

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E OS DESAFIOS PARA A PERMANÊNCIA ESTUDANTIL

Edna Vieira da Silva | Doutoranda, UFMG | ednasam@gmail.com

Suzana dos Santos Gomes | Doutora, UFMG | suzanasgomes@fae.ufmg.br

Eixo 5 – Acesso, permanência e evasão de estudantes da educação superior pública

INTRODUÇÃO

No Brasil, a primeira década do século XXI foi marcada pela implementação de políticas públicas de educação voltadas à democratização do acesso ao Ensino Superior. Nesse contexto, destacam-se o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), bem como a instituição do Sistema de Seleção Unificada (SiSU) e a sanção da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). Tais medidas foram ratificadas no Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que estabeleceu marcos quantitativos para o processo de expansão dos cursos de graduação. Todavia, em 2026, o país se depara com o desafio de assegurar a permanência e a diplomação dos estudantes, especialmente no que tange aos beneficiários da Lei de Cotas.

O processo de expansão e interiorização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), aliado à ampliação da oferta de cursos de graduação, configura-se como um marco na história da educação no Brasil, impulsionado por pressões sociais e influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial. De acordo com Saviani (2010), nos anos 2000, sobretudo durante o Governo Lula, registrou-se uma retomada dos investimentos nas universidades federais, bem como o aumento no número de vagas e a criação de Instituições de Ensino Superior (IES). Adicionalmente, registrou-se abertura de novos *campi* das IFES, a partir da implantação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Outro destaque desse período é a criação do Plano Nacional de Assistência Estudantil, instituído pelo MEC com o objetivo de apoiar estudantes de baixa renda. Ainda na primeira década dos anos 2000, tem-se a intensificação de movimentos de grupos étnico-raciais reivindicando a implementação de ações afirmativas, que garantem o acesso ao Ensino Superior nas universidades públicas.

Embora, nos últimos anos, tenha havido a ampliação do acesso e o fomento da assistência estudantil para os estudantes em situação de fragilidade econômica, social e cultural, ainda é possível identificar índices significativos de não preenchimento de vagas e baixas taxas de conclusão nos cursos de graduação das IFES, haja vista, os dados do Censo da Educação Superior de 2024.

O presente estudo integra uma pesquisa de doutorado em andamento no Programa de Pós-Graduação em Educação: Conhecimento e Inclusão Social, da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais. Nesse sentido, a investigação insere-se nas discussões sobre os resultados das políticas de democratização da Educação Superior no Brasil, examinando os desafios para a permanência estudantil e as possibilidades de redução das desigualdades sociais a partir de tais políticas.

METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se por uma abordagem qualitativa, com foco na produção científica da área de Políticas Públicas de Educação, sendo fundamentado em pesquisa bibliográfica sobre as políticas de permanência estudantil nos cursos de graduação das IFES.

Para a pesquisa bibliográfica, procedeu-se ao levantamento da produção acadêmica no campo das políticas públicas de educação, com base na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). Também foram analisados artigos científicos disponibilizados no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com o objetivo de identificar as principais discussões sobre as políticas de permanência estudantil nos cursos de graduação das IFES. Quanto à análise documental, realizou-se o exame dos dados do Censo da Educação Superior de 2024 disponibilizados no site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Em consonância com os objetivos deste estudo, foram definidos os seguintes critérios de seleção da produção acadêmica: a) centralidade na discussão sobre a democratização do acesso ao Ensino Superior; b) abordagem das ações afirmativas, especialmente a Lei de Cotas e c) políticas e/ou ações de permanência estudantil. Para a composição do *corpus* da pesquisa, procedeu-se à leitura dos títulos, resumos e palavras-chave dos trabalhos encontrados. Foram desconsiderados os estudos que, embora tratassem de aspectos

relacionados à democratização do acesso ao Ensino Superior, não abordavam especificamente as ações de assistência estudantil e as políticas de permanência nos cursos de graduação das IFES.

DISCUSSÃO DOS DADOS

Instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, o REUNI estabeleceu as diretrizes e as metas direcionadas à reestruturação das universidades federais. Dentre os seus objetivos, destacam-se a promoção de condições para ampliação do acesso e da permanência no Ensino Superior, além do incremento das taxas de conclusão e o combate à evasão nos cursos presenciais. Esse programa constituiu uma resposta política às pressões históricas de setores da sociedade civil pela democratização do Ensino Superior público, sob a articulação da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições de Ensino Superior (Andifes) e do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN). No entanto, conforme apontam Campos e Carvalho (2014, p. 4), o REUNI não foi fruto de um “movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais”, mas sim o resultado de uma articulação do Governo Federal pactuada entre as IFES e o Ministério da Educação (MEC). As autoras destacam que, embora o programa tenha apresentado avanços expressivos na democratização do acesso à graduação, ele acarretou desafios à qualidade do ensino e à autonomia administrativo-financeira das universidades federais.

