



12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

A Convivência na Educação Básica e no Ensino Superior: desafios e perspectivas

## As Políticas de Acesso e Permanência e os Limites da Inclusão Universitária

Stela Maria Meneghel<sup>1</sup>

Nilson de Souza Leal<sup>2</sup>

Aline Martins Varela<sup>3</sup>

Grupo de Trabalho: GT 13 – Desafios tendências e impactos das políticas públicas na educação: qualidade, equidade e gestão em perspectiva nacional e internacional

Modalidade do trabalho: comunicação oral

Formato de apresentação: presencial

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação Superior. Ações Afirmativas. Assistência Estudantil. Acesso. Permanência.

### 1 INTRODUÇÃO

Em todo o mundo as instituições de educação superior (IES), historicamente associadas à seletividade e à elitização (Castanho, 2002), passaram a partir dos anos 2000, por um processo significativo de expansão. No Brasil, esse movimento foi impulsionado, em grande parte, por políticas voltadas à democratização da Educação Superior (ES), concebidas como resposta às profundas desigualdades estruturais e à necessidade de ampliar o acesso a este nível de formação a grupos até então excluídos (Almeida; Pessoa, 2025). Simultaneamente, a expansão também refletiu a crescente mercadorização da ES que, segundo Wittkowski e Meneghel (2019), transformou os diplomas universitários em um produto vendável por empresas educacionais.

Dando suporte a ambos os processos, foram instaladas Políticas de Ação Afirmativas (PAA), que apoiaram o acesso de milhões de estudantes à ES; como consequência, segundo o Censo da Educação Superior (Cesup), as matrículas da

<sup>1</sup> Doutora em Educação pela UNICAMP, pós - doutora pelo IESALC/UNESCO. Docente do no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau (FURB), Blumenau – SC, Brasil. E-mail: smeneghel@furb.br.

<sup>2</sup> Doutorando em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau (FURB). Servidor técnico administrativo do Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Blumenau – SC, Brasil. E-mail nleal@furb.br.

<sup>3</sup> Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Regional de Blumenau (FURB), docente no Centro Universitário para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí (UNIDAVI). Rio do Sul – SC, Brasil. E-mail: amayr@furb.br.

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

graduação passaram de aproximadamente 6,4 milhões, em 2010, para mais de 10,2 milhões em 2024, sendo a maioria (62%) em IES privadas com fins lucrativos (Brasil, 2025).

A expansão e as PAA permitiram o acesso de um novo perfil socioeconômico de estudantes, que cada vez mais passaram a refletir a diversidade da sociedade brasileira: estudantes egressos de escolas públicas, famílias de baixa renda e de estratos da população historicamente excluídos da educação formal (Feres Júnior et al., 2018). Entretanto, a entrada deste público, por sua vez, explicitou que as barreiras da desigualdade não terminam quando do acesso à ES, se manifestando nas condições de permanência e conclusão dos estudos (Wittkowski; Meneghel, 2019).

A carência econômica impossibilita, dedicação integral aos estudos, à maioria, que concilia o trabalho para obter recursos para manter moradia, alimentação, transporte, entre outros. Somado a isso e não menos importantes são os desafios pedagógicos, relacionados a dificuldade de adaptação às metodologias de ensino, a limitação de acesso a recursos tecnológicos, currículos que não dialogam com as diversidades dos sujeitos (como raça, gênero e classe social). Tais fatores fazem da permanência um grande desafio e contribuem para os elevados índices de evasão, que chegam à média de 53% no sistema público federal em 2023, segundo o Cesup (Brasil, 2025).

Diante desse cenário, a Assistência Estudantil (AE) emerge com estratégia de mitigar as barreiras existentes que, por meio de políticas, programas e serviços, oportunizam melhores condições de permanência e êxito acadêmico (Kowalski, 2012). Em estudos recentes, Heringer (2025) identificou os principais aspectos das alterações na política de assistência estudantil (PAE) voltadas às IES federais, além de alguns desdobramentos e possíveis dificuldades de implementação. Neste artigo, faremos uma síntese dos avanços na área e, em seguida, elaboramos uma reflexão sobre seu significado e relevância para grupos vulnerados.

## 2 METODOLOGIA

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

Este estudo, de abordagem qualitativa e fundamentado em revisão bibliográfica, tomou como fonte pesquisas recentes sobre a PAE no Brasil, bem como a legislação que a regulamenta. Foram analisados os documentos: o Decreto nº 7.234/2010, responsável pela criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) – instituído em 2007, por meio da portaria ministerial e a Lei nº 14.914/2024, que conferiu ao programa caráter permanente, transformando-o em política permanente.

