



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

PARECER N° , DE 2024

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA,
sobre o Projeto de Lei (PL) nº 5.395, de 2023 (PL nº
1.434, de 2011, na origem), da Deputada Professora
Dorinha Seabra, que *institui a Política Nacional de
Assistência Estudantil (PNAES)*.

Relator: Senador **FLÁVIO ARNS**

I – RELATÓRIO

Vem ao exame da Comissão de Educação e Cultura (CE), o Projeto de Lei nº 5.393, de 2023 (PL nº 1.434, de 2011, na origem), de autoria da então Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, que “institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES)”.

A proposição pretende, nos termos do seu artigo inaugural, instituir a Pnaes, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de ampliar e garantir as condições de permanência dos estudantes na educação superior e na educação profissional, científica e tecnológica pública federal e de conclusão dos respectivos cursos. Sua implementação, nos termos do art. 1º, § 1º da proposição, será feita de forma articulada com as atividades de ensino, pesquisa e extensão das instituições federais de ensino superior e das instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica, com vistas ao atendimento de estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais de graduação e em cursos presenciais de educação profissional técnica de nível médio.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Dentre os objetivos da Pnaes, conforme o art. 2º, estão, além de outros, democratizar e garantir as condições de permanência de estudantes na educação pública federal; minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência de estudantes nos cursos na educação pública federal e na conclusão desses cursos; reduzir as taxas de retenção e de evasão na educação pública federal; bem como contribuir para a promoção da melhoria de desempenho acadêmico, de inclusão social pela educação e de diplomação dos estudantes.

O art. 3º preconiza que os programas e as ações de assistência estudantil, no âmbito da Pnaes, serão executados pelo Ministério da Educação, pelas instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional.

A Pnaes abrange os seguintes programas e ações, conforme a dicção do art. 4º: I – Programa de Assistência Estudantil (PAE); II – Programa de Bolsa Permanência (PBP); III – Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (PASES); IV – Programa Estudantil de Moradia (PEM); V – Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (PATE); VI – Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir); VII – Programa de Permanência Parental na Educação (PROPEPE); VIII – Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB); IX – Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS); X – Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (PROMISAES); XI – Benefício Permanência na Educação Superior; XII – oferta de serviços pelas próprias instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica; XIII – outras ações tornadas públicas por meio de ato normativo do Ministro de Estado da Educação.

Os arts. 5º a 30 apresentam normas específicas dos programas supracitados, definindo seus objetivos, premissas e medidas específicas a serem executadas, tanto pelo Ministério da Educação quanto pelas instituições de ensino.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Os dispositivos seguintes inserem disposições finais, entre elas a instituição do Sistema Nacional de Informações e Controle dos programas e ações da Pnaes (art. 31), a determinação de ampla divulgação da legislação, editais e informações dos programas nos sítios na internet dos órgãos e das entidades participantes (art. 32) e a previsão de regulamentação das demais normas e procedimentos necessários à implementação dos programas instituídos pelo PL (art. 33).

Todos os programas instituídos no âmbito da Pnaes destinam-se a apoiar a permanência de alunos, com diferentes vulnerabilidades, na educação superior e no ensino médio técnico das instituições federais. Em síntese, os programas e suas características são os seguintes:

1) Programa de Assistência Estudantil (PAE) – arts. 5º a 7º

Prevê a concessão de benefício direto ao estudante presencial assistido pelo programa, direcionado à moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, apoio pedagógico, cultura, esporte e atendimento pré-escolar a dependentes. Para conseguir o benefício o estudante deve atender a pelo menos um dos seguintes requisitos: ser egresso da rede pública de educação básica ou da rede privada na condição de bolsista integral; ser estudante contemplado pelas cotas previstas na legislação; ser integrante de grupo familiar em situação de vulnerabilidade socioeconômica; ter alto desempenho acadêmico e esportivo; ser estrangeiro ou refugiado em situação de vulnerabilidade socioeconômica; ser oriundo de entidade ou abrigo de acolhimento institucional, não adotado em idade de saída; ser quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais.

2) Programa Bolsa Permanência (PBP) – arts. 8º a 10

Cria benefício direto pago a estudantes que não recebam bolsa de estudos concedida por órgãos governamentais. O valor da bolsa permanência não poderá ser inferior ao das bolsas de iniciação científica para estudantes de graduação, hoje em R\$ 700, e ao das bolsas de iniciação científica júnior para estudantes de educação profissional técnica de nível médio, que corresponde



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

hoje a R\$ 300. Estudantes indígenas e quilombolas receberão bolsas correspondentes ao dobro desse valor.