No ano de 2010, durante o segundo mandato do presidente Lula, o Governo Federal instituiu o Sistema de Seleção Unificada (SiSU). Esse sistema foi criado como uma estratégia para ampliar o acesso ao Ensino Superior, utilizando os resultados obtidos pelos estudantes no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). O SiSU não apenas auxiliou as instituições públicas na redução despesas operacionais para o preenchimento de vagas, mas também desonerou os candidatos quanto ao pagamento de taxas de inscrição. Assim, fomentou a participação de estudantes das camadas populares e de baixa renda, bem como de grupos étnicos historicamente marginalizados do Ensino Superior. Soma-se a isso, o sistema possibilitou a mobilidade geográfica, permitindo que os estudantes utilizem os resultados obtidos no ENEM para pleitear vagas em diferentes regiões do país. Consequentemente, universidades e instituições da Rede Federal de Educação

Profissional, Científica e Tecnológica sediadas fora dos grandes centros urbanos passaram a ter maior visibilidade.

O cenário de democratização do acesso ao Ensino Superior intensificou as demandas por políticas voltadas à permanência dos grupos sociais sub-representados nesse nível de ensino. Embora o SiSU tenha viabilizado o ingresso de estudantes pertencentes a esses grupos sociais em diversas Instituições Federais de Ensino Superior, a conjuntura de desigualdades históricas, socioeconômicas e culturais que perpassam essa população evidencia uma pobreza multidimensional. Essa situação é caracterizada pela privação de recursos materiais, precariedade no acesso à saúde e ao lazer, bem como por lacunas na formação básica, fato que repercute diretamente nas condições de permanência e de conclusão dos cursos de graduação.

Diante dos desafios do REUNI, da mudança de perfil dos estudantes universitários e dos problemas enfrentados por eles para permanecer nos cursos, intensificou-se a mobilização de entidades como a União Nacional dos Estudantes (UNE) e o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRACE), reivindicando junto à ANDIFES a atualizações no Plano Nacional de Assistência Estudantil. Assim, em julho de 2007 iniciou-se no MEC o debate para a implantação de um Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes). Em dezembro daquele ano foi publicada a Portaria Normativa/SESU/MEC nº39 com o objetivo de apoiar estudantes de baixa renda. Em 19 de julho de 2010, o presidente Lula sancionou o Decreto n.º 7.234, que dispõe sobre o Pnaes, cuja finalidade é ampliar as condições de permanência estudantil nas IFES.

De acordo com Dutra e Santos (2017), o Decreto n.º 7.234/2010 constituiu-se em uma política de estado norteadora das ações assistência aos estudantes da graduação nas IFES, delimitando o público-alvo ao qual se destina, isto é, “estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio” (BRASIL, 2010). Em julho de 2024, em decorrência de movimentos políticos e acadêmicos e diante das limitações do Pnaes para promover condições reais de permanência dos estudantes e de conclusão dos cursos, foi publicada a Lei n.º 14.914, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil, conferindo maior estabilidade jurídica e garantia de recursos financeiros estáveis às IFES.

Outro fenômeno importante para o processo de democratização do Ensino Superior foi um amplo debate acerca das políticas de ações afirmativas que emergiram no início dos anos 2000. De acordo com Heringer Carreira (2022), esse debate se deu a partir da mobilização do movimento negro, do movimento indígena e organizações estudantis, o que levou algumas universidades públicas brasileiras a adotarem mecanismos de ampliação de acesso aos seus cursos de graduação, como por exemplo: a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Universidade de Brasília (UNB) e Universidade Estadual da Bahia (UNEB). Entretanto, a promulgação da Lei n. 12.711 (Lei de Cotas) ocorreu somente em 29 de agosto de 2012, após um longo período de embates em espaços acadêmicos, midiáticos e instâncias políticas e jurídicas. Nesse sentido, a referida lei configura-se como o resultado de mobilizações coletivas, disputas e negociações políticas em um cenário de resistências à ampliação de direitos de grupos étnicos historicamente marginalizados na sociedade brasileira.