Eles foram analisados contemplando como categorias: finalidade; objetivos; público-alvo e ações. A síntese, estruturada no Quadro 1, permite visualizar as diferenças entre ambas, destacando mudanças que reforçam a solidez da nova política e, por extensão, a relevância de não generalizar programa e política. As análises efetuadas destacam as alterações efetuadas e seus efeitos para a inclusão de grupos vulnerados.

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO E RESULTADOS

A necessidade de gerar suporte à permanência dos estudantes vulnerados, ingressantes devido às PAA de acesso, culminou com a portaria de criação do Programa de AE, em 2007, feito decreto em julho de 2010, representando importante avanço em relação às iniciativas então existentes. Foram definidas áreas de auxílio prioritárias, reconhecendo demandas antigas (como o auxílio maternidade) e outras emergentes (inclusão digital), inovando na concepção das demandas estudantis.

Mas, a despeito dos muitos benefícios advindos do Programa, o decreto tinha enorme fragilidade, como apontam vários estudiosos do tema (Dutra e Santos, 2017; Leonardi et al., 2023). O formato de programa governamental, e não de política de Estado, deixava seus beneficiários vulneráveis diante de eventuais instabilidades e contingenciamentos orçamentários, além de haver interesse, por parte dos ocupantes do Executivo, de valorizá-lo por reconhecê-lo enquanto parte do direito à ES.

Neste contexto de descontinuidade e oscilações da conjuntura política, as IES não podiam assegurar o provimento de recursos a médio e longo prazo, fazendo com que muitos estudantes de baixa renda e vulnerados, em especial ingressantes via Cotas, tivessem que abandonar o curso, a despeito de haverem conquistado o direito à vaga. Outros, em face da sua instabilidade e/ou corte de benefícios, buscavam conciliar trabalho e estudo, acarretando baixo rendimento/aprendizagem. Situações

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

## SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

como estas foram frequentes entre 2016 e 2023, quando diversas IES federais mantiveram algumas ações do programa às custas de Emendas Parlamentares e, em outros casos, viram-se impedidas de prover algumas delas.

Diante do exposto, a passagem de Programa em Lei nº 14.914/2024, conforme detalhado no Quadro 1, representou avanços significativos. A principal mudança ocorreu no caráter essencialmente operacional do programa, que passou a estratégico na lei. Se antes o foco, estava direta e prioritariamente, na oferta de auxílios e bolsas para os grupos de estudantes em vulnerabilidade; a nova estrutura conferiu a AE um caráter mais amplo e articulado, reconhecendo-a como parte essencial de direito social e da democratização da ES no país.

Quadro 1 – Quadro comparativo: o Decreto nº 7.234/2010 e as ampliações na Lei nº 14.914/2024

	PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL	POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL
<b>O PNAES</b>	Instituído pelo Decreto Federal nº 7.234 em 19 de julho de 2010.	Instituída pela Lei nº 14.914 em 3 de julho de 2024.
<b>FINALIDADE</b>	Garantir e ampliar as condições que favoreçam a permanência dos estudantes na educação superior pública federal.	Ampliar e garantir as condições necessárias para a permanência e conclusão dos estudantes na educação superior e profissional, científica e tecnológica pública federal.
<b>OBJETIVOS DO PNAES</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal;</li><li>* Minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior;</li><li>* Reduzir as taxas de retenção e evasão;</li><li>* Contribuir para a promoção da inclusão social pela educação.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Apoiar estudantes estrangeiros da educação superior recebidos no âmbito de acordos de cooperação técnico-científica e cultural entre o Brasil e outros países;</li><li>* Estimular a participação e o alto desempenho de estudantes em competições, em olimpíadas, em concursos ou em exames de natureza esportiva e acadêmica;</li><li>* Estimular as iniciativas de formação, extensão e pesquisa específicas para a área de assistência estudantil.</li></ul>
<b>A QUEM SE DESTINA</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Instituições federais de ensino superior e pelas instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica;</li><li>* Egressos da rede pública ou bolsista integral da rede privada;</li><li>* Estudante com deficiência;</li><li>* Renda per capita de até 1,5 salário mínimo;</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Prioritariamente a estudantes de cursos de graduação presenciais das instituições federais de ensino superior;</li><li>* Com disponibilidade de recursos podem ser contemplados estudantes de mestrado e doutorado;</li><li>* Estudante abrigados em entidade de acolhimento institucional não adotado em idade de saída;</li><li>* Estudante quilombola, indígena ou de comunidades tradicionais;</li><li>* Estudante estrangeiro ou refugiados em situação de vulnerabilidade socioeconômica;</li><li>* Renda per capita de 1 salário mínimo.</li></ul>
<b>AÇÕES DA AE</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>* Moradia estudantil; * Alimentação; * Transporte; * Atenção à saúde;</li><li>* Inclusão digital; * Cultura; * Esporte; * Creche; * Apoio pedagógico;</li><li>* Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transformos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.</li></ul>	A ações previstas no PNAES/2010 foram estruturadas em programas e ações no PNAES/2024, ampliando sua abrangência.