3) Programa de Alimentação Saudável na Educação Superior (Pases) – arts. 11 a 14

Destina-se a promover e garantir a segurança alimentar e nutricional dos estudantes ao desenvolverem atividades de ensino, pesquisa e extensão no âmbito do espaço acadêmico. O acesso à alimentação oferecida no âmbito do Pases será assegurado a toda a comunidade universitária e visitante, mediante pagamento subsidiado, garantida a gratuidade para os estudantes beneficiários do PAE.

4) Programa Estudantil de Moradia (PEM) – arts. 15 a 17

Destina-se a viabilizar condições de moradia para estudantes regularmente matriculados em cursos presenciais das instituições englobadas pela Pnaes. O objetivo é viabilizar ao estudante moradia digna, de forma a prevenir a evasão e assegurar o acesso às atividades decorrentes da formação acadêmica. As condições específicas referentes à implementação do PEM serão definidas em regulamento.

5) Programa de Apoio ao Transporte do Estudante (Pate) – arts. 20 e 21

Prevê transporte gratuito para os estudantes provenientes de regiões em que não haja disponibilidade de transporte público para o acesso regular às respectivas instituições de ensino.

6) Programa Incluir de Acessibilidade na Educação (Incluir) – arts. 18 e 19

Estipula a implantação núcleos de acessibilidade que promovam ações para a garantia do acesso pleno das pessoas com deficiência à educação superior e à educação profissional e tecnológica, nas instituições federais de



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

ensino. Entre seus objetivos estão assegurar a inclusão do ensino de Libras em todos os cursos de formação de professores; e eliminar barreiras atitudinais, pedagógicas, arquitetônicas e de comunicações que impeçam ou dificultem o acesso das pessoas com deficiência à educação.

7) Programa de Permanência Parental na Educação (Propepe) – arts. 22 e 23

Prevê a criação de infraestrutura física e de acolhimento direcionadas às necessidades materno e paterno-infantis das famílias de estudantes que sejam mães ou pais de filhos menores de seis anos de idade e que estejam regularmente matriculados nas instituições de ensino abordadas.

8) Programa de Acolhimento nas Bibliotecas (PAB) – arts. 24 e 25

Trata da oferta de bibliotecas ou salas e espaços adequados para o estudo e a pesquisa dos estudantes, que funcionem 24 horas diárias, e contribuam para o acesso à internet e para a atualização e a expansão dos acervos das bibliotecas.

9) Programa de Atenção à Saúde Mental dos Estudantes (PAS) – arts. 26 e 27

Visa a promover a cultura do cuidado no ambiente estudantil, de forma a melhorar as relações entre estudantes, professores e técnico-administrativos das instituições abrangidas pelo projeto. Entre os objetivos previstos, destacamos o de acolher e acompanhar as pessoas em sofrimento psíquico ou com transtornos mentais, propiciando pertencimento institucional; e construir uma cultura inclusiva, acolhedora, antimanicomial, humanista e não violenta.

10) Programa Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior (Promisaes) – arts. 28 e 29



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Prevê apoio a estudantes estrangeiros matriculados nas instituições federais de ensino e nas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica recebidos no âmbito de programas de cooperação técnico-científica e cultural com países com os quais o Brasil mantenha acordos educacionais ou culturais.

11) Benefício Permanência na Educação Superior (BPES) – art. 30

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

A lei em que vier a se transformar o PL terá vigência imediata.

A matéria é fruto de um Substitutivo apresentado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sob a relatoria da Deputada Alice Portugal, onde tramitou por mais de uma década. O Substitutivo harmonizou a matéria principal e seus diversos apensados.

No Senado, a proposição recebeu parecer favorável na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), sob a relatoria do Senador Alan Rick.

No âmbito desta Comissão, foi apresentada a Emenda nº 1, de autoria do Senador Alessandro Vieira, para incluir a expressão “inclusive em instituições privadas” no art. 30 do projeto de lei em relevo.

Após deliberação na CE, a proposição segue para apreciação do Plenário.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

II – ANÁLISE

Compete à CE, nos termos do art. 102, inciso I, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), opinar sobre todas as matérias relativas a normas gerais sobre educação, cultura e ensino, instituições educativas e culturais, diretrizes e bases da educação nacional e salário-educação. Sendo assim, o PL em comento insere-se nas competências regimentais deste colegiado.

Como destacado no relatório, o Projeto de Lei nº 5.395, de 2023, de autoria da Senadora Dorinha, à época Deputada, propõe uma série de programas e ações voltadas para garantir e ampliar as condições de permanência de estudantes nos cursos de educação superior e educação profissional, científica e tecnológica nas instituições federais, na forma da Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

Quanto à constitucionalidade da proposição, a matéria se insere na atribuição da União em estabelecer políticas públicas educacionais (art. 23, V, da Constituição Federal); é compatível com o dever do Estado em garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um (art. 208, V, da Constituição Federal), no caso a capacidade de natureza socioeconômica; e integra a responsabilidade da União em financiar as instituições de ensino públicas federais (art. 211, caput, da Constituição Federal). A proposição também atende aos requisitos de juridicidade e regimentalidade e foi redigida de acordo com a boa técnica legislativa.