Em 2023, diante da necessidade de revisão da Lei de Cotas e das reivindicações de segmentos étnico-raciais, foi sancionada a Lei n. 14.723/2023. Essa norma estabeleceu mudanças estruturais no funcionamento do sistema de reserva de vagas em Instituições de Ensino Superior (IES) públicas. Destacam-se a inclusão de estudantes quilombolas, a redução do teto de renda familiar para um salário mínimo *per capita* e a garantia de prioridade aos ingressantes pelo sistema de cotas no acesso a auxílios de permanência e outros programas de assistência estudantil.

Transcorridas duas décadas de implementação de políticas e de ações governamentais direcionadas à democratização do Ensino Superior, a permanência e a conclusão desse nível de ensino ainda são marcadas por desigualdades estruturais que transcendem a dimensão financeira dos estudantes. Conforme as Notas Estatísticas do Censo da Educação Superior de 2024, publicadas pelo INEP em 2025, houve um crescimento de 30,5% de matrículas nos cursos de graduação entre os anos de 2014 e 2024. Entretanto, observa-se maior concentração de matrículas na rede privada (79,8%), em contraste com as instituições públicas de Ensino Superior que registram 20,2%. No que se refere aos índices de desistência anual, as instituições públicas apresentam índice inferior (8%), enquanto na rede privada a desistência alcançou 19,9%.

Outro dado relevante apresentado no Censo de 2024 é que a maior parte das matrículas da rede privada (91,4%) está registrada na modalidade de Ensino a Distância (EaD). Em contrapartida, na rede pública, o ensino presencial predomina com 83% das matrículas, ao passo que a modalidade EaD corresponde a 16,7%.

Nesse contexto, observa-se que a democratização do Ensino Superior no Brasil é permeada por embates político-ideológicos em meio a desigualdades étnico-raciais e socioeconômicas estruturantes. A análise do levantamento bibliográfico realizado indica que a permanência dos estudantes é atravessada por desafios multidimensionais, que abrangem barreiras materiais, simbólicas e institucionais.

CONCLUSÕES

A análise da produção acadêmica e dos resultados do Censo da Educação Superior de 2024 indicam que nas últimas décadas houve expressivo crescimento nos índices de acesso ao Ensino Superior, especialmente após a adesão das Instituições Federais ao SiSu. A rede pública apresenta maior eficiência na taxa de ocupação de vagas (76,5%). Ressalta-se que as Instituições de Ensino Superior públicas possuem maior percentual de professores doutores em regime de dedicação integral; além disso, nota-se, uma predominância da forma de organização acadêmica universitária.

Contudo, observa-se que a democratização do Ensino Superior não se restringe à ampliação do acesso, mas também às condições de permanência estudantil, ao sucesso acadêmico e à conclusão de seus cursos. Assim, torna-se fundamental a implementação de ações e políticas públicas que considerem os desafios relacionados às dimensões financeiras e acadêmicas dos estudantes, bem como as concepções de educação e a gestão institucional. Nesse sentido, as políticas afirmativas são instrumentos essenciais para a redução das desigualdades socioeconômicas e étnico-raciais, além de provocadoras de mudanças das práticas acadêmicas e institucionais no contexto da Educação Superior.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 jul. 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm. Acesso em: 19 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 ago. 2012. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 19 jan. 2024

BRASIL. Lei nº 14.941, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 jul. 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm. Acesso em: 5 fev. 2025.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2024: notas estatísticas. Brasília, DF: Inep, 2025. Disponível em:

<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/acervo-linha-editorial/publicacoes-institucionais/estatisticas-e-indicadores-educacionais/censo-escolar-da-educacao-superior-2024-notas-estatisticas>. Acesso em: 27 fev. 2026.

CAMPOS, I. M. B. M.; CARVALHO, C. H. A. Análise do REUNI como política pública de financiamento da expansão da educação superior. In: IV Fórum da Gestão do Ensino Superior nos Países de Língua Portuguesa, 2014, Luanda. Disponível em: www.eventos.aforges.org . Acesso em: 02 março 2026.

DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, RJ, v.25, n.94, p. 148-181, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362017000100006>. Acesso em: 20 jan. 2026.

HERINGER, R.; CARREIRA, D. (Org.) **10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ: Ação Educativa, 2022, PDF

SAVIANI, D. A expansão do ensino superior no Brasil: mudanças e continuidades. Revista Poiesis Pedagógica, Catalão, GO, v. 8, n. 2, p. 4-17, abr. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.5216/rpp.v8i2.14035>. Acesso em: 22 set. 2023.