Fonte: Elaborado pelos autores, 2025]

No que refere à finalidade a principal mudança está em que, além da permanência, passou a haver preocupação com o êxito e conclusão dos estudos. Quanto aos beneficiários/“a quem se destina”, a lei passou a considerar sujeitos com renda per capita menor (apenas 1 salário-mínimo) e colocou foco na graduação presencial, possibilitando ainda apoio a pós-graduados. Além disso, tornaram-se alvo da política sujeitos historicamente excluídos da ES: oriundos de comunidades tradicionais, indígenas, quilombolas e abrigados

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

em instituições de acolhimento, assim como estrangeiros ou refugiados em situação de vulnerabilidade.

Quanto aos objetivos, as alterações descritas beneficiam a política de acesso e permanência na Educação Superior (ES) ao promover a inclusão e a diversidade, tornando-a mais equitativa e representativa da sociedade. O principal benefício é o de ampliar o acesso à ES para sujeitos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidade.

No que se refere às ações da AE, a revisão do formato de dotação orçamentária permitiu a Política Nacional passasse a articular ações com diferentes enfoques, envolvendo diferentes órgãos e ampliando o seu alcance. Favorecendo a criação de mecanismos mais eficazes de inclusão, como o fortalecimento de serviços de apoio pedagógico, inclusão digital e apoio na área de saúde, moradia e transporte.

A análise das alterações, exposta no quadro 1, aponta que a AE tem avançado muito, nos últimos anos, no sentido de promover a inclusão de sujeitos vulnerados na ES brasileira, antes 'invisíveis' às políticas da área. Se a instalação do Programa, em 2010, deu passos significativos ao colocar foco nas demandas destes grupos, sua transformação em política nacional ampliou o olhar. Houve diminuição da faixa de renda dos participantes (de 1,5 para um salário-mínimo) e a tentativa de superar a fragmentação das ações de assistência por meio de programas mais abrangentes, em colaboração com outras instâncias estatais. Além disso, o objetivo de êxito/conclusão dos estudos e de formação com mais qualidade, com apoio em projetos de pesquisa e extensão permitem um salto qualitativo, ultrapassando a assistência em direção à promoção de equidade e justiça social por meio da ES.

Como destaca Heringer (2025), embora as políticas sejam fundamentais para reduzir desigualdades e promover a inclusão, a eficácia dessas ações depende de medidas complementares que garantam um ambiente institucional acolhedor e democrático. Apesar de sua relevância na democratização da ES, sua plena implementação enfrenta desafios como: restrição orçamentária, necessidade de maior apoio simbólico institucional e a articulação com outras políticas sociais.

E indica a necessidade de resolver seu principal gargalo: a insuficiência orçamentária para atender à crescente demanda reprimida por auxílios, limitando a capacidade de suporte integral necessário — tanto monetário quanto em ações não monetizadas (pedagógicas, saúde). O enfrentamento eficaz das desigualdades exige,

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

portanto, que a gestão universitária articule de forma sistêmica as políticas de ingresso e as de permanência.

Estas alterações reafirmam o compromisso do Estado com a ES enquanto bem público (Dias, 2017) e fortalecem políticas e ações institucionais de enfrentamento das desigualdades sociais, mostrando a relevância das IES não apenas como instância de produção de conhecimento e formação profissional, mas também de transformação social.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democratização da ES exige ela seja reconhecida enquanto direito e, nessa linha, haja fortalecimento contínuo das políticas de inclusão social. Dentre estas, está a Assistência Estudantil, que teve na criação do PNAES/2010 avanços significativos, mas cujo formato legal era limitante da sua execução e abrangência. A alteração de programa para lei, aprovada pelo Congresso Nacional, permite às IES não somente melhor planejarem a oferta dos benefícios mas, também, que estudantes vulnerados se sintam mais seguros para fazer valer seu direito constitucional à educação.

As alterações efetuadas em termos das finalidades, objetivos, beneficiários e ações do PNAES/2024 apontam para avanços qualitativos, no sentido de que a PNAES/2024 se torne um pilar da concretização do direito à permanência e sucesso acadêmico na educação superior pública brasileira. A conversão de sujeitos de grupos historicamente excluídos da ES em estudantes, participantes de atividades de ensino, pesquisa e extensão com qualidade e, por conseguinte, com maiores chances de ser bem-sucedidos e concluírem o curso, faz das IES oportunidade de cidadania.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Daniela da C. L.; PESSOA, Camila T.. O percurso histórico da Assistência Estudantil: um debate necessário para a garantia da Qualidade na Educação Superior. *Humanidades & Tecnologia (FINOM)*, v. 56, jan./mar. 2025. ISSN 1809-1628. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/file:///C:/Users/7285/Downloads/6098-18322-1-PB%20\(1\).pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/file:///C:/Users/7285/Downloads/6098-18322-1-PB%20(1).pdf). Acesso em: 12 out. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Censo da Educação Superior 2024: resumo técnico [recurso eletrônico]. Brasília: INEP, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep>. Acesso em: 12 out. 2025.

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

## SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil — PNAES. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm). Acesso em: 28 set. 2025.

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: seção 1, Brasília, DF, 30 ago. 2012.

BRASIL. Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024, que institui a política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14914.htm). Acesso em: 21 set. 2025.

CASTANHO, Sérgio. Da universidade modelo aos modelos de universidade. **Quaestio Revista de Estudos de Educação**, Ano 04, n. 1, maio de 2002, p. 27-48.

DIAS, Marco A. R. Educação como bem público – perspectivas para o centenário da reforma de Córdoba. Montevideo: AUGM, 2017. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/402/2018/06/Educacao\\_Superior\\_como\\_Bem\\_Publico\\_PDF\\_interativo-1.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://www.ufsm.br/app/uploads/sites/402/2018/06/Educacao_Superior_como_Bem_Publico_PDF_interativo-1.pdf). Acesso: 24 de setembro de 2025.

FERES JÚNIOR, João, CAMPOS, Luiz Augusto, DAFLON, Verônica Toste, VENTURINI, Anna Carolina. Ação afirmativa: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: **EDUERJ**, 2018, 190 p. Sociedade e política collection. ISBN: 978-65-990364-7-7. <https://doi.org/10.7476/9786599036477>.

HERINGER, Rosana Rodrigues. Novas leis para o ensino superior público no Brasil: desafios à implementação. **Revista Integración y Conocimiento**, v. 2, n. 14, pp. 01-13, 2025. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://file:///C:/Users/7285/Downloads/Dialnet-NovasLeisParaOEnsinoSuperiorPublicoNoBrasil-10357168%20\(3\).pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/https://file:///C:/Users/7285/Downloads/Dialnet-NovasLeisParaOEnsinoSuperiorPublicoNoBrasil-10357168%20(3).pdf). Acesso em: 13 out. 25.

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

LEONARDI, Fabricio Gobetti; ROSA, Anderson da Silva; ANDREAZZA, Rosemarie. O Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) do ensino superior público federal: disputas políticas e efeitos sócio-históricos. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 11, p. 1-21, 2023. e025034. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpajpcglclefindmkaj/file:///C:/Users/7285/Downloads/8674402+BR.pdf>. Acesso em 21 set. 2025.

Realização



Financiamento



Apoio





12, 13 e 14 de novembro

# SEMINÁRIO INTERNACIONAL 2025

WITTKOWSKI, Jussete Rosane Trapp; MENEGHEL, Stela Maria. Políticas de Ação Afirmativa na Educação Superior brasileira: entre conquistas e negações. *A Convivência na Educação Básica e no Ensino Superior: desafios e perspectivas*

**Polyphônia**. Vol. 3, Núm. 3, nov-dez, p.130-152, 2019. Disponível em: (61) Políticas de Ação Afirmativa na Educação Superior brasileira: entre conquistas e negações. Acesso em: 21 set. 2025.

Realização



Financiamento



Apoio

