

NOVAS LEIS PARA O ENSINO SUPERIOR PÚBLICO NO BRASIL: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO

Rosana Rodrigues Heringer

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil

rosana.heringer@gmail.com

1

Dossier

Resumo

O texto traz uma reflexão sobre duas novas leis que incidem sobre o ensino superior público no Brasil: a renovação na lei de cotas (Lei 14.723/2023) e a Lei de criação da PNAES - Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei 14.914/2024). Embora representem uma atualização de políticas e programas já existentes há pelo menos 10 anos, estas duas leis abordam temáticas que ganharam importância no debate público brasileiro sobre ensino superior público, a saber: a necessidade de ampliar as políticas de inclusão e promoção da diversidade nas instituições públicas de educação superior; e a importância de desenvolver programas específicos que apoiem estudantes em maior vulnerabilidade, permitindo que tenham condições de permanecer e concluir com sucesso seus estudos. O texto traz os principais antecedentes destas medidas, além de repercussões e expectativas em termos do seu impacto futuro nas políticas de democratização no ensino superior no Brasil. Para isso, traz um contexto recente das principais mudanças no sistema de ensino superior no Brasil desde o início do século 21, apresenta algumas características atuais do sistema, identifica os principais aspectos de cada legislação abordada e reflete sobre seus desdobramentos e possíveis dificuldades de implementação das suas determinações.

Palavras chave: Brasil. Lei de Cotas. Assistência Estudantil.

Nuevas leyes para la educación superior pública en Brasil: desafíos para su implementación

Resumen: Este texto reflexiona sobre dos nuevas leyes que impactan en la educación superior pública en Brasil: la renovación de la ley de cuotas (Ley 14.723/2023) y la ley que crea el PNAES - Política Nacional de Asistencia Estudiantil (Ley 14.914/2024). Aunque representan una actualización de políticas y programas vigentes desde hace al menos 10 años, ambas leyes abordan cuestiones que han ganado relevancia en el debate público brasileño sobre la educación superior pública. Estas cuestiones son: la necesidad de ampliar las políticas de inclusión y promover la diversidad, y la importancia de desarrollar programas específicos que apoyen a los estudiantes en situación de mayor vulnerabilidad, permitiéndoles permanecer y completar sus estudios con éxito. El texto presenta los principales antecedentes de estas medidas, así como sus repercusiones y expectativas en términos de su impacto futuro en las políticas de democratización de la educación superior en Brasil. Para ello, ofrece un contexto reciente de los principales cambios en el sistema de educación superior en Brasil desde inicios del siglo XXI, presenta algunas características actuales del sistema, identifica los principales aspectos de cada legislación abordada y reflexiona sobre sus desarrollos y posibles dificultades en la implementación de sus determinaciones.

Palabras clave: Brasil. Ley de Cuotas. Asistencia Estudiantil.

New laws for public higher education in Brazil: challenges to implementation

Abstract: The text reflects on two new laws that affect public higher education in Brazil: the renewal of the quota law (Law 14.723/2023) and the Law creating the PNAES - National Student Assistance Policy (Law 14.914/2024). Although they represent an update of policies and programs that have been in place for at least 10 years, these two laws address issues that have gained importance in Brazilian public debate on federal higher education, namely: the need to expand inclusion policies and promote diversity in public higher education institutions; and the importance of developing specific programs that support students in greater vulnerability, allowing them to continue in college and successfully complete their studies. The text presents the main antecedents of these measures, as well as repercussions and expectations in terms of their future impact on higher education democratization policies in Brazil. To this end, it provides a recent context of the main changes in higher education system in Brazil since the beginning of the 21st century, presents some current characteristics of the system, identifies the main contents of each legislation and reflects on possible outcomes and difficulties in implementing their determinations.

Key words: Brazil. Quota Law. Student Support.

2

Introdução

Assim como ocorreu em outros países da América Latina, o ensino superior brasileiro teve grande expansão neste século, passando de 2,7 milhões de matrículas no ano 2000 para 9,9 milhões em 2023 (Inep, 2025). Ao longo deste período, uma das principais características para se descrever as mudanças no ensino superior brasileiro é o expressivo crescimento do setor privado lucrativo. Este setor, que já representava nos anos 1980 cerca de 60% das matrículas, experimentou um crescimento consistente e significativo principalmente após mudanças no arcabouço legal ocorridas a partir de 1997 (Heringer, 2023; Cunha, 2003), levando a proporção de matrículas no setor privado a 79% do total em 2023 (Inep, 2025).

Por sua vez, o ensino superior público, ainda que bastante minoritário, experimentou crescimento de 125% no primeiro quarto do século 21, passando de 890 mil matrículas em 2000 para 2 milhões em 2023 (Ibidem). Este crescimento deveu-se principalmente a investimentos feitos pelo governo federal, em especial durante o ciclo de governos do Partido dos Trabalhadores (PT) entre 2003 e 2016. Neste período de 14 anos foram criadas 18 novas universidades federais no Brasil, além do desenvolvimento de programas de investimentos na expansão e na melhoria da infraestrutura das

universidades federais já existentes, levando ao crescimento do número de matrículas, *campi* e cursos (Heringer, 2018; 2023). Dos 2 milhões de estudantes matriculados no ensino superior público em 2023, 1,3 milhões encontravam-se na rede federal.

Uma diferenciação importante marca as características de instituições públicas e privadas no Brasil: a diferença na proporção de oferta de ensino presencial ou a distância. Trata-se de fenômeno que experimentou crescimento significativo a partir dos anos 2000, mas que teve expansão vertiginosa a partir de 2020, chegando a 4,9 milhões de matrículas em 2023 (49% do total de matrículas em 2023) (INEP, 2025). Enquanto na rede pública o ensino continua majoritariamente presencial (94% em 2023), na rede privada com fins lucrativos (que responde por 78% das matrículas no ensino superior), 69% das matrículas são na modalidade a distância. Não por coincidência, este expressivo aumento ocorrido após 2020 teve como componente importante as consequências da pandemia de Covid-19, que ampliaram a demanda e a necessidade de atividades não presenciais, levando por tanto ao crescimento da oferta do ensino superior a distância. Mesmo após o fim da pandemia, manteve-se estável a demanda por esta modalidade de ensino, beneficiada também pela redução do custo na sua operação. Por outro lado, estabilizou-se a proporção de matrículas em cursos presenciais, mantidos, como mencionado anteriormente, fundamentalmente em instituições públicas de ensino superior.

Este texto destina-se a refletir sobre as repercussões de duas leis recentemente aprovadas (em 2023 e 2024) que incidem sobre o funcionamento do ensino superior público federal. Trata-se, portanto, de medidas que afetam 1,3 milhões de estudantes, matriculados em 121 instituições. Este destaque é importante, pois é preciso ter em mente que estamos falando de 13% dos estudantes de ensino superior no Brasil. Embora pareça pouco, vale lembrar que estes são os estudantes matriculados nas instituições de ensino superior (IES) de maior prestígio acadêmico do país, responsáveis por formar a grande maioria dos pesquisadores em nível de mestrado e doutorado em áreas importantes no campo da ciência e inovação.

3

Passemos as leis sobre as quais iremos tratar aqui. A primeira é a Lei 14.723 de 13 de novembro de 2023 que dispõe “sobre o programa especial para o acesso às instituições federais de educação superior e de ensino técnico de nível médio de estudantes pretos, pardos, indígenas e quilombolas e de pessoas com deficiência, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio ou fundamental em escola pública” (Brasil, 2023). Esta lei modifica alguns aspectos da lei sobre o mesmo assunto (Lei 12.711) aprovada em 2012, conhecida como “lei de cotas”.

A segunda lei da qual trataremos é a Lei 14.914 de 3 de julho de 2024, que institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), “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” (Brasil, 2024).

A análise das repercussões e desafios na implementação destas duas leis justifica-se pelo fato de que ambas se destinam a desenvolver mecanismos que ampliam a inclusão, o acesso e a permanência de estudantes em situação de vulnerabilidade no ensino superior. Estes estudantes em grande parte são os primeiros de suas famílias a ingressarem na universidade, em sua maioria são egressos do ensino médio em escolas públicas e enfrentam com frequência outras dificuldades para viabilizar sua permanência no ensino superior, seja pelos seus marcadores de classe ou pertencimento étnico e racial, seja por alguma condição de deficiência (Heringer et al, 2024).

Através da promulgação destas leis, o governo brasileiro sinalizou, no início da terceira década deste século, a intenção de continuar promovendo mecanismos de inclusão e democratização do acesso ao ensino superior público federal. Entende-se, com a continuidade e o aprofundamento destas políticas, que há uma intencionalidade do executivo federal, corroborada pelo Congresso Nacional, em manter políticas que procurem corrigir desigualdades históricas não apenas no acesso, mas também nas chances de conclusão do curso superior. Vale destacar que as duas leis analisadas foram promulgadas pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em seu terceiro mandato como presidente, após vitória contra o candidato de extrema direita nas eleições de 2022.

A proposta deste artigo é refletir sobre as chances e as condições necessárias para a efetiva implementação das políticas e programas previstos nestas duas leis. No que se refere à lei de cotas atualizada em 2023, é importante analisar as dificuldades enfrentadas pela grande maioria dos jovens brasileiros, que nem sempre conseguem ou se sentem motivados a ingressar no ensino superior público. No que diz respeito à Política Nacional de Assistência Estudantil, identificamos possíveis ameaças à sua implementação em função de dificuldades no âmbito orçamentário e fiscal, e de pressão de grupos de interesse pela redução do gasto público, reduzindo, portanto, a alocação de recursos públicos para programas com esta finalidade.

Trataremos com mais detalhes destas duas leis e seus desafios de implementação ao longo deste texto. O artigo é composto por cinco seções, incluindo esta introdução. A continuação, apresentamos os antecedentes e as características principais da Lei 14.723/2023. Seguidamente, apresentamos os mesmos aspectos referentes à Lei 14.914/2024. Posteriormente, fazemos uma análise sobre os desafios à implementação das duas leis e, por último, apresentamos as considerações finais.

4

Nova lei de cotas: após onze anos, a busca pelo aperfeiçoamento

Neste item abordaremos os antecedentes e as principais características da Lei 14.723/2023, que consiste em uma atualização da primeira Lei de Cotas, a Lei 12.711, sancionada pela Presidenta Dilma Rousseff em 2012. A aprovação da primeira lei se deu após muitos anos de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, motivada pelo avanço no debate sobre a ampliação do acesso de pretos e pardos ao ensino superior. No início de 2004, o Ministério da Educação entregou à Casa Civil uma proposta de Medida Provisória que autorizava as universidades públicas a adotarem cotas. Após alguns dias de indefinição, foi divulgado no fim de janeiro de 2004 que o Presidente Lula havia decidido encaminhar a proposta ao Congresso, na forma de projeto de lei, a fim de promover maior debate sobre o assunto.

Este projeto de lei se juntou a outros que já haviam sido apresentados no Congresso, levando a uma tramitação ao longo de 13 anos que resultou na aprovação da Lei 12.711, de 29 de agosto de 2012, conhecida como “Lei de Cotas”, que instituiu cotas nas instituições federais de ensino. A lei estipulava que até 2016 pelo menos 50% das vagas das instituições federais de educação superior fossem reservadas para estudantes de escola pública. Dentro deste percentual, também foram levados em conta a renda familiar e a autoclassificação racial, definindo um percentual de cotas para pretos, pardos e indígenas de acordo com a sua presença em cada unidade da federação, seguindo os dados do IBGE. Em 2016 houve uma atualização da lei com a inclusão da reserva de vagas para pessoas com deficiência. É relevante lembrar, porém, que antes mesmo da aprovação desta lei, várias IES estaduais e federais já adotavam reserva de vagas para estudantes de escola pública, pretos e

pardos e de menor renda, chegando-se ao número de 115 instituições públicas de educação superior com algum tipo de reserva de vagas em 2012 (Heringer, 2014).

Por ocasião dos 10 anos de implementação da Lei de Cotas no Brasil, realizamos um estudo nacional que apontou como principal conclusão que seu impacto foi extremamente positivo em todos os sentidos (Heringer & Carreira, 2022). Podemos reconhecer que as políticas de ação afirmativa e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior brasileiro contribuíram decisivamente para “mudar a cara” da universidade, tornando-a mais próxima do retrato da população brasileira como um todo.

Destacamos como um dos efeitos destas políticas, por exemplo, que a proporção de estudantes matriculados em universidades federais que ingressaram por alguma reserva de vaga passou de 6% em 2010 para 35% em 2019 (Heringer & Carreira, 2022). As políticas de ação afirmativa, conjugadas à expansão de vagas, possibilitaram, entre outros resultados, o aumento expressivo da presença de estudantes de menor renda, de escola pública, de autodeclarados pretos, pardos e indígenas e de pessoas com deficiências nas universidades federais. Tal aumento foi verificado em relação à proporção destes estudantes no conjunto das matrículas e quando se analisa carreiras específicas, incluindo as mais seletivas (Heringer & Carreira, 2022; Mello & Senkevics, 2020). Os dados do Censo da Educação Superior 2023 indicam que, naquele ano, 38,8% dos 311.363 ingressantes em IES federais foram admitidos através de reserva de vagas (Inep, 2024).

A lei de cotas de 2012 previa uma revisão dez anos após a sua vigência. Entretanto, ao se completarem 10 anos, o Brasil era governado por Jair Bolsonaro, um presidente de extrema direita que em mais de uma ocasião manifestou-se contrário às políticas de ação afirmativa, principalmente com recorte étnico-racial (Heringer, 2024). Por conseguinte, não foi realizada nenhuma avaliação sobre a implementação da lei por parte do governo federal. Ao mesmo tempo, vários parlamentares aliados do governo naquele momento apresentaram projetos de lei no Congresso Nacional que pretendiam suprimir ou reduzir os programas de reserva de vagas nas IES públicas. Dada a conjuntura política desfavorável naquele momento, os congressistas que eram a favor da continuidade das cotas optaram por não dar andamento à revisão da lei.

Apenas em 2023, num novo contexto político, foi retomada a discussão sobre a renovação da lei de cotas. No Congresso Nacional, a nova legislatura, embora majoritariamente de perfil conservador, contou com a presença de parlamentares combativos que priorizaram em seus primeiros meses de mandato temas de interesse público. A discussão teve início a partir do projeto de lei 5384/2020, de autoria dos deputados Maria do Rosário (PT-RS), Benedita da Silva (PT/RJ), Damião Feliciano (PDT/PB) e outros 52 deputados. Em março de 2023, a deputada federal Dandara Tonantzin (PT-MG) assumiu a relatoria do projeto. Como parte da tramitação, foram realizadas audiências públicas no Congresso Nacional que contribuíram para aperfeiçoamentos da Lei decorrentes das demandas de diferentes atores sociais, incluindo organizações dos movimentos negro, indígena e quilombola, e considerando recomendações de estudos nacionais. A nova Lei de Cotas, foi sancionada pelo presidente Lula em novembro de 2023.

A nova lei possui algumas inovações em relação à anterior. Podemos sintetizar as mudanças feitas na lei anterior em dez pontos, apresentados aqui em quatro grandes grupos, a saber: a) mudanças em relação ao público do programa; b) mudanças em relação aos mecanismos de implementação; c) mudanças em relação ao monitoramento das ações afirmativas; d) inovações. No que se refere ao público a que se destina o programa de ações afirmativas, a principal mudança diz respeito à inclusão de estudantes quilombolas entre os grupos beneficiados, ao lado dos pretos, pardos e indígenas, estudantes de menor renda, de escola pública e com deficiência. Tal medida atende a uma demanda de reconhecimento da especificidade étnica e cultural deste grupo, ainda pouco contemplado em políticas direcionadas.

Ainda no que se refere ao público destinatário do programa de ação afirmativa, a nova lei redefiniu o recorte de renda, reduzindo de 1,5 para 1 salário-mínimo mensal *per capita* o limite máximo de renda neste tipo de reserva de vagas. Ao fazê-lo, os legisladores foram atentos ao fato já identificado em vários estudos que apontam a necessidade de maior focalização nos estudantes mais pobres, para que a política de fato contribua para reduzir desigualdades socioeconômicas de acesso.

Em relação aos mecanismos de implementação, o mais notável avanço da nova lei em relação à anterior é a disponibilização das vagas de ampla concorrência para todos os estudantes que concorrem no Sisu (Sistema de Seleção Unificado). Esta medida faz com que os candidatos beneficiados por ações afirmativas concorram às vagas reservadas apenas se não forem aprovados na seleção geral. Como vários pesquisadores e ativistas desse campo têm enfatizado, esta medida permite que as cotas sejam “um piso e não um teto”, alargando as possibilidades de ingresso dos estudantes beneficiados pelas ações afirmativas.

6

A nova lei também estabelece nova definição das formas de seu monitoramento e avaliação, com a previsão de acompanhamento e avaliação pelo Ministério da Educação, juntamente com outras instâncias do Governo Federal, com previsão de avaliação a cada dez anos e divulgação de relatórios anuais de acompanhamento.

Por fim, em relação ao que chamamos de inovação, trazemos dois aspectos específicos que vêm sendo debatidos por especialistas e já implementados em diversas instituições de educação superior. O primeiro se refere à previsão de adoção de políticas de ação afirmativa nos programas de pós-graduação *stricto sensu*. Esta previsão formaliza a recomendação que o Ministério da Educação e Cultura (MEC) havia feito em 2016, orientando a adoção destes programas e integrando-os com o conjunto das ações afirmativas no ensino superior.

A outra medida prevê a prioridade para o recebimento de assistência estudantil por estudantes cotistas que se encontrem em situação de vulnerabilidade no momento do ingresso no Ensino Superior. Embora saibamos que esta e outras medidas estão sujeitas à disponibilidade orçamentária, destacamos a importância desta orientação que visa possibilitar aos grupos beneficiados no ingresso no ensino superior o necessário apoio à permanência na universidade.

Observamos, portanto, que um importante arcabouço legal foi estruturado para promover o melhor cumprimento das metas de democratização do ensino superior, com vistas a inclusão de mais estudantes de grupos socialmente vulneráveis. Passamos agora a apresentação dos antecedentes e principais características da lei que criou a PNAES.

Lei do PNAES: consolidação de uma política de permanência e assistência estudantil

Nesta seção trataremos da Lei 14.914 de 2024, abordando seus antecedentes e principais características. Cabe mencionar que esta lei transforma o PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil, criado em 2010, em uma política permanente. No decreto de criação do programa apontavam-se os seguintes objetivos: “I – democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal; II – minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior; III – reduzir as taxas de retenção e evasão; e IV – contribuir para a promoção da inclusão social pela educação” (Brasil, 2010).

O PNAES definia ações em diferentes áreas: moradia; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esportes; educação infantil para filhos de estudantes; acesso; participação e aprendizagem de estudantes portadores de deficiência (Brasil, 2010).

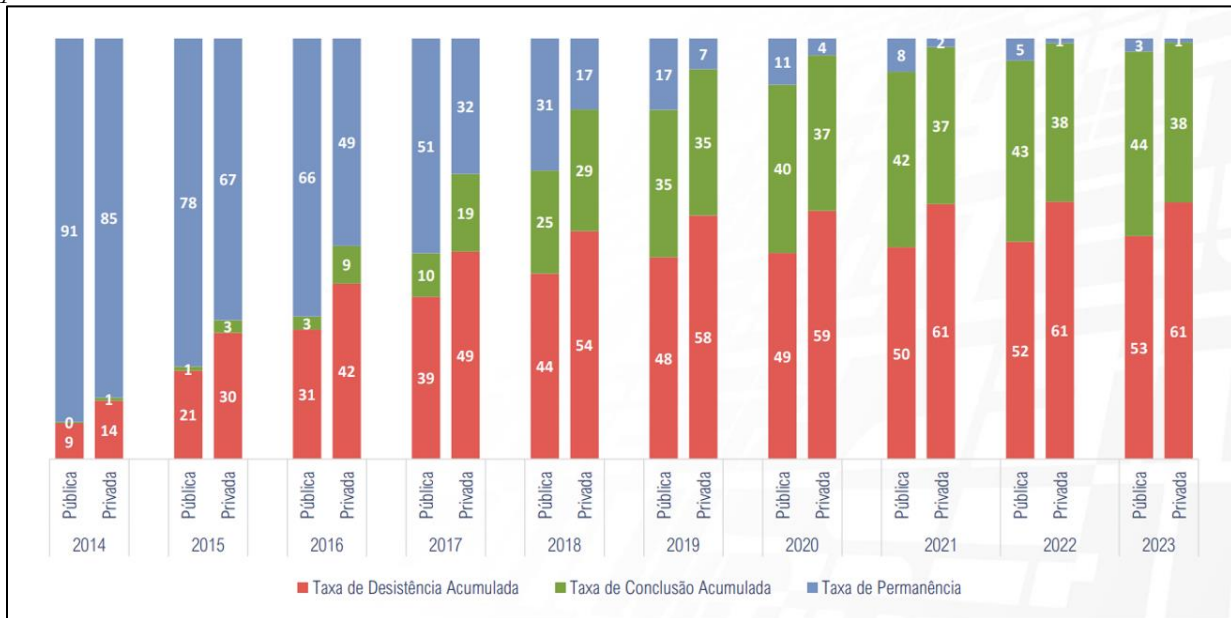
Ao longo de mais de uma década o PNAES possibilitou a transferência de um importante volume de recursos para as universidades e outras instituições federais de ensino superior, a fim de que elas pudessem ampliar seus programas de apoio aos estudantes. Estes programas concentraram-se principalmente em iniciativas de apoio financeiro através de bolsas, auxílio alimentação, auxílio transporte e auxílio moradia. Além disso, também possibilitaram, ainda que em um menor número de instituições, a assistência aos estudantes através de apoio à saúde, à participação em eventos científicos, à inclusão digital, entre outras ações (Vargas & Heringer, 2016; Heringer et al, 2024).

O PNAES de 2010 também incluía na sua concepção de assistência estudantil políticas que ampliam o escopo destas ações, trazendo, por exemplo, o apoio pedagógico como uma das formas de ampliar as condições de permanência dos estudantes, para além das dificuldades financeiras (Dias et al., 2020).

A transformação daquele programa criado no âmbito do Ministério da Educação em uma política permanente (que também manteve a sigla PNAES) era uma reivindicação dos gestores das IES federais e das equipes técnicas que atuam no campo dos assuntos estudantis, partindo de uma compreensão de que este conjunto de ações consiste em uma importante estratégia de prolongamento da escolarização dos estudantes em situação mais vulnerável no ensino superior, aumento de suas chances de conclusão do curso. Tal preocupação procura incidir diretamente em um dos principais gargalos atuais do ensino superior brasileiro, tanto público quanto privado: as altas taxas de abandono e evasão, como é exemplificado no gráfico abaixo, extraído da síntese do Censo da Educação Superior de 2023 (INEP, 2024). Diante deste quadro, é compreensível que um dos objetivos do PNAES seja exatamente “reduzir as taxas de retenção e de evasão na educação pública federal” (Brasil, 2024).

Gráfico 1

Evolução dos indicadores de trajetória dos estudantes no curso de ingresso em 2014, por rede de ensino brasil, 2014-2023.



Fonte: Reprodução de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2024). Apresentação do Censo da Educação Superior 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf Acesso em: 09 jul 2025.

Entre as novidades presentes na Lei do PNAES de 2024 encontra-se a maior ênfase em programas de apoio acadêmico, voltados para a melhoria do desempenho dos estudantes, em ações combinadas com a chamada assistência em termos financeiros e materiais. Há um reconhecimento por parte dos formuladores da lei de que a permanência estudantil se realiza tanto através do auxílio financeiro quanto do apoio acadêmico e simbólico, este último entendido como a adoção de mecanismos que favoreçam o senso de pertencimento e a inclusão plena de todos/as os/as estudantes, sem discriminação. (Heringer, 2022; Heringer et al, 2024). Neste sentido, além do objetivo inicial que já constava do decreto de 2010, onde se lê: “contribuir para a promoção da melhoria de desempenho acadêmico, de inclusão social pela educação e de diplomação dos estudantes”, foi acrescido na lei o seguinte objetivo: “estimular as iniciativas de formação, extensão e pesquisa específicas para a área de assistência estudantil” (Brasil, 2024).

O PNAES também sinaliza a necessidade de “viabilizar a igualdade de oportunidades, de contribuir para a melhoria do desempenho acadêmico e de agir, preventivamente, nas situações de risco de retenção e de evasão decorrentes da insuficiência de condições financeiras ou de outras hipossuficiências associadas à situação de vulnerabilidade social” (Brasil, 2024). Além disso, inova ao criar um programa específico de atenção à saúde mental dos estudantes, direcionando ações para um tema que ganhou grande repercussão recente, principalmente após a pandemia de Covid-19 e seus efeitos (Crespo, 2024).

No artigo 5º dá lei há a previsão de apoio específico direcionado a “beneficiários de políticas de ação afirmativa estabelecidas na legislação.” Em seguida relacionada um conjunto de critérios para definição do público a que se destina a política, podendo haver ou não sobreposição entre estas diferentes determinações, que incluem renda familiar, ser egresso de escola pública, ser beneficiário de reserva de vagas, ser estudante com deficiência. Neste aspecto, o PNAES vai ao encontro de orientação já prevista na lei de cotas de 2023, que determina a prioridade a estudantes cotistas que se encontrem em situação de vulnerabilidade no momento do ingresso no Ensino Superior para o recebimento de assistência estudantil (Brasil, 2023).

Por fim, ainda como uma inovação do PNAES, encontra-se a orientação para que esta política seja 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” (Brasil, 2024).

Na próxima seção vamos apresentar algumas reflexões referentes ao desafio da plena implementação das diretrizes destas duas leis no atual contexto do ensino superior público no Brasil.

Reflexão sobre os desafios à implementação destas leis

Após a apresentação dos antecedentes e principais características das duas leis, passamos a um exame de alguns desafios colocados à sua plena implementação. O objetivo aqui não é realizar uma análise de impacto de cada legislação, o que extrapolaria o alcance deste artigo. Ainda assim, é importante observarmos o quanto os objetivos preconizados nestas duas leis, voltadas para a democratização do ensino superior, tem condições, no contexto atual, de serem plenamente cumpridos.

9

No que se refere a lei de cotas de 2023, o texto legal está no seu segundo ano de implementação e efetivamente promoveu ingresso maior de estudantes cotistas e também de estudantes com perfil de cotistas, que conseguiram ingressar pela ampla concorrência, pois obtiveram desempenho suficiente para este ingresso, seguindo a nova orientação legal.

Um outro aspecto a ser mencionado é que, até meados de 2025, havia pouca informação disponível sobre os mecanismos de monitoramento destinados a acompanhar a implementação da lei, como previsto no texto legal (relatórios anuais e avaliação a cada 10 anos). Observa-se que o Ministério da Educação, através do seu órgão de pesquisa, o Inep, tem avançado na construção e divulgação de indicadores voltados ao monitoramento do Plano Nacional de Educação, no qual destaca-se a meta 12 referente à expansão do ensino superior, porém não há informação disponível sobre o monitoramento específico da lei de cotas, traduzido na divulgação de relatórios anuais e divulgação de indicadores específicos.

No que se refere ao ambiente interno das universidades, observa-se que ainda há desafios para a plena inserção dos estudantes cotistas ou com perfil equivalente no ensino superior. Tais dificuldades ocorrem principalmente nos cursos mais seletivos em que, mesmo após mais de dez anos de ações afirmativas, os estudantes de menor renda, pretos e pardos ainda são minoria. Diversos estudos qualitativos que tem sido realizados em universidades específicas trazem elementos que ilustram estas dificuldades (Souza e Borges, 2020; Assis, 2019; Oliveira, 2019; Reis, 2017). Em pesquisa

realizada pelo LEPES e Ação Educativa em 2021 e 2022 também observamos estas dificuldades em nossos estudos de caso em seis universidades federais (Heringer & Carreira, 2022).

Tais dificuldades se relacionam com aspectos enfrentados pelos estudantes cotistas, ou com perfil semelhante, quando defrontados com a estrutura curricular e com as práticas administrativas e docentes. Tal aspecto também tem sido observado nas diferentes pesquisas mencionadas anteriormente. A constatação é de que as cotas não bastam para transformar internamente as universidades. São necessárias mudanças curriculares que possibilitem a diversificação dos autores estudados, dos temas de pesquisa e a inclusão de diferentes perspectivas teóricas que dialoguem de forma mais próxima com o universo social e cultural da maioria dos estudantes. Ao mesmo tempo, faz-se necessário a construção de políticas institucionais de letramento racial, que possibilitem o acesso ao conhecimento sobre antirracismo e diversidade cultural a todos que fazem parte da comunidade universitária, levando a mudanças de comportamento e à punição de práticas racistas e preconceituosas em qualquer instância das universidades.

No que se refere a lei de criação da PNAES, passado o primeiro ano de promulgação da lei, o texto ainda não havia sido regulamentado. Apresentou-se uma demanda por esta regulamentação por parte dos gestores e operadores das ações de assistência estudantil, a fim de melhor definir os parâmetros de atuação deste setor e aprimorar a definição referente à elegibilidade dos beneficiários.

Ainda no campo da operacionalização das ações da PNAES, um tema em particular apresenta-se como urgente: a questão da disponibilidade de recursos orçamentários para a viabilização desta política. Dados atualizados em meados de 2025 apontavam que, em 2024, “o orçamento discricionário das universidades federais, excluídos os benefícios pagos a servidores, somou R\$ 5 bilhões, valor inferior aos R\$ 6,7 bilhões de 2016 e aos R\$ 5,5 bilhões de 2019”. Este orçamento destina-se ao custeio de contas básicas como água e luz, a limpeza dos centros de ensino, manutenção e assistência estudantil. Como viabilizar o alcance das ações de permanência e assistência estudantil com as restrições orçamentárias impostas às IES federais? A situação é dramática, levando a um risco de redução significativa do número de beneficiários destas ações, comprometendo o impacto dessas medidas no médio prazo.

Considerações finais

Este artigo teve como objetivo apresentar os antecedentes, as principais características e os desafios para a implementação de duas novas leis que incidem sobre o ensino superior público brasileiro, a lei de cotas revisada (Lei 14.723/2023) e a Lei de criação da Política Nacional de Assistência Estudantil (Lei 14.914/2024).

Como foi possível observar a partir dos dados e das análises apresentadas, as duas leis tiveram, entre suas motivações, a buscar por maior equidade no acesso e permanência na educação superior pública federal no Brasil. Seus idealizadores buscaram garantir através desta legislação o aperfeiçoamento e a consolidação de políticas voltadas para o ingresso e a melhoria das condições de permanência de estudantes pertencentes a grupos sub-representados no ensino superior público brasileiro.

A Lei de Cotas revisada permitiu maior focalização da reserva de vagas para estudantes beneficiados com menor renda (renda familiar até 1 salário-mínimo per capita). Também incluiu entre os beneficiários da lei estudantes quilombolas, além de expandir o alcance da reserva de vagas para a pós-graduação.

A Lei de criação da PNAES possibilitou o estabelecimento de forma mais permanente de um programa criado em 2010, destinado a oferecer apoio a estudantes em situação de vulnerabilidade. A lei de 2024 manteve as ações previstas no decreto de 2010. Além disso, ampliou os programas de assistência e permanência estudantil para outras áreas; deu maior ênfase ao apoio acadêmico; explicitou a relação entre assistência estudantil e redução da evasão e desistência e estabeleceu uma articulação entre a assistência estudantil e programas de transferência de renda.

Após observarmos as inovações e determinações de cada legislação, buscamos refletir sobre suas condições de implementação. Reafirmamos a relevância e a necessidade das leis descritas, demonstrando sua relevância para uma efetiva democratização do ensino superior público no Brasil. Entretanto, afirmamos que, para cumprir plenamente seus objetivos, estas leis precisam ser acompanhadas de outras medidas. Embora relevantes no seu mérito e na sua intencionalidade, estas leis enfrentam desafios quanto a sua plena implementação, em função de fatores que extrapolam as determinações enunciadas nos textos legais.

Para além das questões que foram apontadas ao longo do texto, que evidenciam desafios colocados à plena democratização do ensino superior brasileiro, trazemos aqui como reflexão mais geral algumas preocupações que abrangem não apenas a realidade específica dos estudantes cotistas ou de grupos sub-representados no ensino superior, mas que dizem respeito ao próprio lugar que a universidade ocupa hoje no imaginário social e no universo de expectativas da juventude brasileira e da população em geral.

Em primeiro lugar, consideramos que o ensino superior no Brasil precisa se manter relevante. Mais estudantes, principalmente aqueles vindos de famílias negras e de menor renda, precisam reconhecer o ensino superior como um caminho de formação profissional, de abertura de oportunidades, de aquisição de conhecimentos significativos, de ampliação de horizontes. Este reconhecimento hoje é abalado pelos apelos fantasiosos de enriquecimento rápido propagados através das redes sociais, que tendem a subestimar o lugar que a escolarização ampliada ainda continua a ter nas chances de maior ganho salarial.

Destacamos também que o ensino superior público e de qualidade, mesmo após as mudanças resultantes da expansão e das cotas, precisa ser mais acessível. É necessário melhorar a preparação no Ensino Médio e no Ensino Fundamental, ampliar a motivação para o ingresso, tornar o ensino superior melhor distribuído geograficamente, com maior infraestrutura para acolher os alunos na sua diversidade.

Por fim, o ensino superior público precisa ser, ao mesmo tempo, mais diverso e menos desigual. Isto significa ter diferentes ofertas de formação e formatos de curso, ter mais flexibilidade curricular e não reproduzir no seu ambiente interno as desigualdades externas. Como afirmam Honorato e Borges (2024), “se mulheres e negros/as têm, hoje, mais oportunidades de chegar a uma graduação, eles têm se concentrado em nichos que conferem menores retornos econômicos, de status e poder

na sociedade”. É importante construir estratégias para reduzir hierarquias entre IES e entre cursos, fazendo com que todos os estudantes que concluem esta etapa de formação possam ter oportunidades iguais de inserção no mercado de trabalho. Juntamente a este aspecto da transição para o mercado de trabalho identificamos a necessidade de redução das altas taxas de evasão ainda presentes.

Concluimos chamando a atenção para a necessidade de refletirmos de forma mais abrangente sobre a universidade pública no Brasil, sua persistente seletividade, sua dificuldade de manter a atratividade em várias carreiras, a estratificação horizontal existente no seu interior, sua responsabilidade social em termos nacionais, regionais e locais e sua capacidade de fornecer um aporte crítico e consistente para pensar os grandes problemas nacionais e contribuir para a sua superação. Todas estas questões dizem respeito ao ambiente institucional e acadêmico no qual os estudantes de primeira geração, de menor renda, pretos, pardos e indígenas ingressam e onde se espera que terão condições plenas de realizar e concluir com êxito sua formação universitária, num ambiente acolhedor, diverso e democrático.

Referências

- Assis, R. M. P. de. (2019). Afiliação social do estudante cotista da UFRGS: uma análise da permanência a partir das dinâmicas relacionais. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul.
- Brasil. (2010). Decreto nº 7.234. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. 19 de julho de 2010
- Brasil (2012). Lei 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.
- Brasil. (2023). Lei 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 nov. 2023.
- Brasil. (2024). Lei 14.914, de 03 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 jul 2024.
- Crespo, B. D. (2024). O mundo que deixamos em 2020 não existe mais: Análise das respostas institucionais aos desafios da pandemia no ensino superior. Dissertação. Faculdade de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, UFRJ.
- Cunha, L. A. (2003). O ensino superior no octênio FHC. *Educação e Sociedade*, 24(82), 37-61.
- Heringer, R. (2014). Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. *Tomo*, 1, 13-29.
- Heringer, R. (2018). Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, 19(7), 17.
- Heringer, R. (2021). Políticas para a educação superior pública nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro. Em *Webdossiê: 2 anos de Bolsonarismo*. Fundação Heinrich Boell, 2021. <https://br.boell.org/pt-br/webdossie-2-anos-de-bolsonarismo>
- Heringer, R. (2022). Políticas de acesso e permanência na Universidade do Texas, Austin (EUA): elementos para reflexão sobre o caso brasileiro. *Educar em revista*, 38, 789-802.
- Heringer, R. (2023). Expansão e transformações do ensino superior no Brasil a partir da redemocratização (1985-2022). In: Osti, A.; Fior, C.; Canal, C. P. P.; Almeida, L. S. (org.). *Ensino superior: mudanças e desafios na perspectiva dos estudantes*, pp. 13-40. São Carlos: Pedro & João.

Heringer, R. (2024). Educação superior brasileira sob o governo Bolsonaro (2019-2022): reflexões sobre um passado grotesco. In: Leite, R de C. N.; Santos, G. Gonçalves dos; Sampaio, S. (organizadoras). *Observatório da vida estudantil: desigualdades e racismos: outras miradas*. Salvador: EDUFBA.

Heringer, R., & Carreira, D. (Orgs.) (2022). 10 anos da Lei de Cotas: Conquistas e perspectivas. Faculdade de Educação da UFRJ/ Ação Educativa.

Heringer, R.; Dias, C. E. S. B.; Toti, M. C. S., Prado, R M. M. O. (2024). Do acesso a permanência estudantil: políticas de apoio material, acadêmico e simbólico no Brasil. Rio de Janeiro: LEPES/ Ação Educativa. Disponível em: <https://lepesufrj.org.br/2025/04/09/do-acesso-a-permanencia-estudantil-politicas-de-apoio-material-academico-e-simbolico-no-brasil/> Acesso em: 09 jul 2025.

Honorato, G.; Borges, E. (2024). Tendências da expansão e da democratização do sistema de educação superior no Brasil, 2000-2020. In: *Acesso e permanência no ensino superior: Argentina, Brasil e Chile*. Heringer, R.; Honorato, G. (organizadoras). Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, FE, LEPES.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (2024). Apresentação do Censo da Educação Superior 2023. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/curso_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf Acesso em: 09 jul 2025.

Mello, U. M.; Senkevics, A. (2020). S. Os cursos de graduação das universidades federais antes e depois das cotas. In: Barbosa, M. L. O (org.). *A expansão desigual do ensino superior no Brasil*, pp. 83-108.1. Ed. Curitiba: Appris, 2020.

Oliveira, D. P. S. de. (2019). Política educacional das cotas, cultura institucional e discursos docentes da Faculdade de Medicina/UFRJ. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação em Ciências e Saúde, do Instituto Nutes de Educação em Ciências e Saúde da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Reis, D. B. (2017). Curso de Branco: uma abordagem sobre o acesso e a permanência de estudantes de origem popular nos cursos de saúde da UFRB. *Revista Contemporânea de Educação*, 12, 31-50.

Senkevics, A. S. (2021). A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. *Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais*, 3(4), 200-246. <https://doi.org/10.24109/27635139.ceppe.v3i4.4892>

Souza, T. B.; Borges, E. H. N. (2020). A estigmatização de cotistas como efeito não pretendido da implementação da política pública de cotas. *Revista Administração Educacional*, 11(1), 26-142.

Vargas, H.M., & Heringer, R. (2016). Políticas de permanência e assistência estudantil nas universidades federais brasileiras: uma análise a partir dos websites. Em G. Carmo. *Sentidos da permanência na educação: o anúncio de uma construção coletiva*, pp. 175-198. Editora Tempo Brasileiro.

Breve biografia do autor

Doutora em Sociologia (IUPERJ), professora e pesquisadora da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FE/UFRJ). Coordena o Laboratório de Estudos e Pesquisas em Educação Superior (LEPES/UFRJ). Desenvolve pesquisas sobre políticas públicas, ações afirmativas e ensino superior no Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9033-2823>