No mérito, a proposição em análise busca abordar um problema crítico na educação superior: a evasão escolar devido a condições socioeconômicas desfavoráveis ou outras vulnerabilidades dos estudantes. Através de múltiplas iniciativas, como bolsas de permanência, apoio à alimentação, moradia, transporte, e atenção à saúde mental, o PL não apenas almeja reduzir as taxas de evasão, mas também melhorar o desempenho acadêmico e facilitar a inclusão social de um amplo público, como estudantes



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

cotistas, alunos com deficiências, refugiados estrangeiros, alunos que já são mães ou pais.

O texto proposto é bem estruturado, uma vez que já é fruto de substitutivo apresentado na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, sob a relatoria da Deputada Alice Portugal, após amplo debate de diversas proposições que tramitavam em conjunto, encabeçadas pelo PL de iniciativa da então Deputada Professora Dorinha. Além disso, o PL contempla uma vasta gama de programas, já detalhados no relatório e que, juntos, formam um conjunto robusto de medidas de apoio à permanência dos estudantes nos cursos superiores e no ensino médio técnico.

Uma das inovações positivas da proposição é incluir também o público do ensino médio técnico nos Institutos Federais. Além disso, a possibilidade de inclusão na Pnaes de alunos de pós-graduação *stricto sensu*, caso haja disponibilidade de recursos orçamentários, é extremamente relevante e meritória.

Devemos ressaltar que muitos dos programas mencionados já se encontram em execução e são regulamentados em norma infralegal, no âmbito do Poder Executivo, como o atual PNAES (atualmente normatizado pelo Decreto nº 7.234, de 2010) e o Programa de Bolsa Permanência – PBP (Portaria MEC nº 389, de 2013). De fato, enquanto a concessão de bolsa-permanência a estudantes beneficiários de bolsa integral do Prouni já se encontra expressamente fixada em lei (art. 11 da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005), esse não é o caso do PBP dedicado a estudantes de instituições federais, em especial indígenas e quilombolas.

Conforme destacado pela autora do projeto, a democratização do acesso à educação superior não é suficiente por si só; é fundamental que sejam criadas condições adequadas para garantir a permanência desses estudantes. Este projeto procura responder a esta necessidade, facilitando a conclusão dos cursos pelos estudantes e promovendo a igualdade de oportunidades.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

Durante a discussão na CAE, foi destacado que o projeto não implica novos gastos, mas a realocação de recursos já previstos, o que reforça a sua viabilidade financeira. Ademais, vale ressaltar que, nesta CE, ainda em 2023, tivemos a oitiva de amplos segmentos da sociedade civil sobre a temática da assistência estudantil, incluindo estudantes e reitores, o que enriqueceu o debate e fortaleceu nossa convicção sobre sua relevância social.

Na oportunidade, foram externadas preocupações, por exemplo, no sentido de que, a despeito de a lei de cotas proporcionar a contento o ingresso de estudantes de baixa renda nas universidades públicas, estes, muitas vezes, não conseguem finalizar o curso superior por falta de amparo do Poder Público. E é justamente esse o problema central que o presente projeto busca combater: assegurar que os nossos estudantes tenham condições dignas de habitação, transporte, alimentação, entre outros aspectos necessários à plena concretização do direito ao acesso e à permanência no ensino superior.

Desse modo, o projeto representa medida crucial para a educação brasileira, oferecendo o suporte necessário para que os estudantes não apenas ingressem, mas permaneçam e concluam seus estudos universitários. O sucesso deste projeto será um marco significativo para a educação superior no Brasil.

Por fim, a Emenda nº 1, de autoria do nobre Senador Alessandro Vieira, visa a inserir a expressão “inclusive em instituições privadas” no art. 30, o qual trata do Benefício Permanência na Educação Superior a famílias de baixa renda cadastradas no Cadastro Único. Ocorre que, não obstante a louvável finalidade de deixar clara a possibilidade de acesso ao benefício em comento por parte dos estudantes de baixa renda de instituições privadas, entendemos que a modificação pretendida não é necessária, porque a redação do dispositivo é ampla, abrangendo todas as instituições de ensino superior, independentemente de sua natureza, ou seja, tanto as públicas, quanto as privadas. Por essa razão, a emenda deve ser rejeitada.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador FLÁVIO ARNS

III – VOTO

Em face do exposto, somos pela **aprovação** do Projeto de Lei nº 5.395, de 2023, e pela rejeição da Emenda nº 1.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator