

André Pires
Atilio Catosso Salles
Marcelo Augusto Scudeler
Rafael Ângelo Bunhi Pinto
(organizadores)

Entre o Acesso e a Permanência:

**Políticas e Transformações
no Ensino Superior**



**ENTRE O ACESSO E A PERMANÊNCIA:
políticas e transformações no ensino superior**

Reitor e Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa (PROPG):

José Martins de Oliveira Jr.

Pró-Reitor Administrativo, de Inovação e de

Internacionalização (PROADIN): Rogério Augusto Profeta

Pró-Reitor de Graduação, Assuntos Estudantis e Extensão

(PROGRADE): Fernando de Sá Del Fiol

Direção editorial: Rafael Ângelo Bunhi Pinto

Editores assistentes: Silmara Pereira da Silva Martins; Vilma Franzoni

Conselho editorial

Daniel Bertoli Gonçalves

José Martins de Oliveira Júnior

José Renato Polli

Luiz Paulo Ribeiro

Marcelo Augusto Scudeler

Marco Vinicius Chaud

Maria Ogécia Drigo

Rafael Augusto Moreira

Vidal Dias da Mota Junior

Editora da Universidade de Sorocaba (Eduniso)

Biblioteca "Aluísio de Almeida"

Rodovia Raposo Tavares KM 92,5

18023-000 – Jardim Novo Eldorado

Sorocaba | SP | Brasil

Fone: (15) 21017018

E-mail: eduniso@uniso.br

Site: <https://editora.uniso.br>

Reitor da Universidade do Vale do Sapucaí

Prof. Dr. José Dias da Silva Neto

Vice-Reitora da Universidade do Vale do Sapucaí

Profa. Dra. Joelma Pereira de Faria Nogueira

Pró-Reitor de Pós-Graduação e Pesquisa

Prof. Dr. Atilio Catosso Salles

Diretor Administrativo

Prof. Me. Julio César da Silva Tavares

Pró-Reitora de Graduação

Profa. Dra. Joelma Pereira de Faria Nogueira

Pró-Reitora de Extensão e Assuntos Comunitários

Profa. Me. Silvia Mara Tasso

Direção editorial: Atilio Catosso Salles e Marcelo Augusto Scudeler

Comitê Editorial

Alberto de Vitta

Ana Beatriz Alkmim Teixeira Loyola

Ludmilla Maria Lino Costa

Michelle Ferreira Correa

Rodrigo Rios Faria de Oliveira

Editora da Universidade do Vale do Sapucaí - UNIVÁS

Avenida Pref. Tuany Toledo, 470

CEP 37554-210 - Pouso Alegre, MG

E-mail: editoraunivas@univas.edu.br

www.univas.edu.br

André Pires
Atilio Catosso Salles
Marcelo Augusto Scudeler
Rafael Ângelo Bunhi Pinto
(organizadores)

**ENTRE O ACESSO E A PERMANÊNCIA:
políticas e transformações no ensino superior**

Eduniso
Sorocaba/SP
2026

©2026 Entre o acesso e a permanência: políticas e transformações no ensino superior.

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que citada a fonte. Todos os direitos desta edição estão reservados aos autores.



4.0 internacional

Créditos

Capa: Thamíres Mayara Pereira

Normalização: Vilma Franzoni

Diagramação: Silmara Pereira da Silva Martins

Ficha Catalográfica

Entre o acesso e a permanência : políticas e transformações no ensino superior / organização, André Pires, Atilio Catosso Salles; Marcelo Augusto Scudeler, Rafael Ângelo Bunhi Pinto. – Sorocaba, SP: Eduniso; Pouso Alegre, MG: EdiUnivás, 2026. 291p.

Publicação digital (e-book) em formato PDF
e-ISBN: 978-65-89550-38-9

DOI: <https://doi.org/10.22482/eduniso.75>

1. Ensino superior - Brasil. 2. Ensino superior – Brasil – Políticas públicas. I. Pires, André. II. Salles, Atilio Catosso. III. Scudeler, Marcelo Augusto. IV. Pinto, Rafael Ângelo Bunhi.

André Pires
Atilio Catosso Salles
Marcelo Augusto Scudeler
Rafael Ângelo Bunhi Pinto
(organizadores)

**ENTRE O ACESSO E A PERMANÊNCIA:
políticas e transformações no ensino superior**

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....7

André Pires, Atilio Catosso Salles, Marcelo Augusto Scudeler,
Rafael Ângelo Bunhi Pinto

LEI DE COTAS PARA ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: NOTAS SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA NOS ÚLTIMOS 10 ANOS.....16

Ângela Cristina Cancian de Jesus Andrade, Michael Eric de
Toledo, Patrícia Miranda Ribeiro, Paula Munhoz de Barros

O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DE INSTRUMENTOS E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: semelhanças e DIFERENÇAS ENTRE O ENEM (BRASIL) E O GAOKAO (CHINA).....52

Ana Laura Pineda Pietrobon da Silva, Marcela Modesto Fermino

POLÍTICAS DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: PROUNI E FIES83

Leila Regina Oliveira Chinelatto, Paulo César Siqueira

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: ENTRE O IDEAL NORMATIVO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO..... 118

Ana Rosa Rezende, Helena de Carvalho Fernandes, Jefferson
Silveira Barbosa

**A SAÚDE MENTAL DOS DOCENTES DO ENSINO
SUPERIOR NO BRASIL: FATORES DE RISCO,
ATENÇÃO PSICOSSOCIAL E MARCOS NORMATIVOS** 150

Celso Theodorico Gomes, Débora Cabral Nunes Polaz, Paulo
Eduardo Bispo dos Santos Prado, Rúbia Tatiana Santana de
Souza Frederico

**LICENCIATURAS EaD NO BRASIL: EXPANSÃO,
BUSCA POR QUALIDADE E O NOVO MARCO
REGULATÓRIO (2024-2025) 186**

Vanessa Lopes Eufrázio, Edi Jane Mota Pédra, Tarcísio Jorge
Bezerra, Luis Gustavo Maganhato

**DIRETRIZES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES:
UMA ABORDAGEM CRÍTICA DA LDB/1996 E DA
RESOLUÇÃO CNE/2024 224**

Erika Beatriz Ramos Ferreira, Francine de Oliveira Palma,
Elisangela Marcela Beilfuss

**PRÁTICAS EDUCATIVAS NO ENSINO SUPERIOR:
FORMAÇÃO PEDAGÓGICA DOCENTE E DESAFIOS
CONTEMPORÂNEOS..... 253**

Rosa Maria Felipe Araújo, Sandra Almeida, Suely de Cássia
Antunes de Souza

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES 286

APRESENTAÇÃO

No início do século XXI, uma cesta de políticas e de ações relacionadas ao ensino superior viabilizaram o processo de expansão e de massificação desta etapa de ensino. O Plano Nacional de Educação (2000-2010), ao estabelecer um conjunto de metas para as matrículas no sistema de ensino superior, estimulou os entes federativos, notadamente os governos federais e os estaduais, a buscarem ações para ampliar as instituições, cursos e vagas. Dois conjuntos de políticas, um voltado para o setor privado e outro para o público, potencializaram a forte expansão observada nas duas primeiras décadas do século XXI. Do lado do segmento privado, a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni), em 2005, e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) em 1999, com suas importantes reformulações em 2007 e 2010. Para o segmento público, a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), em 2007, da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, em 2008, assim como a Lei de Cotas de 2012 que expandiram as matrículas e

diversificaram o acesso às Universidades públicas. O resultado foi marcante. De 2000 a 2024, a matrícula nos cursos de graduação aumentou 380%. Passou de 2,6 milhões de estudantes para mais de 10 milhões em 2024.

Pensar os desafios que se colocam neste contexto de expansão, que inclui, mas mantém desigualdades relacionadas ao acesso às instituições, cursos, turnos e modalidades de ensino, impulsionado pelo setor privado (com forte dependência do setor público) e, mais recentemente, concentrada em poucas instituições e na modalidade educação a distância é um dos propósitos deste livro.

Fruto de uma parceria entre o Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Sorocaba (Uniso) e o Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade da Universidade do Vale do Sapucaí (Univás), este livro resulta de pesquisas desenvolvidas de forma conjunta e em rede, envolvendo docentes e discentes de ambos os programas, por meio de uma disciplina ofertada no segundo semestre de 2025.

O capítulo 1, "Lei de Cotas para acesso às universidades públicas brasileiras: notas sobre a produção

acadêmica nos últimos 10 anos", de Ângela Cristina Cancian de Jesus Andrade, Michael Eric de Toledo, Patrícia Miranda Ribeiro e Paula Munhoz de Barros, insere-se no debate sobre a política de reserva de cotas para o acesso às universidades públicas brasileiras (sociais, raciais e PcD), que completou 10 anos de existência em 2012, analisando as tensões e os avanços na democratização do Ensino Superior em relação à reparação de desigualdades históricas no Brasil. O capítulo visa analisar os estudos produzidos sobre o ingresso de estudantes por meio da política de cotas, implementada em 2012, e sistematizar informações relevantes sobre as modalidades de subcotas previstas na legislação a partir de pesquisa bibliográfica. Os autores destacam os avanços significativos na inclusão de grupos historicamente sub-representados, mas também sinalizam para desafios persistentes, como fraudes nas cotas raciais e a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de permanência estudantil.

Na sequência, Ana Laura Pineda Pietrobon da Silva e Marcela Modesto Fermino desenvolvem o capítulo intitulado "O ingresso no Ensino Superior a partir de instrumentos e avaliação em larga escala: semelhanças e

diferenças entre o ENEM (Brasil) e o Gaokao (China)". O texto aborda o papel das avaliações em larga escala como instrumentos estatais que regulam o acesso ao Ensino Superior, comparando as semelhanças e diferenças entre o ENEM e o Gaokao, sistemas de acesso do Brasil e da China respectivamente. As autoras indicam que as divergências culturais e educacionais são a principal causa das diferenças entre os sistemas de acesso, com destaque para a insuficiência de vagas e a competição extrema no Gaokao em contraste com as possibilidades de ingressos oferecidas pelo Enem, seja na rede pública como na rede privada. Além disso, o conteúdo das provas do sistema chinês não é único, podendo ser adaptado conforme os aspectos socioculturais de cada província, em contraposição à unicidade do Enem.

O capítulo 3, "Políticas de Inclusão no Ensino Superior privado: ProUni e Fies", de Leila Regina Oliveira Chinelatto e Paulo César Siqueira, insere-se no contexto da produção acadêmica sobre a expansão do Ensino Superior privado a partir do final do século passado via dois programas federais: o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), criado em 1999, e o

Programa Universidade para Todos (Prouni) de 2023. Embora o ensino superior privado seja o que detém a maior parte das matrículas nos cursos de graduação do Brasil, a maior parte da produção acadêmica sobre políticas de ingresso no ensino superior privilegia as instituições públicas. Nesse sentido, o capítulo contribui para mostrar como o ProUni (bolsas de estudo) e o Fies (crédito estudantil) são instrumentos centrais para ampliar a inclusão social e o acesso à educação superior, embora o texto também examine os desafios inerentes à sua operacionalização no setor privado (Prouni) e as consequências para o endividamento estudantil (Fies).

No capítulo 4 "A Educação Inclusiva nos Planos Nacionais de Educação: entre o ideal normativo e os desafios da implementação", Ana Rosa Rezende, Helena de Carvalho Fernandes e Jefferson Silveira Barbosa abordam as transformações na educação brasileira no que diz respeito ao acesso e à permanência de estudantes com deficiência na escola, com foco numa análise comparativa entre a meta 4 do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 e sua reformulação na Meta 9 do PNE 2025–2035 que tratam deste tema. Os autores apontam para a persistência de

desafios na implementação das metas, apesar dos avanços normativos, exigindo maior investimento na formação continuada de professores e em recursos de acessibilidade para o Atendimento Educacional Especializado (AEE).

O trabalho docente é o tema do capítulo 5, "A saúde mental dos docentes do Ensino Superior do Brasil: fatores de risco, atenção psicossocial e marcos normativos", de Celso Theodorico Gomes, Débora Cabral Nunes Polaz, Paulo Eduardo Bispo dos Santos Prado e Rúbia Tatiana Santana de Souza Frederico. No contexto da crescente e alarmante preocupação com a saúde mental dos docentes, os autores buscaram destacar e analisar como vêm sendo trabalhadas as questões sobre saúde mental nos ambientes universitários em relação aos docentes. A partir de revisão bibliográfica e documental, identificam fatores organizacionais como sobrecarga de tarefas, pressão por produtividade acadêmica, falta de reconhecimento e conflitos interpessoais como elementos de risco significativos, que levam ao estresse ocupacional e ao adoecimento (ansiedade, *burnout*), evidenciando a urgência de atenção psicossocial e de políticas institucionais que

reestruturem as condições de trabalho docente no ensino superior.

Os três últimos capítulos do livro são destinados à temática da formação docente.

O capítulo 6, "Licenciaturas EaD no Brasil: expansão, busca por qualidade e o novo marco regulatório (2024-2025)", de Vanessa Lopes Eufrazio, Edi Jane Mota Pédra, Tarcísio Jorge Bezerra e Luis Gustavo Maganhato, insere-se no contexto das discussões sobre a expansão notável e desregulada das licenciaturas na Educação a Distância (EaD) no Brasil nos últimos 10 anos – desde 2016 as matrículas em licenciaturas em EaD são superiores às presenciais no Brasil. Os autores discutem que a expansão, mesmo que desordenada, ampliou o acesso ao ensino superior, no entanto o aumento não foi acompanhado por mecanismos eficazes de garantia da qualidade. Neste sentido, analisam o novo marco regulatório do Ensino a Distância (Resolução CNE/CP n. 4/2024 e o Decreto n. 12.456/2025) o qual sinaliza tendência para a transição para o formato semipresencial, com mínimo de 50% de carga horária presencial para as licenciaturas, exigindo das IES um maior

compromisso com práticas pedagógicas integradas, presenciais e digitais, para uma melhor formação docente.

Já o capítulo 7, "Diretrizes para a Formação de Professores: Uma Abordagem Crítica da LDB/1996 e da Resolução CNE/2024", de Erika Beatriz Ramos Ferreira, Francine de Oliveira Palma e Elisangela Marcela Beilfuss, traça um panorama da formação de professores no Brasil, destacando marcos legais e as tensões entre a formação baseada em competências e a que se apoia nos fundamentos científicos e filosóficos da educação. O capítulo visa traçar um comparativo entre o ideal de formação docente previsto por teóricos da educação e a regulamentação brasileira mais recente acerca da formação de professores, em especial a já mencionada Resolução CNE/CP n. 4/2024, destacando os avanços que a nova resolução pode trazer para uma melhor formação docente.

Rosa Maria Felipe Araújo, Sandra Almeida e Suely de Cássia Antunes de Souza finalizam o livro com o capítulo "Práticas Educativas no Ensino Superior: formação pedagógica docente e desafios contemporâneos". Num cenário de intensas e rápidas mudanças sociais, tecnológicas e institucionais que impõem novas exigências

à docência universitária no Brasil e no mundo, o texto analisa as práticas educativas no Ensino Superior brasileiro, enfatizando a importância da formação pedagógica (didática universitária) e os desafios impostos pela prática docente.

André Pires
Atilio Catosso Salles
Marcelo Augusto Scudeler
Rafael Ângelo Bunhi Pinto

LEI DE COTAS PARA ACESSO ÀS UNIVERSIDADES PÚBLICAS BRASILEIRAS: NOTAS SOBRE A PRODUÇÃO ACADÊMICA NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

Ângela Cristina Cancian de Jesus Andrade
Michael Eric de Toledo
Patrícia Miranda Ribeiro
Paula Munhoz de Barros

Em 2012, foi promulgada a Lei Federal n.º 12.711 (Brasil, 2012a), de 29 de agosto, que instituiu oficialmente a política de cotas para ingresso nas universidades públicas federais. Conhecida como Lei de Cotas, a legislação foi sancionada durante o governo da presidenta Dilma Rousseff e representou um marco significativo nas políticas de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. Entretanto, esse marco não representou o primeiro — tampouco o último — passo na trajetória de construção de políticas voltadas à promoção da justiça social por meio do acesso ao ensino superior (ES) no país.

O Rio de Janeiro foi o primeiro estado brasileiro a adotar uma legislação de reserva de vagas nas universidades estaduais (UE), por meio da Lei n.º 3.524, de 28 de dezembro de 2000, que destinava 50% das vagas a

estudantes oriundos de escolas públicas. Nos anos seguintes, essa legislação passou por modificações a fim de incorporar as reivindicações dos movimentos negros (Magnoni, 2016).

Guimarães e Zelaya (2021) apontam ainda que outras universidades, como a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), a Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e a Universidade de Brasília (UnB), já haviam implementado, em seus sistemas de ingresso, a reserva de vagas para estudantes oriundos de escolas públicas. Nas décadas seguintes, além da oficialização desse processo em escala nacional, as políticas de cotas tiveram sensíveis ampliações, abrangendo outras demandas sociais e abarcando múltiplas populações em diferentes quadros de vulnerabilidade e exclusão social. Todo esse processo se desenvolveu em meio a muitas disputas jurídicas que contaram, em grande medida, com a segurança jurídica proporcionada pelo supremo tribunal federal em julgamento anterior à promulgação da Lei (Heringer; Carreira, 2022).

O Quadro 1 apresenta, de forma cronológica, o desenvolvimento do processo de consolidação jurídica da política de cotas no âmbito do ingresso nas universidades federais.

Quadro 1 – Principais leis federais sobre cotas para acesso à universidade

LEI	DATA	DESCRIÇÃO
12.771	29/08/2012	Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.
12.990	09/06/2014	Reserva aos negros 20% (vinte por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos para provimento de cargos efetivos e empregos públicos no âmbito da administração pública federal, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União.
13.409	28/12/2016	Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino.
14.723	13/11/2023	Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor 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.
14.945	31/07/2024	Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023.

Fonte: elaboração própria (2025) com base nos dados disponíveis em: www.planalto.gov.br

A versão aprovada em 2012 estabelecia que, no mínimo, 50% das vagas das universidades públicas federais deveriam ser destinadas a estudantes que tivessem cursado integralmente o ensino médio na rede pública. Além disso, determinava que metade dessas vagas fosse reservada a candidatos com renda familiar de até 1,5 salário-mínimo per capita. O preenchimento dessas vagas previa, ainda, o respeito à proporcionalidade entre pretos, pardos e indígenas na população brasileira, segundo dados do IBGE¹, sendo que outros grupos foram incorporados à política nos anos seguintes. A lei previa também que, em um prazo de dez anos, o programa fosse submetido a revisão, embora não definisse quais diretrizes ou encaminhamentos deveriam orientar esse processo².

Desta forma, chega-se a 2023 com um total de 153.656 estudantes ingressantes por meio de algum tipo de

¹ A proporcionalidade está de acordo com o último censo do IBGE. Mais informações em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?edicao=25091>. Acesso em: 15 maio 2025.

² A Lei n.º 12.711/12 também dispõe sobre a aplicação da política de cotas aos institutos federais que ofertam educação de nível médio; contudo, esse aspecto não será aprofundado neste capítulo, por ultrapassar o escopo da discussão proposta.

reserva de vagas, com predominância de alunos oriundos de escolas públicas (83,8%). Entre eles, destacam-se os ingressantes pelo programa étnico (47%), pelo programa social-renda familiar (38,3%), por outros tipos de declaração (4,9%) e pelo programa destinado a pessoas com deficiência (2%) (Brasil, 2024).

Ainda que seja evidente a importância das discussões e pesquisas sobre permanência — e do espaço que esses debates ocupam na produção acadêmica nacional da última década —, este capítulo concentra-se especialmente nos estudos que abordam o ingresso de estudantes por meio da política de cotas instituída em 2012, bem como suas principais subcotas, entendidas como a porcentagem de vagas destinadas a grupos específicos dentro dos 50% reservados a estudantes oriundos de escola pública. Diante dessa perspectiva, este capítulo tem como objetivo geral apresentar uma leitura síntese da produção científica relacionada ao tema, destacando as contribuições e tendências identificadas nesses estudos sobre as políticas de ingresso pelas cotas sociais, raciais e para pessoas com deficiência (PCD), no período compreendido entre a promulgação da Lei de Cotas, em 2012, e o ano de 2024.

Em 2024, ocorre a promulgação da Lei n.º 13.409/2024, que estabeleceu oficialmente, em âmbito nacional, as bases da primeira reserva de vagas para além do critério definido em 2012, incorporando o recorte étnico-racial para o ingresso em universidades públicas federais. Dentro dessa proposta, foi realizada uma pesquisa exploratória no banco de dados do Portal de Periódicos e do Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, com o objetivo de identificar as principais características dessas produções acadêmicas. Os primeiros descritores utilizados foram as expressões “lei de cotas”, “cotas raciais”, “cotas para pessoas com deficiência”, “cotas negros”, “cotas indígenas” e “cotas sociais”, sendo aprofundados de forma mais específica conforme cada recorte analisado.

No que se refere à produção científica sobre as cotas direcionadas a populações de baixa renda, a consulta ao Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES utilizando o descritor “sociais” resultou na identificação de 55 estudos entre teses e dissertações. Entretanto, ao empregar os descritores “cotas sociais” e “educação”, o número de pesquisas encontradas reduz-se para 13. Ainda na mesma base de dados, porém com os descritores “cotas” e “ensino

superior”, são apontados 302 estudos. Tais dados remetem à realidade de que a produção científica, tanto para o estudo das cotas sociais como para a pesquisa desta temática quando associada à área da educação, ainda é discreta e reduzida quando comparada aos estudos sobre cotas desenvolvidos a partir de outros referenciais no âmbito do ensino superior.

Quando o foco recaiu para negros, as buscas pelos descritores “cotas negras” e “cotas negras no ensino superior” resultaram, respectivamente, em 418 e 134 publicações acadêmicas, evidenciando a relevância e a consolidação do tema no campo científico. Esse mapeamento permitiu identificar múltiplas abordagens acerca dos efeitos das políticas de ação afirmativa no acesso ao ensino superior.

Considerando a produção acadêmica referente às cotas para indígenas no ensino superior, a busca pelo termo “cotas indígenas” resultou em 130 publicações, enquanto a expressão mais específica, “cotas indígenas no ensino superior” apresentou 60 trabalhos. Esses dados demonstram que, embora em volume menor quando comparado às cotas raciais para negros, o tema das

políticas afirmativas voltadas às populações indígenas também tem mobilizado pesquisadores de diferentes áreas.

No que diz respeito às produções sobre as cotas direcionadas a PCD, a busca pelo termo “cotas pessoas com deficiência” resultou em 196 trabalhos. Ao aplicar o filtro “educação”, esse número reduz-se para 22, abrangendo diferentes abordagens relacionadas ao tema. Quando o descritor é substituído por “políticas de acesso” associado ao termo “PCD”, são encontrados 50 resultados; porém, ao filtrar novamente por “educação”, o número cai para 7 trabalhos.

No Portal de Periódicos da CAPES, utilizando o mesmo primeiro descritor e filtrando o período de 2016 e 2025, foram identificados 55 resultados, sem possibilidade de restringir exclusivamente para produções da área educacional. Já com o descritor “políticas de acesso PCD”, surgem 37 publicações, datadas entre 2017 e 2025.

SUBCOTA PARA POPULAÇÃO DE BAIXA RENDA

Ao analisar as produções inseridas nesse recorte, tomando como referência o contexto socioeconômico, torna-se necessário um olhar analítico. Isso porque a

trajetória histórica do país é marcada por profundas desigualdades e múltiplos problemas sociais, que tornam a democratização do acesso à universidade um desafio — especialmente para a população de baixa renda. Parte-se, portanto, do entendimento de que o fator socioeconômico exerce influência decisiva no percurso educacional do indivíduo e na garantia de seu acesso à educação. Senkevics e Mello (2022, p. 5) justificam esse aspecto ao afirmar que o acesso ao ensino universitário é dependente “[...] das características socioeconômicas dos jovens e de suas famílias, bem como as mutações, ao longo do tempo, que intensificaram, mantiveram ou minimizaram esse padrão no decorrer da política expansionista”.

Assim, a minimização dos efeitos das desigualdades sociais e a ampliação do acesso da população de baixa renda ao ES têm sido foco de atenção e intervenção do Estado, inclusive por meio da adoção de políticas públicas (Silva, 2019). O autor destaca o acesso às universidades como uma estratégia de operacionalização de políticas de ação afirmativa, de caráter reparatório e compensatório, voltadas à inclusão social de grupos minoritários e ao

reconhecimento das discriminações e desigualdades históricas.

Nesse sentido, com a promulgação da Lei de Cotas, estabeleceu-se a reserva de vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, assim como para aqueles oriundos de famílias com renda per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo, medida que permaneceu em vigor até 2023 (Brasil, 2012a).

A lei referenciada estabelece um critério para definir quais estudantes podem ser considerados de baixa renda para ingresso nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) por meio das cotas sociais. Para o cálculo da renda familiar per capita, são computados os rendimentos de qualquer natureza recebidos pelos membros da família, de forma regular ou eventual, incluindo provenientes de locação ou de arrendamento de bens móveis e imóveis. A lei também estabelece que devem ser excluídos desse cálculo os valores referentes a auxílios de alimentação e transporte, bem como os rendimentos provenientes de programas governamentais, como o Bolsa Família, o A gente Jovem, entre outros, além de outras situações específicas previstas na própria legislação (Brasil, 2012b).

Martinelli (2022) aponta uma fragilidade no critério estabelecido para a renda mensal per capita, classificando-o como muito abrangente. Senkevics e Mello (2022) reforçam essa avaliação ao apresentarem dados que indicam que, em 2012, 82% dos brasileiros entre 18 e 24 anos possuíam renda per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo — percentual que aumentou para 86% em 2016, segundo a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD). Os autores acrescentam que, entre os ingressantes de IFES, a proporção de estudantes dentro desse mesmo critério de renda era de 70% em 2012, chegando a 74%, em 2016. Diante desses números, argumentam que, se a finalidade da política é promover o acesso de estudantes efetivamente mais pobres, o parâmetro de renda deveria ser mais restritivo (Senkevics; Mello, 2022).

Outro aspecto relevante relacionado à abrangência desse critério de renda é a possibilidade de exclusão de estudantes cuja renda ultrapasse, por poucos reais, o limite máximo estabelecido — situação que, evidentemente, não indica condições socioeconômicas superiores às daqueles que se enquadram no parâmetro. Além disso, a lei não

contempla particularidades familiares ou sociais, que poderiam expressar de forma mais precisa a real vulnerabilidade dessas famílias, configurando outro fator limitador (Martinelli, 2022).

Diante dessas fragilidades, evidencia-se a necessidade de revisão e reavaliação já prevista na própria Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012a), que determinava a realização de uma análise legislativa em 2022. Como resultado desse processo, a Lei de Cotas foi atualizada em 2023, entrando em vigor a Lei n.º 14.723/2023. Entre as alterações implementadas, destaca-se a redução do limite de renda familiar per capita para a reserva de vagas, que passou a ser de um salário-mínimo (Brasil, 2023).

Silva (2019) apresenta dados estatísticos sobre o número de ingressantes cotistas no ensino superior público brasileiro, indicando que, em 2011, havia 10.165 estudantes admitidos por meio das cotas, número que alcançou 162.020 em 2017. Entretanto, embora o ingresso de alunos de baixa renda nas IFES tenha crescido de forma expressiva, muitos desses universitários não conseguem permanecer até a conclusão do curso, o que evidencia a necessidade de

políticas públicas complementares voltadas à permanência estudantil.

Outro aspecto a ser considerado, além do aumento no número de alunos ingressantes, diz respeito à mudança no perfil socioeconômico desses estudantes. Desta forma, Assis (2022), em sua pesquisa com universitários da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) utilizando dados de 2012 a 2017, aponta o aumento de discentes sem renda familiar ou com essa renda per capita de até 3 salários-mínimos. Esse resultado reflete um efeito positivo — e esperado — das cotas sobre o acesso de estudantes pertencentes aos estratos de renda mais baixos.

Ainda nesse sentido, Senkevics e Mello (2022) destacam que a adoção das cotas sociais favoreceu a equidade no acesso ao ensino superior para estudantes de baixa renda, contribuindo tanto para a redução de desigualdades quanto para a ampliação do acesso às condições mais democráticas de ingresso. Apesar dos avanços, os autores também identificam fragilidades na legislação que merecem atenção.

Diante dos aspectos apresentados pelos diferentes estudos, é possível afirmar que a implementação da Lei de

Cotas não apenas ampliou o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior, como também promoveu condições mais igualitárias para essa população.

SUBCOTA PARA NEGROS

Segundo Andrade (2021), o ingresso de estudantes negros no ensino superior público brasileiro sempre foi condicionado por barreiras estruturais. A lógica historicamente elitista e excludente das universidades brasileiras contribuiu para a marginalização de grupos racializados, naturalizando sua ausência nesses espaços. A adoção das cotas raciais representou, portanto, uma ruptura com essa dinâmica, ao instituir políticas afirmativas fundamentadas na justiça social e no enfrentamento das desigualdades raciais.

Espíndola (2021) evidencia que a trajetória dos estudantes cotistas negros na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) é atravessada por desafios socioeconômicos significativos, mas também marcada por resiliência e importantes conquistas. Os dados obtidos junto aos egressos indicam que o acesso ao ensino superior gerou impactos diretos e positivos em suas condições de

vida: resultando em aumento da renda familiar, melhores oportunidades profissionais e maior inserção social. Além disso, muitos dos egressos foram os primeiros de suas famílias a concluir um ensino superior, rompendo ciclos históricos de exclusão e ampliando as perspectivas educacionais para as gerações futuras.

A exclusão histórica da população negra do sistema educacional brasileiro possui raízes profundas na estrutura socioeconômica e nas políticas públicas do país desde o período imperial. Hasenbalg (1979) e Fonseca (2000) demonstram que, por séculos, o acesso à educação formal foi sistematicamente negado aos negros, perpetuando desigualdades intergeracionais. Após a abolição, a ausência de políticas estatais que garantissem condições materiais mínimas para a escolarização dos libertos contribuiu para a manutenção do ciclo de pobreza e exclusão. A legislação educacional — sobretudo até o século XIX — expressava os interesses das elites, ao priorizar a formação da população branca e marginalizar a população negra. Esse processo histórico produziu efeitos duradouros, refletindo-se nos persistentes baixos índices educacionais entre negros no Brasil contemporâneo.

Diante desse cenário, emergiram as políticas de ação afirmativa como resposta estrutural às desigualdades históricas enfrentadas pela população negra. Gomes (2001) define ação afirmativa como um conjunto de medidas destinadas a promover a inclusão de grupos socialmente discriminados, assegurando condições mais equitativas de acesso e oportunidades. No Brasil, tais políticas foram impulsionadas pelo movimento negro e culminaram em iniciativas como a adoção das cotas raciais no ensino superior público. A promulgação da Lei n.º 12.711/2012 constitui um marco nesse processo, ao determinar que as instituições federais reservassem vagas para estudantes oriundos de escolas públicas, negros, pardos e indígenas. Tal medida gerou impacto na ampliação da diversidade racial nas universidades (Senkevics; Mello, 2022).

Segundo Heringer e Carreira (2022), a implementação das cotas raciais produziu efeitos que vão além da ampliação do acesso. A autora destaca que a presença crescente de estudantes negros e indígenas ao longo da primeira década da lei impulsionou mudanças institucionais relevantes, incluindo revisões curriculares, adaptações pedagógicas e o fortalecimento de políticas de

permanência. O autor enfatiza, ainda, que as cotas são resultado direto da luta da mobilização histórica do movimento negro e que sua efetivação representa uma conquista coletiva baseada sustentada por evidências e orientada pelos princípios da justiça social.

A pesquisa de Andrade (2021) revela que, entre 2015 e 2020, houve um crescimento expressivo da presença de estudantes negros nas universidades federais. Entretanto, o autor evidencia que esse avanço ocorreu paralelamente a distorções nos processos seletivos, identificadas em diversos editais de vagas. Entre as irregularidades mais frequentes estão: a fusão indevida de segmentos étnico-raciais (pretos, pardos e indígenas (PPI), sem o devido respeito ao mínimo legal de vagas destinadas a cada grupo; e a criação de categorias que vinculavam critérios raciais à deficiência, o que resultou na perda de vagas específicas para pessoas negras sem deficiência.

Embora a Lei n.º 12.711/2012 (Brasil, 2012a) represente um marco no enfrentamento das desigualdades raciais no ensino superior, sua implementação prática ainda se mostra distante da plena efetividade. Espíndola e Andrade (2023), ao analisarem editais de dez universidades

federais entre 2015 e 2020, em dez verificaram que a maior parte deles apresentava inconformidades legais, especialmente no que diz respeito aos critérios de arredondamento das vagas e ao cumprimento da distribuição mínima por segmento racial.

Conforme aponta Miranda (2022), embora a Lei de Cotas represente um avanço decisivo para a democratização do ensino superior, ainda apresenta fragilidades estruturais que comprometem sua plena efetividade. Uma das principais limitações identificadas pela autora refere-se à ausência de articulação entre a política de ingresso e as políticas de permanência, o que contribui para a evasão de estudantes cotistas, especialmente daqueles em maior vulnerabilidade socioeconômica.

Além disso, a autora evidencia que resistências institucionais e culturais dentro das universidades dificultam a consolidação de um ambiente verdadeiramente inclusivo, uma vez que muitas dessas instituições ainda preservam práticas e estruturas excludentes, pouco sensíveis às trajetórias e necessidades de grupos historicamente marginalizados. Tal fragilidade normativa compromete os objetivos centrais da lei e reforça

a necessidade de mecanismos mais robustos de fiscalização, avaliação e controle. A autora também destaca que, apesar das conquistas, a desigualdade racial no ensino superior ainda persiste, sobretudo nas dimensões simbólicas — como o preconceito institucional e as microagressões cotidianas — e na baixa presença de pessoas negras em cargos acadêmicos e de liderança.

A análise de Heringer e Carreira (2022) sobre a implementação da Lei n.º 12.711/2012 evidencia que as cotas raciais desempenharam papel fundamental na transformação do perfil das universidades públicas brasileiras, possibilitando o ingresso de estudantes negros em escala inédita. A autora argumenta que, ao longo da primeira década da lei, as políticas de ação afirmativa não apenas ampliaram o acesso, mas impulsionaram mudanças institucionais profundas, com impacto nos currículos, nas práticas pedagógicas e na própria função social das universidades. Como afirmam as autoras (p. 13), “[...] as universidades federais brasileiras tornaram-se mais abertas, mais democráticas e mais parecidas com a população brasileira, em sua diversidade racial, social e regional”. Ainda assim, a autora ressalta que a consolidação dessas

políticas depende do fortalecimento das ações de permanência e do enfrentamento das desigualdades simbólicas e estruturais que continuam presentes no cotidiano universitário.

SUBCOTA PARA INDÍGENAS

As cotas indígenas também representam um marco fundamental nas políticas de ação afirmativa no Brasil. Historicamente, os povos indígenas foram invisibilizados nos espaços institucionais de ensino superior, enfrentando barreiras socioeconômicas, culturais e geográficas que dificultaram tanto o acesso quanto a permanência nas universidades (Cordeiro, 2008).

A inclusão desses estudantes no ensino superior configura uma conquista significativa na busca por equidade educacional e pelo reconhecimento da diversidade étnico-cultural no Brasil. As políticas de cotas específicas para indígenas têm possibilitado o acesso de populações historicamente marginalizadas aos espaços acadêmicos, contribuindo para a democratização do saber e o fortalecimento das identidades indígenas. No entanto, esse acesso ainda se dá em meio a desafios complexos,

incluindo dificuldades com a língua portuguesa, barreiras culturais, limitações financeiras e a necessidade de adaptação a ambientes institucionais frequentemente pouco sensíveis às realidades desses povos (Valadares; Silveira, 2016).

É essencial distinguir as políticas de acesso das políticas de permanência no contexto das cotas indígenas. Enquanto as políticas de acesso envolvem a criação de mecanismos que possibilitem a entrada desses estudantes, como reservas de vagas e processos seletivos específicos, as políticas de permanência demandam ações contínuas que garantam a conclusão do curso com qualidade e dignidade. Entre essas ações estão o apoio financeiro, moradia estudantil, alimentação, atendimento à saúde, tutoria acadêmica e valorização da diversidade cultural. Assim, a efetividade das cotas só se consolida quando acesso e permanência caminham conjuntamente, promovendo inclusão com justiça social e respeito à diversidade (Cordeiro, 2008).

A implementação de cotas específicas para indígenas em diversas universidades federais e estaduais responde à necessidade de reparar séculos de exclusão e

assegurar o direito à educação como instrumento de fortalecimento cultural e cidadania. A presença desses estudantes no ensino superior não apenas amplia o acesso, mas também valoriza saberes tradicionais, fomentando o intercâmbio de conhecimentos acadêmicos e ancestrais.

De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2023), entre 2012 e 2022, a participação de estudantes autodeclarados pretos e pardos nas universidades públicas federais passou de 36,3% para 53,1%. No mesmo período, o número de estudantes indígenas cresceu de 6.661 para 13.160 matriculados, um aumento de quase 100%, como demonstrado na Tabela 1. Esses dados reforçam a importância da manutenção e do aprimoramento das políticas de ação afirmativa para garantir a democratização do ensino superior.

Tabela 1 – Demonstrativo da participação de pretos, pardos e indígenas nas universidades federais (2012 – 2022)

Ano	Pretos (%)	Pardos (%)	Indígenas (n ^a absoluto)
2012	10,5	25,8	6.661
2015	13,2	29,4	9.118
2018	15,7	33,8	11.572
2020	17,1	35,9	12.431
2022	18,9	34,2	13.160

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do INEP (2023)

De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2023), o número de estudantes indígenas matriculados em cursos de graduação tem apresentado crescimento contínuo nos últimos anos. Ressalta-se que a presença indígena nas universidades transformações significativas, ao ampliar debates sobre diversidade, territorialidade, direitos coletivos e sustentabilidade, contribuindo para uma formação acadêmica mais plural e crítica. Reconhecer e fortalecer a efetividade das cotas indígenas configura, portanto, um passo essencial para a construção de uma

sociedade que respeite de forma plena a diversidade étnico-racial no Brasil.

SUBCOTA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

A inclusão das PCD na Lei de Cotas ocorreu somente em 2016, com a criação de uma subcota específica para essa população oriunda das escolas públicas. Entretanto, as discussões sobre políticas voltadas aos direitos das PCD já estavam presentes desde a Constituição Federal, que garantia o atendimento educacional a esse grupo. A partir desse marco, diversos decretos foram elaborados e implementados no país, como a Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (Decreto n.º 3.298 de 10 de dezembro de 1999), cujo objetivo era assegurar o acesso, ingresso e permanência desses indivíduos em todos os serviços comunitários, além de promover ações conjuntas do Estado e da sociedade em prol da inclusão (Gugel; Costa Filho; Ribeiro, 2007).

A Convenção da Organização das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência estabelece a necessidade de uma educação inclusiva, abandonando o termo “educação especial”. Segundo o artigo 24, os Estados

Partes devem assegurar um sistema educacional inclusivo em todos os níveis, sem discriminação e baseado na igualdade de oportunidades (Gugel; Costa Filho; Ribeiro, 2007).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) institui um capítulo específico sobre educação especial, assegurando inclusão em escolas regulares, especialmente de alunos com deficiência, transtornos de desenvolvimento ou superdotação (Costa; Naves, 2020). Mas, no que tange à educação superior, apenas em 2016 a Lei de Cotas foi alterada para incluir as PCDs na reserva de vagas em cursos técnicos de nível médio e superior, mediante apresentação de laudo médico. Cabe destacar a importância da Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), Lei n.º 13.146, de 6 de julho de 2015, que trouxe avanços significativos para a concepção e avaliação das deficiências adotadas nos processos seletivos das universidades. A LBI instituiu uma abordagem relacional, considerando tanto as características individuais quanto a realidade social e ambiental em que o indivíduo está inserido (Pagaime; Prieto, 2024).

A reserva de vagas para PCD em Universidades Federais (UF) era praticamente inexistente até 2016, aumentando gradativamente até 2019 (Freitas *et al.*, 2021). Em 2021 e 2022, essa proporção alcançou 11% (Freitas; Nascimento; Feres Júnior, 2024).

Antes da aprovação da Lei de Cotas, 39 UF possuíam ações afirmativas, iniciadas a partir de decisões de seus respectivos Conselhos Universitários. Após a criação da legislação, outras 28 universidades implementaram programas semelhantes (Freitas *et al.*, 2022). Entretanto, os editais das instituições frequentemente apresentam divergências quanto aos conceitos de deficiência, critérios para emissão de laudos médicos e outros procedimentos, configurando barreiras significativas. A ausência de padronização faz com que um estudante possa ser aceito em uma universidade e recusado em outra, dependendo das normas específicas de cada instituição (Pagaime; Prieto, 2024).

No âmbito das universidades estaduais (UE), estas se destacam como pioneiras na prática de ações afirmativas, resultado de decisões internas dos conselhos universitários. Em 2020, 39 UE possuem programas de ações afirmativas,

sendo 20 deles direcionados a PCD. Diferentemente das UF, as UE mantêm maior proporção de vagas para ampla concorrência, embora as vagas reservadas para PCD tenham crescido de forma relativa. Em 2020, apenas 2,5% das vagas nas EU eram destinadas a PCD, enquanto nas UF esse percentual foi de 7,3% (Freitas *et al.*, 2022).

De acordo com o livro *10 anos da Lei de Cotas: conquistas e perspectivas*, organizado por Heringer e Carreira (2022), a legislação mostrou-se eficaz, sobretudo no ingresso de estudantes em cursos mais concorridos, e demonstrou potencial para a universalização das subcotas, incluindo a destinada a PCD. As organizadoras também destacam o discreto, porém crescente, aumento das matrículas de PCD nas UF, que alcançou 6.382 ingressantes em 2019.

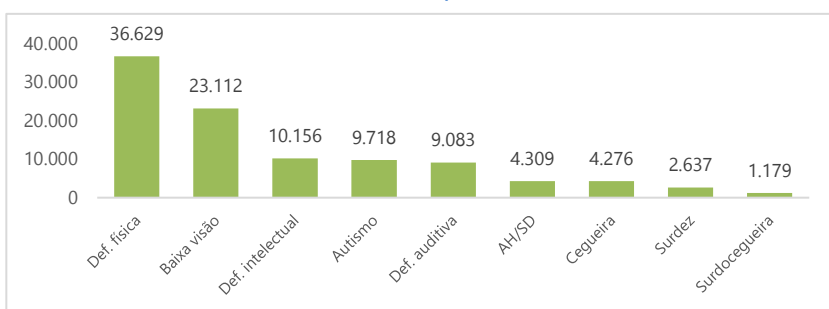
Sobre os obstáculos, Mazera, Schneider e Padilha (2021, p. 7) consideram:

Referente aos obstáculos presentes na educação dos estudantes com deficiência, os estudos apresentaram a escassez de financiamento, as fragilidades referentes à temática da deficiência e inclusão nos currículos de graduação, a estereotipação do corpo com limitação, as crenças limitantes e falta de capacitação dos professores para realizar a inclusão do aluno com deficiência desde o ensino básico ao ensino superior.

Um dado relevante apresentado por Galvão *et al.* (2023) indica que, em 2018, a Associação Nacional dos(as) Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) realizou uma pesquisa sobre o perfil dos estudantes nas IFES. Nessa pesquisa, foi registrado que, nacionalmente, havia 55.847 alunos com deficiência matriculados em 2018 (Galvão *et al.*, 2023; ANDIFES, 2018).

Em 2023, segundo o Resumo Técnico do Censo da Educação Superior realizado pelo INEP (Brasil, 2024), o número de estudantes matriculados com algum tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação (AH/SD) atingiu 92.756, conforme demonstrado no Gráfico 1.

Gráfico 1 – Total de matrículas em graduação segundo tipo de deficiência, transtorno global do desenvolvimento ou altas habilidades/superdotação



Fonte: adaptado do Resumo Técnico do Censo da Educação Superior 2023.

*Uma mesma matrícula pode apresentar mais de um tipo de declaração.

Ademais, 94,4% dos cursos de graduação declararam assegurar condições de acessibilidade para os estudantes, para oferecer uma igualdade de oportunidades. Em mais de 50% dos cursos em instituições privadas estão disponíveis recursos para acessibilidade, principalmente disciplinas em Libras e recursos de informática e comunicação acessíveis. Em menos de 50% dessas instituições privadas, há materiais em Braille e recursos táteis. Já nos cursos públicos, a maioria disponibiliza disciplinas em Libras, recursos de informática acessíveis e tradutores de Libras (Brasil, 2024).

A partir desse pequeno recorte, é possível perceber que o processo de escolarização permanece desigual, especialmente no que se refere à inclusão de estudantes com algum tipo de deficiência e às discussões sobre a validade e necessidade das cotas na sociedade (Costa; Naves, 2020). A inclusão social e educacional dessas pessoas possui um caráter ético, moral e social, na tentativa de reparar as divergências nas assistências destes (Mazera; Schneider; Padilha, 2021). Assim, ao se pensar no direito à educação ao longo de todo o percurso escolar, é necessário contemplar não apenas políticas de ingresso, mas também

políticas voltadas à permanência e à formação desses estudantes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise qualitativa da produção acadêmica realizada até aqui, nos três grandes recortes temáticos escolhidos — cotas sociais, raciais e para pessoas com deficiência — é possível considerar também aspectos quantitativos que indicam perspectivas importantes sobre a pesquisas nesses temas.

Conforme observado ao longo deste capítulo, as políticas públicas de educação, por meio das leis de cotas, possibilitaram um aumento no número de ingressos no Ensino Superior, abrangendo cotas sociais, raciais e para pessoas com deficiência. Esse avanço contribuiu para a democratização do acesso às universidades por parte das populações abordadas.

Entretanto, a análise das produções apresentadas evidencia a necessidade de ampliar as discussões e a produção científica sobre o tema, de modo que suas implicações no cotidiano das universidades públicas possam ser compreendidas de forma mais ampla e

representativa da realidade das populações mais vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ANDIFES - ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTE DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR. **V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos (as) Graduandos (as) das IFES – 2018**. 2018. Brasília, DF: ANDIFES, 2019. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2019/05/V-Pesquisa-Nacional-de-PerfilSocioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES-2018.pdf>. Acesso em: 07 maio 2025.

ANDRADE, Rogério. **Análise da efetividade da Lei 12.711/2012 para ingresso de negros e negras no ensino superior em universidades federais (2015–2020)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/bitstream/prefix/4875/1/RogeriodeAndrade.pdf>. Acesso em: 22 maio 2025.

ASSIS, Marianna Silva. **Desigualdade no acesso ao ensino superior: o que mudou na UFRJ com a Lei de cotas?** 2022. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: https://sucupira-legado.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=11297313. Acesso em: 16 abr. 2025.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2023**. Brasília, DF: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/d

[ocumentos/2023/resumo tecnico do censo da educacao superior 2023.pdf](#). Acesso em: 17 maio 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**, Brasília, DF: 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 11 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.723, de 13 de novembro de 2023. Altera a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, para dispor 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2023-2026/2023/Lei/L14723.htm#art2. Acesso em: 29 maio 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria Normativa nº 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: 2012b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 19 abr. 2025.

CORDEIRO, Maria José de Jesus Alves. **Negros e indígenas cotistas da Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul:** desempenho acadêmico do ingresso à conclusão de curso. 2008. Tese (Doutorado em Educação-Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10055>. Acesso em: 10 maio 2025.

COSTA, Vanderlei Balbino; NAVES, Renata Magalhães. A implementação da Lei de Cotas 13.409/2016 para as pessoas com deficiência na universidade. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 966-982, 2020. Disponível em:
<https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/13511>. Acesso em: 30 mar. 2025.

ESPÍNDOLA, Ana da Costa. **Análise da trajetória de negros e negras estudantes cotistas egressos e egressas de cursos de graduação da UFGD (2014–2020)**. 2021. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2021. Disponível em:
<https://repositorio.ufgd.edu.br/jspui/handle/prefix/4881>. Acesso em: 10 maio 2025.

ESPÍNDOLA, Ana da Costa; ANDRADE, Rogério. Ingresso, permanência e trajetória da população negra em cursos de graduação da UFGD: eficácia da Lei 12.711/2012. **Revista Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 12, n. esp. 2, e023026, 2023. DOI: <https://10.30612/eduf.v12iesp.2.17402>.

FONSECA, Maria Nazareth Baudel Wanderley. **A educação dos negros e as políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

FREITAS, Jefferson Belarmino *et al.* **Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Federais e Estaduais (2013-2019)**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://gemaa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/12/Políticas-de-Acao-Afirmativa-nas-Universidades-Federais-e-Estaduais-2013-2019.pdf>. Acesso em: 7 maio 2025.

FREITAS, Jefferson Belarmino *et al.* **Políticas de ação afirmativa nas universidades públicas brasileiras (2020)**. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: [https://gemaa.iesp.uerj.br/wp-](https://gemaa.iesp.uerj.br/wp-content/uploads/2021/12/Políticas-de-Acao-Afirmativa-nas-Universidades-Federais-e-Estaduais-2013-2019.pdf)

content/uploads/2022/10/Levantamento-2020-versao-final.pdf.

Acesso em: 05 maio 2025.

FREITAS, Jefferson Belarmino; NASCIMENTO, Vivian; FERES JÚNIOR, João. **Levantamento das Políticas de Ação Afirmativa nas Universidades Públicas Brasileiras (2022)**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Multidisciplinares de Ação Afirmativa (UERJ), 2024. Disponível em:

<https://gemaa.iesp.uerj.br/levantamentos/levantamento-das-politicas-de-acao-afirmativa-nas-universidades-publicas-brasileiras-2022/>. Acesso em: 05 maio 2025.

GALVÃO, Kerly Cristina de Oliveira *et al.* Ações afirmativas: um estudo do diferencial de desempenho acadêmico entre estudantes cotistas e não cotistas da UFV-CRP. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 49, p. 1-21, 2023. DOI 10.1590/S1678-4634202349257324. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ep/a/jTN57PVRkPCXzcbFCHk4CyP/?lang=pt>. Acesso em: 08 maio 2025.

GOMES, Luiz Alberto. Ações afirmativas e combate à desigualdade racial no Brasil. **Estudos Afro-Asiáticos**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, p. 121-135, 2001.

GUGEL, Maria Aparecida; COSTA FILHO, Waldir Macieira; RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes (org.). **Deficiência no Brasil: uma abordagem integral dos direitos com pessoas com deficiência**. Florianópolis: Obra Jurídica, 2007. Disponível em:

https://www.ampid.org.br/v1/wp-content/uploads/2020/04/01_antologia_versao_final_Ampid.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

GUIMARÃES, Eder D'Artagnan Ferreira; ZELAYA, Marisa. A política de cotas raciais nas universidades públicas do Brasil, duas décadas depois: Uma análise. *Revista Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 30, n. 3, p. 133-148, set./dez. 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/trabedu/article/view/26556>. Acesso em: 28 abr. 2025.

HASENBALG, Carlos. **Discriminação e desigualdades raciais no Brasil**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

HERINGER, Rosana; CARREIRA, Denise (org.). **10 anos de Lei de Cotas: Conquistas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Ação Educativa, 2022. E-book. Disponível em: https://pesquisaleidecotas.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Livro_Lei_de_Cotas.pdf. Acesso em: 28 mar. 2025.

MAGNONI, Maria Salete. Lei de cotas e a mídia brasileira: o que diria Lima Barreto? **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 30, n. 87, p. 299-312, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/nZCTgvtSJC3VKRWQtftwQbD/?lang=pt>. Acesso em: 28 abr. 2025.

MARTINELLI, Laura Spaniol. **Cotas sociais na Universidade Federal da Fronteira Sul (2013 - 2017): equidade social e a preferência aos menos favorecidos**. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade Meridional, Passo Fundo, 2022. Disponível em: https://siteprincipal.azureedge.net/siteprincipal-container/assets/Laura_bbf022dbd0.pdf. Acesso em: 19 abr. 2025.

MAZERA, Maiara, Suelen; SCHNEIDER, Dulcinéia Ghizoni; PADILHA, Maria Itayra. Política de acesso, acessibilidade e inclusão educacional da pessoa com deficiência: revisão integrativa. **Revista enfermagem UERJ**, Rio de Janeiro, v. 29, p. 1-9, 2021. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/enfermagemuerj/article/view/55486/38873>. Acesso em: 16 abr. 2025. MIRANDA, Luma Doné.

Burocracia e ações afirmativas: a implementação da lei nº 12711/12 em cinco universidades federais. 2022. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em:

<https://www.bdt.d.uerj.br:8443/handle/1/19968>. Acesso em: 29 mar. 2025.

PAGAIME, Adriana; PRIETO, Rosângela Gavioli. Pessoas com deficiência e as cotas do SISU: mapeamento dos critérios de elegibilidade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 54, p. 1-23, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/JvkPRYQymXq3KKNVNdqFjwFS/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 31 mar. 2025.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Balanço dos dez anos da política federal de cotas na educação superior (Lei nº 12.711/2012). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais: estratégias do Plano Nacional de Educação II**, Brasília, v. 6, p. 209-232, abr. 2022. Disponível em <http://bds.unb.br/handle/123456789/1474>. Acesso em: 11 abr. 2025.

SILVA, Elaine Vieira da. **Acesso e permanência no Ensino Superior: enfoque de classe**. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://biblioteca.ifce.edu.br/mobile/detalhe.asp?idioma=ptbr&acao=web&codigo=81742&tipo=1&detalhe=0&busca=0>. Acesso em: 16 abr. 2025.

VALADARES, Juarez Melgaço; SILVEIRA, Célio da. Entre o cristal e a chama: a natureza e o uso do conhecimento científico e dos saberes tradicionais numa disciplina do curso de formação intercultural para educadores indígenas da Universidade Federal de Minas Gerais (FIEI/UFMG). **Ciência & Educação**, Bauru, v. 22, n. 2, p. 541-553, 2016.

Revisado por: Karine Castelano

O INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DE INSTRUMENTOS E AVALIAÇÃO EM LARGA ESCALA: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS ENTRE O ENEM (BRASIL) E O GAOKAO (CHINA)

Ana Laura Pineda Pietrobon da Silva

Marcela Modesto Fermino

As avaliações em larga escala são, em uma de suas definições, meios de promoção e concretização de políticas públicas em determinados contextos. Aplicadas desde a educação básica até nas Instituições de Educação Superior, com diversos objetivos, é uma tendência global endossada pela UNESCO (2024) e aplicada em diversos países na atualidade.

Neste capítulo, foram elencadas as avaliações em larga escala para ingresso no Ensino Superior do Brasil e da China: o ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio) e o *Gaokao* (Exame Nacional Chinês de Ingresso no Ensino Superior). Em um primeiro momento, pode-se imaginar que a divergência mais marcante entre os dois países em questão se encontra no âmbito econômico, sendo o Brasil

um país capitalista, com influências neoliberais, e a China, com raízes fortes socialistas³:

O socialismo seria uma categoria explicativa do caso chinês na medida em que a tomamos na sua dimensão político/ superestrutural – poder político exercido por um bloco histórico hegemônico por um partido comunista – e econômica – a propriedade pública dos meios de produção como o núcleo da economia do país, planificação em larga escala, crescente influência do PCCh sob as decisões de investimento dos setores não públicos da economia, etc. (Jabbour; Nova; Vadell, 2024).

Todavia, quando se trata de educação e ensino, não se pode observar sob um aspecto estritamente econômico, havendo de se considerar uma percepção mais ampla, como os aspectos culturais e as características sociais de cada local: “[...] os seres humanos, diferentemente das partículas subatômicas, são animais sencientes e muito complexos, e seu comportamento é moldado pelas forças da evolução e da cultura” (Jabbour; Gabriele, 2021, p. 35).

³ Neste capítulo não se propõe analisar os aspectos econômicos de ambos os países, no entanto, é crucial ao menos mencionar a estruturação da economia estatal de cada um, pois influenciam nas dinâmicas de políticas públicas.

Quando se analisa Brasil e China, encontra-se, de um lado, um país de cultura milenar e princípios voltados ao desenvolvimento planejado e, de outro, o Brasil, Estado construído e desenvolvido às sombras de uma colonialidade do poder⁴, que “pressupõe a diferença colonial como sua condição de possibilidade e como aquilo que legitima a subalternização do conhecimento e a subjugação dos povos” (Mignolo, 2020, p. 40).

Sendo assim, nesta pesquisa não se pretende realizar uma comparação do *dever ser* de cada país, respeitando estas características intrínsecas de cada sociedade estudada, tampouco esgotar o tema acerca das avaliações em larga escala para ingresso no Ensino Superior, mas sim analisar pontos em comum e divergências entre um e outro. Dessa forma, considera-se que:

Os sistemas de avaliação, construídos nas mais diversas sociedades que organizam os sistemas educacionais, estão imbricados à história e à cultura daqueles que os desenvolvem. **Compreender um sistema de avaliação, sobretudo os que são formalmente organizados e validados pelo**

⁴ Sabe-se que a China passou por um período similar à colonização no século XIX e início do século XX, em especial sob influência da Inglaterra. Porém, não há qualquer semelhança com a estrutura colonial que o Brasil foi fundado, tendo em vista que o seu desenvolvimento inicial foi pautado na colonização. Ver: SUKUP, Viktor. A China frente à globalização: desafios e oportunidades. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 45, n. 2, p. 82-113, 2002.

Estado, oferece ao pesquisador possibilidades de leituras sobre a própria sociedade que o criou. Afinal, de forma dialógica, esses sistemas respondem histórica e socialmente e são, por essas mesmas circunstâncias, transformados (Justino, 2021, p. 99, grifo nosso).

Ambos os países possuem uma estrutura educacional semelhante: uma formação básica de, no mínimo, 12 anos (dividida entre diferentes etapas) para que seja possível o ingresso no Ensino Superior. Todavia, há uma diferença crucial entre Brasil e China ao ingresso efetivo nas Instituições de Ensino Superior: enquanto no Brasil há vagas nas universidades para todos os alunos (desconsiderando os cursos mais concorridos), sobretudo em instituições privadas, na China, não há vagas suficientes:

O problema entre o número de egressos da educação básica e o número de vagas ofertadas apresentou-se como um dilema a ser resolvido pelas nações que ofertam o modelo de educação pautado na formação em universidades após a conclusão de uma etapa educacional denominada básica (Justino, 2019, p. 32).

No Brasil, a dificuldade é outra: a criação e efetivação de políticas públicas que disponibilizem oportunidades para o ingresso no Ensino Superior. Assim, por motivos diferentes, há exames de ingresso como o ENEM e o *Gaokao*, os maiores sistemas de avaliação em larga escala

para ingresso em Ensino Superior do mundo. A partir do problema identificado sobre quem poderá realizar a graduação, “Brasil e China desenvolveram, dentro de suas particularidades culturais, sociais e educacionais, mecanismos para o ingresso na Educação Superior” (Justino, 2019, p. 33). Pretende-se, portanto, traçar os principais aspectos de cada um deles para, posteriormente, compará-los.

Para realizar uma pesquisa comparada e tratar do tema de direito à educação e avaliações em larga escala, importa mencionar qual a perspectiva e a pretensão, tendo em vista especificidades educacionais em países tão diferentes culturalmente. Para tanto, é preciso elencar um método de pesquisa: “Utilizar-se de um método consiste em ordenar um trajeto de investigação de modo a se garantir o controle dos dados, informações e variáveis que influem no seu resultado ou conclusões finais” (Brener; Colombi; Ramos, 2021).

Uma inspiração para a comparação destas políticas pode ser encontrada no campo do direito comparado. Para Brener, Colombi e Ramos (2021), o direito comparado pode ser pesquisado sob três prismas metodológicos diferentes:

o funcionalista, o estruturalista e o hermenêutico. O funcionalismo se trata da comparação entre normas, buscando um elemento comum entre elas, ainda que o contexto social seja distinto; o estruturalista, como o nome sugere, compara os elementos estruturais de normas em diferentes sociedades; e, por fim, há o método hermenêutico, adotado neste capítulo, que “tem como preocupação central a busca pelo significado do texto da norma no contexto sociocultural em que ele está inserido” (Brener; Colombi; Ramos, 2021).

Objetiva-se, portanto, tecer considerações acerca das avaliações em larga escala para ingresso no Ensino Superior *Gaokao* e ENEM. Torna-se evidente a importância de expor, ainda que de forma breve, parte da realidade em que estes exames são aplicados em seus respectivos países.

Para tanto, este capítulo é dividido em três seções, além da introdução e conclusão. Na primeira, será realizada uma apresentação sobre as avaliações em larga escala, assim como suas possibilidades de aplicações para o ingresso no Ensino Superior. Em seguida, haverá uma breve exposição acerca da prova chinesa *Gaokao*, sua origem e aplicação na contemporaneidade. Por fim, na terceira e

última seção, da mesma forma, o ENEM será tratado. Para encerrar o capítulo, as considerações finais acerca da pesquisa realizada serão expostas.

AVALIAÇÕES EM LARGA ESCALA: CONCEITOS E APLICAÇÕES PARA INGRESSO NO ENSINO SUPERIOR

As avaliações em larga escala, como o próprio nome sugere, são modelos de exames aplicados com objetivos diversos. É uma das formas possíveis para viabilizar a elaboração de políticas públicas educacionais, assim como meio para concretizar e possibilitar a massificação e a democratização da educação. A UNESCO traz a seguinte definição no Portal de Aprendizagem do Instituto Internacional de Planejamento Educacional:

Avaliações nacionais, regionais e internacionais em larga escala podem ser usadas para avaliar o desempenho de um sistema educacional por meio de instrumentos que fornecem evidências sobre os níveis de desempenho dos alunos em domínios específicos de aprendizagem. Avaliações nacionais podem ser usadas para análises em nível de sistema dentro dos países. Avaliações regionais e internacionais (avaliações transnacionais) podem ser usadas para avaliações comparativas entre países. Elas normalmente avaliam uma amostra estatisticamente representativa de alunos e

coletam informações básicas sobre alunos, professores e ambientes de aprendizagem. Esses dados podem ser analisados e correlacionados para embasar decisões políticas, como o motivo pelo qual alguns alunos têm melhor desempenho do que outros⁵ (UNESCO, 2024).

A implementação das avaliações em larga escala se deu em nível global, tonando-se uma tendência, como recomendação da UNESCO: “Esse discurso da política pública brasileira dos últimos vinte anos relaciona-se com recomendações de organismos internacionais que insistem nas ações para superar a crise de eficiência, eficácia e produtividade do sistema” (Coelho, 2008).

No Brasil, as avaliações em larga escala surgiram, em um primeiro momento, no final da década de 80 para a aferição e promoção de políticas públicas da educação

⁵ Tradução livre de: “National, regional, and international large-scale assessments can be used to evaluate the output of an education system through instruments that provide evidence about the levels of student achievement in specific learning domains. National assessments can be used for system-level analyses within countries. Regional and international assessments (cross-national assessments) can be used for comparative assessment across countries. They typically evaluate a statistically representative sample of students and collect background information about students, teachers, and learning environments. This data can be analysed and correlated to inform policy decisions, such as the reason for some students performing better than others”.

básica, através do Saeb: “Desde sua criação, o Saeb configura-se como uma avaliação com desenho apropriado para diagnosticar e monitorar a qualidade da educação básica nas regiões geográficas e nos Estados brasileiros” (Bonamino; Sousa, 2012).

Atualmente, esse tipo de exame ampliou para além da educação básica, alcançando o ingresso, a promoção e a concretização de políticas públicas do Ensino Superior. Sobre a conceituação de avaliações em larga escala, Bonamino e Sousa (2012, p. 375) afirmam que:

Dentre os marcos presentes na formulação e na implementação das políticas educacionais brasileiras nas duas últimas décadas, ganham destaque as avaliações com elementos comuns a propostas realizadas em outros países, expressando uma agenda mundial. Além de outros objetivos, as iniciativas de avaliação associam-se à promoção da qualidade do ensino, estabelecendo, no limite, novos parâmetros de gestão dos sistemas educacionais.

Para além dessas questões, as avaliações em larga escala recebem notória importância a partir do momento que auxiliam na responsabilização dos órgãos públicos educacionais. Isso significa que os resultados servem também para mensurar a qualidade e eficácia da aplicação

destas provas, como meio de proteção e garantia dos direitos sociais.

Como já mencionado, serão analisados nas próximas seções os casos específicos do *Gaokao* e do ENEM. Trazer um estudo comparado para a escrita deste capítulo, é um convite para compreender outras realidades e repensar o que, para o Brasil, já faz parte do cotidiano:

Ou seja, não se busca realizar uma exposição sobre os exames brasileiro e chinês, mas se pretende chegar, nas considerações finais, à uma possibilidade de perspectiva crítica, a partir das semelhanças e diferenças destas políticas.

GAOKAO: HISTÓRICO E FORMAÇÃO NO ENSINO CHINÊS

Iniciando pelo *Gaokao*, tem-se a informação de que o seu planejamento, implementação e introdução definitiva no ensino chinês se deu em momentos diferentes. Conforme explica Wellen (2021), a sua elaboração começou em 1952, sendo a primeira implantação entre 1959 e 1966, e foi reintroduzido no sistema educacional chinês em 1977, após a revolução cultural.

Atualmente, é considerada a avaliação com maior número de inscritos no mundo, possuindo o número expressivo de mais de 13,4 milhões de inscrições em 2024 (Gan, 2024). Com esses dados, é possível afirmar que o exame possui relevância mundial expressiva no quesito de avaliações em larga escala, razão pela qual se optou em trabalhar este exame.

Apesar da sua apresentação nos moldes atuais ter se dado a partir da metade do século XX, com a cultura milenar que carrega, a China possui em sua história registros de avaliações em larga escala desde a época imperial, com o chamado Sistema Nacional de Exames Cíveis Imperiais (*Keju*), iniciados na Dinastia Sui (581-618) e encerrados na Dinastia Qing (1644-1912) (Justino, 2021).

A forma e os conteúdos das provas variaram ao longo do tempo, e, ao contrário do que o nome exames imperiais possa sugerir, não era apenas um exame de modelo único, mas poderia ser entendido como uma série de exames que daria certificação de habilidades aos participantes aprovados. O sucesso não garantia obrigatoriamente um cargo no governo, mas com certeza significava um excelente incremento no currículo e conferia privilégios e status social (Justino, 2021, p. 100).

É evidente que a sua forma não se manteve a mesma durante todos os séculos de sua aplicação, mas importa ressaltar que é o primeiro exemplo de avaliação em larga escala baseada na concepção de meritocracia. No entanto, torna-se imprescindível apresentar, ainda que de forma resumida, a origem do *Gaokao* dada pelas tradições da Imperial Keju:

Essa longa existência e tradição é marca importante, mas também grande desafio ao estudar o exame nacional chinês. Afinal, nesse percorrer do tempo e das formas de exames desde o Imperial Keju, são compreendidas as continuidades, as rupturas, as permanências e as transformações que estão nos exames e em diálogo com a dinâmica da sociedade chinesa e do movimento social, que, em maior ou menor intensidade, emergem no contexto educacional. Para compreender a organização do *Gaokao* e a importância social a ele atribuída, é necessário perpassar pela história dos exames imperiais, entendendo como socialmente a diversidade da cultura chinesa buscou a educação como um elemento significativo (Justino, 2021, p. 106).

É possível compreender que a aplicação deste exame na contemporaneidade não surgiu de uma inovação ou imposição governamental, mas faz parte de uma tradição

cultural em relação às avaliações. Destarte, a possibilidade de ingresso na educação superior via *Gaokao* é o resultado de séculos de história, como resposta à escassez de vagas no Ensino Superior do país. Sendo assim, a análise desta avaliação de forma comparada serve como um ponto de referência para o estudo do ENEM.

Nesse sentido, os estudos jurídicos comparativos não devem ter como escopo unificar ou uniformizar os diferentes ordenamentos a partir da construção forçada, artificial e fictícia de supostas similaridades, mas sim conhecer as especificidades da realidade do outro, perceber o que ele apresenta de diferente em sua cultura jurídica, e valer-se dessa experiência para refletir criticamente a respeito de “seu” próprio Direito – não com o propósito de realizar “transplantes jurídicos” de um sistema a outro de forma automática, acrítica e descontextualizada, mas com o intuito de criar soluções jurídicas próprias ao Direito nacional, compatíveis com a cultura jurídica na qual ele está inserido, a partir de uma inspiração suscitada por meio da escuta da vivência do outro (Legrand, 2018, p. 14-15).

Na China, a prova não é igual em todo o país, podendo ser adaptada conforme aspectos socioculturais de cada província: “O Ministério da Educação fornece uma modelo de prova nacional, mas que pode ser alterada,

dentro de parâmetros preestabelecidos, de acordo com cada província, evitando que as regionalidades sejam prejudicadas” (Justino, 2019, p. 43).

Tal fato, a depender da ótica que é observado, pode ser compreendido como um aspecto positivo ou negativo: se interpretado como uma oportunidade de considerar as peculiaridades de cada região, tendo em vista a imensidão geográfica e populacional do país, é um fato positivo, porém, observando-se pela perspectiva de que não é possível mensurar o grau de dificuldade de tais alterações e adaptações, é possível dizer que a prova acaba por ser injusta a toda população, que faz a prova para disputar um número de vagas inferior ao de inscritos. Esta afirmação se deve ao fato de que, ao permitir adaptações em conformidade com a região de sua aplicação, não há maneira de averiguar o nível de dificuldade das questões em cada região. Ou seja, pode haver a possibilidade de alunos de determinada região obterem melhores pontuações a detrimento de outras, devido às alterações regionais.

A aplicação do *Gaokao* acontece anualmente, sempre na mesma data, nos dias 6, 7 e 8 de junho. A organização das matérias contidas nas provas se dá conforme as escolhas dos

estudantes no decorrer do Ensino Médio, o que impacta diretamente no conteúdo cobrado nas avaliações, pois há o direito de escolha entre humanidades e ciências naturais pelos alunos quando vão ingressar no Ensino Médio:

Desse modo, o percurso formativo escolhido pelo estudante impacta nas disciplinas presentes no teste. No entanto, três são obrigatórias a todos os participantes: Matemática, Chinês e Língua Estrangeira, que pode ter mais uma opção dependendo da província, sendo Inglês a mais escolhida. Assim, prevalece o modelo 3+1, três áreas fixas e uma à escolha do candidato (Justino, 2019, p. 44).

Há, portanto, de se atentar ao fato de que o sistema chinês de avaliação em larga escala para ingresso no Ensino Superior respeita as diferenças socioculturais, permitindo alterações pontuais nas questões e formas de explorar os temas necessários para que se chegue ao resultado esperado⁶. Não se pode, todavia, querer comparar China e Brasil nesse sentido, tendo em vista a discrepância do número de habitantes entre os países, resguardando-se somente aos formatos dos exames.

⁶ Neste texto não se assume que o modelo chinês é ideal ou que não deve ser objeto de críticas, havendo a apresentação somente das diferenças e semelhanças das características do ENEM e do *Gaokao*.

Ao relacionar a aplicação do exame com a promoção e concretização de políticas públicas chinesas, encontra-se o fato de que, apesar de seu aspecto milenar e organização concretizada desde a segunda metade do século XX, ainda há muito o que ser feito para a garantia plena do direito à educação, enfrentando dificuldades para isso:

Os efeitos das induções das mudanças curriculares são lentos, e o exame, a despeito dos esforços do governo central, mantém-se no núcleo das atividades educacionais chinesas. Sob esse jogo de forças envolvidas nos sentidos sociais e culturais, a educação chinesa segue em construção, envidando esforços para diminuir a pressão nos candidatos à educação superior e elaborar novos currículos e formas de seleção (Justino, 2021, p. 106).

Diante do apresentado, infere-se que o modelo chinês, apesar de ser a avaliação em larga escala para o ingresso em Ensino Superior com o maior número de inscritos do mundo, passa por desafios e ainda há muito o que ser adaptado. Nem todos os estudantes possuem fácil acesso, de fato, para a realização da prova, e o seu modelo, por poder ser alterado, não possui um padrão definido, podendo haver questões de múltipla escolha, dissertativas ou de completar frases (Justino, 2021). No Brasil, encontra-

se, de maneira semelhante, o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), cujos formatos e desafios serão expostos na próxima seção.

EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO (ENEM): ORIGEM, LEGISLAÇÕES E SUA APLICAÇÃO NA ATUALIDADE

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), considerado o segundo maior sistema de avaliação para ingresso no Ensino Superior do mundo, contou com 4,3 milhões de inscritos confirmados no ano de 2024 (Brasil, 2024), sendo o sistema de avaliação em larga escala para ingresso no Ensino Superior mais relevante do Brasil.

Ao analisar o seu histórico, vale destacar que a sua implementação se deu em dois momentos distintos. O primeiro foi em 1998, por meio da Portaria MEC nº 438, de 28 de maio, que dispunha a instituição do ENEM como um procedimento de avaliação de desempenho do aluno, possuindo quatro objetivos: parâmetro de autoavaliação do cidadão, constituir referência aos egressos do Ensino Médio em quaisquer de suas modalidades, subsidiar as modalidades de acesso à educação no Ensino Superior e cursos profissionalizantes pós-médio (Brasil, 1998). Observa-se que, ainda que haja a previsão para o acesso à

Educação Superior, este e os demais objetivos eram limitados.

Passados 5 anos de sua implementação, o histórico de conquistas do ENEM contou com marcos importantes, como o investimento em acessibilidade, inscrições pela internet, aumento de locais de aplicação da prova, perfil mais detalhado dos participantes e isenção de inscrição para os alunos concluintes pela modalidade de Educação Para Jovens e Adultos (EJA) (Brasil, 2020). No ano de 2004, houve uma mudança que acrescentou significativamente as possibilidades ofertadas por intermédio do ENEM, sendo os resultados individuais dos alunos utilizados como parâmetro para a concessão das bolsas do PROUNI.

O PROUNI (Programa Universidade Para Todos) foi uma política pública regulamentada pela Lei Federal nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudos integrais e parciais (50%) “para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos” (Brasil, 2005). O programa influenciou na ampliação de oportunidades para estudantes na rede privada, assim como o aumento das instituições deste

segmento. Fez parte de uma Reforma Universitária, e, conforme Catani, Hey e Gilioli (2006, p. 127):

O princípio do Prouni segue essa orientação: promove o acesso à educação superior com baixo custo para o governo, isto é, uma engenharia administrativa que equilibra impacto popular, atendimento às demandas do setor privado e regulação das contas do Estado.

Em busca de melhoria e aprimoramento dos instrumentos de avaliação, em 2009, o ENEM passou a adotar a Teoria da Resposta ao Item (TRI) como base para o cálculo das notas dos participantes (Castro, 2017). Sendo assim:

O Enem faz uso de um banco de itens pré-testados para compor as suas provas e, para isso, seleciona novos itens aplicando pré-testes de modo sistemático a alunos do ensino médio em todo o país (Brasil, 2011). Mesmo com essa metodologia, os itens utilizados nas provas do Enem frequentemente apresentam alguns problemas, talvez ocasionados pela extensão do Brasil e pela diversidade de suas regiões e de seu povo. Em um exame com a dimensão do Enem existem variáveis que devem ser consideradas e que muitas vezes não estão diretamente relacionadas com o instrumento de medidas. Tais variáveis, implícitas ou não ao teste, podem prejudicar a validade do exame. Daí a necessidade de constantes

avaliações da qualidade de seus instrumentos, principalmente pelas consequências sociais e pessoais que podem decorrer de um exame dessa natureza (Toffoli, 2019, p. 4).

As avaliações em larga escala desempenham um papel fundamental na identificação de etapas do processo avaliativo que não apresentam o desempenho esperado, bem como na confirmação daquelas que mostram resultados satisfatórios. Portanto, se vê necessário aprimorar continuamente os procedimentos adotados em cada edição do exame, assegurando, de modo mais amplo, a validade do teste em sua totalidade (Toffoli, 2019, p. 4).

De acordo com Castro (2017), conforme os microdados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), há informações detalhadas sobre todas as edições do ENEM, porém, apesar da divulgação das pontuações, não são fornecidos dados que permitam observar diretamente como a TRI é operacionalizada no processo de avaliação.

Ainda em 2009, houve uma reformulação do ENEM, alterando e ampliando seus objetivos, fator com que fez o exame possuir uma relevância maior para a educação brasileira. Com esta ampliação, os objetivos passaram de

quatro para sete, sendo eles: o oferecimento de referência de autoavaliação para o cidadão, a fim de viabilizar escolhas futuras; modalidade alternativa ou complementar de avaliação ao final da educação básica para diferentes setores do mercado de trabalho e acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e Educação Superior; possibilitar e criar condições para o acesso a programas governamentais; certificar jovens e adultos a conclusão do Ensino Médio, nos moldes da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); avaliar o desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio e dos ingressantes nas Instituições de Educação Superior (Brasil, 2009). Com isso, as determinações do FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) foram alteradas pela Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010, que estabeleceu a nota do ENEM como critério para a obtenção do financiamento. Fato este contribuiu, assim como o PROUNI, para a expansão das redes privadas de Ensino Superior no Brasil, o que causou um resultado um tanto quanto incoerente, pois, ao mesmo passo que busca uma possível democratização da educação, revigorou o mercado privado de Ensino Superior:

Numa perspectiva contraditória, portanto, o governo Dilma amplia o financiamento por meio do FIES, visando a democratização do acesso, por um lado; por outro, atende às demandas do mercado educacional, fortalecendo os empresários da educação superior (Pereira; Brito, 2018).

Para fechar com a tríade de principais possibilidades de ingresso do Ensino Superior via ENEM, tem-se a política pública do SISU (Sistema de Seleção Unificada), instaurado e regulamentado pela Portaria Normativa nº 21, de 06 de novembro de 2012. A política pública foi criada para possibilitar e ampliar as oportunidades de ingresso dos estudantes em universidades públicas por todo o país, criando uma característica de centralização dos exames.

O modelo se apresenta com a intencionalidade de proporcionar a concorrência de vagas em qualquer IES que aderisse ao Sistema de Seleção, possibilitando ao estudante realizar a prova no seu próprio estado e cidade, sem a necessidade exigida pelo vestibular tradicional, no qual era necessário o deslocamento até a cidade da instituição para realizar a prova. Com a mudança, criam-se oportunidades de concorrer a vagas, em nível nacional, o que de fato é a questão central do SiSU, “a seleção nacional” (Luz; Veloso, 2014, p. 70).

Vale ressaltar que o conteúdo e matéria das provas são os mesmos em todo o território nacional, não havendo a possibilidade de adaptação com as regionalidades, como no *Gaokao*, ainda que o Brasil possua, em menor escala do que na China, diferenças regionais e culturais marcantes. Assim, ao observar sob uma ótica hermenêutica comparativista, “[...] é legítimo pensar que o discurso jurídico se sintoniza com o discurso cultural ambiente” (Legrand, 2018, p. 65). Este fato confere ao ENEM a segurança de que, em tese, será cedida oportunidades igualitárias para a disputa pelas vagas nas universidades públicas via SISU e na concorrência para a adesão aos programas governamentais PROUNI e FIES.

Todavia, apesar de na teoria haver uma condição favorável para a aplicação de um sistema meritocrático, ou seja, merecem ingressar nas universidades àqueles que se destacarem na avaliação, a realidade que o permeia não é tão positiva. A garantia do direito à educação de forma plena no Brasil enfrenta escassezes de recursos e condições, a depender do contexto sociocultural do observador, desde o ensino básico até a graduação e pós-graduação. Este fato, que já era de conhecimento dos pesquisadores e

estudiosos do assunto, tornou-se mais evidente após a pandemia da COVID-19:

Em tempos de pandemia e isolamento social, a suspensão das aulas e as tentativas de realizá-las à distância trazem à tona as desigualdades educacionais que são coerentes com uma sociedade profundamente desigual economicamente. Esses tempos inéditos nos proporciona desvelar com mais clareza a cortina de fumaça da meritocracia e da igualdade de oportunidades pressupostas por exames de seleção como o ENEM e as provas de vestibulares (Zanardi; Oliveira; Santos, 2020, p. 26).

Apesar destas dificuldades, é consolidado o impacto que o ENEM exerce sobre a vida dos estudantes brasileiros, existindo a compreensão de que é através dele que oportunidades para ascensão e/ou ingresso na elite intelectual. Todavia, é exatamente diante desta importância que Lopes e López (2010) apresentam o que chamam de *performatividade*, pois, a partir do momento em que os resultados do ENEM são publicados, mapeando as instituições de Ensino Médio que possuíram melhores êxitos na avaliação daquele ano, os interesses pelo exame ampliam para a esfera privada:

O interesse por tais *rankings* gera as apressadas conclusões extraídas desses resultados, vinculando de forma imediata e simplificadora as notas dos alunos com a suposta qualidade das escolas. Mas, sobretudo, expressa o quanto a cultura da performatividade encontra sintonia com múltiplos interesses sociais, além da esfera do Estado. Tanto que, a despeito do interesse pelo tema, a discussão sobre as provas do ENEM só encontra espaço na mídia visando a ações preparatórias para os exames. É como se em uma avaliação não coubesse questionar o instrumento que gera o resultado obtido (Lopes; López, 2010, p. 101).

Por fim, entende-se que o ENEM é uma política pública de grande valia para a efetivação do direito à educação no que tange às formas de ingresso em Instituições de Ensino Superior no Brasil, tanto públicas quanto privadas. Todavia, não se esquivava de críticas e possíveis melhorias para ser aplicado da forma mais adequada, junto a demais políticas que possam realizar tal efetivação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das breves informações apresentadas, é possível averiguar que as avaliações em larga escala se tornaram tendências globais, sendo, inclusive,

recomendadas pela UNESCO, uma vez que os resultados podem mensurar a eficácia e a qualidade apresentadas após sua aplicação.

Sendo assim, neste capítulo, foram identificadas semelhanças e diferenças entre mecanismos de auxílio ao ingresso de estudantes no Ensino Superior, implementados pelo Brasil e pela China. No caso em questão, destacou-se o modelo chinês de avaliação em larga escala para ingresso em instituições de Ensino Superior, o *Gaokao*, comparando-o com o ENEM, que possui, entre outras, a mesma finalidade. Importa destacar que o exemplo chinês é o que acarreta mais inscrições e estudantes realizando as provas do mundo, seguido do ENEM.

As diferenças entre o ENEM e *Gaokao* estão relacionadas com a cultura de cada país, assim como as suas estruturas educacionais, o que ecoa, por exemplo, na possibilidade de aplicação de matérias diferentes nas provas da China, conforme a regionalidade. No Brasil, apesar de também haver uma diversidade cultural considerável, essa ainda é menor quando comparada à da China, o que leva a manter o ENEM como uma avaliação unificada em todo o país.

Além disso, na China, não há vagas suficientes para todos os estudantes, e a avaliação é de difícil acesso. Em contrapartida, apesar de facilitar e incentivar a participação no ENEM, o Brasil enfrenta os desafios de tornar o exame mais igualitário e reduzir a massificação do Ensino Superior, apesar de ser uma porta de acesso para a utilização dos sistemas do PROUNI e FIES.

Com sua cultura milenar, os chineses demonstram-se mais enraizados nas formas de avaliação e admissão de alunos ao ingresso no Ensino Superior. Já o Brasil, país que ainda luta para representar, preservar e manter suas próprias características em âmbito nacional e internacional, apresenta maiores atualizações e inconstâncias quanto aos seus métodos e parâmetros de aplicação de exames nesse mesmo cenário.

Deste modo, as nações mencionadas apresentam divergências, aspectos positivos e negativos em relação ao presente estudo. Quanto às semelhanças, estas se encontram no campo do impacto cultural e na influência das dinâmicas curriculares de ambos os países, possibilitando o ingresso no Ensino Superior.

Observou-se também que ambas as avaliações possuem desafios estatais para a garantia do direito à educação superior em seus respectivos países. Apesar da origem desses desafios serem divergentes, há de se concordar que a igualdade de condições desde a realização da prova – abrangendo as matérias, formato de avaliação e a própria aplicação – são deveras semelhantes.

REFERÊNCIAS

BONAMINO, Alicia; SOUSA, Sandra Zákia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

BRASIL. **Enem 2024 tem 4,3 milhões de inscritos confirmados**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social do Inep, 23/10/2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/enem/enem-2024-tem-4-3-milhoes-de-inscritos-confirmados>. Acesso em 09 de abr. 2025.

BRASIL. **Histórico**. Ministério da Educação. Publicado em 03/09/2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem/historico>. Acesso em: 02 de nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11096.htm. Acesso em: 02 de nov. 2025.

BRASIL. **Portaria INEP nº 109 de 27 de maio de 2009**. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira. Disponível em:

[https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657#:~:text=Estabelece%20a%20sistem%C3%A1tica%20para%20a,2009%20\(Enem%2F2009\).](https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657#:~:text=Estabelece%20a%20sistem%C3%A1tica%20para%20a,2009%20(Enem%2F2009).) Acesso em 09 de abr. 2025.

BRASIL. Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998. **Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM**. Brasília, DF:

Ministério da Educação e Cultura. Disponível em:

http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf.

Acesso em 09 de abr. 2025.

BRENER, Paula; COLOMBI, Henri; RAMOS, Marcelo Maciel. Os métodos do direito comparado: por um pluralismo metodológico e um comparativismo crítico. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife**, João Pessoa, v. 93, n.1, p. 212-226, abr. 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249545>.

Acesso em: 02 de nov. 2025.

CASTRO, Luciano Guimarães Monteiro de. **Análise dos microdados do ENEM a partir da teoria da resposta ao item**. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Matemática Aplicada, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.

CATANI, Afrânio Mendes; HEY, Ana Paula; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 125-140, 2006.

COELHO, Maria Inês de Matos. Vinte anos de avaliação da educação básica no Brasil: aprendizagens e desafios. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 229-258, abr./jun. 2008.

GAN, Nectar. “Enem da China”: Mais de 13 milhões de pessoas farão “exame mais difícil do mundo”. **CNN Brasil**. Publicado em 07/06/2024. Disponível em:

<https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/enem-da-china-mais-de->

[13-milhoes-de-pessoas-farao-exame-mais-dificil-do-mundo/](#). Acesso em 08 de abr. 2025.

JABBOUR, Elias; GABRIELE, Alberto. **China: o socialismo do século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2021.

JABBOUR, Elias; NOVA, Vítor Boa; VADELL, Javier. "O caminho chinês": desenvolvimento desigual, projeto e socialismo. **Cad. Metrop.**, São Paulo, v. 26, n. 59, pp. 377-399, jan./abr. 2024.

JUSTINO, Rogerio. **Estudantes universitários brasileiros e chineses: um estudo comparado dos exames ENEM e Gaokao**. 2019. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

JUSTINO, Rogério. Exames nacionais de ingresso ao ensino superior: uma análise do *Gaokao*. **Em Aberto**, Brasília, v. 34, n. 112, p. 97-108, set./dez. 2021.

LEGRAND, Pierre. **Como ler o direito estrangeiro**. São Paulo, Editora Contracorrente, 2018.

LOPES, Alice Casimiro; LÓPEZ, Silvia Braña. A performatividade nas políticas de currículo: o caso do ENEM. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p. 89-110, abr. 2010.

LUZ, Jackeline Nascimento Noronha da; VELOSO, Tereza Christina Mertens Aguiar. Sistema de Seleção Unificada (SiSU): refletindo sobre os processos de seleção. **Revista Educação e Fronteiras On-Line**, Dourados, v. 4, n. 10, p. 68-83, jan./abr. 2014.

MIGNOLO, Walter D. **Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2020.

PEREIRA, Tarcísio Luiz; BRITO, Silvia Helena Andrade de. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do

Fies. **EccoS – Rev. Cient.**, São Paulo, n. 47, p. 337-354, set./dez. 2018.

SUKUP, Viktor. A China frente à globalização: desafios e oportunidades. **Rev. Bras. Polít. Int.** Brasília, v. 45 n. 2, p. 2002.

TOFFOLI, Sônia Ferreira Lopes. Análise da qualidade de uma prova de matemática do Exame Nacional do Ensino Médio. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e187128, 2019.

UNESCO. **Learning assessments**. Publicado em 24 de maio de 2024. Disponível em:

<https://learningportal.iiep.unesco.org/en/issue-briefs/monitor-learning/learning-assessments>. Acesso em: 17 jul. de 2025.

WELLEN, Wivian. Ensino médio e os exames Enem e Gaokao. **Em Aberto**, Brasília, v. 34, n. 112, p. 19-24, set./dez. 2021.

ZANARDI, T. D. C.; OLIVEIRA, C. L. de; SANTOS, D. F. dos. ENEM em tempos de pandemia: a evidente desigualdade do Sistema Educacional Brasileiro. **Pedagogia em Ação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, 1 sem. 2020.

Revisado por: Erick de Freitas Mendes
E-mail: erickfmendes@gmail.com

POLÍTICAS DE INCLUSÃO NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: PROUNI E FIES

Leila Regina Oliveira Chinelatto

Paulo César Siqueira

O Ensino Superior no Brasil possui um histórico elitista e excludente, “especialmente quando se consideram as diferenças regionais e as dificuldades de acesso enfrentadas pelas camadas sociais menos favorecidas” (Bomeny, 1994, p. 3). A educação passou a configurar-se como um fator determinante nas trajetórias de vida, por estar associada à possibilidade de ascensão social e mobilidade ocupacional ao longo do tempo.

Segundo Bourdieu (2018), a origem social é determinante para o desempenho acadêmico, pois estudantes oriundos de classes economicamente privilegiadas tendem a apresentar maior capital social, acumulado no ambiente em que estão inseridos e por meio de tradições familiares. Para o autor, a escola não é um espaço neutro, mas sim um ambiente no qual a cultura dominante (os grupos sociais com maior poder econômico) é apresentada como legítima. Os estudantes que não

tiveram acesso prévio a essa cultura, nem aos códigos sociais valorizados, tendem a ser desvalorizados.

Nesse cenário, o sucesso escolar passa a ser visto como fruto do mérito individual, reforçando a lógica da meritocracia aparente. O acesso à educação não garante, por si só, a redução das desigualdades sociais. Assim, defende-se aqui “a fé na escola libertadora a serviço da escola conservadora, que deve ao mito da escola libertadora uma parte de seu poder de conservação” (Bourdieu, 2018, p. 66).

De acordo com o autor, a reprodução cultural na escola não contribui para a redução das desigualdades sociais. Pelo contrário, favorece a manutenção da estrutura social vigente e legitima a estratificação, como enfatizado em sua obra: “a reprodução cultural na escola reforça e contribui com a reprodução e legitimação das desigualdades sociais, ao invés de minimizá-las” (Bourdieu, 2018, p. 101).

Durante décadas, o acesso ao Ensino Superior foi considerado um sonho a ser conquistado diante de inúmeras dificuldades, principalmente para estudantes oriundos de famílias com menor poder aquisitivo. Atualmente, muitos ainda buscam meios para concretizar

esse anseio. A fim de evidenciar essa realidade, utilizam-se dados quantitativos oriundos da pesquisa do Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior do Estado de São Paulo – Semesp – (2025).

A efetividade da política de acesso ao Ensino Superior está diretamente relacionada à permanência dos estudantes e é imprescindível a adoção de políticas e ações que contemplem ambos os aspectos. A trajetória educacional deve considerar outros fatores, entre eles a bagagem cultural e social adquirida por meio da educação não formal. Nesse sentido, a escola é agente reprodutor da ordem social e contribui para a limitação das mudanças dos extratos sociais.

Com relação às políticas de acesso e permanência nas Instituições de Ensino Superior (IES), serão abordados aqui os programas governamentais que visam à inclusão de estudantes no sistema de Ensino Superior privado. O objetivo central desta pesquisa é investigar a equidade educacional e a permanência dos estudantes nesse nível de ensino. A questão norteadora consiste em compreender de que forma o Programa Universidade para Todos (ProUni) e

o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) contribuem para a inclusão no Ensino Superior.

Para alcançar o objetivo proposto, pretende-se analisar dados e documentos referentes ao acesso e à permanência de estudantes beneficiados por meio do ProUni e do Fies. A metodologia adotada baseia-se em revisão bibliográfica e documental, com o apoio de diferentes fontes, como artigos científicos, *sites* institucionais, revistas especializadas, documentos oficiais e legislações pertinentes.

Considerando a expansão do Ensino superior a partir de 1995, são analisadas as políticas de acesso e permanência estudantil, o ProUni e o Fies. Esses programas foram criados para fortalecer as políticas públicas de inclusão social, ampliando o ingresso de estudantes de baixa renda no Ensino Superior.

Na primeira seção após a introdução apresenta-se a educação como direito social e fundamental, amparado pela *Constituição Federal de 1988* (Brasil 2016). Na segunda seção, discute-se o acesso ao Ensino Superior. A terceira seção contempla dados relativos à expansão do Ensino

Superior e, por fim, a última seção aborda as políticas de acesso promovidas pelo ProUni e pelo Fies.

EDUCAÇÃO: DIREITO SOCIAL E FUNDAMENTAL

A educação formal no Brasil passou a se estruturar apenas no século XIX, com o Império e, na sequência, com a chegada dos europeus. Desde suas origens, o sistema educacional apresentou características excludentes e elitistas. A educação sempre funcionou como um “instrumento de manutenção da posição social e dos privilégios de classe” (Ribeiro, 1995, p. 203). A desigualdade financeira é uma das principais barreiras ao acesso à educação no Brasil, e essa estrutura socioeconômica é historicamente sustentada pelas elites.

Criou-se um sistema educacional desigual, concebido para preservar a hierarquia social. Nesse sentido, “o sistema educacional no Brasil é moldado para manter as desigualdades, refletindo uma estrutura econômica que privilegia os mais ricos e marginaliza os mais pobres” (Fernandes, 1975, p. 128).

A Constituição Federal (Brasil, 2016) reconhece a educação como um direito social, fundamental e

indispensável à superação das desigualdades. O artigo 6.º apresenta um conjunto de normas sobre o modo como esse direito deve ser garantido em cada um dos níveis de ensino, evidenciando sua amplitude, bem como os deveres atribuídos aos cidadãos e ao Estado. O reconhecimento da educação entre os direitos fundamentais é uma conquista histórica, e atribui-se ao Estado sua implementação e aplicação prática, conforme estabelece o artigo 205:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil, 2016).

A Constituição Federal destaca a educação como um direito universal e um dever compartilhado entre a família, a sociedade e o Estado. Reconhece que é um direito de todos e uma responsabilidade conjunta do governo, das famílias e dos cidadãos. A construção de um sistema educacional eficaz e inclusivo se faz de forma colaborativa, não é responsabilidade exclusiva do governo, mas de todos os envolvidos. Assim, as famílias têm o dever de procurar o acesso à educação básica, por serem corresponsáveis na

efetivação do direito à educação como princípio fundamental, conforme prevê a legislação brasileira, que assegura o acesso, a permanência e o sucesso educacional.

No que se refere ao Ensino Superior, o artigo 207 da *Constituição Federal de 1988* (Brasil, 2016) estabelece a autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial das instituições, seguindo o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. O artigo 208 complementa ao assegurar o acesso aos níveis mais elevados da educação, da pesquisa e da criação artística, conforme a capacidade de cada indivíduo. Ainda trata dos direitos fundamentais e trabalhistas, o que provocou debates em torno do sistema educacional e seus desdobramentos.

A Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Brasil, 1996) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB) –, que regula e define os princípios da educação brasileira, é fundamentada na *Constituição Federal* (Brasil, 2016). É a principal legislação educacional do País e, no capítulo IV, dispõe sobre o Ensino Superior, estabelece critérios e normas por meio de um conjunto de artigos que

regulam sua finalidade, organização e funcionamento das IES (Brasil 1996).

A LDB determina que cabe ao Ensino Superior estimular a criação cultural e o desenvolvimento do pensamento crítico, científico e reflexivo; e promover a formação de profissionais capacitados para contribuir para o progresso da sociedade. Também prevê o incentivo à pesquisa científica e a divulgação do conhecimento. Os artigos 44 e 47 estabelecem que o acesso às IES se dará por meio de processo seletivo e enfatizam a necessidade de assegurar condições que favoreçam a permanência dos alunos, por meio de políticas de assistência estudantil. A ampliação de vagas ofertadas no Ensino Médio nas décadas de 1980 e 1990 resultou em uma demanda social crescente e uma procura maior pelo Ensino Superior. O acesso às vagas ofertadas nas IES por estudantes de classes sociais menos favorecidas financeiramente sempre representou um entrave à expansão da educação superior no Brasil. Com a promulgação da LDB e as mudanças provocadas na área educacional, foi necessário adotar medidas que garantissem o acesso à educação desde os níveis iniciais até o Ensino Superior.

EDUCAÇÃO SUPERIOR

Durante décadas, o acesso ao Ensino Superior foi considerado um sonho a ser alcançado por meio de grandes esforços, principalmente para estudantes oriundos de famílias com menor poder aquisitivo. Conseguir o acesso significa vencer muitas barreiras, e estudantes ainda enfrentam desafios para concretizar esse anseio. Com base nessa realidade, buscam-se dados para ilustrar o cenário atual.

Esses dados são provenientes da pesquisa divulgada pelo Semesp (2025), organização que representa as mantenedoras de instituições de Ensino Superior no Brasil e que desenvolve estudos, pesquisas e levantamentos estatísticos sobre o Ensino Superior. No final de 2023, o Semesp (2023), divulgou uma pesquisa com foco no ano de 2024, com o objetivo de compreender o que pensam os alunos sobre o Ensino Superior. O estudo ouviu 1.542 jovens entre 18 e 24 anos de idade. Os dados revelaram que 85% dos respondentes tinham como maior sonho o acesso ao Ensino Superior e 80% afirmaram a intenção de ingressar em uma IES, seja pública ou privada, no ano seguinte.

A maioria pretendia iniciar os estudos ainda no primeiro semestre de 2024. Entre as principais motivações, 40% mencionaram o desejo de conseguir um emprego na área de atuação escolhida e 26% buscavam uma mudança de vida. Em relação à escolha dos cursos, a pesquisa apontou que 28% pretendiam ingressar na área da saúde, 17% em administração ou direito e 13% em tecnologia da informação.

Quanto à modalidade dos cursos, 67,8% dos jovens demonstraram interesse pelo ensino presencial, enquanto 26% afirmaram não se adaptar ao modelo de Educação a Distância (EAD) ou ao ensino híbrido. Questionados sobre o modo como pretendiam viabilizar o ingresso no Ensino Superior, 65% relataram a necessidade de algum tipo de auxílio financeiro – 30% pretendiam participar de processos seletivos para bolsas ofertadas pelas próprias instituições de ensino.

A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

A educação superior no Brasil, impulsionada por políticas estatais de orientação neoliberal e por uma

crescente demanda social, passou por mudanças a partir da segunda metade da década de 1990.

Para Corbucci (2004), medidas adotadas por gestões anteriores do Ministério da Educação (MEC) foram retomadas e ampliadas. Dentre essas ações, destacam-se a extinção do Conselho Federal de Educação (CFE) e a criação do Conselho Nacional de Educação (CNE). A partir dessas mudanças,

foram acelerados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições do setor privado, por parte do CNE. Com isso, favoreceu-se consideravelmente a expansão desse nível de ensino, por intermédio da iniciativa privada (Corbucci, 2004, p. 682).

As IES passaram a dispor de condições favoráveis para a ampliação de suas atividades, mediante um modelo de parceria mais estreita entre o setor privado e o governo. A educação superior foi reorganizada com base em políticas públicas alinhadas às tendências do mercado. Cunha (2003, p. 39):

[...] afirmava a necessidade de se estabelecer uma “verdadeira parceria” entre o setor privado e governo, entre universidade e

indústria, tanto na gestão quanto no financiamento do sistema brasileiro de desenvolvimento científico e tecnológico. [...] A política para o ensino superior deveria promover uma "revolução administrativa": o objetivo seria administração mais racional dos recursos e a utilização da capacidade ociosa, visando a generalizar os cursos noturnos e aumentar as matrículas, sem despesas adicionais. Para isso, as universidades deveriam ter uma "efetiva autonomia", mas que condicionasse o montante de verbas que viessem a receber à avaliação de desempenho.

Nesse período, o número de matrículas no Ensino Superior aumentou expressivamente, impulsionado pela ampliação da oferta de vagas no setor privado. De acordo com dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep – (2024a), entre os anos de 1995 e 2005, o número de matrículas em cursos de graduação passou de 1.759.703 para 4.567.798, o que representa um aumento de 2.808.095 matrículas em 10 anos. Com o aumento da oferta de cursos superiores complementando o pacote de reformas, o governo deu início à implementação de um sistema de avaliação da educação superior. Alguns fatores decisivos para essa transformação na educação em nível superior foram destacados a seguir, no Quadro 1.

Quadro 1 - Fatores que provocaram a expansão do Ensino Superior a partir de 1996

Fatos	Descrição do processo de expansão	Referências
Reformas do Estado e políticas neoliberais	A partir de 1995, políticas de orientação neoliberal reduziram o papel do Estado e incentivaram a participação do setor privado na oferta de Ensino superior, flexibilizando regras de credenciamento e ampliando o mercado educacional.	Dourado (2002); Silva Júnior; Sguissardi (2005)
Nova LDB (Lei n.º 9.394/1996)	A LDB conferiu maior autonomia administrativa e pedagógica às instituições de Ensino Superior, facilitando a criação de cursos e a expansão de instituições privadas.	Brasil (1996); Cunha (2003)
Programas de financiamento e bolsas	Reformulação do Fies (Brasil, 1999) e criação do ProUni (Brasil, 2005) possibilitaram o ingresso de estudantes de baixa renda em instituições privadas, consolidando o crescimento do setor.	Corbucci (2014)
Aumento da demanda social e expansão do Ensino Médio.	A ampliação do Ensino Médio, nas décadas de 1980 e 1990, criou demanda por vagas no Ensino Superior; ao mesmo tempo, o crescimento econômico e o aumento da renda elevaram a busca por qualificação.	Martins (2006); Inep (2020)
Diversificação institucional e do modelo de oferta	Crescimento de faculdades isoladas, centros universitários e cursos noturnos, além da regulamentação do EAD em 1998, que ampliou a oferta de vagas a baixo custo.	Mancebo (2004); Brasil (1998); Sguissardi (2009)
Interiorização e expansão da rede pública	Programas como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e expansão das Universidades Federais – Reuni – (Brasil, 2007) e a criação de novas universidades federais e <i>campi</i> no interior do País ampliaram a oferta pública, especialmente entre 2003 e 2014.	Brasil (2007); Amaral e Oliveira (2011)
Transformações econômicas e tecnológicas	O avanço tecnológico e a reestruturação produtiva demandaram maior qualificação profissional, reforçando o papel do Ensino Superior como via de inserção no mercado.	Catani; Oliveira e Dourado (2001)

Fonte: elaborada pelos autores com dados das referências teóricas pesquisadas

Na análise dos fatores descritos no Quadro 1, conforme Dourado (2002) e Silva Júnior e Sguissardi (2005), as reformas do Estado reduziram o papel do poder público na oferta direta de educação, promovendo a ampliação do setor privado por meio da flexibilização das normas de credenciamento e funcionamento das IES.

A LDB (Brasil, 1996) representou um marco nesse processo, ao conceder maior autonomia administrativa e pedagógica às instituições, favorecendo a criação de novos cursos e a rápida expansão da rede privada (Brasil, 1996; Cunha, 2003).

Em paralelo, políticas de financiamento estudantil e programas de bolsas, como a reformulação do Fies (Brasil, 1999) e a criação do ProUni (Brasil, 2005), possibilitaram o acesso de estudantes de baixa renda ao Ensino Superior privado, apresentando-se como instrumentos de inclusão social e de fortalecimento do mercado educacional (Brasil, 1999, 2005; Corbucci, 2014).

Outro fator relevante foi o aumento da demanda social, resultante da expansão do Ensino Médio e do crescimento econômico das décadas de 1980 e 1990, o que elevou a busca por qualificação profissional e formação

superior (Inep, 2020; Martins, 2006). Do ponto de vista institucional, verificou-se a diversificação dos modelos de oferta, com o surgimento de faculdades isoladas, centros universitários, cursos noturnos e, posteriormente, a regulamentação do EAD em 1998, que ampliou a cobertura e reduziu custos (Brasil, 1998; Mancebo, 2004; Sguissardi, 2009).

Em relação ao setor público, políticas de interiorização e expansão das universidades federais, como o Reuni (Brasil, 2007), foram decisivas para o aumento da oferta pública, sobretudo entre 2003 e 2014 (Amaral; Oliveira, 2011; Brasil, 2007).

Por fim, as transformações econômicas e tecnológicas e a consequente reestruturação produtiva intensificaram a demanda por mão de obra qualificada, reforçando o papel estratégico do Ensino Superior na inserção no mercado de trabalho (Catani; Oliveira; Dourado, 2001).

Assim, o conjunto desses fatores evidencia que a expansão do Ensino Superior brasileiro resultou da articulação entre políticas neoliberais, pressões de mercado e estratégias de inclusão social, em um contexto de

modernização econômica e de reconfiguração das funções do Estado. A seguir trataremos de programas de acesso ao Ensino Superior (ProUni e Fies).

ProUni

O ProUni foi criado pela Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005, com objetivo de fortalecer as políticas públicas de inclusão social e ampliar e consolidar o acesso ao Ensino Superior, principalmente para jovens de baixa renda (Brasil, 2005).

Saraiva e Nunes (2011) afirmam que esse programa foi implantado como resposta à necessidade de ampliar o acesso da população ao Ensino Superior, na busca de reduzir as disparidades sociais e equilibrar a defasagem na oferta de vagas nas universidades públicas. Embora tenha aumentado o número de acessos, sua implementação não representou, por si só, a solução para os desafios de permanência e conclusão dos cursos.

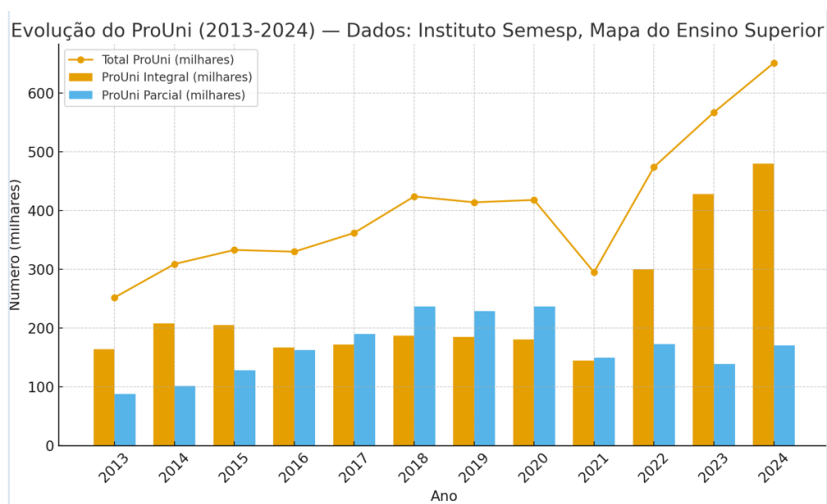
Diante do fato de que as universidades públicas não tinham como absorver a demanda, o governo firmou parcerias com instituições privadas para ampliar o número de vagas, concedeu isenções fiscais e exigiu, em

contrapartida, a oferta de bolsas de estudo prioritariamente para estudantes egressos da rede de ensino público.

Implantado em 2005, o ProUni segue oferecendo bolsas de estudo, integrais e parciais (50% do valor da mensalidade). Quando pré-selecionado, o candidato deve comprovar renda bruta mensal de até 1,5 salário-mínimo *per capita* para obtenção de bolsa integral e de até 3 salários-mínimos para obter bolsa parcial de 50%, de modo a se enquadrar nas exigências do edital, com prioridade para estudantes oriundos da rede pública (Brasil, 2025a).

O programa contempla ainda o sistema de cotas, beneficiando candidatos que se enquadrem nas políticas de inclusão voltadas a afrodescendentes, indígenas e pessoas com deficiência (Brasil, 2025a). Passou por significativa expansão em meados da primeira década deste século. Entre 2005 e 2015, foram adicionadas 3.459.499 matrículas ao sistema, o que totalizou 8.027.297 de alunos matriculados em cursos de graduação no País (Inep, 2024a). A Figura 1, a seguir, mostra o gráfico de evolução do ProUni.

Figura 1- Gráfico de evolução do ProUni



Fonte: elaboração própria a partir do Mapa do Ensino Superior (Semesp, 2025)

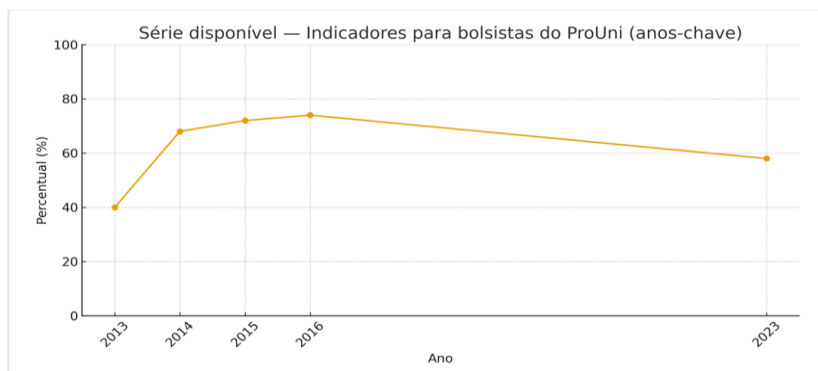
Conforme os dados, a partir de 2013 houve uma crescente nas matrículas, com queda em 2020 e 2021(período da pandemia da Covid-19), voltando a crescer a partir de 2022, conforme o gráfico mostrado a seguir, na Figura 2, com dados do Mapa do Ensino superior (SEMESP, 2025).

Para Felicetti, Rossoni e Gomez (2012), a gratuidade da mensalidade não implica em igualdade de condições para alunos de baixos *status* econômicos, que, para permanecerem na universidade, enfrentam outros fatores, como a discriminação e o preconceito, que também dificultam a

permanência. As autoras apontam que, ao serem inseridos em um contexto no qual não se sentem pertencentes, esses estudantes vivenciam discriminações e são alvo de exclusão. Assim, políticas de acesso, quando aplicadas sem o devido suporte, tendem a gerar uma massificação do Ensino Superior, sem, de fato, democratizá-lo. Deve-se considerar que grande parte desses estudantes precisa conciliar trabalho e estudo, o que implica em esforços para sustentar-se, contribuir com a renda familiar e arcar com despesas como transporte, alimentação e materiais didáticos.

Zago (2006) ressalta que ingressar em um curso superior é uma conquista e permanecer até a conclusão representa uma conquista ainda maior, sobretudo no contexto histórico brasileiro, no qual passar no vestibular e manter-se na universidade era considerado um privilégio.

Figura 2 – Indicadores de permanência e conclusão de bolsistas ProUni (anos-chave)



Fonte: elaboração própria a partir de Brasil (2022a) e Inep (2024b)

Os dados apontam queda na permanência e na conclusão dos estudantes do ProUni. Pires, Romão e Varollo (2019) analisaram a trajetória de estudantes de baixa renda que ingressaram no Ensino Superior por meio do ProUni. A pesquisa foi realizada com base em entrevista com nove alunos de uma universidade sem fins lucrativos, localizada no interior do estado de São Paulo. Os resultados revelaram que os entrevistados enfrentaram desafios como esforço extremo e privações pessoais, mesmo em uma sociedade que se pretende ser meritocrática.

O ProUni é percebido e valorizado pelos entrevistados como uma política de mérito. A adaptação ao ambiente universitário foi marcada por preconceito e desafios de sociabilidade e pela necessidade de conciliar trabalho e estudo – isso evidenciou a precariedade de suas condições econômicas. Os autores concluem o capítulo evidenciando que as políticas de inclusão favorecem o acesso ao Ensino Superior, mas que as trajetórias dos estudantes continuam marcadas por desigualdades e por um processo de hiperseletividade. Sugerem a criação de mecanismos que amenizem a dificuldade de permanência enfrentada por estudantes com trajetórias atípicas, como as dos entrevistados.

A política de permanência para os estudantes do ProUni é o Programa Bolsa Permanência ProUni (PBP-ProUni), que destina um valor mensal para auxílio financeiro concedido pelo MEC. Os estudantes selecionados são os que estão em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

A concessão da bolsa depende de que o estudante seja beneficiário de bolsa integral do ProUni, esteja matriculado em curso de graduação presencial com duração mínima (por exemplo, seis semestres) e carga

horária diária igual ou superior a seis horas ou equivalente (Brasil, 2022b). O Quadro 2, a seguir, mostra dados do PBP – ProUni.

Quadro 2 – Dados de valores – PBP - ProUni

Ano	Valor mensal da Bolsa Permanência-ProUni	Referências
2012-2013	R\$ 300,00	Segundo notícia: “Bolsistas do ProUni receberão auxílio de R\$ 300,00 (Brasil, 2013).
2013	R\$ 400,00 para os não indígenas/quilombolas	Na página do programa consta: “atualmente ... R\$ 400,00 para os demais” (Brasil, 2013).
2021	R\$ 400,00 (mantido)	Em artigo de 2022, valor citado como R\$ 400,00 para não indígenas/quilombolas (Bolsa [...] 2022).
2023	R\$ 700,00 para não indígenas/quilombolas	Conforme edital informado em 06 mar. 2023 que alterou valor de R\$ 400 para R\$ 700 com efeitos a partir de 1.º fev. 2023 (Fernandes, 2023).
2024	R\$ 700,00 (confirmado) para não indígenas e quilombolas	Relatório de maio de 2024 informa valor de R\$ 700,00 (Brasil, 2025b).
2025	Valor informado em “acúmulo de auxílios” como R\$ 700 com adicional ou R\$ 1.050,00	Notícia de jun. 2025 informa valor base R\$ 700 para benefício imediato + R\$ 350 investido = R\$ 1.050 (Brasil, 2025b).

Fonte: elaboração própria conforme referências citadas

O programa tem como objetivos minimizar as desigualdades sociais e étnico-raciais e contribuir para a permanência e conclusão de curso dos estudantes de

graduação em situação de vulnerabilidade socioeconômica, portanto não abarca todos os estudantes beneficiados pelo ProUni.

FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

A ampliação do financiamento estudantil em nível superior no Brasil teve início após as mudanças resultantes da Lei da Reforma Universitária em 1968. Durante o governo do presidente Ernesto Geisel em 1976, foi criado o Crédito Educativo (Creduc), com objetivo de incluir estudantes sem condições financeiras de ingressar em uma IES. O programa era financiado por um Fundo de Assistência Social até a *Medida Provisória n.º 1.827, de 1999*, que deu origem à *Lei n.º 10.260, de 2001*, transformando o Creduc no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Santana, 2016).

O Fies tem o objetivo de facilitar o acesso de estudantes ao Ensino Superior privado, por meio de financiamento com juros baixos ou subsidiados. O programa oferece vagas em instituições privadas e comunitárias, utilizando recursos provenientes de diversas fontes (Brasil, 2022c).

Apoia estudantes provenientes de camadas sociais de baixa renda, que não possuem condições de pagar as mensalidades do Ensino Superior, durante o curso. Para isso, facilita as condições de pagamento, e a maior parte dos valores financiados é quitada após a conclusão do curso, com previsão de um período de carência. O programa visa ampliar o acesso de estudantes de baixa renda ao Ensino Superior.

O Fies tem uma contribuição significativa na ampliação do acesso ao Ensino Superior no Brasil. As bolsas de financiamento estudantil podem ser integrais ou parciais (50%), destinadas a estudantes matriculados em cursos superiores, a distância ou presenciais, não gratuitos, desde que tenham obtido avaliação positiva do MEC (Brasil, 2022c).

Em 2010, foi incluída uma modalidade no programa que permite o abatimento de saldo devedor a profissionais do magistério público e a médicos atuantes no serviço público, conforme previsto na *Lei n.º 12,202, de 14 de janeiro de 2010* (Brasil, 2010). Professores que atuam em escolas públicas, após a conclusão do curso, podem quitar o financiamento por meio do exercício da profissão – é

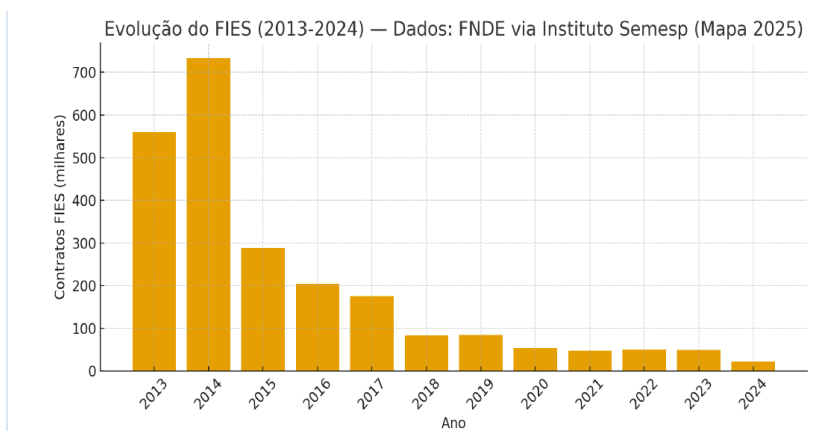
abatido 1% da dívida consolidada a cada mês de trabalho. Da mesma forma, médicos que atuam no Sistema Único de Saúde (SUS) e nos programas de Saúde da Família têm 1% do valor da dívida abatido por mês trabalhado (Brasil, 2010).

O Fies contribuiu para amenizar o desequilíbrio regional e ampliar o processo de democratização da educação superior, possibilitando o ingresso de estudantes de baixa renda, especialmente das regiões Norte e Nordeste, em IES.

Considerando que, nessas regiões, a oferta de vagas no Ensino Superior público é mais escassa, o programa possibilitou “a expansão do acesso à educação superior ao garantir recursos financeiros necessários ao pagamento de semestralidades ou anuidades para estudantes sem condições financeiras” (Oliveira; Carnielli, 2010, p. 39).

O gráfico inserido na Figura 3, a seguir, mostra a evolução do FIES.

Figura 3 – Evolução do Fies (2013-2024)



Fonte: elaboração própria a partir do Mapa do Ensino Superior (Semesp, 2025)

Na análise dos dados verificou-se que, entre os anos de 2013 e 2014, o Fies apresentou expressivo crescimento no número de contratos firmados, passando de aproximadamente 560 mil em 2013 para 733 mil em 2014, conforme dados do Semesp (2025).

Esse aumento pode ser atribuído à ampliação da oferta de crédito educacional, ao estímulo governamental para o ingresso no Ensino Superior, ao elevado interesse por cursos em instituições privadas e à disponibilidade de recursos e regras mais flexíveis de adesão.

A partir de 2015, observou-se uma queda abrupta e o número de contratos caiu para cerca de 288 mil. Essa

retração está relacionada principalmente às restrições orçamentárias impostas pela conjuntura fiscal do período e às alterações regulatórias promovidas pelo MEC que reformularam os critérios de elegibilidade, financiamento e seleção dos candidatos.

Nesse contexto, destaca-se a Portaria Normativa MEC n.º 21, de 26 de dezembro de 2014 (Brasil 2014), que alterou regras de seleção e procedimentos para concessão do Fies; e a Portaria Normativa MEC n.º 8, de 2 de julho de 2015 (Brasil 2015), que estabeleceu novos parâmetros de priorização e limite orçamentário para o programa. As mudanças dificultaram o acesso ao financiamento e reduziram o número de contratos, e o Fies entrou em fase de retração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os programas (ProUni e Fies), conclui-se que ambos contribuem para o acesso de estudantes historicamente desfavorecidos às IES privadas e comunitárias. A ausência de políticas eficazes de permanência fragiliza tais programas, refletindo na redução do número de estudantes que concluem os cursos. Para se

manterem e administrarem os custos de transporte e alimentação, muitos estudantes precisam trabalhar para conseguir concluir o curso, o que compromete sua permanência e desempenho acadêmico.

A partir das discussões aqui apresentadas, verifica-se que as políticas e ações do Estado favorecem o acesso ao Ensino Superior. Contudo, as trajetórias desses estudantes continuam marcadas por desigualdades de inserção em ambientes aos quais julgam não pertencer.

A expansão da educação superior depende de transformações estruturais e sustentáveis, particularmente no sistema econômico, visto que os recursos destinados ao ProUni e ao Fies são insuficientes. Essas políticas cumprirão seu papel somente quando apresentarem ações complementares que garantam não apenas o acesso, mas também a permanência dos estudantes até a conclusão dos cursos.

Com o estudo do referencial teórico e das discussões, foi possível perceber que as políticas de ampliação do acesso ao Ensino Superior serão eficazes apenas quando apresentarem todas as etapas com qualidade: acesso, permanência e conclusão.

REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. do; OLIVEIRA, R. P. de. Universidades federais: expansão e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 275-294, 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/275/27546753010.pdf> Acesso em: 22 set. 2025.

BOLSA permanência do ProUni e como solicitá-la. **Descomplica Blog**. 2022. Disponível em: https://descomplica.com.br/blog/bolsa-permanencia-prouni/?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 9 nov. 2025.

BOMENY, H. A reforma universitária de 1968: 25 anos depois. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 9, n. 26, p. 1-13, 1994.

BOURDIEU, P. **A reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 abr. 2025.

BRASIL. Comitê de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas Federais (CMAP). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de Avaliação do Programa Universidade para Todos (ProUni)**. Brasília: CMAP/STN/CGU, 2022a. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/avaliacao-de-politicas-publicas/conselho-de-monitoramento-e-avaliacao-de-politicas-publicas-cmap> Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

Universidades Federais (REUNI). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Bolsistas do ProUni receberão auxílio de R\$ 300. **Gov.br**. 2013. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/revalidacao-de-diplomas/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/5644-sp-1419703356?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Dúvidas sobre o ProUni**. Brasília: MEC, 2025a. Disponível em: <https://acessounico.mec.gov.br/prouni/duvidas> Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da educação. **Medida provisória n.º 1827, de 27 de maio de 1999**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mp1827.pdf> Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portal de dados abertos do Ministério da Educação**. Brasília: MEC, 2022b. Disponível em: <https://dadosabertos.mec.gov.br/> Acesso em: 24 jul. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 301, de 7 de abril de 1998. Regulamenta o ensino superior a distância. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 9 abr. 1998.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n.º 21, de 26 de dezembro de 2014**. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 18, de 15 de julho de 2013, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-021-2014-12-26.pdf> Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa n.º 8, de 2 de julho de 2015**. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES referente ao segundo semestre de 2015. Brasília: MEC, 2015. Disponível em: http://portalfies.mec.gov.br/arquivos/portaria_8_2_07_2015_2-2015.pdf Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Prounistas poderão acumular mais de um auxílio financeiro. **Gov.br**, 5 jun. 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2025/junho/prounistas-poderao-acumular-mais-de-um-auxilio-financeiro> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Publicado o decreto que regulamenta o ProUni. **Portal MEC**, 2005. Disponível em: <https://portal.mec.gov.br/educacao-inclusiva/40-perguntas-frequentes-911936531/prouni-1484253965/3630-sp-302698950> Acesso em: 3 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12202.htm Acesso em: 9 nov. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 14.375, de 21 de junho de 2022**. Altera as Leis n.º 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009... Brasília: Presidência da República, 2022c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/lei/l14375.htm Acesso em: 15 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional de diretrizes e bases da educação nacional (LDB). Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm Acesso em: 23 abr. 2025.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de; DOURADO, L. F. A educação superior no Brasil: expansão e desafios contemporâneos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 18, p. 15-36, 2001.

CORBUCCI, P. R. Expansão e democratização do acesso à educação superior: limites e possibilidades das políticas do governo Lula. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 1037-1056, 2014.

CORBUCCI, P. R. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v25n88/a03v2588.pdf> Acesso em: 10 maio 2025.

CUNHA, L. A. O ensino superior no Brasil: história e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 77-104, 2003.

CUNHA, L. A. O ensino superior no octênio FHC. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 37-61, abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/kLKQrxCM8hVbjsQ5vs4SY9n/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 23 jul. 2025.

DOURADO, L. F. Reforma do Estado e políticas de educação superior no Brasil nos anos 1990. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 233-253, 2002.

FELICETTI, V. L.; ROSSONI, J. C.; GOMEZ, K. A. ProUni: análise de teses do banco de dados da CAPES (2007 – 2011). *In*: CONFERENCIA LATINOAMERICANA SOBRE EM LA EDUCACIÓN SUPERIOR (CLABES), 2., 2012, Porto Alegre. **Anais** [...]. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2012. p. 1-12. Disponível em: <https://revistas.utp.ac.pa/index.php/clabes/article/view/955/981> Acesso em: 10 maio 2025.

FERNANDES, F. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. São Paulo: Zahar, 1975.

FERNANDES, Y. Usuários do Programa Bolsa Permanência (PROUNI) tem valor do benefício alterado. Saiba mais. **FIP**, Campina Grande, 6 mar. 2023. Disponível em: https://fiponline.edu.br/postagem/5619?utm_source=chatgpt.com Acesso em: 9 nov. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior 2019**: notas estatísticas. Brasília: INEP, 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior**. MEC e Inep divulgam resultado do Censo Superior 2023. Brasília: Inep/MEC, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-da-educacao-superior/mec-e-inep-divulgam-resultado-do-censo-superior-2023>. Acesso em: 16 maio 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Censo da Educação Superior 2023**: resultados preliminares. Brasília: MEC/INEP, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior> . Acesso em: 28 out. 2025.

MANCIBO, D. Reformas da educação superior no Brasil: políticas, estratégias e tendências. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 26, p. 25-48, 2004.

MARTINS, C. B. A reforma da educação superior no Brasil: trajetória e desafios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1087-1112, 2006.

OLIVEIRA, Z. R. B. B.; CARNIELLI, B. L. Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (Fies): visão dos estudantes. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 4, n. 7, p. 35-40, 2010. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/21861/14297> Acesso em: 15 jun. 2025.

PIRES, A.; ROMÃO, P. C. R.; VAROLLO, V. M. O Programa Bolsa Família e o acesso e permanência no ensino superior pelo Programa Universidade para Todos: a importância do “eu me viro”. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 91, p. 1-30, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/YLHf6rGQFbkrL5Hy3mxSjvz/abstract/?lang=pt> Acesso em: 1 jun. 2025.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

SANTANA, R. F. A gênese do ensino superior e a reforma universitária de 1968 no Brasil. **Educon**, Aracaju, v. 10, n. 1, p. 1-17, set. 2016. Disponível em: <https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/8984/43/42.pdf> Acesso em: 15 out. 2025.

SARAIVA, L. A. S.; NUNES, A. S. A efetividade de programas sociais de acesso à educação superior: o caso do ProUni. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 4, p. 941-964, jul./ago. 2011. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rap/a/FKmZWNr4CnYpfVr6DZqGG9P/>

Acesso em: 29 maio 2025.

SGUISSARDI, V. **Universidade, fundação e autorregulação: a nova face do privatismo no público**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA JÚNIOR, J. dos R.; SGUISSARDI, V. **Universidade e privatização do público: um estudo sobre a reforma universitária no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2005.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO – SEMESP. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 15. ed. São Paulo: Instituto Semesp, 2025. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/> Acesso em: 28 out. 2025.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR NO ESTADO DE SÃO PAULO – SEMESP. **Pesquisa aponta que 80% dos jovens querem ingressar no ensino superior em 2024**. 07 dez. 2023. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mais-pesquisas/2023/12/07/pesquisa-aponta-que-80-dos-jovens-querem-ingressar-no-ensino-superior-em-2024/> Acesso em: 29 maio 2025.

ZAGO, N. Do acesso à permanência no ensino superior: percurso de estudantes universitários de camadas populares. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 32, p. 226-238, maio/ago. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/wVchYRqNFkssn9WqQbj9sSG/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2025.

Revisão e Normalização ABNT: Andréa de Freitas Ianni
E-mail: andreaiani1@gmail.com

A EDUCAÇÃO INCLUSIVA NOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO: ENTRE O IDEAL NORMATIVO E OS DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO

Ana Rosa Rezende

Helena de Carvalho Fernandes

Jefferson Silveira Barbosa

O Plano Nacional de Educação (PNE) constitui um dos principais instrumentos da política educacional brasileira, com vigência decenal e orientações estratégicas para Estados, Distrito Federal, Municípios e a União. Com base nos princípios do artigo 214 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), os PNEs encontram-se divididos em eixos, metas e estratégias que representam um esforço federativo para combater as desigualdades, promover o acesso, a permanência e a qualidade da educação, a fim de garantir uma educação de qualidade para todos, desde a etapa da Educação Infantil ao Ensino Superior.

Este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória e os desafios da educação inclusiva nos Planos Nacionais de Educação, por meio de uma leitura crítica e comparativa da Meta 4 do PNE 2014–2024 (Lei nº 13.005/2014), prorrogado até 2025, e da proposta da Meta 9 do novo PNE

2025–2035 (ainda em tramitação). Ambas mantêm o compromisso com um sistema educacional inclusivo, porém com enfoques e formulações distintas que refletem mudanças nos marcos legais, conceituais e nas demandas sociais da última década. O capítulo também propõe projeções para o próximo decênio e discute tensões entre o ideal normativo e a realidade prática, reveladas nos processos de implementação das políticas públicas.

A escolha do tema “educação inclusiva” fundamenta-se na sua relevância contemporânea diante do recrudesimento das desigualdades sociais, da intensificação da medicalização da aprendizagem e da negligência persistente aos direitos educacionais de estudantes com deficiência e neurodivergência. Estudos recentes, como os apresentados pelo Anuário Brasileiro da Educação Básica (2024), evidenciam avanços e contradições no campo da inclusão. Segundo os dados, “a Educação Inclusiva avança: em 2023, 91% das crianças e jovens de 4 a 17 anos com alguma deficiência estavam matriculados na escola. De acordo com o módulo especial da Pnad Contínua, divulgado em 2023, 97% das crianças e jovens de 4 a 17 anos frequentavam a escola, independentemente da

rede de ensino, em 2022, no Brasil; já entre aqueles que tinham alguma deficiência, nessa mesma faixa etária, esse índice era de 91,4%” (Todos Pela Educação, 2024).

A construção de um sistema educacional inclusivo, por sua vez, remonta a um ideal que vem sendo gestado historicamente, a partir de marcos como o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932), que defendia uma escola pública, gratuita, laica, obrigatória e inclusiva como fundamento de uma sociedade democrática. Ainda que o primeiro Plano Nacional de Educação só tenha sido instituído pela Lei nº 4.024/1961, os princípios esboçados no Manifesto seguem atuais e urgentes, ao denunciarem a falta de articulação sistêmica no campo educacional.

Nesse sentido, Saviani (2017) reforça a atualidade da crítica contida no Manifesto ao afirmar que “todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país” (MANIFESTO..., 1984, p. 4075 *apud* Saviani, 2017, p. 63). Para o autor, a ausência de um Sistema Nacional de Educação articulado compromete a execução efetiva das metas educacionais, especialmente

aquelas voltadas à inclusão de grupos historicamente marginalizados, como o público-alvo da educação especial. Sua leitura crítica fornece subsídios teóricos essenciais para compreender as limitações estruturais da Meta 4 nos sucessivos ciclos do PNE 2014 e a necessidade de políticas educacionais fundadas na equidade, na justiça social e no respeito à diversidade.

Além da necessidade de recursos didáticos utilizados que sejam visualmente organizados, com linguagem clara, elementos concretos, estímulos sensoriais equilibrados e estratégias de apoio, como pictogramas, imagens sequenciais, objetos reais e tecnologias assistivas, é fundamental considerar a formação docente como eixo central para a inclusão de crianças com deficiência e neurodivergentes. Essa formação deve ir além dos conteúdos teóricos, englobando também a construção de saberes práticos sobre como planejar, adaptar e aplicar estratégias inclusivas no cotidiano da Educação Infantil, fundamental e médio.

A adaptação pode envolver desde modificações no conteúdo até ajustes na apresentação e na forma de

interação com o material, tornando-o acessível e significativo para o aluno.

Metodologicamente, este capítulo adota uma abordagem qualitativa de caráter documental e analítico, fundamentada em revisão de legislações, diretrizes educacionais, dados oficiais e literatura especializada. A análise concentra-se na Meta 4 do PNE 2014–2024 e na reformulação proposta como Meta 9 no PNE 2025–2035, observando avanços, permanências e desafios. A estrutura do capítulo organiza-se em cinco seções, abordando os fundamentos conceituais e legais da educação inclusiva, a trajetória normativa das metas nos PNEs, os indicadores de inclusão e suas limitações, e, por fim, as considerações críticas à luz do tensionamento entre o ideal normativo e os desafios da implementação prática.

FUNDAMENTOS E CONCEITOS DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA

A educação inclusiva é reconhecida como um direito fundamental no artigo 24 da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ONU, 2006), ratificada no Brasil com equivalência constitucional pelo Decreto nº 6.949/2009. Esse marco internacional estabelece que os

Estados Partes devem garantir sistemas educacionais inclusivos em todos os níveis de ensino. No plano nacional, a Constituição Federal de 1988 (art. 205) define a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, consolidando uma base legal para políticas inclusivas. A LDBEN (Lei nº 9.394/1996), especialmente após a promulgação da Lei nº 13.146/2015 (Estatuto da Pessoa com Deficiência), reforça o dever de matrícula obrigatória na rede regular e o oferecimento do Atendimento Educacional Especializado (AEE), garantindo suporte adicional aos estudantes público-alvo da educação especial.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2001 define a educação especial como modalidade transversal da educação básica, devendo estar presente em todas as etapas e modalidades, com recursos específicos, professores capacitados e serviços pedagógicos de apoio. A Resolução CNE/CEB nº 4/2009, por sua vez, reafirma a complementaridade do AEE à escolarização comum e detalha os perfis do público-alvo: pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Tais marcos legais estabelecem um robusto arcabouço normativo em favor da inclusão. No entanto, a efetivação dessas diretrizes enfrenta inúmeros desafios no plano concreto. Persistem lacunas estruturais e pedagógicas, como ausência de salas de recursos multifuncionais, formação docente insuficiente e baixa articulação entre políticas setoriais. A distância entre o ideal normativo e a realidade das redes públicas evidência que a legislação, embora avançada, nem sempre se traduz em práticas escolares efetivamente inclusivas. É nesse cenário que se insere a análise das metas previstas nos Planos Nacionais de Educação, como tentativa de alinhar discurso e ação no campo das políticas educacionais inclusivas.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução CNE/CEB nº 2/2001, definiu a educação especial como modalidade de educação escolar e “um processo educacional definido por uma proposta pedagógica que assegure recursos e serviços educacionais especiais, organizados institucionalmente para apoiar, complementar, suplementar e, em alguns casos, substituir os serviços educacionais comuns, de modo a garantir a educação escolar e promover o desenvolvimento das

potencialidades dos educandos que apresentam necessidades educacionais especiais, em todas as etapas e modalidades da educação básica.” A inclusão é o objetivo maior da educação especial.

O público-alvo da educação especial, definido no Decreto nº 6.571/2008, são as pessoas com deficiência, com transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, matriculados na rede de ensino regular. Essa normativa foi revogada pelo Decreto nº 7.611/2011, que manteve a definição do público-alvo da educação especial. Assim, desde 2008 temos uma legislação referente à educação especial e sua efetivação, por meio do atendimento educacional especializado, compreendido como o conjunto de atividades, recursos de acessibilidade e pedagógicos organizados institucional e continuamente. O acesso ao atendimento educacional especializado será de forma complementar ou suplementar ao ensino regular.

Conforme a Resolução CNE/CEB nº 4/2009 (Brasil, 2009), as pessoas público-alvo da educação especial são descritas como:

-
- Alunos com deficiência: aqueles que têm impedimentos de longo prazo de natureza física, intelectual, mental ou sensorial.
 - Alunos com transtornos globais do desenvolvimento: aqueles que apresentam um quadro de alterações no desenvolvimento neuropsicomotor, comprometimento nas relações sociais, na comunicação ou estereotípias motoras. Incluem-se nessa definição alunos com autismo clássico, síndrome de Asperger, síndrome de Rett, transtorno desintegrativo da infância (psicoses) e transtornos invasivos sem outra especificação.
 - Alunos com altas habilidades/superdotação: aqueles que apresentam um potencial elevado e grande envolvimento com áreas do conhecimento humano, isoladas ou combinadas: intelectual, liderança, psicomotora, artes e criatividade.

Autores como Fraser (2001) e Santos (2008), contribuem ao propor uma justiça social pautada na equidade e na valorização das diferenças. A crítica à medicalização da aprendizagem é abordada por Freitas (2011) e Mantoan (2003), que denunciam a patologização

de comportamentos pedagógicos como obstáculo à inclusão.

Com base nesse panorama legal e conceitual, é possível compreender que a educação inclusiva demanda mais do que normativas — exige articulação entre princípios e práticas educacionais. Para identificar como tais fundamentos vêm sendo incorporados às políticas públicas brasileiras, é pertinente analisar como os Planos Nacionais de Educação (PNEs), especialmente por meio de suas metas e estratégias, traduzem os compromissos assumidos em legislações nacionais e internacionais. Nesse sentido, apresenta-se a seguir um quadro comparativo que sintetiza os principais conceitos, normas e diretrizes associadas à educação inclusiva e especial, permitindo visualizar de forma organizada os fundamentos que embasam o tratamento do tema nos documentos oficiais e nas políticas educacionais vigentes.

Quadro 1 – Fundamentos Legais e Conceituais da Educação Inclusiva e Especial

Termo	Definição Legal/Oficial	Referência Principal
Educação Especial	Modalidade de ensino com serviços e recursos específicos.	Res. CNE/CEB nº 2/2001
Educação Inclusiva	Princípio de garantia de acesso de todos à escola comum, com equidade e acessibilidade.	ONU (2006); LDBEN; Decreto nº 6.949/2009
AEE (Atendimento Educacional Especializado)	Conjunto de recursos pedagógicos e de acessibilidade oferecidos paralelamente à escolarização.	Decreto nº 7.611/2011
Público-Alvo da Educação Especial	Pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação.	Decreto nº 7.611/2011

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

Compreendidos os fundamentos legais, conceituais e políticos da educação inclusiva, torna-se necessário avaliar como tais diretrizes se expressam e se materializam nos diferentes Planos Nacionais de Educação (PNEs), especialmente nas metas que tratam diretamente do direito à inclusão educacional.

A META 4 NO PNE 2014–2024: AVANÇOS NORMATIVOS E LIMITAÇÕES PRÁTICAS

A Meta 4 do PNE 2014–2024 tem 19 estratégias e estabelece: "Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do

desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, profissionais de apoio escolar e formação de professores."

Embora a meta estivesse alinhada à Convenção da ONU sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Decreto nº 6.949/2009), e mesmo diante da existência de estratégias detalhadas, sua implementação revelou-se desigual entre os entes federativos, com variações significativas de estrutura, formação docente e oferta de AEE. (INEP, 2023). Muitos municípios careciam de recursos técnicos e financeiros, além de formação adequada dos docentes, para promover a verdadeira inclusão.

A efetivação das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação esbarra, entre outros fatores, na inexistência de um Sistema Nacional de Educação consolidado, o que compromete a articulação entre os entes federativos e a coerência das políticas educacionais em âmbito nacional. Como destaca Dourado (2017), essa ausência estrutural prejudica a implementação das

diretrizes previstas no PNE, revelando um desalinhamento entre o plano normativo e as condições institucionais e políticas necessárias à sua operacionalização.

A Resolução CNE/CEB nº 2/2001 define a educação especial como modalidade transversal da educação básica, devendo estar presente em todas as etapas e modalidades, com recursos específicos, professores capacitados e serviços pedagógicos de apoio. A Resolução CNE/CEB nº 4/2009, por sua vez, reafirma a complementaridade do AEE à escolarização comum e detalha os perfis do público-alvo: pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação.

Tais marcos legais estabelecem um robusto arcabouço normativo em favor da inclusão. No entanto, a efetivação dessas diretrizes enfrenta inúmeros desafios no plano concreto. Persistem lacunas estruturais e pedagógicas, como ausência de salas de recursos multifuncionais, formação docente insuficiente e baixa articulação entre políticas setoriais. A distância entre o ideal normativo e a realidade das redes públicas evidencia que a legislação, embora avançada, nem sempre se traduz em práticas escolares efetivamente inclusivas. É nesse cenário

que se insere a análise das metas previstas nos Planos Nacionais de Educação, como tentativa de alinhar discurso e ação no campo das políticas educacionais inclusivas.

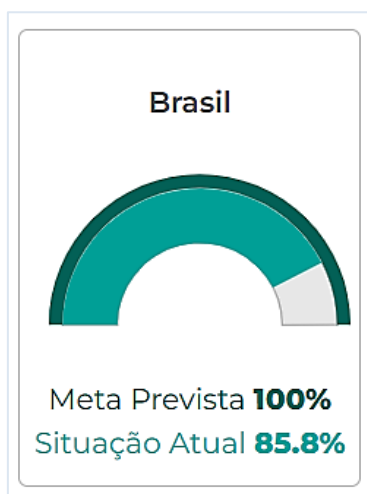
De acordo com a Nota Técnica da Meta 4 (PNE, 2014), elaborada pelo Ministério da Educação (MEC) e pelo Fórum Nacional de Educação (FNE), os indicadores criados para monitoramento — como o Indicador 4A, que mede o percentual da população de 4 a 17 anos com deficiência que frequenta a escola — revelam limitações importantes: o dado disponível é oriundo do Censo Demográfico de 2010, sem atualização anual, o que dificulta o monitoramento contínuo e abrangente da meta. Soma-se a isso a divergência conceitual entre o Censo Demográfico e as normativas educacionais (LDB, PNE, Censo Escolar), o que compromete a comparabilidade e a consistência dos dados.

Já o Indicador 4B, que mede o percentual de matrículas em classes comuns do ensino regular ou da EJA, também apresenta lacunas: embora tenha havido crescimento de matrículas em classes comuns, o indicador não contempla aspectos como a qualidade do ensino ofertado, a adequação de recursos pedagógicos ou a

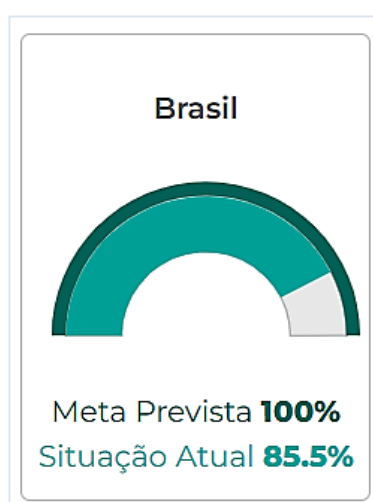
efetividade do Atendimento Educacional Especializado (AEE). Em suma, o que se mede é a presença física do estudante, mas não a garantia de aprendizagem com equidade.

Além disso, o documento destaca a dificuldade em integrar os dados de acesso, permanência e aprendizagem, o que compromete o desenho de políticas públicas baseadas em evidências. Tal constatação reforça a crítica de Lima, Ramos e Oliveira (2020, p. 10), ao afirmarem que “a política de inclusão deve ser pensada a partir do olhar da inclusão e não da integração, visto que esse termo limita as expectativas de universalização [...]”

Gráfico 1 – Indicador 4A

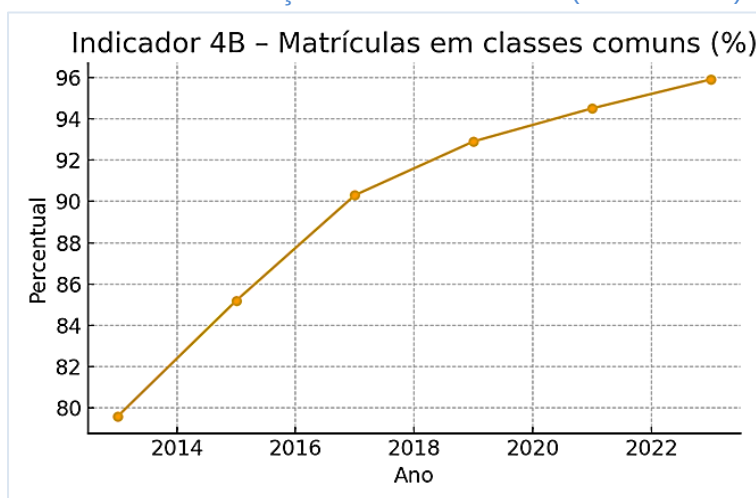


Indicador 4B



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Básica/INEP (2024)

Gráfico 2 – Evolução do Indicador 4B (2013–2023)



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados do Censo da Educação Básica/INEP (2024)

A reconfiguração da Meta 4 do PNE – 2014 em Meta 9 no novo PNE **configura uma evolução normativa e operacional**, evidenciando um esforço para ajustar a política educacional às exigências contemporâneas da diversidade, da justiça linguística e da equidade no acesso e permanência escolares.

A META 9 NO PNE 2025–2035: CONTINUIDADE COM DESAFIOS ACIRRADOS

A construção do PNE 2025–2035 encontra-se em curso, por meio de um Projeto de Lei (PL) ainda sem aprovação legislativa definitiva. A Meta 4 do PNE 2014,

reformulada como Meta 9 no texto preliminar do novo PNE – 2025 - 2035, subdivide-se em 4 submetas:

- Metas 9: Garantir o acesso, a oferta de atendimento educacional especializado e a aprendizagem dos estudantes público-alvo da educação especial – PAEE e dos estudantes público-alvo da educação bilíngue de surdos – Paeb, em todos os níveis, etapas e modalidades.
- Submetas 9.a: Universalizar para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação o acesso e a permanência na educação básica, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo.
- Submetas 9.b: Universalizar a oferta de Atendimento Educacional Especializado – AEE.
- Submetas 9.c: Universalizar, para o público-alvo da educação bilíngue de surdos, na faixa etária de quatro a dezessete anos, o acesso, a permanência e a conclusão, e promover a qualidade da aprendizagem na educação básica.

-
- Submetas 9.d: Alfabetizar em Libras, como primeira língua, todas as crianças surdas, desde a educação infantil até o primeiro ano do ensino fundamental, e alfabetizar em português escrito, como segunda língua, todas as crianças surdas até o final do segundo ano do ensino fundamental.

Para o alcance dessas metas foram definidas 25 estratégias. O PNE 2025–2035 em discussão reforça o regime de colaboração federativa, introduz o termo “transtornos do neurodesenvolvimento” e amplia o foco para permanência com qualidade, emitindo maior precisão no acompanhamento e fiscalização das ações estatais. Além disso, há um avanço conceitual, uma vez que o novo texto propõe uma distinção entre o público-alvo da educação especial e o da educação bilíngue de surdos, o que refina a abordagem pedagógica e os direitos linguísticos dessa população (Brasil, 2023).

Cumpramos observar que, apesar do avanço normativo, persistem lacunas quanto à definição de metas intermediárias e à vinculação clara com financiamento público específico, o que pode comprometer a exequibilidade das propostas. Destaca Dourado (2017), “a ausência de um sistema nacional

articulado tem dificultado a consolidação de políticas públicas com base na equidade e na justiça social”, tornando a inclusão educacional ainda dependente da capacidade dos entes subnacionais de implementar políticas específicas.

A noção de justiça linguística se torna central na formulação de políticas educacionais inclusivas, especialmente quando se trata de estudantes surdos, indígenas, imigrantes ou em contextos multilíngues. Trata-se da garantia do direito de aprender e ser ensinado na própria língua, superando a lógica assimilacionista que impõe o monolinguismo como norma. Skliar (2012) aponta que pensar em uma educação inclusiva exige “reconhecer o outro como alguém que fala uma língua, que habita um corpo, que tem uma história e que merece ser escutado” (p. 321). Assim, a justiça linguística vai além da acessibilidade formal, sendo condição para o exercício pleno da cidadania educacional e para a constituição de sujeitos de direitos no ambiente escolar.

Ao discutir a transição da Meta 4 (2014–2024) para a Meta 9 (2025–2035), nota-se que o debate sobre a inclusão vai além de uma lógica normativa e estatística: ele envolve disputas culturais, políticas e epistêmicas sobre o que se

entende por diferença, normalidade e pertencimento escolar. Carlos Skliar (2012), ao refletir criticamente sobre a inclusão de estudantes surdos, provoca o campo educacional a repensar a ideia de inclusão como "incorporação do outro ao mesmo" e sugere que é preciso educar para criar a alteridade ao longo do tempo, em vez de simplesmente adaptar o "diferente" ao modelo escolar hegemônico. Para o autor, "a pedagogia da diversidade não pode ser um saber do inclusivo, mas um saber da diferença" (Skliar, 2012, p. 318). Tais provocações são fundamentais para compreender que a Meta 9 não pode se limitar a indicadores de acesso ou permanência, mas deve incorporar um compromisso com a pluralidade linguística, cultural e identitária dos sujeitos.

ANÁLISE COMPARATIVA DOS PLANOS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO

Antes de aprofundar a análise crítica sobre os avanços e limitações das metas inclusivas nos dois períodos analisados, torna-se essencial observar, de forma sistematizada, como a antiga Meta 4 do PNE 2014–2024 foi reconfigurada na proposta de Meta 9 do PNE 2025–2035. O quadro a seguir compara os elementos estruturantes de cada formulação, destacando mudanças conceituais, operacionais

e avaliativas que revelam tanto a continuidade de objetivos quanto o esforço de aprimoramento diante dos desafios persistentes na implementação da inclusão escolar no país.

Quadro 2 - Comparativo entre a Meta 4 (PNE 2014–2024) e a Meta 9 (PNE 2025–2035)

Elemento	Meta 4 (2014–2024)	Meta 9 (2025–2035 – Proposta em tramitação)
Objetivo central	Universalizar o acesso à educação básica e ao AEE para pessoas com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação, preferencialmente na rede regular.	Garantir acesso, permanência e aprendizagem de estudantes PAEE e PAEBs em todos os níveis, etapas e modalidades, com foco em equidade e inclusão plena.
Público-alvo	Estudantes de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades/superdotação	Estudantes PAEE e estudantes surdos PAEBs
Desdobramentos	Não há subdivisão de metas.	Meta 9 subdividida em quatro submetas (9.a, 9.b, 9.c, 9.d), detalhando públicos e estratégias específicas.
Ênfase linguística	Termos como “educação inclusiva” e “preferencialmente na rede regular”	Introdução do conceito de “educação bilíngue de surdos” e uso do termo “transtornos do neurodesenvolvimento”
Estratégias previstas	19 estratégias voltadas ao AEE, salas multifuncionais, formação docente, apoio escolar	25 estratégias previstas com foco em acesso, permanência, bilinguismo, alfabetização em Libras e ampliação do AEE
Instrumentos de avaliação	Indicadores 4A e 4B, com limitações metodológicas e ausência de metas intermediárias	Ainda não definidos oficialmente; dependem de regulamentação e instrumentos normativos a serem produzidos após a aprovação do novo PNE

Elemento	Meta 4 (2014–2024)	Meta 9 (2025–2035 – Proposta em tramitação)
Críticas identificadas	Baixa efetividade prática, desigualdade entre entes federativos, carência de financiamento, formação e estrutura	Ausência de metas intermediárias, indefinição de indicadores, críticas à operacionalização e financiamento ainda não previstos de forma clara

Fonte: elaborado pelos autores (2025)

A última década testemunhou avanços significativos na inclusão de estudantes com deficiência, transtornos do espectro autista e altas habilidades/superdotação na Educação Básica brasileira. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024, publicado pelo movimento Todos Pela Educação (2024), a taxa de matrícula de crianças e jovens de 4 a 17 anos com alguma deficiência atingiu 91,4% em 2023, aproximando-se dos 96,5% registrados entre estudantes sem deficiência (Todos pela Educação, 2024).

Notavelmente, o percentual de alunos com deficiência matriculados em classes comuns da rede pública aumentou de 76,9% em 2013 para 91,3% em 2023. Estados como Alagoas, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Roraima e Santa Catarina alcançaram 100% de inclusão desses estudantes em classes comuns no último ano (Todos pela Educação, 2024).

Entretanto, a oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE) cresceu modestamente, passando de 33% para 38% entre 2013 e 2023. Além disso, a presença de salas de recursos multifuncionais aumentou de 11% para 27% no mesmo período (Todos pela Educação, 2024).

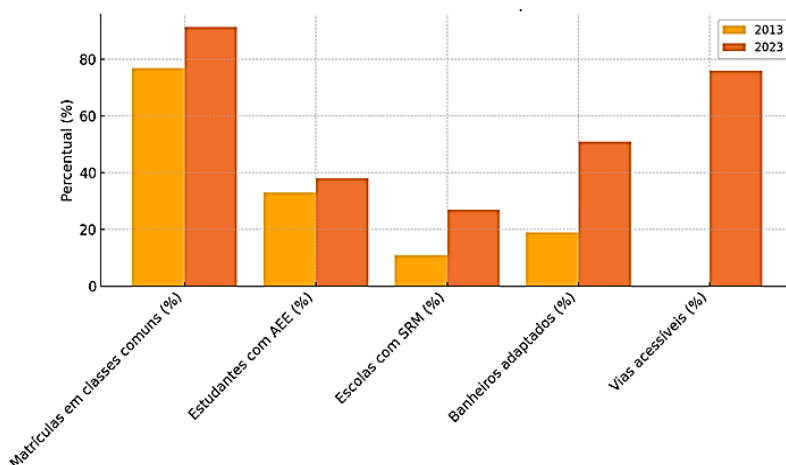
Em termos de infraestrutura, observou-se um progresso: escolas com banheiros adaptados passaram de 19% para 51%, e aquelas com dependências e vias adequadas para alunos com mobilidade reduzida representaram 76% em 2023. (Todos pela Educação, 2024).

Embora os indicadores do *Anuário Brasileiro da Educação Básica* (2024) evidenciem avanços na matrícula de estudantes com deficiência — com taxa de 91,4% em 2023 — e na presença em classes comuns da rede pública (91,3%), uma análise crítica exige cautela para não incorrer em interpretações simplistas ou reducionistas baseadas apenas em variações percentuais. É fundamental considerar a hipótese de subnotificação de casos complexos, bem como a insuficiência de suporte pedagógico efetivo, além da ausência de metas intermediárias que permitam aferir não apenas o acesso, mas a permanência, aprendizagem e desenvolvimento integral desses estudantes.

Esses dados refletem, de fato, avanços na inclusão formal, mas também evidenciam desafios persistentes, como a necessidade de ampliar a oferta de Atendimento Educacional Especializado (AEE), qualificar de forma continuada os profissionais da educação e promover a melhoria estrutural das unidades escolares, especialmente nas redes municipais. Conforme Dourado (2017), a efetivação da inclusão depende não apenas do acesso legalmente assegurado, mas da existência concreta de um sistema educacional nacionalmente articulado, apoiado em políticas públicas de financiamento, planejamento federativo, formação docente e acompanhamento pedagógico.

Nesse sentido, a análise dos indicadores deve ser conduzida com base em evidências múltiplas e contextualizadas, sempre associadas à leitura das condições reais de oferta, infraestrutura, recursos humanos e práticas pedagógicas, a fim de orientar políticas educacionais ancoradas nos princípios da equidade e dos direitos humanos.

Gráfico 3 – Indicadores de Inclusão Escolar: 2013 x 2023



Fonte: Todos Pela Educação. Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024.

A análise comparativa da Meta 4 dos PNEs de 2014/2024 e as projeções para 2025/2035 revela uma trajetória de continuidade normativa, mas de baixa efetividade na implementação. A efetivação da educação inclusiva exige mais que diretrizes legais: requer compromisso político, financiamento estável, formação docente permanente e a valorização das diferenças como elemento constitutivo do ambiente educacional.

A formação e valorização docente são essenciais para o êxito das metas inclusivas. Weber (2015) destaca que

a qualificação profissional impacta diretamente a efetividade da inclusão. O próximo PNE terá o desafio de superar os limites dos planos anteriores, adotando estratégias com maior exigibilidade e mecanismos de responsabilização. Ademais, embora o IDEB seja um parâmetro oficial de qualidade, sua limitação em captar dimensões qualitativas da inclusão é apontada por Gesqui (2016), o que reforça a necessidade de indicadores mais abrangentes e sensíveis às especificidades da educação inclusiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário esforço mútuo e colaboração de todos os sujeitos envolvidos, para que a gestão e prática sejam efetivas e os sujeitos atuantes sejam responsabilizados no processo.

A efetivação das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, bem como daquelas propostas no Projeto de Lei do novo PNE 2025–2035, exige planejamento estratégico contínuo, investimentos governamentais adequados, capacitação permanente dos profissionais da educação e mecanismos eficazes de

monitoramento e avaliação. Órgãos do MEC e CNE devem desempenhar papéis centrais de monitoramento e avaliação, assim como o Fórum Nacional de Educação (FNE), que organiza reuniões com atores do governo e sociedade civil. O Congresso Nacional, por sua vez, tem a responsabilidade de deliberar, aprovar e fiscalizar as diretrizes estabelecidas nos planos decenais.

A formação dos professores, agentes fundamentais atuantes em todas as esferas, é primordial para que haja a transformação e eficaz incorporação do PNE, reduzindo desigualdades e formando cidadãos frutos de uma educação mais justa e de mais qualidade.

Segundo consta no art. 58 da LDB (Lei nº 9.394/1996), no que tange a Educação, tratando-se de uma perspectiva inclusiva, a educação especial é proposta como uma modalidade que abrange todos os níveis, etapas e modalidades e atende a educandos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, estudar as diretrizes educacionais propostas no PNE torna-se fundamental para que propostas e esforços mútuos sejam colocados em prática e para que haja implicações no futuro dos envolvidos.

Faz-se, portanto, urgente consolidar um Sistema Nacional de Educação articulado, que assegure o regime de colaboração entre os entes federativos, promova a integração entre políticas e garanta padrões nacionais de qualidade. Nesse sentido, destaca-se a importância de indicadores específicos de qualidade inclusiva, que ultrapassem os critérios quantitativos de acesso e matrícula, incorporando parâmetros de permanência, aprendizagem e desenvolvimento com equidade.

Neste contexto, o “ideal normativo” corresponde ao conjunto de leis, diretrizes e metas que visam garantir a inclusão plena, equitativa e de qualidade, enquanto a “realidade prática” refere-se aos desafios concretos enfrentados nos contextos escolares, como a escassez de recursos, a insuficiência na formação docente, a lacuna entre políticas e implementação e a precariedade da infraestrutura educacional. A distância entre esses dois polos evidencia a necessidade de ações coordenadas que aproximem as intenções legais das condições efetivas de sua realização.

Faz-se necessário o registro e monitoramento dos eixos, metas e estratégias, assim como constantes análises

e estudos sobre o tema para que haja mais informações relatando a efetividade do PNE. Estimular e acolher, capacitar e conscientizar é imprescindível aos envolvidos, investir na sua qualificação e promover a conscientização sobre a importância do cumprimento das metas estabelecidas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 4.496, de 2023**. Institui o Plano Nacional de Educação – PNE 2025–2035 e dá outras providências. Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2443764>. Acesso em: 3 jun. 2025.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n. 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 set. 2008.

BRASIL. Decreto n. 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 26 ago. 2009.

BRASIL. Decreto n. 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial e o atendimento educacional especializado. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Lei n. 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 7 jul. 2015.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB n. 2, de 11 de setembro de 2001. Institui Diretrizes Nacionais para a Educação Especial na Educação Básica. **Diário Oficial da União:** seção 1E, Brasília, DF, 14 set. 2001. p. 39-40.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução CNE/CEB n. 4, de 2 de outubro de 2009. Estabelece Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado. **Diário Oficial da União:** seção 1, Brasília, DF, 5 out. 2009. p. 41.

BRASIL. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década:** conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>. Acesso em: 24 abr. 2025.

DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema Nacional de Educação e PNE: significado, controvérsias e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 140, p. 9–27, 2017.

FRASER, Nancy. A justiça social na globalização. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, n. 61, p. 15-36, 2001.

FREITAS, Luiz Carlos de. **A educação e os desafios da inclusão escolar**. Campinas: Autores Associados, 2011.

GESQUI, Luiz Carlos. O IDEB como parâmetro de qualidade da educação básica no Brasil: algumas preocupações. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 54, n. 43, p. 91-108, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/9212>. Acesso em: 5 maio 2025.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acesso em: 24 abr. 2025.

LIMA, Joselma Ferreira; RAMOS, Márcia Andréa; OLIVEIRA, José Francisco de. Um olhar sobre a educação inclusiva no PNE 2014–2024. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e023219, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WnhY9YNXLfMk6ghTt9WDhNd/>. Acesso em: 5 maio 2025.

MANTOAN, Maria Teresa Eglér. **Inclusão escolar**: pontos e contrapontos. São Paulo: Summus, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SAVIANI, Dermeval. Sistema Nacional de Educação e PNE: significado, controvérsias e perspectivas. In: AGUIAR, Márcia Angela da Silva; DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Plano Nacional de Educação**: debates e monitoramento. São Paulo: Xamã, 2017. p. 55–76.

SKLIAR, Carlos. Conversa com Carlos Skliar: provocações para pensar em uma educação outra. **Revista Teias**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 30, p. 311–325, set./dez. 2012.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024**. São Paulo: Moderna, 2024. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br>. Acesso em: 24 abr. 2025.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2024**: Capítulo 11 – Educação Inclusiva. Disponível em: <https://anuario.todospelaeducacao.org.br/capitulo-11-educacao-inclusiva.html#d4de00c8-5402-4fc4-a7e0-d73e0cd68694>. Acesso em: 15 maio 2025.

WEBER, Silke. **O Plano Nacional de Educação e a valorização docente: confluência do debate nacional**. Cadernos CEDES, Campinas, v. 35, n. 97, p. 495–515, set./dez. 2015.

Revisado por: Jean Brito da Silva

A SAÚDE MENTAL DOS DOCENTES DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: FATORES DE RISCO, ATENÇÃO PSICOSSOCIAL E MARCOS NORMATIVOS

Celso Theodorico Gomes

Débora Cabral Nunes Polaz

Paulo Eduardo Bispo dos Santos Prado

Rúbia Tatiana Santana de Souza Frederico

A saúde mental emergiu como um tema de destaque nos últimos anos, o que intensificou os debates em diversos âmbitos do cotidiano. No contexto laboral, notadamente no ambiente universitário e na prática docente, a atenção a essa temática tem crescido de forma expressiva, impulsionada pelo aumento do número de professores que vivenciam sofrimentos psicossociais diretamente relacionados às suas condições de trabalho (Leite; Nogueira, 2017; Barros *et al.*, 2024). Nesse cenário, a saúde mental dos docentes universitários é progressivamente reconhecida como uma questão de natureza institucional e coletiva.

A definição clássica de saúde, estabelecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 1946, compreende um estado de completo bem-estar físico,

mental e social e transcende a mera ausência de doença ou enfermidade. A saúde mental, por sua vez, é definida como “um estado de bem-estar em que o indivíduo realiza suas capacidades, supera o estresse normal da vida, trabalha de forma produtiva e frutífera e contribui de alguma forma para sua comunidade” (OPAS, 2024). Adicionalmente, a saúde mental deve ser entendida como um componente indissociável da saúde geral e um direito humano fundamental (OMS, 1946; OPAS, 2024).

A relevância da saúde mental é globalmente reconhecida e o Dia Mundial da Saúde Mental, celebrado em 10 de outubro, constitui uma data dedicada à ampliação da conscientização e à mobilização de esforços em seu favor. Em 2024, o tema central enfatizou a urgência de priorizar a saúde mental no ambiente de trabalho, refletindo a crescente compreensão sobre a interface entre o trabalho e o bem-estar psicológico (OPAS, 2024).

Ambientes de trabalho seguros e saudáveis possuem um papel protetor na saúde mental. Contudo, condições laborais insalubres, caracterizadas por estigma, discriminação e exposição a riscos como assédio e outras adversidades, representam ameaças significativas. Tais

fatores impactam negativamente a saúde mental, a qualidade de vida e, consequentemente, a participação e a produtividade no trabalho (OPAS, 2024). As implicações da saúde mental no contexto profissional são diretas e contribuem para o aumento do absenteísmo, a redução da produtividade e a elevação dos custos com assistência médica (OPAS, 2024).

Diante desse panorama, as organizações, incluindo as instituições de ensino, são instadas a promover ajustes substanciais, em resposta às transformações nos valores associados ao trabalho e à crescente demanda por ambientes mais equitativos, inclusivos, éticos e saudáveis. No Brasil, o Ministério do Trabalho e Emprego estabelece as Normas Regulamentadoras (NRs) com o propósito de salvaguardar a segurança e a saúde no trabalho, conforme a Portaria nº 3.214/1978 (Brasil, 1978). A Norma Regulamentadora 1 (NR 1) destaca-se por estabelecer as disposições gerais e o Gerenciamento de Riscos Ocupacionais (GRO), que serve como base estruturante para as demais NRs (Brasil, 1978). A inclusão da gestão de riscos psicossociais na NR 1, ocorrida em maio de 2024 (Brasil, 2024), evidencia o movimento crescente em direção

à promoção do bem-estar no ambiente corporativo e institucional.

No âmbito escolar, particularmente no ensino superior, a saúde mental constitui uma preocupação crescente (Maia; Dias, 2020). A prevalência de sintomas psicopatológicos entre estudantes universitários, frequentemente associados às experiências vividas após o ingresso na universidade, tem sido amplamente documentada (Maia; Dias, 2020). No que concerne ao ambiente de trabalho docente, estudos como os de Leite e Nogueira (2017) e Barros *et al.* (2024) ressaltam o impacto da saúde mental em professores universitários, apontando fatores como pressão por produtividade acadêmica, falta de reconhecimento institucional e sobrecarga de trabalho como elementos que demandam atenção.

Considerando esse contexto, a presente pesquisa buscou responder à seguinte indagação: “Como a saúde mental tem sido tratada nos ambientes universitários, em especial na perspectiva da prática docente”?

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa bibliográfica e documental, fundamentada na análise de conteúdo de livros, artigos científicos e sites publicados

entre 2015 e 2025. O processo metodológico compreendeu as seguintes etapas: definição do tema, seleção da pergunta norteadora, estabelecimento do objetivo geral, delimitação do período de coleta de dados, aplicação de critérios de inclusão e exclusão para a seleção dos trabalhos, determinação do número de trabalhos para a revisão e identificação das categorias temáticas, com inclusão de propostas para estudos futuros. As palavras-chave utilizadas na busca incluíram “saúde mental de docentes”, “ensino superior no Brasil”, “estresse ocupacional”, “atenção psicossocial” e “marcos normativos”.

Para assegurar maior rigor metodológico, foram consultadas bases de dados como SciELO, Google Scholar e o Portal de Periódicos da CAPES, com critérios de inclusão limitados a publicações em português ou inglês, revisadas por pares e diretamente relacionadas ao tema. Foram excluídos estudos focados exclusivamente em estudantes ou em contextos não brasileiros.

O capítulo está estruturado em três seções principais: a primeira aborda a identificação dos fatores de risco e condições de trabalho que impactam a saúde mental dos professores universitários; a segunda discute a atenção

psicossocial e a assistência social disponíveis para os docentes; e a terceira examina os marcos normativos em saúde mental aplicáveis às instituições de ensino brasileiras, com destaque para suas relações com a NR 1 atualizada. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

FATORES DE RISCO E CONDIÇÕES DE TRABALHO QUE INFLUENCIAM A SAÚDE MENTAL DOS PROFESSORES UNIVERSITÁRIOS

A discussão sobre a saúde mental dos docentes do ensino superior vem adquirindo maior amplitude e deixou de ser tratada apenas na esfera individual para ser reconhecida como um fenômeno institucional e social. Estudos como os de Lima e Paloski (2024) e Martínez, Bórquez e Huerta (2024) demonstram uma prevalência crescente de sinais e sintomas de transtornos mentais entre professores universitários.

Pesquisas também indicam que os professores compõem um grupo ocupacional particularmente exposto ao estresse, em razão das demandas de trabalho e de outros fatores associados (Santos *et al.*, 2024). O estresse, em conjunção com fatores psicossociais e a insatisfação

profissional, pode culminar no adoecimento físico e mental da categoria docente, conforme indicou a pesquisa de Santos *et al.* (2024), que analisou o impacto negativo do trabalho na saúde física e mental sob a ótica dos trabalhadores, relacionando-o a fatores sociodemográficos que influenciam a dinâmica populacional.

Em consonância com essa perspectiva, Silva e Souza Júnior (2020) argumentam que a saúde mental está intrinsecamente ligada à capacidade individual de percepção do mundo, à forma como os desafios diários são enfrentados e à maneira como as dificuldades da vida e do ambiente de trabalho são administradas. Consequentemente, é possível identificar determinados fatores que funcionam como sinais de alerta, indicando uma predisposição ao estresse ocupacional (Campos; Vêras; Araújo, 2020).

Cumurú, Neves e Moraes (2018) acrescentam que o processo de aprendizagem e interação constitui uma necessidade humana fundamental no desenvolvimento das atividades cotidianas. A capacidade de concentração e memorização, por sua vez, está relacionada ao estado de

bem-estar do indivíduo, o que reforça a importância da saúde mental para esses processos cognitivos.

Diniz (2018) complementa a discussão ao afirmar que diversos fatores, desde gestos simples até ações específicas, podem influenciar o bem ou mal-estar. A forma como percebemos o mundo ao nosso redor e o modo como essa percepção interfere positiva ou negativamente em nossos padrões ou preocupações é determinante para a saúde mental.

Os problemas de saúde mental, que podem manifestar-se em diversos transtornos, são frequentemente desencadeados por múltiplos fatores. A Tabela 1 sintetiza os principais elementos que, conforme a literatura, afetam a saúde mental dos docentes universitários:

Tabela 1 – Síntese dos Fatores que afetam a Saúde Mental dos Professores

Fator	Descrição	Impactos na Saúde Mental
1 Sobrecarga de Trabalho	Professores acumulam múltiplas tarefas: preparar aulas, corrigir trabalhos, orientar alunos, participar de reuniões e realizar pesquisas.	Esgotamento físico e emocional, estresse, exaustão.
2 Pressão para Publicar	Exigência constante de produzir e publicar artigos, buscar financiamento e participar de eventos científicos.	Estresse, ansiedade, pressão por produtividade.
3 Resultados Acadêmicos	Expectativa de bons resultados dos alunos, especialmente em cursos exigentes.	Ansiedade, cobrança excessiva, sentimento de frustração.
4 Conflitos Interpessoais	Ambiente competitivo e propenso a desentendimentos entre colegas, alunos ou gestores.	Estresse emocional, desgaste nas relações, mal-estar psicológico.
5 Falta de Reconhecimento	Baixa valorização social e institucional do trabalho docente; sensação de invisibilidade.	Frustração, desmotivação, sentimentos de desvalorização.

Fonte: elaborada pelos autores, com base em Barros *et al.* (2024)

Conforme evidenciado na Tabela 1, os principais fatores de risco para a saúde mental dos docentes no ensino superior podem ser categorizados em sobrecarga de trabalho, pressão por produtividade científica, demanda por resultados acadêmicos, conflitos interpessoais e ausência de reconhecimento. É pertinente notar que, embora a pressão por publicações possa ser menos acentuada em cursos de graduação, essa exigência varia de forma considerável e é

influenciada pelas características do corpo docente, pela necessidade de atualização constante e busca por visibilidade na produção científica.

As condições de trabalho dos professores universitários constituem um tema complexo e multifacetado, que engloba dimensões laborais, psicológicas, institucionais e sociais. Nas últimas décadas, o cenário acadêmico brasileiro tem sido marcado por transformações significativas, entre as quais se destacam o aumento da pressão por produtividade (Gomes; Leher; Costa, 2020; Costa; Brito; Rojas, 2023), a precarização das relações laborais (Druck, 2011; Santos; Guimarães-Iosif; Chaves, 2013) e modificações estruturais nas próprias instituições (Costa; Brito; Rojas, 2023). Tais fatores exercem influência direta na qualidade de vida e no desempenho docente, com impacto significativo na saúde mental e no bem-estar desses profissionais.

A categoria docente nas universidades públicas tem sido associada a um desgaste físico e psíquico acentuado, uma vez que esses profissionais enfrentam condições de trabalho precarizadas concomitantemente a demandas laborais elevadas e diversificadas (Vasconcelos; Lima, 2021). Adicionalmente, Rates e Léda (2018) apontam que o processo

de adaptação dos docentes substitutos às instituições se configura como um desafio considerável, com relatos frequentes de sensação de deslocamento e de ausência de acolhimento no ambiente acadêmico.

Especificamente na pós-graduação *stricto sensu*, a pressão institucional por indicadores de produtividade acadêmica intensifica a rotina dos docentes. As exigências de publicações em periódicos de alta qualificação, a participação em projetos de pesquisa e a captação de recursos financeiros restringem o tempo dedicado ao planejamento didático e à interação com os estudantes (Teixeira; Marqueze; Moreno, 2020)

A deterioração das condições de trabalho docente, tanto no setor público quanto no privado, caracterizada pela instabilidade e insegurança, emerge como um aspecto determinante na experiência docente. Schlesener e Fernandes de Lima (2020) evidenciam que essa condição gera não apenas incertezas financeiras e profissionais, mas também impacta o planejamento pessoal. Consequentemente, é comum que esses professores atuem em múltiplas instituições para complementar sua renda, o que gera

aumento da sobrecarga e em maior vulnerabilidade a problemas de saúde (Santos, 2024).

Lima e Paloski (2024) apontam que não há diferenças estatisticamente significativas na prevalência de transtornos mentais entre docentes de instituições públicas e privadas. Entre os transtornos estudados, destacam-se a depressão (26,68% em públicas, 32,73% em privadas), a ansiedade (17,34% em públicas, 20,01% em privadas) e o estresse (28,67% em públicas, 20,99% em privadas) (Lima e Paloski, 2024).

Martínez, Bórquez e Huerta (2024) indicam que, apesar de uma proporção considerável de docentes apresentar bons níveis de bem-estar e saúde mental, aproximadamente 25% da categoria apresenta indícios significativos de prejuízos em suas relações sociais, no funcionamento psicológico e nos mecanismos de adaptação, o que resulta em baixos índices de bem-estar emocional.

A desvalorização e o baixo nível de reconhecimento social e institucional são fatores que têm gerado frustração e desmotivação em pelo menos 60% dos professores do ensino superior, com um impacto negativo considerável na saúde mental desses profissionais (Barros *et al.*, 2024). Essa situação

ainda é agravada pelo tabu e pela pouca importância culturalmente atribuída ao tema, fatores que desmotivam os docentes a procurar ajuda (Giustina; Santos; Leyser, 2023). A flexibilização das condições laborais e a sobrecarga funcional contribuem diretamente para o aumento do estresse ocupacional e o desenvolvimento de transtornos mentais, como a síndrome de *burnout* (Córdova; Faria; Dias 2023).

A síndrome de *burnout* constitui o transtorno mental mais investigado na literatura nacional sobre a saúde docente, com elevada prevalência de sintomas relacionados ao estresse e à ansiedade (Diehl; Marin, 2016). Campos, Vêras e Araújo (2020) destacam a alta prevalência de *burnout* e de Transtornos Mentais Comuns (TMC) em pesquisas epidemiológicas com docentes universitários, associando esses achados à mercantilização da educação superior e à lógica produtivista.

A Classificação Internacional de Doenças e Problemas Relacionados com a Saúde, em sua 11ª versão (CID-11), classificou o *burnout* como um “fenômeno ocupacional”, estabelecendo sua relação intrínseca com o trabalho ao defini-lo como uma síndrome “resultante do estresse crônico no local de trabalho que não foi gerenciado com sucesso”

(OMS, 2022). No Brasil, o *burnout* é reconhecido como doença ocupacional relacionada à saúde mental, conforme o anexo II do Decreto nº 3.048/1999 (Brasil, 1999). Contudo, sua não inclusão na Lista Nacional de Doenças de Notificação Compulsória pode levar à subnotificação, o que prejudica o diagnóstico epidemiológico preciso e, conseqüentemente, as medidas preventivas, terapêuticas e de reabilitação.

Em suma, as condições de trabalho adversas exercem um impacto negativo substancial na saúde mental dos docentes universitários. Pinho *et al.* (2023) indicam que o estresse ocupacional, resultante de demandas excessivas e de um ambiente institucional desfavorável, está associado a sintomas de ansiedade, depressão e insônia, com prejuízo para o desempenho em ensino e pesquisa. A ausência de políticas institucionais eficazes de suporte à saúde e ao bem-estar agrava esse quadro, evidenciando a urgência de medidas integradas que promovam o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal.

A análise aprofundada dessa problemática é fundamental para o desenvolvimento de políticas públicas eficazes que orientem intervenções sistêmicas e organizadas, destinadas à promoção de ambientes de trabalho mais

saudáveis e produtivos. Nesse contexto, para reverter o complexo cenário de adoecimento mental dos docentes do ensino superior, torna-se imperativa a discussão e implementação de programas de prevenção e apoio abrangentes, multidisciplinares e capazes de gerar indicadores para avaliação, gestão e melhoria contínua.

ATENÇÃO PSICOSSOCIAL E DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA OS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR PÚBLICAS E PRIVADAS

Esta seção apresenta como a atenção psicossocial e de assistência social devem ser trabalhadas nas instituições de ensino superior, seja de origem pública ou privada, e destaca, nas subseções, os programas de prevenção, os sistemas de apoio e suporte psicológico, a estratégia de diagnóstico precoce, o tratamento especializado e acessível, bem como os planos de reabilitação e reintegração, além da viabilidade das propostas, com seus potenciais impactos e fatores críticos de sucesso.

Programas de prevenção

Os programas de prevenção são a base para a promoção da saúde mental dos docentes universitários.

Giustina, Santos e Leyser (2023) propõem a implementação de estratégias de prevenção primária, que englobam ações educativas, formação e medidas de incentivo ao equilíbrio entre vida profissional e pessoal.

A educação e a conscientização são elementos centrais nessa abordagem preventiva, especialmente considerando que Campos, Vêras e Araújo (2020) alertam para a carência de conhecimento e de interesse sobre transtornos mentais por parte de gestores e docentes, fator que dificulta o rastreamento e o tratamento adequados. Assim, é fundamental o desenvolvimento de campanhas educativas sobre saúde mental que a definam, demonstrem sua importância, evidenciem fatores de risco e sinais de alerta e apresentem estratégias de autocuidado que estimulem o protagonismo individual. Tais ações devem ser direcionadas não apenas aos docentes, mas também, de forma prioritária, aos gestores institucionais, com o objetivo de estabelecer uma cultura de cuidado e de prevenção em âmbito individual e institucional (Giustina; Santos; Leyser, 2023).

Complementarmente, a oferta de treinamentos em gestão do estresse, por meio de workshops e cursos sobre

técnicas de manejo, gestão do tempo e estratégias de enfrentamento, constitui uma ferramenta crucial na prevenção primária. Martínez, Bórquez e Huerta (2024) destacam a eficácia dessas intervenções na redução dos níveis de estresse e ansiedade entre docentes. Paralelamente, a promoção do equilíbrio trabalho-vida, por meio de políticas institucionais que favoreçam a harmonização entre demandas profissionais e vida pessoal, como a flexibilização de horários, o apoio a atividades de lazer e a criação de ambientes de trabalho mais colaborativos e menos competitivos, configura-se como estratégia essencial (Giustina; Santos; Leyser, 2023).

Sistemas de apoio e suporte psicológico

A estruturação de sistemas de apoio psicológico é fundamental para o cuidado integral da saúde mental docente. Campos, Vêras e Araújo (2020) e Perez, Brun e Rodrigues (2019) recomendam a criação de serviços de aconselhamento psicológico especializados nas instituições, com profissionais capacitados para atender às especificidades das demandas docentes.

O Programa “Saudavelmente” da Universidade Federal de Goiás (Barreto, 2008) exemplifica uma iniciativa interdisciplinar voltada à prevenção e ao tratamento de questões de saúde mental na comunidade universitária, incluindo os trabalhadores. Adicionalmente, a formação de grupos de apoio entre pares, facilitados por profissionais de saúde mental, possibilita o compartilhamento de experiências e estratégias de enfrentamento (Giustina; Santos; Leyser, 2023). A implementação de programas de mentoria, que conectam docentes experientes a profissionais em início de carreira, oferece suporte emocional e orientação, fortalece relações interpessoais e contribui para o desenvolvimento acadêmico e pessoal.

Estratégias de diagnóstico precoce

O diagnóstico precoce de transtornos mentais é essencial para a efetividade das intervenções e a mitigação de suas complicações. Martínez, Bórquez e Huerta (2024) defendem a realização de avaliações periódicas da saúde mental docente, com o uso de instrumentos validados para a identificação precoce de sintomas de estresse, ansiedade e depressão. O desenvolvimento de sistemas de

monitoramento que identifiquem fatores de risco no ambiente de trabalho e permitam detectar precocemente sinais de adoecimento complementa essa estratégia. É crucial, ainda, capacitar gestores e coordenadores a atuar de forma preventiva, de modo que sejam capazes de identificar sinais de sofrimento em suas equipes e encaminhar adequadamente os docentes para serviços especializados.

Tratamento especializado e acessível

O acesso a tratamento especializado e de qualidade constitui um direito fundamental dos docentes universitários, essencial para a melhoria da saúde mental e qualidade de vida. Giustina, Santos e Leyser (2023) ressaltam a necessidade de criação de serviços especializados em saúde mental do trabalhador, com profissionais aptos a compreender as especificidades do ambiente acadêmico, identificar fatores de risco e propor melhorias. O modelo do GRAPEME, da Unicamp (Tamashiro *et al.*, 2019), embora focado em estudantes e estruturado com psicoterapia breve individual e ações preventivas, pode servir de inspiração para serviços direcionados a docentes.

O estabelecimento de parcerias com a rede pública de saúde mental assegura a continuidade do cuidado e o acesso ágil a tratamentos especializados. A disponibilização de diversas modalidades terapêuticas, incluindo psicoterapia individual e em grupo, tratamento farmacológico, quando indicado, e terapias complementares, amplia o espectro do cuidado.

Planos de reabilitação e reintegração

Programas de reabilitação e reintegração são essenciais para o retorno seguro e efetivo dos docentes ao trabalho após episódios de adoecimento mental. Campos, Vêras e Araújo (2020) recomendam programas que permitam o retorno gradual às atividades acadêmicas, com redução temporária da carga horária e acompanhamento especializado. Adaptações no ambiente e nas condições de trabalho favorecem a reintegração e reduzem o risco de recidivas. Sistemas de acompanhamento contínuo monitoram a evolução clínica e a adaptação ao retorno, proporcionam maior segurança e viabilizam a identificação precoce de recaídas.

Viabilidade das propostas e potenciais impactos

A viabilidade de qualquer proposta de intervenção em saúde mental deve ser avaliada considerando aspectos técnicos como estrutura física e recursos humanos especializados e aspectos orçamentários, que envolvem o estudo de custos para a implementação e a manutenção (Giustina; Santos; Leyser, 2023). Intervenções eficazes geram impactos positivos no bem-estar individual e na eficiência institucional, reduz a prevalência de transtornos mentais na comunidade universitária (gestores, docentes e discentes), melhora a qualidade de vida e otimiza a produção acadêmica. Consequentemente, ocorre redução de custos associados ao absenteísmo e à rotatividade de pessoal (Martínez; Bórquez; Huerta, 2024).

Fatores críticos de sucesso

Os desafios na implementação dessas ações incluem a necessidade de mudanças culturais, a superação do estigma associado à saúde mental e a garantia de financiamento. Martínez, Bórquez e Huerta (2024) destacam o envolvimento e o comprometimento dos gestores como elementos essenciais para a criação de uma cultura

organizacional favorável. Perez, Brun e Rodrigues (2019) enfatizam que a saúde mental é um problema coletivo que exige soluções conjuntas. O envolvimento ativo dos docentes no planejamento e execução dos programas amplia a adesão e eleva a efetividade das intervenções (preventivas, terapêuticas e de reabilitação). A abordagem integrada, com a participação de diferentes profissionais e áreas do conhecimento, potencializa a abrangência e fortalece a eficácia do cuidado (Barreto, 2008; Giustina; Santos; Leyser, 2023).

MARCOS NORMATIVOS EM SAÚDE MENTAL NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO BRASILEIRAS

Em dezembro de 2024, a Comissão de Saúde da Câmara dos Deputados aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 4.057/23 (Brasil, 2023), de autoria do deputado federal Amom Mandel, e o encaminhou para votação no plenário. Esse PL propõe a criação da Política Nacional de Saúde Mental nas instituições de ensino públicas e privadas de todos os níveis educacionais, com o objetivo de promover o bem-estar psicossocial de estudantes e profissionais da educação. A implementação da política será responsabilidade do governo federal, em cooperação com

estados, municípios, Distrito Federal e sociedade civil (Brasil, 2025).

Os objetivos da proposta incluem a proteção do desenvolvimento infantil, a valorização das interações sociais e familiares, a prevenção da violência, a identificação precoce de vulnerabilidades psíquicas, o acesso à atenção psicossocial e assistência social, e, a criação de espaços terapêuticos adequados. Estão previstos mecanismos de monitoramento e avaliação, com indicadores como desempenho acadêmico, evasão escolar e universitária, casos de violência, “bullying”, depressão e outros distúrbios psicológicos (Brasil, 2023). A proposta também contempla a criação de canais gratuitos e sigilosos para acolhimento e encaminhamento de estudantes em sofrimento psíquico, bem como para recebimento de denúncias de violência. Casos confirmados deverão ser notificados às autoridades sanitárias e, quando aplicável, às autoridades de segurança pública (Brasil, 2023).

Além do PL nº 4.057/2023 (Brasil, 2023), ainda em discussão no Poder Legislativo, permanecem vigentes dois instrumentos normativos relevantes que tratam da saúde mental dos trabalhadores: a Política Nacional de Saúde do

Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT), instituída pela Portaria nº 1.823, de 2012 (Brasil, 2012), do Ministério da Saúde; e a Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1), atualizada pela Portaria MTE nº 1.419/2024 (Brasil, 2024), com vigência a partir de 26 de maio de 2025.

Especificamente no contexto universitário, a Política Nacional de Saúde Mental (PNSM) respalda a oferta de serviços de saúde mental no ambiente acadêmico, como Centros de Atenção Psicossocial (CAPS) universitários e programas de apoio psicológico, além de ações de promoção do bem-estar para toda a comunidade. A PNSTT determina que as instituições federais de ensino desenvolvam planos de vigilância em saúde do trabalhador e notifiquem agravos mentais ao Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN).

Em relação à Norma Regulamentadora nº 1 (NR-1), instituída pelo Ministério do Trabalho e Emprego, esta estabelece as disposições gerais sobre saúde e segurança do trabalho, aplicando-se a todas as normas regulamentadoras vigentes no Brasil. A versão atualizada pela Portaria MTE nº 1.419, de 21 de fevereiro de 2024, com vigência em 26 de maio de 2025, introduziu avanços

significativos, com foco na modernização das diretrizes, no fortalecimento da cultura prevencionista e na valorização da gestão de riscos ocupacionais, incluídos os de natureza psicossocial (Brasil, 2025).

Entre as principais atualizações da NR-1 está a ampliação do conceito de Gestão de Riscos Ocupacionais (GRO), que reforça a obrigatoriedade de que todas as organizações, públicas ou privadas, adotem medidas sistemáticas para identificar, avaliar e controlar os riscos à saúde e à integridade física e mental dos trabalhadores. Essa abordagem integrada está alinhada ao Programa de Gerenciamento de Riscos (PGR), que passou a ser documento central para o planejamento preventivo dentro das empresas, em substituição gradual a programas antigos, como o PPRA (Brasil, 2025).

Um dos marcos da atualização de 2025 é a inclusão explícita dos riscos psicossociais, que abrangem fatores como sobrecarga de trabalho, jornadas extenuantes, assédio moral, estresse ocupacional, conflitos interpessoais e insegurança no ambiente laboral. Essa inovação representa um avanço importante no reconhecimento das doenças mentais e dos transtornos relacionados ao

trabalho como questões de saúde pública que exigem atenção institucional, e não apenas individual (Brasil, 2025).

A nova NR-1 também mantém como princípios a capacitação continuada dos trabalhadores, o respeito à hierarquia das normas de segurança e a responsabilidade compartilhada entre empregadores e empregados na promoção de um ambiente laboral seguro. O texto normativo reforça, ainda, que a adoção de medidas preventivas não deve restringir-se à aplicação de equipamentos de proteção, mas deve incluir ações educativas, modificações organizacionais e estratégias de apoio à saúde integral do trabalhador (Brasil, 2025).

Assim, a NR-1 determina às universidades públicas e privadas a necessidade de identificação e de quantificação de riscos psicossociais, bem como a adoção de medidas preventivas e o monitoramento de indicadores relacionados à saúde mental no ambiente de trabalho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando as tendências emergentes na prática docente, a atualização da NR-1 converteu em obrigação legal diversos achados que a literatura científica já indicava há uma década: os fatores psicossociais – como sobrecarga de trabalho, assédio e ritmo intensivo – são determinantes para a saúde mental e a qualidade de vida dos docentes universitários. Quando articulada à Política Nacional de Saúde Mental e à PNSTT, a nova norma estabelece um arcabouço sólido para que as universidades construam ambientes de trabalho socialmente responsáveis e sustentáveis. O desafio primordial, agora consiste em traduzir o texto normativo em práticas mensuráveis, definir e monitorar indicadores e produzir evidências que retroalimentem as políticas públicas e a gestão educacional.

É fundamental reiterar que, para promover a saúde mental dos professores universitários, as instituições de ensino superior devem oferecer suporte e recursos adequados, tais como programas de bem-estar, aconselhamento psicológico, treinamentos em gerenciamento de estresse e políticas que fomentem um ambiente de trabalho saudável. O envolvimento e o

comprometimento da gestão são essenciais para a criação de uma cultura organizacional favorável. Adicionalmente, é crucial que os próprios docentes priorizem sua saúde mental, busquem apoio quando necessário, estabeleçam limites e adotem práticas de autocuidado.

Com essas atualizações, a NR-1 reforça seu papel como instrumento normativo essencial para o desenvolvimento sustentável e humanizado das relações de trabalho no Brasil, ao mesmo tempo que estabelece uma base técnica para que os empregadores cumpram seus deveres legais e promovam ambientes mais saudáveis, inclusivos e produtivos. A regulamentação também representa um avanço na consolidação de políticas públicas voltadas à saúde ocupacional, em consonância com as diretrizes da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora (PNSTT).

Embora existam estudos que descrevem as condições de trabalho e os diversos fatores que impactam a saúde mental da comunidade acadêmica, especialmente dos docentes, persistem lacunas na literatura. Torna-se necessário aprofundar a discussão sobre como as

instituições de ensino implementarão efetivamente as exigências normativas e realizar estudos que mensurem a relação entre os níveis de qualidade de vida desses profissionais e seu desempenho e produtividade acadêmicos.

REFERÊNCIAS

BARRETO, I. S. Programas de atenção à saúde mental dos trabalhadores das instituições federais de ensino superior. **Revista Eletrônica de Enfermagem**, Goiânia, v. 10, n. 3, p. 862-863, 2008. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/fen/article/view/46720>. Acesso em: 28 maio 2025.

BARROS, B. S. *et al.* Saúde mental do professor universitário: fatores e condições de trabalho. **Revista Científica Sistemática**, São José dos Pinhais, v. 14, n. 5, p. 1176-1185, set. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.56238/rcsv14n5-006>. Acesso em: 10 maio 2025.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.383, de 2023**. Institui a Política Nacional de Saúde Mental nas Instituições de Ensino e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2381530>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 1.823, de 23 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora. **Diário Oficial da União**, seção 1, Brasília, DF, 24 ago. 2012. Disponível em:

https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2012/prt1823_23_08_2012.html. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Norma Regulamentadora nº 1** – Disposições gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. Atualizada em 2025. Brasília: MTE, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/comissao-tripartite-partitaria-permanente/normas-regulamentadora/normas-regulamentadoras-vigentes/nr-01-atualizada-2025-i-1.pdf>. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Portaria nº 1.419, de 27 de agosto de 2024. Aprova a nova redação do capítulo 1.5 (Gerenciamento de Riscos Ocupacionais) e altera o Anexo I (Termos e definições) da Norma Regulamentadora nº 1 – Disposições Gerais e Gerenciamento de Riscos Ocupacionais. **Diário Oficial da União**, seção 1, n. 166, Brasília, 28 ago. 2024. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mte-n-1.419-de-27-de-agosto-de-2024-580778271>. Acesso em: 23 jun. 2025.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o Regulamento da Previdência Social, e dá outras providências. Brasília (DF): Presidência da República, 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm. Acesso em: 27 maio 2025.

BRASIL. Portaria nº 3.214, de 08 de junho de 1978. Aprova as Normas Regulamentadoras - NR - do Capítulo V, Título II, da Consolidação das Leis do Trabalho, relativas à Segurança e Medicina do Trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 06 jul. 1978. Suplemento. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/inspecao-do-trabalho/seguranca-e-saude-no-trabalho/sst-portarias/1978/portaria_3-214_aprova_as_nrs.pdf. Acesso em: 27 maio 2025.

CAMPOS, T. C.; VÉRAS, R. M.; ARAÚJO, T. M. Trabalho docente em universidades públicas brasileiras e adoecimento mental: uma revisão bibliográfica. **Revista Docência do Ensino Superior**, Belo Horizonte, v. 10, e015193, p. 1-19, 2020. DOI: <https://doi.org/10.35699/2237-5864.2020.15193>.

CONSTITUIÇÃO DA ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. *In*: OMS. **Atos oficiais da Organização Mundial da Saúde**. Genebra: OMS, 1946. p. 13-14. Disponível em: <https://www.who.int/about/governance/constitution>. Acesso em: 27 maio 2025.

CÓRDOVA, R. P.; FARIA, P. M. F.; DIAS, M. S. L. Sofrimento psíquico e trabalho docente no ensino superior: uma revisão sistemática. **Revista Educação, Cultura e Sociedade**, Cáceres, v. 13, n. 1, p. 12-25, 2023. Disponível em: <https://periodicos.unemat.br/index.php/recs/article/view/11562>. Acesso em: 20 maio 2025.

COSTA, M. O.; BRITO, A. R. S.; ROJAS, U. S. Financeirização e oligopolização do ensino superior em Mato Grosso e a condição do trabalho docente na Universidade de Cuiabá (UNIC). **Revista Cocar**, Belém, edição especial, n. 20, p. 1-21, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/7536>. Acesso em: 10 maio 2025.

CUMARÚ, W. A.; NEVES, B.; MORAIS, H. M. Depressão entre professores: um estudo de revisão sistemática de literatura. *In*: CONGRESSO NACIONAL DA EDUCAÇÃO - CONEDU, 5., Campina Grande, 2018. **Anais [...]**. Campina Grande: Realize, 2018. Disponível em: <https://editorarealize.com.br/artigo/visualizar/46898>. Acesso em: 27 maio 2025.

DIEHL, L.; MARIN, A. H. Adoecimento mental em professores brasileiros: revisão sistemática da literatura. **Estudos Interdisciplinares em Psicologia**, Londrina, v. 7, n. 2, p. 64-85, dez. 2016. DOI: <https://doi.org/10.5433/2236-6407.2016v7n2p64>. Acesso em: 10 maio 2025.

DINIZ, T. M. M. **Estilo de vida, qualidade de vida e consumo alimentar de docentes do ensino superior**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação para Saúde) – Escola Superior de Educação de Coimbra, Coimbra, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10400.26/27841>. Acesso em: 10 maio 2025.

DRUCK, G. Trabalho, precarização e resistências: novos e velhos desafios? **Caderno CRH**, Salvador, v. 24, n. 1, p. 35-55, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-49792011000400004>. Acesso em: 10 maio 2025

GIUSTINA, B. R. D.; SANTOS, D.; LEYSER, K. D. S. Programas de promoção da saúde mental dos docentes universitários. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2023. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/efe20645-680f-4813-a3c0-073d87425339/content>. Acesso em: 10 jun. 2025.

GOMES, T. A. M. M.; LEHER, R.; COSTA, H. B. O trabalho docente em grupos empresariais de ensino superior e o mercado de ações na bolsa de valores: um estudo a partir dos conflitos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona, v. 28, nº 8, dossiê especial, jan. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4902>. Acesso em: 10 maio 2025.

LEITE, A. F.; NOGUEIRA, J. A. D. Fatores condicionantes de saúde relacionados ao trabalho de professores universitários da área da saúde: uma revisão integrativa. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 42, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6369000010116>. Acesso em: 10 maio 2025.

LIMA, F. G.; PALOSKI, L. H. Saúde mental e estilos de ensino de professores universitários de instituições públicas e privadas. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, Boa Vista, v. 17, n. 51, p. 358-378, 2024. Disponível em: www.ioles.com.br/boca. Acesso em: 28 maio 2025.

MAIA, B.; DIAS, P. Ansiedade, depressão e estresse em estudantes universitários: o impacto da COVID-19. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v. 37, e200067, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1982-0275202037e200067>. Acesso em: 5 maio 2025.

MARTÍNEZ, M.; BÓRQUEZ, C.; HUERTA, P. Saúde mental e bem-estar emocional de professores universitários. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 28, e023029, 2024. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v28i00.19878>. Acesso em: 10 maio 2025.

OMS - Organização Mundial da Saúde. **Classificação Internacional de Doenças (CID-11)**. Genebra: OMS, 2022.

Disponível em:

<https://www.who.int/standards/classifications/classification-of-diseases>. Acesso em 23 jun. 2025.

OPAS. **Dia mundial da saúde mental 2024**. Brasília: OPAS, 2024. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/campanhas/dia-mundial-da-saude-mental-2024>. [Dia Mundial da Saúde Mental 2024 - OPAS/OMS | Organização Pan-Americana da Saúde](#). Acesso em: 27 maio 2025.

PEREZ, K. V.; BRUN, L. G.; RODRIGUES, C. M. L. Saúde mental no contexto universitário: desafios e práticas. **Trabalho, Educação e Saúde**, Palmas, v. 4, n. 2, p. 357-365, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.20873/2526-1487V4N2P357>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PINHO, P. S. *et al.* Occupational stress, mental health, and gender among higher education teachers: an integrative review. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 32, n. 4, e210604pt, 2023.

Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023210604pt>. Acesso em: 26 jun. 2025.

RATES, A. C. F.; LÉDA, D. B. “Pau pra toda obra”: as vivências de prazer e sofrimento no trabalho de professores substitutos de uma universidade federal. **Trabalho (En)Cena**, Tocantins, v. 3, n. 3, p. 34–57, 2018. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/encena/article/view/4918/14481>. Acesso em: 10 maio 2025.

SANTOS, A. V.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M.; CHAVES, V. L. J. Formação dos oligopólios na educação superior privada brasileira: sobre implicação no trabalho docente. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, 2013. DOI: 10.21680/1981-1802.2013v46n32ID5123. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/5123>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SANTOS, C. C. A. *et al.* Avaliação dos aspectos psicossociais do trabalho no Brasil no contexto da saúde do trabalhador: uma revisão de escopo. **Revista Brasileira de Saúde Ocupacional**, São Paulo, v. 49, e9, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6369/38122pt2024v49e9>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SANTOS, J. B. S. O perfil da precarização docente no Brasil: o professor temporário das redes estaduais. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, São Paulo, v. 14, n. 32, p. 2024. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/138170>. Acesso em: 20 maio 2025.

SCHLESENER, A. H.; FERNANDES DE LIMA, M. Reflexões sobre a precarização do trabalho docente no Ensino Superior brasileiro. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 16, p. 1–17, out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.16.15116.003>. Acesso em: 25 maio 2025.

SILVA, T. A. A.; SOUZA JÚNIOR, G. R. Análise da precarização e intensificação do trabalho docente no Instituto Federal de Pernambuco. **Revista Cadernos de Ciências Sociais da UFRPE**, Recife, v. 1, n. 16, p. 126-145, 2020. Disponível em: <https://www.journals.ufrpe.br/index.php/cadernosdecienciasocias/article/view/3385>. Acesso em: 27 maio 2025.

TAMASHIRO, E. M. *et al.* Desafios e sucessos de um serviço de saúde mental para estudantes da saúde: a experiência do GRAPEME UNICAMP. **Revista de Medicina**, São Paulo, Brasil, v. 98, n. 2, p. 148–151, 2019. DOI: [10.11606/issn.1679-9836.v98i2p148-151](https://doi.org/10.11606/issn.1679-9836.v98i2p148-151). Disponível em: <https://revistas.usp.br/revistadc/article/view/155448>. Acesso em: 23 jun. 2025.

TEIXEIRA, T. S. C.; MARQUEZE, E. C.; MORENO, C. R. C. Produtivismo acadêmico: quando a demanda supera o tempo de trabalho. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 54, p. 117, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rsp/2020.v54/117/pt>. Acesso em: 20 maio 2025.

VASCONCELOS, I.; LIMA, R. L. Trabalho e saúde-adoecimento de docentes em universidades públicas. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 364–374, maio/ago. 2021. Espaço Temático: Violência, Saúde e Classes Sociais. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-0259.2021.e78014>. Acesso em: 23 jun. 2025.

Revisado por: Lesy Editorial
E-mail: lesyeditorial@gmail.com

LICENCIATURAS EaD NO BRASIL: EXPANSÃO, BUSCA POR QUALIDADE E O NOVO MARCO REGULATÓRIO (2024-2025)

Vanessa Lopes Eufrázio
Edi Jane Mota Pédra
Tarcísio Jorge Bezerra
Luis Gustavo Maganhato

Na segunda década do século XXI, o crescimento expressivo dos cursos de licenciatura na modalidade de Educação a Distância (EaD) colocou em debate, no Brasil, desafios relacionados à qualidade da formação docente. Esse avanço tornou imperativo um arcabouço normativo para orientar e acompanhar essa expansão, com vista a assegurar padrões formativos em acordo com os desafios contemporâneos. Nesse contexto, o objetivo do estudo consiste em analisar criticamente o aumento dos cursos de licenciatura EaD e o novo marco regulatório (2024-2025).

Para tanto, realizou-se uma revisão da literatura. De acordo com Severino (2007, p. 122), a pesquisa bibliográfica é um estudo de conhecimento já produzido sobre um tema e que permite trabalhar com contribuições analíticas presentes nos textos estudados. A análise de fontes

documentais também é uma estratégia metodológica deste capítulo, de tal forma que foram analisadas as fontes normativas que regulam a EaD. Foram acessados artigos e documentos que contribuem para a compreensão das consequências dessa expansão para a qualidade na formação de professores, bem como para análise das implicações do novo marco regulatório (2024–2025) na oferta de cursos de licenciatura na EaD.

A pesquisa está organizada em duas partes. Na primeira seção (*Crescimento dos cursos de licenciatura na modalidade EaD entre 2019 e 2023*), apresenta-se o crescimento das licenciaturas EaD, em especial no setor privado. Esse fato é contextualizado com dados públicos divulgados no Semesp e Inep (2024) acerca do aumento de matrículas e da atuação de conglomerados privados.

Tais análises foram realizadas com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996) e nos decretos que regulamentam a modalidade a distância. A partir das contribuições de Honorato e Borges (2024) e Scudeler *et al.* (2024), destacaram-se os efeitos das mudanças regulatórias e de mercado, os desafios da

qualidade dos cursos de licenciatura, a evasão e as desigualdades regionais.

Já na segunda seção (As diretrizes curriculares de 2024 e o Decreto n.º 12.456/2025: novos marcos para as licenciaturas no Brasil) as análises da Resolução do Conselho Nacional de Educação (CNE), da Câmara de Educação Superior (CP) n.º 4/2024 (Brasil, 2024) estão ancoradas em Pereira (2025) e Todos pela Educação (2024). Quanto ao Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a), que dispõe sobre normas e diretrizes para a oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, no âmbito da educação superior brasileira os apontamentos estão fundamentados em Harada (2025). A investigação engloba a explanação de definições para essas graduações, presentes no marco regulatório, e os modos de interação entre as normativas.

O texto desenvolve a ideia de que, embora o decreto estabeleça regras gerais para a EaD, as normas específicas para a formação de professores prevalecem, o que reforça a tendência de maior presencialidade e de transição das licenciaturas EaD para o formato semipresencial. Além

disso, o decreto substituiu o termo *modalidade* por *formatos de oferta*.

As diretrizes curriculares de 2024, por sua vez, introduzem o formato de oferta semipresencial, exigindo pelo menos 50% de carga horária presencial nas licenciaturas, isto é, restringem a EaD. Por outro lado, o Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a) regulamentou a possibilidade de educação a distância para todo o ensino superior com 30% da carga horária no formato de oferta dos cursos presenciais, transferindo a tomada de decisão às Instituições de Educação Superior (IES) e a cada curso, em acordo com suas diretrizes curriculares. Isso significa uma ampliação das possibilidades de EaD.

Com base na conexão de dados, na legislação e nas interpretações efetuadas, são apontadas, por último, as considerações finais. Nesse cenário, fica evidente que a expansão quantitativa das licenciaturas na modalidade EaD no Brasil não foi acompanhada por mecanismos eficazes de garantia de qualidade. Portanto, na busca por padrões mínimos de qualidade, o novo marco regulatório veda os cursos de licenciaturas ofertados 100% EaD e exige carga horária presencial. Isso representa um primeiro passo na

direção de critérios mais rigorosos para a formação docente.

Para alcançar os objetivos propostos, a metodologia articula a análise documental, centrada no novo marco regulatório (Resolução CNE/CP n. 4/2024 e Decreto n. 12.456/2025), com a revisão bibliográfica qualitativa, pautada em Severino (2007).

CRESCIMENTO DOS CURSOS DE LICENCIATURA NA MODALIDADE EaD ENTRE 2019 E 2023

No Brasil, a preparação para a docência na educação básica deve ocorrer em nível superior, por meio de cursos de licenciatura. Do mesmo modo, até a edição do Decreto 12.456 (Brasil, 2025a), era permitida a modalidade EaD, desde que garantida qualidade (Brasil, 1996). Tais diretrizes foram regulamentadas pelos Decretos n.º 5.622/2005 (Brasil, 2005) e n.º 9.057/2017 (Brasil, 2017), os quais ampliaram a atuação da EaD ao flexibilizarem as exigências para a oferta de cursos à distância, como a necessidade de estrutura física, o número de polos e os critérios de presencialidade, permitindo uma menor demanda de

estrutura física e mensalidades acessíveis. Ambos⁷ foram revogados pelo Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a). Posto isso, este estudo analisa criticamente o aumento dos cursos de licenciatura EaD no Brasil e o marco regulatório de 2024 e 2025.

A partir de 2015, a EaD passou a figurar como principal estratégia de expansão do ensino superior, sobretudo nas instituições privadas. Desde 2018, o número de vagas na EaD superou o das presenciais, o que também ocorreu em 2019, em que o total de matrículas nessa modalidade ultrapassou o presencial (Honorato; Borges, 2024).

A pandemia de covid-19 também intensificou a expansão da EaD e afetou o ingresso nas instituições de ensino superior públicas e privadas. Isso em virtude do fechamento das instituições, das dificuldades na aplicação

⁷ O Decreto nº 5.622/2005 foi revogado pelo Decreto nº 9.057/2017, que, por sua vez, foi revogado pelo Decreto nº 12.456/2025, conforme estabelece o art. 44, inciso I desta última norma.

do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)⁸ e da desigualdade de acesso à tecnologia (Sampaio; Pires; Carneiro, 2022). Nesse cenário, em 2022, as licenciaturas na modalidade a distância nas IES privadas compreenderam 83% das matrículas – oito em cada dez ingressantes nesses cursos (Honorato; Borges, 2024). Tal crescimento revela, pois, uma inversão de tendências, na qual a EaD passa a concentrar a maioria das vagas ofertadas em licenciatura.

Scudeler *et al.* (2024) analisam esse cenário e destacam que um ambiente normativo flexível e a atuação de grandes conglomerados educacionais privados favoreceram a consolidação da EaD. Com a regulamentação do Decreto n.º 9.057/2017 (Brasil, 2017), houve uma reconfiguração do sistema de educação superior, na qual a EaD passou a ser utilizada também como estratégia comercial para a captação de estudantes com menor poder aquisitivo. No entanto, essa expansão não foi seguida de mecanismos efetivos de avaliação, o que levanta

⁸ O Enem foi instituído em 1998, com o objetivo de avaliar o desempenho escolar dos estudantes ao término da educação básica. Em 2009, o exame aperfeiçoou sua metodologia e passou a ser utilizado como mecanismo de acesso à educação superior. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem>. Acesso em: 11 jun. 2025.

questionamentos a respeito dos modelos formativos praticados na última década (Scudeler *et al.*, 2024).

Nessa perspectiva, a análise de Scudeler *et al.* (2024) possibilita inferir que, subjacente à trajetória da expansão da EaD, o debate pedagógico acerca da qualidade foi subjugado aos interesses dos grandes conglomerados educacionais. Tais questionamentos vão ao encontro do diagnóstico de Gatti *et al.* (2019) que aponta para um "aligeiramento" da formação docente no Brasil, especialmente nos cursos à distância do setor privado. O resultado direto da lógica de mercado que passou a dominar o setor foi uma formação superficial, marcada pela fragmentação curricular e pela frágil articulação entre teoria e prática.

Honorato e Borges (2024), por seu turno, argumentam que a EaD atuou na democratização do acesso à educação superior, sobretudo aos cursos de formação docente. Contudo, permanecem desafios relacionados à regulação da qualidade entre instituições públicas e privadas.

A ausência de padrões mínimos comuns de qualidade e estrutura dos cursos de licenciatura pode

comprometer a formação docente em contextos vulneráveis. Por essa razão, a Resolução CNE/CP n.º 4/2024 (Brasil, 2024), que fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) para os cursos de formação de professores estabelecem diretrizes rigorosas para os cursos de licenciatura. Exigem, inclusive, carga horária presencial mínima e critérios claros para assegurar a qualidade da formação oferecida.

De acordo com informações divulgadas no Censo da Educação Superior (Inep, 2024) e no Mapa do Ensino Superior no Brasil (Semesp, 2024), entre 2019 e 2023, houve uma tendência de mudança na oferta dos cursos de licenciatura no Brasil. As graduações presenciais reduziram a oferta em 10,17%, passando de 6.391 em 2019 para 5.741 em 2023. Em contrapartida, os cursos na modalidade a distância registraram um crescimento de 73,82%, saltando de 1.234 para 2.145 no mesmo período.

Ainda que o número total de cursos de licenciatura tenha apresentado um leve aumento de 3,42% entre 2019 e 2023 (de 7.625 para 7.886), o dado mais significativo refere-se à expressiva ampliação das vagas ofertadas na modalidade a distância (EaD), evidenciando uma mudança

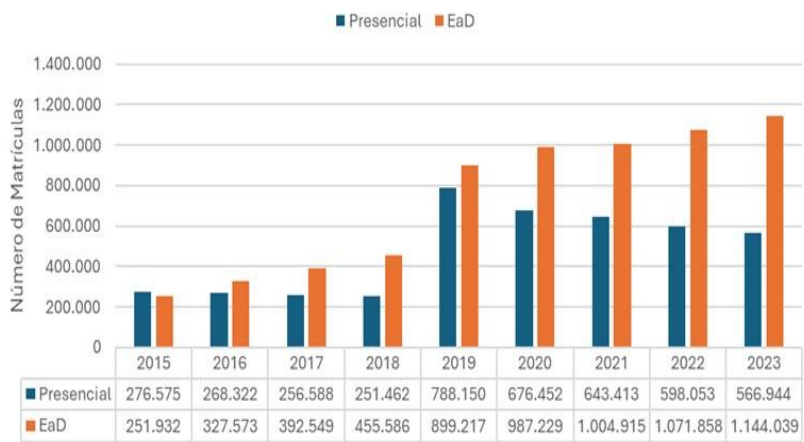
no perfil da oferta de formação docente no país. Em 2023, apesar do crescimento da EaD, o quantitativo de cursos presenciais em licenciatura dobrou em relação às graduações EaD.

Ainda conforme os dados do Censo da Educação Superior (Inep, 2024), o número de matrículas em cursos de licenciatura no Brasil cresceu entre 2019 e 2023, passando de 1.687.367 para 1.710.983. Esse incremento foi acompanhado por uma alteração no perfil da modalidade de ensino, marcada pela maior representatividade da EaD nas matrículas. Ademais, a proporção de estudantes matriculados na EaD passou de 53,3% em 2019 para 66,9% em 2023, corroborando uma tendência de adesão crescente a esse formato. Em contrapartida, a participação da modalidade presencial apresentou redução, de 46,7% para 33,1% no mesmo intervalo.

No tocante à categoria administrativa das instituições, em 2019, 1.079.114 matrículas (63,9%) concentravam-se em instituições privadas (com ou sem fins lucrativos) e 608.253 (36,1%) em instituições públicas (federal, estadual e municipal). Já em 2023, as instituições privadas registraram 1.148.576 matrículas, representando

67,1% do total, enquanto as instituições públicas contabilizaram 562.407 matrículas, correspondendo a 32,9%. Portanto, verifica-se a consolidação do predomínio do setor privado na oferta de cursos de licenciatura ao longo do período analisado (Inep, 2024). Esses números estão detalhados no Gráfico 1, que apresenta a quantidade de matrículas em licenciatura no Brasil entre 2015 e 2023.

Gráfico 1 – Quantidade por matrículas em licenciatura. Brasil, 2015 -2023



Fonte: elaboração própria com base em Inep (2024) e Semesp (2024)

Nos dados apresentados pelo Semesp (2024), referente a 2022, fica claro que a maioria dos alunos de licenciatura no país realiza o curso a distância, em especial nas regiões Sul (74,1%), Sudeste (72,2%) e Centro-Oeste

(60,7%). No Norte (56,6%) e no Nordeste (50,6%), embora a EaD seja comum, o ensino presencial se sobressai. Além disso, o Sudeste concentra 37,1% das matrículas em licenciaturas do país, ao passo que o Nordeste representa 26,1%. Isso pode refletir uma maior procura pela carreira docente no Nordeste, por parte de estudantes de menor renda, mais presentes na rede pública. Já no Sudeste, a menor participação nas licenciaturas pode estar ligada à maior oferta de outras carreiras.

Nesse cenário, o curso de Pedagogia lidera com ampla margem em relação aos demais cursos de licenciatura, mantendo um crescimento constante no número de matrículas ao longo dos anos (Inep, 2024). Os outros apresentam números estáveis, o que reflete uma demanda consistente por essas áreas de formação docente. Os dados sobre as matrículas nos cursos de licenciatura, separados por modalidade, estão apresentados no Quadro 1, referente ao período de 2019 a 2023.

Quadro 1 – Matrículas nos principais cursos de licenciatura por modalidade (2019-2023)

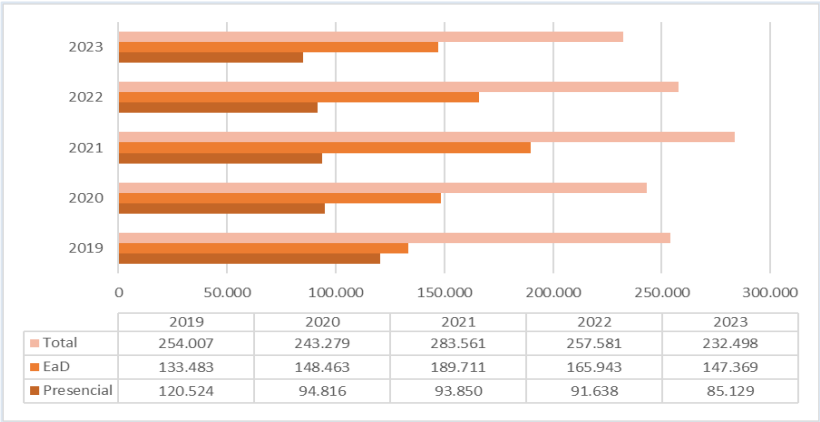
Curso	Modalidade	2019	2020	2021	2022	2023
Pedagogia	Presencial	274.198	259.805	235.502	218.963	162.813
	EaD	515.056	556.622	553.752	602.901	689.663
Educação Física	Presencial	105.991	105.321	104.679	104.497	86.907
	EaD	12.335	13.005	13.647	13.829	31.419
História	Presencial	69.540	68.824	68.824	68.824	57.395
	EaD	26.119	26.835	26.835	26.835	38.264
Matemática	Presencial	65.984	64.302	64.302	64.302	50.799
	EaD	26.377	28.059	28.059	28.059	41.562
Letras (Português)	Presencial	59.274	58.479	58.479	58.479	49.019
	EaD	28.260	29.055	29.055	29.055	38.515
Biologia	Presencial	50.439	49.124	49.124	49.124	43.463
	EaD	21.999	23.315	23.315	23.315	28.976
Geografia	Presencial	38.514	37.129	37.129	37.129	30.010
	EaD	11.502	12.887	12.887	12.887	20.006
Letras (Port./Inglês)	Presencial	27.634	27.634	27.634	27.634	24.589
	EaD	13.347	13.347	13.347	13.347	16.392
Química	Presencial	22.000	21.000	21.000	21.000	19.568
	EaD	10.613	11.613	11.613	11.613	13.045
Letras (Inglês)	Presencial	20.222	19.522	19.522	19.522	18.460
	EaD	10.544	11.244	11.244	11.244	12.306

Fonte: elaboração própria com base em Inep (2024) e Semesp (2024)

No que tange aos concluintes dos cursos de licenciatura, em 2019, a modalidade a distância já superava a presencial, com 133.483 concluintes em EaD e 120.524 na

presencial, resultando em uma diferença de 5,1%. A partir de 2020, essa distância ampliou-se de modo considerável, com 148.463 concluintes na EaD (61%) e 94.816 na presencial (39%). Ainda assim, verificam-se altas taxas de evasão, sobretudo na EaD (Inep, 2024). Tais achados encontram-se descritos no Gráfico 2, que mostra os números dos concluintes em licenciaturas por modalidade entre 2019 e 2023.

Gráfico 2 – Concluintes em licenciatura por modalidade (2019-2023)



Fonte: elaboração própria com base em Inep (2024) e Semesp (2024)

O crescimento da EaD no período analisado contribuiu para a reconfiguração do perfil dos estudantes de licenciatura, favorecendo a concentração de matrículas em cursos de menor custo e com maior flexibilidade,

ofertados, em maior número, pelas instituições privadas. Sob essa ótica, Honorato e Borges (2024) alertam para a ausência de uma regulação pública robusta que garanta a qualidade da formação docente em todos os contextos. Os autores ressaltam a lógica mercadológica dominante na expansão da EaD, o que exige um olhar crítico sobre os impactos na qualidade da formação dos professores e a efetiva democratização do acesso ao ensino superior.

Os efeitos dessa expansão são variados, sobretudo pela falta de mecanismos efetivos de avaliação imersos em um contexto de lógica mercadológica. Esse cenário demanda respostas articuladas entre órgãos reguladores, instituições e sociedade civil. Em resposta a essa conjuntura de crescimento quantitativo desacompanhado da garantia de qualidade surge o novo marco regulatório de 2024 e 2025. A Resolução CNE/CP n.º 4/2024 (Brasil, 2024), por exemplo, estabelece diretrizes que incluem carga horária mínima presencial, visando avaliar a qualidade da formação nas licenciaturas e a vivência prática ao futuro professor. Tais documentos, que reconfiguram o panorama das licenciaturas no Brasil, serão analisados detalhadamente a seguir.

AS DIRETRIZES CURRICULARES DE 2024 E O DECRETO N.º 12.456/2025: NOVOS MARCOS PARA AS LICENCIATURAS NO BRASIL

Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, 1996), os cursos de graduação passaram a se orientar por Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN). Entretanto, o primeiro texto legal para as licenciaturas surge em 2002, por meio da Resolução CNE/CP n.º 1/2002 (Brasil, 2002). Isso ocorreu após a formulação das diretrizes de outros cursos superiores, o que demonstra a marginalização histórica da formação de professores em relação a outras áreas do ensino superior (Pereira, 2025).

A revisão mais recente dessas diretrizes foi promulgada pelo ato normativo CNE/CP n.º 4, de 29 de maio de 2024 (Brasil, 2024), publicado no Diário Oficial da União, em 3 de junho do mesmo ano. O documento atualiza a formação docente em um contexto de ampliação das ofertas EaD e crescente diversidade de instituições, que é conteúdo de debates sobre a qualidade na formação docente.

Esse instrumento normativo orienta a formação inicial dos profissionais do magistério no Brasil – primeira e segunda licenciaturas e formação pedagógica para

graduados não licenciados –, bem como a organização das matrizes curriculares desses cursos. Conforme capítulo V, das disposições transitórias, art. 17: “Os cursos de formação de professores que se encontram em funcionamento deverão se adaptar aos termos desta Resolução no prazo de 2 (dois) anos, a contar da data de sua publicação” (Brasil, 2024). Assim, as IES devem responder à resolução até 2 de junho de 2026.

Em complemento a esse cenário regulatório, publicou-se o Decreto n.º 12.456, de 19 de maio de 2025. Este marco normativo aborda a oferta de cursos de graduação nas IES brasileiras, com especial atenção à EaD. “É vedada a oferta de cursos de graduação a distância: I – da área de saúde, observado o disposto no art. 8º; II – de licenciaturas; e III – que venham a ser definidos em ato do Ministro de Estado da Educação” (Brasil, 2025a).

Essa determinação legal entrou em vigor na data de sua publicação, tornando-se obrigatória para novos processos de credenciamento, recredenciamento ou autorização de cursos. Todavia, não é aplicável apenas aos processos que já estavam em tramitação com avaliação presencial concluída pelo Instituto Nacional de Estudos e

Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep (Brasil, 2025b). As instituições já credenciadas terão o prazo de dois anos, a contar da data da publicação do decreto, ou seja, até 19 de maio de 2027, para se adequarem às novas exigências legais (Brasil, 2025a).

Ao tratar da oferta semipresencial, a regulamentação em vigor (Brasil, 2025a), na Seção III (art. 11, § 1º), define que “As Diretrizes Curriculares Nacionais de áreas e cursos ou Ato de Ministro de Estado da Educação poderão estabelecer percentuais superiores para as cargas horárias de que trata o *caput*.” Logo, permanece a observância às DCN, no que tange à formação de professores, cuja normativa específica requer parâmetros próprios.

Organizado em cinco partes, esse texto legal delinea fundamentos e princípios que orientam a formação de professores para educação básica. O documento estabelece a base comum nacional e o perfil do docente egresso. Além disso, prescreve a organização curricular, a carga horária mínima, a composição dos conteúdos e as competências a serem desenvolvidas durante a formação docente (Brasil, 2024).

As Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério para a Educação Escolar Básica (Brasil, 2024) aplicam-se à formação de educadores para o exercício do magistério na Educação Infantil, no Ensino Fundamental, no Ensino Médio e nas respectivas modalidades de educação (Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional e Técnica de Nível Médio, Educação do Campo, Educação Escolar Indígena, Educação a Distância, Educação Escolar Quilombola e Educação Bilíngue de Surdos), nas diferentes áreas do conhecimento e com integração entre elas. Podem abranger mais de um campo específico e/ou interdisciplinar.

Tal base orientadora apresenta, pois, a compreensão da formação inicial como processo dinâmico e complexo que se articula com a qualidade social da educação. Além disso, reconhece que a educação escolar se materializa nas instituições de educação básica em processos pedagógicos mediados pelos docentes em interação com os estudantes, nos diferentes níveis, etapas e modalidades da educação básica (Brasil, 2024).

Em termos de carga horária das graduações, em nível inicial, mantém-se o mínimo 3.200 horas, com duração de quatro anos. Tal preceito vai ao encontro do Decreto n.º 12.456 (Brasil, 2025a), o qual determina que “As instituições de Educação Superior deverão estruturar o Projeto Pedagógico do Curso em conformidade com o formato de oferta do curso, observando os limites estabelecidos nas Diretrizes Curriculares Nacionais ou em ato do Ministério de Estado da Educação” (Brasil, 2024). Desse modo, a distribuição do tempo deve respeitar quatro núcleos e suas respectivas cargas horárias (Brasil, 2024), conforme descrito no Quadro 2.

Quadro 2 – Estrutura curricular das licenciaturas: núcleos de formação e carga horária das DCN (2024)

Núcleo	Carga horária	Componentes	Lugar de formação	Formato de oferta
I – Estudos de Formação Geral – EFG	880	Fundamentos da compreensão do fenômeno educativo.	IES	Aceito nos formatos presencial ou semipresencial e comum a todas as licenciaturas.
II – Aprendizagem e Aprofundamento dos Conteúdos Específicos das Áreas de Atuação Profissional – ACCE	1.600	Conteúdo específico de campos disciplinares das áreas de atuação profissional, bem como domínio pedagógico desse conteúdo.	IES	semipresencial, pelo menos 880 horas devem ser realizadas de forma presencial.
III – Atividades Acadêmicas de Extensão – AAE	320	Atividades de extensão que promovam a articulação entre teoria e prática e fortaleçam a relação com a comunidade.	IES e instituições de educação básica	Integralmente presencial.
IV – Estágio Curricular Supervisionado –ECS	400	Estágio com experiências de aprendizagem e socialização inicial na profissão.	IES e instituições de educação básica	Integralmente presencial.

Fonte: elaborado pelos autores com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores (Brasil, 2024)

Pereira (2025) e Todos Pela Educação (2024) esclarecem que o Núcleo I constitui a base comum de todas as licenciaturas. Destarte, “[...] pode ser um elemento importante para nortear os currículos das instituições formadoras ao trazer maior compreensão do que se espera de um egresso [...]” (Todos Pela Educação, 2024). Em síntese, a existência de um pilar comum cria uma referência

nacional para a formação docente e permite coerência na organização dos cursos em todo o país.

Quanto ao Núcleo II, este abarca os objetos de conhecimento de cada área e a articulação entre o conhecimento específico e a prática pedagógica, com foco nos componentes curriculares e conteúdos disciplinares que o futuro professor irá lecionar (Brasil, 2024).

Pereira (2025) explica que a normativa apresenta uma novidade em comparação com as diretrizes anteriores. As práticas, como componente curricular, passam a integrar o Núcleo III, relativo a atividades de extensão. Na resolução anterior, CNE/CP n.º 2/2015, essas práticas estavam presentes, porém deveriam estar distribuídas ao longo do curso, com o mínimo de 400 horas. Nesse esteio, houve ainda uma redução de 400 horas para 320.

Nesse contexto, o autor menciona a Resolução CNE/CES n.º 7 (Brasil, 2018), de 18 de dezembro de 2018 – conhecida como *curricularização da extensão*. A normativa define que todos os cursos de graduação tenham no mínimo 10% de sua carga horária destinada às atividades de extensão. Assim, se as licenciaturas são cursos de 3.200 horas, 10% correspondem a 320 horas.

Posto isso, as DCN (Brasil, 2024) reconhecem o papel das escolas e dos profissionais da educação, em que essas instituições configuram o local de vivências previstas nos núcleos III – extensão – e IV – estágio, com carga horária de 400h. Da mesma maneira, definiu-se a indispensabilidade das experiências práticas com carga horária presencial, mesmo para os cursos ofertados a distância. Isso com intuito de garantir vivências de situações reais de ensino e aprendizagem e desenvolvimento pelos licenciandos de habilidades técnico-pedagógicas necessárias para o exercício profissional qualificado. Nesse contexto, o Quadro 3 demonstra como é a composição da carga horária presencial.

Quadro 3 – Presencialidade nas licenciaturas: composição da carga horária mínima (1.600 horas)

Núcleo/Componente	Carga horária	% do total do curso (3.200h)	Lugar de formação	Formato de oferta
Estágio Supervisionado (Núcleo IV)	400	12,5%	Escola de Educação Básica	Presencial obrigatório
Atividades de extensão (Núcleo III)	320	10%	Escola/Comunidade e	Presencial obrigatório
Aprofundamento dos conteúdos específicos das áreas de atuação (Núcleo II)	880	27%	IES/Polos presenciais	Presencial mínimo exigido do total de 1.600.
Total presencial	1.600	50%	Escola/Comunidade e IES/Polos presenciais	Presencial obrigatório

Fonte: Elaborado pelos autores com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Formação de Professores (Brasil, 2024).

Ainda sobre os núcleos relacionados à formação profissional, existe a previsão de aumento de tempo gradativo de permanência na escola e de complexidade das atividades que o estudante desenvolverá neste espaço (Brasil, 2024). Esse aspecto é relevante, já que foi sinalizado por Gatti *et al.* (2019) que uma sólida formação inicial combina vivência em escolas de educação básica desde o início do curso com intensa articulação entre teoria e prática. Isso porque habilidades relacionais só podem ser asseguradas de forma presencial.

Ao se observarem as cargas horárias definidas nas DCN (Brasil, 2024), realizadas obrigatoriamente de modo

presencial, a tendência apresentada pelo novo regulamento é promover uma reestruturação nas licenciaturas, extinguindo as em EaD. Nessa direção, o Decreto n.º 12.456 (Brasil, 2025a) colabora, ao vedar esse formato de oferta.

Tal reestruturação, sobretudo nas licenciaturas EaD, vincula-se à forma como o Decreto n.º 12.456/2025 define e regulamenta as modalidades de ensino vigentes, alterando a nomenclatura para *formatos de oferta*. Logo, a normativa consolida os modelos de ensino existentes – presencial, semipresencial⁹ e a distância. Consoante dispõe o documento, entende-se:

- I – educação a distância – processo de ensino e aprendizagem, síncrono ou assíncrono, realizado por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação, no qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares ou tempos diversos;
- II – atividade presencial – atividade formativa realizada com a participação do estudante e do docente ou outro responsável pela atividade formativa em lugar e tempo coincidentes;
- III – atividade síncrona – atividade de educação a distância realizada com recursos de áudio e vídeo, na qual o estudante e o

⁹ O modelo semipresencial passou a ser formalmente reconhecido pelo MEC, haja vista que era amplamente usado desde a pandemia (Dossiê Intelligens, 1/2025).

docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares diversos e tempo coincidente;

IV – atividade síncrona mediada – atividade síncrona realizada com participação de grupo de, no máximo, setenta estudantes por docente ou mediador pedagógico e controle de frequência dos estudantes;

V – atividade assíncrona – atividade de educação a distância na qual o estudante e o docente ou outro responsável pela atividade formativa estejam em lugares e tempos diversos (Brasil, 2025a).

Sendo assim, a tendência regulatória aponta para a transição das licenciaturas EaD existentes para a denominação semipresencial, desde que atendam às exigências legais e curriculares vigentes e prevaleça a carga horária designada nas DCN para as licenciaturas.

Harada (2025), em relação ao art.11 do Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a), salienta que:

Ocorre que a distribuição das cargas horárias do formato de oferta [...] Ensino a Distância ou Semipresencial a composição se dá por uma parte efetivamente presencial e outra parte de atividades síncronas mediadas [...] nos semipresenciais, dos 50% do que se exige presença, 20% podem ser em atividades síncronas mediadas [...] a carga horária pode ser 70% de atividades remotas e 30% presencial ou 60% remotas e 40% presencial, a depender do curso (Harada, 2025, p. 2).

Os 70% de atividades remotas são interpretados de forma crítica pela autora, ao apontar uma inovação conceitual, a qual promove “[...] uma equivalência forçada entre atividades online e as presenciais” (Harada, 2025, p. 2). A esse respeito, ela assevera que houve apenas uma mudança de designação. Portanto, traduz uma adaptação simplificada que, na prática, pode não ter efeito de igualar as atividades on-line e presenciais em termos de qualidade. Desse modo, a lei, como fruto de uma tensão política e de mercado, paradoxalmente atende a dois interesses: restringe uma realidade criticada ao mesmo tempo que consolida a lógica de mercado ao estabelecer concessões regulatórias.

Todavia, a norma é explícita ao permitir que as DCN de cada curso exijam percentuais superiores (Brasil, 2025a). É o que ocorre nas licenciaturas que contemplam maior percentual de atividades presenciais (50%), regulamentando a carga horária dos componentes de Educação a Distância (50%). Conforme destacado, pelo menos 1.600 horas devem ser cumpridas de forma presencial.

Embora o decreto estabeleça um mínimo legal de 30% presencial, a Resolução CNE/CP n.º 4/2024 (Brasil, 2024) prevalece nas licenciaturas, por ser norma especializada e de aplicação específica. Isso implica que a metade do curso seja efetivamente presencial, o que torna inviável a continuidade de licenciaturas 100% EaD.

Convém ressaltar que nenhum curso de graduação tem obrigatoriedade de ser 100% presencial, exceto o curso de Medicina. A presença de atividades síncronas e momentos presenciais passa a ser formalizada como parte da carga horária (Brasil, 2025a). Publicada em pareamento com o decreto, a Portaria n.º 378 do Ministério da Educação – MEC (Brasil, 2025c) estabelece que todos os outros cursos de graduação podem ser ofertados no formato semipresencial, com pelo menos 30% de atividades presenciais e 20% presenciais ou síncronas mediadas.

Nesse contexto, no Quadro 4, apresentam-se as principais estratégias e definições relacionadas à oferta de cursos de graduação, detalhando-se os componentes formativos possíveis, bem como sua integração em cursos a distância quanto presenciais.

Quadro 4 - Diretrizes para a oferta de cursos de graduação: definição de atividades e formas de oferta segundo o Decreto n.º 12.456/2025

Base de participação	Atividade formativa	Definição
Componentes da Educação a Distância	Síncrona	Estudante e docente em lugares diversos e tempos coincidentes.
	Síncrona mediada	Atividade síncrona com participação de grupo, máximo de 70 alunos e controle de frequência.
	Assíncrona	Com áudio e vídeo em lugar e tempo coincidentes.
Atividades presenciais	Serão adotadas em todos os formatos de oferta: síncrona, mediada e presencial	Síncrona, síncrona mediada, presencial.

Fonte: elaborado pelos autores com base no Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a)

No Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a) consta que, nos cursos presenciais, 30% da carga horária poderão ser ofertados a distância, seja por meio de atividades síncronas ou assíncronas. Nesse cenário, conquanto os cursos possam ser ofertados 100% de maneira presencial, não há exigência legal para que isso ocorra. Na interpretação de Harada (2025), a nova legislação “[...] ao invés de frear o Crescimento do Ensino a Distância, expandiu a modalidade para todo o ensino superior”. Exceto o curso de graduação em Medicina (Brasil, 2025a). Posto que é vedada a introdução de carga horária a

distância (Brasil, 2025c), o curso de Medicina passa a ser a única graduação obrigatoriamente ofertada de modo 100% presencial.

A esse respeito, infere-se uma abertura para um movimento paradoxal no ensino superior no Brasil. O novo marco regulatório busca corrigir as distorções da EaD, no setor privado, com foco na presencialidade. Simultaneamente abre o espaço para introdução de formatos a distância, também no público, o qual historicamente registrava menor adesão a essa modalidade.

No caso da formação pedagógica para graduados não licenciados, as novas diretrizes elevam a carga horária mínima de 760 horas para 1.600. Quanto ao estágio, 300 horas, e atividade de extensão 160, ambas permanecendo integralmente em modo presencial, tanto nos cursos presenciais quanto nos ofertados a distância. Computam, assim, 460 horas exclusivamente presenciais.

Ademais, nas segundas licenciaturas, a carga horária também foi elevada. A depender do curso de origem, podem variar de 760 horas para 1.200 a 1.800. Do mesmo modo, a resolução oferece um quadro de referência para

equivalência entre a formação original e a segunda licenciatura.

Nesse horizonte, caso a segunda licenciatura permaneça na mesma área do curso de origem, a carga horária mínima é de 1.200 horas, com duração de um ano e meio. Nesse caso, devem-se respeitar as 120 horas de atividade de extensão e 200 de estágio supervisionado. Ambas as atividades em caráter presencial, a serem desenvolvidas nas escolas, computando 320 horas presenciais.

Por outro lado, se a licenciatura pertencer a uma área diferente do curso de origem, a carga horária mínima passa a ser de 1.800 horas. Logo, 180 horas dedicadas à extensão e 200 ao estágio curricular supervisionado, desenvolvido nas escolas. Dessa maneira, totalizarão 380 horas obrigatoriamente presenciais.

Assim, as Diretrizes Curriculares Nacionais funcionam não apenas como um conjunto de normas, mas como um instrumento estratégico para a construção de uma formação docente que responda aos desafios contemporâneos da educação brasileira, promovendo a melhoria contínua da qualidade do ensino básico. Nesse

ínterim, as DCN consistem na iniciativa de orientar e nortear mudanças nos currículos, mas apenas o documento pode não ter impacto efetivo.

Podem compor desafios práticos à efetiva implementação das DCN a falta de mecanismos de fiscalização eficientes e a disparidade entre as ofertas pública e privada. Esse cenário indica a necessidade de fortalecer a regulação e a avaliação institucional. Além disso, é imperativo um monitoramento rigoroso que contemple indicadores de desempenho, taxa de evasão, perfil do corpo docente e infraestrutura tecnológica, sobretudo em cursos semipresenciais.

Por fim, a implementação das DCN (Brasil, 2024) para a formação de professores manifesta potencial para reestruturar o panorama das licenciaturas no Brasil. Nesse sentido, é possível projetar uma oferta equilibrada entre os formatos de ensino. Para tanto, é necessária uma articulação entre os órgãos reguladores e as instituições de ensino e o monitoramento contínuo das práticas formativas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abordou o aumento dos cursos de licenciatura em EaD e o novo marco regulatório, com análise da Resolução CNE/CP n.º 4/2024 (Brasil, 2024) e do Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a). O exame da estruturação das licenciaturas no Brasil, com ênfase na EaD, mostra que sua expansão quantitativa tornou imperativas políticas públicas que assegurem não só acesso, mas também qualidade na formação de professores e permanência dos estudantes. Em resposta a essas demandas, o novo marco regulatório revela um cenário de transformações e desafios estruturais que impactam a formação docente e, por conseguinte, a qualidade da educação básica nacional.

As Diretrizes Curriculares Nacionais de 2024 reforçam que práticas formativas articulem teoria e prática com componentes presenciais relacionados à formação profissional. Reafirmam, pois, a necessidade de um currículo que prepare professores para os desafios contemporâneos. Dessa maneira, a restrição à oferta de cursos de licenciatura no formato a distância dos cursos em EaD é um dos avanços significativos presentes no

documento. Com isso, a nova DCN desloca a identidade da licenciatura da sua associação com uma formação massificada e a distância, reconectando-a ao terreno profissional. Em tese, essa presencialidade obrigatória promove um processo formativo mais ativo, pautado na intervenção e na troca. Tais interações humanas configuram-se, assim, como o núcleo para o desenvolvimento da identidade docente e passam a constituir o cerne dessas graduações.

O diálogo entre as DCN de 2024 (Brasil, 2024) e o Decreto n.º 12.456/2025 (Brasil, 2025a) aponta para a transição das licenciaturas EaD para o formato de oferta semipresencial, prevalecendo a exigência de que pelo menos 50% da carga horária total sejam compostos por atividades presenciais. Nesse mesmo contexto, a nova legislação vinculada pelo decreto vigente, de modo geral, regulamentou a possibilidade de educação a distância para todo o ensino superior permitindo 30% da carga horária em EaD no formato de oferta presencial, atribuindo a responsabilidade de decisão às IES, a cada curso em conformidade com suas diretrizes curriculares.

O novo marco regulatório inaugura uma etapa de reconfiguração profunda das licenciaturas, em que a qualidade formativa passa a ser tão determinante quanto a expansão do acesso, exigindo das IES um compromisso efetivo, com práticas pedagógicas integradas, presenciais e digitais.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. Resolução CNE/CES n.º 7, de 18 de dezembro de 2018. Institui as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, n. 241, p. 49–50, 19 dez. 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CP n.º 4, de 29 de maio de 2024. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial em Nível Superior de Profissionais do Magistério da Educação Escolar Básica. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 30 maio 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes-cp-2024>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 12.456, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre a oferta de educação a distância por instituições de educação superior. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 20 maio 2025a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-12.456-de-19-de-maio-de-2025-630398639>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que trata da educação a distância. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 20 dez. 2005. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5622.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Decreto n.º 9.057, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei n.º 9.394/1996. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 26 maio 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 31 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 378, de 19 de maio de 2025. Dispõe sobre os formatos de oferta dos cursos superiores de graduação. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 20 maio 2025b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-378-de-19-de-maio-de-2025-630395302>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n.º 381, de 20 de maio de 2025. **Diário Oficial da União**, Seção 1, Brasília, DF, 21 maio 2025c. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mec-n-381-de-20-de-maio-de-2025-630693013>. Acesso em: 10 jun. 2025.

DOSSIÊ INTELLIGENS. Reações ao marco regulatório da EaD. **80 anos ANEC**, Ano 1, n. 1, jan. 2025. Brasília, DF: Associação Nacional de Educação Católica do Brasil, 2025.

GATTI, B. A. *et al.* **Professores do Brasil**: novos cenários de formação. Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fcc-livros/professores-do-brasil-novos-cenarios-de-formacao/>. Acesso em: 17 jun. 2025.

HARADA, A. Reformulação do ensino superior. **A Terra é Redonda**, 5 de junho de 2025. Disponível em: <https://aterraeredonda.com.br/reformulacao-do-ensino-superior/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HONORATO, G.; BORGES, E. Tendências da expansão e da democratização do sistema de educação superior no Brasil (2000–2020). *In*: HERINGER, R.; HONORATO, G. (org.). **Acesso e permanência no ensino superior**: Argentina, Brasil e Chile. Rio de Janeiro: UFRJ, CFCH, FE, LEPES; Ação Educativa, 2024. p. 145–219.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2023**. Brasília: INEP/MEC, 2024. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 31 mar. 2025.

PEREIRA, J. D. Formação de professores e os desafios contemporâneos. **YouTube**, 10 mar. 2025. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=Df-KQKCAWu4>. Acesso em: 5 jun. 2025.

SAMPAIO, H.; PIRES, A.; CARNEIRO, A. M. De volta ao futuro? A pandemia de Covid-19 como catalisadora de mudanças no Ensino Superior. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 9, n. 2, p. 53-66, 2022. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/artic le/view/7268>. Acesso em: 24 jun. 2025.

SCUDELER, M. A. *et al.* O crescimento da educação a distância: uma política pública ou uma estratégia comercial dos grupos

empresariais educacionais? **Inter-Ação**, Goiânia, v. 49, n. 2, p. 1150-1167, maio/ago. 2024.

SEMESP - SINDICATO DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO COMERCIAL NO ESTADO DE SÃO PAULO. **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 14. ed. São Paulo: Semesp, 2024. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa/edicao-14/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2007.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Posicionamento sobre a proposta de atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial de professores da educação básica**. São Paulo: Todos Pela Educação, 2024. Disponível em: <https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2024/05/dcns-formacao-inicial-docente-posicionamento.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

Revisado por: Karine Castelano

DIRETRIZES PARA A FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ABORDAGEM CRÍTICA DA LDB/1996 E DA RESOLUÇÃO CNE/2024

Erika Beatriz Ramos Ferreira
Francine de Oliveira Palma
Elisangela Marcela Beilfuss

A formação docente no Brasil passou por modificações desde seu início no século XIX com a emergência das escolas normais, mas o processo de redemocratização do país nos anos de 1980, que culminou na Constituição de 1988, deu à educação uma nova fase, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que tinha enfoque na inclusão social e na diversidade. Os direitos à educação foram ampliados, visando garantir o acesso de todos. Nesse contexto, houve um esforço para incluir grupos historicamente marginalizados, como indígenas e pessoas com deficiência, no sistema educacional.

O crescimento das universidades e a expansão do ensino superior foram características marcantes do final do século XX, com a criação de novas instituições e a regulamentação do ensino superior.

A formação de professores, desde a implementação da LDB, passou por diversas mudanças em seu formato e em suas regulamentações. A última regulamentação e que está em vigor atualmente é a Resolução CNE/CP nº 4, que estabelece novas diretrizes no formato que as formações docentes são oferecidas.

Este capítulo pretende, por meio de uma pesquisa qualitativa bibliográfica e documental, analisar as principais alterações sofridas na regulamentação da formação docente no Brasil desde a implementação da LDB/1996 até publicação da Resolução CNE/CP nº 4/2024, e comparar com os ideais de formação sugeridos por teóricos da educação. Para tanto, foi traçado um panorama teórico sobre a formação inicial e a construção da identidade docente, seguido por uma reflexão sobre as principais alterações sofridas pela regulamentação brasileira, culminando numa perspectiva crítica sobre a prática e a profissão docente.

SABERES EM MOVIMENTO: A FORMAÇÃO INICIAL E A CONSTRUÇÃO DA IDENTIDADE DOCENTE

A reflexão crítica sobre os discursos e pressupostos que permeiam a prática pedagógica, desde a formação inicial, é fundamental para a construção de uma docência engajada na transformação social. Conforme Freire (1987, p. 61) aponta, é imperativo "propor aos indivíduos dimensões significativas de sua realidade, cuja análise crítica lhes possibilite reconhecer a interação de suas partes". Essa postura crítica exige do educador um compromisso contínuo com a atualização e a pesquisa, dado que a profissão docente se desenvolve em meio a transformações históricas e sociais que impactam diretamente a prática escolar.

Imbernón (2011, p. 60) corrobora essa perspectiva ao afirmar que "o conhecimento pedagógico especializado está estreitamente ligado à ação, fazendo com que uma parte desse conhecimento seja prático". Em consonância, Libâneo (2008, p. 34) observa que é no exercício da docência que os saberes construídos na formação inicial se materializam como prática profissional. É por meio dessa prática que emerge a consciência da necessidade da

formação continuada, compreendida como um processo permanente de reconstrução do conhecimento a partir da realidade concreta do trabalho educativo. Libâneo (2008, p. 34) ainda diz: “Mas é imprescindível ter-se clareza hoje que os professores aprendem muito compartilhando sua profissão, seus problemas, no contexto de trabalho. É no exercício do trabalho que, de fato, o professor produz sua profissionalidade”.

Dessa forma, é necessário salientar a importância de uma formação inicial que desperte nos futuros docentes uma atitude que valorize a necessidade de uma atualização permanente dos conhecimentos adquiridos na graduação. Para Imbernón (2011 p. 64), a formação inicial deve ser mais do que “um amontoado de conhecimentos formais e formas culturais preestabelecidas estáticas e fixas”. Ou seja, o ensino da docência deve instigar a observação e a reflexão constante do professor sobre suas práticas pedagógicas.

A formação de professores que não tenha por finalidade o desenvolvimento da criticidade, uma que seja baseada apenas na teoria desassociada da prática, passa a ter um caráter apenas superficial na formação de

professores e pode parecer massiva e desmotivadora devido a sua ineficácia na busca pela solução dos problemas que levaram o profissional docente a buscar uma formação continuada. Imbernón (2010, p. 37) alerta que: “Os cursos padronizados, de acordo com o propósito e as maneiras como se realizam, podem servir para gerar processos de reflexão e mudança na prática, mas se permanecem em uma fase de explicação, é possível que sejam inúteis”.

A LDB/1996 E A RECONFIGURAÇÃO DA FORMAÇÃO DOCENTE NO BRASIL

Com o passar dos anos, a formação de professores no Brasil passou a ser regulada por um conjunto de diretrizes curriculares estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a partir dos marcos legais instituídos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996.

O título VI dos profissionais da Educação da LDB/1996 (Brasil, 1996), que dispõe de 7 artigos, do 61 ao 67, sofreu alterações de 2006 a 2023 em seus artigos 61, 62 e 67, os quais trataremos a seguir.

O artigo 61 trata da formação dos profissionais da educação, destacando a integração entre teoria e prática, a capacitação em serviço e o reconhecimento de experiências anteriores. Adota uma visão ampla e contínua da formação docente.

Em 2009, a Lei nº 12.014, acrescenta ao artigo 61, como fundamentos da formação docente, os conhecimentos científicos e sociais, além dos estágios supervisionados. Passa a reconhecer como profissionais da educação: professores habilitados em nível médio ou superior para atuar da educação infantil ao ensino médio; diplomados em pedagogia com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação; e portadores de títulos de mestrado, doutorado, ou diplomas de curso técnico ou superior em áreas pedagógicas ou afins (Brasil, 2009a).

Em 2017, a Lei nº 13.415 acrescenta aos profissionais da educação aqueles com notório saber reconhecido pelos sistemas de ensino, autorizados a ministrar conteúdos relacionados à sua formação ou experiência profissional, comprovada por titulação ou prática docente,

exclusivamente para atender ao inciso V do artigo 36, que trata da formação técnica no ensino médio (Brasil, 2017a).

E em 2023, na Lei nº 14.679, os fundamentos da formação passam a abranger a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes e o apoio à formação contínua dos profissionais, para que possam identificar maus-tratos, negligência e violência sexual contra crianças e adolescentes (Brasil, 2023).

O artigo 62 trata da formação de docentes para a educação básica em nível superior, por meio de cursos de licenciatura, admitindo, de forma excepcional, o nível médio na modalidade Normal para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.

Em 2009, a Lei nº 12.056, inclui no artigo 62 da LDB, os parágrafos 1º, 2º e 3º, que tratam do dever dos entes federativos de promover a formação e capacitação docente, da possibilidade de uso de educação a distância na formação continuada e da preferência pelo ensino presencial na formação inicial (Brasil, 2009b).

Em 2013, a Lei nº 12.796, atualiza a redação do artigo 62 da LDB, para cinco anos iniciais do ensino fundamental e inclui os parágrafos 4º ao 7º do artigo 62-A, que tratam

do acesso e permanência em cursos de formação docente; de bolsas para estudantes de licenciatura; da exigência de nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para ingresso em cursos de licenciatura; e da formação técnico-pedagógica e continuada para trabalhadores da educação (Brasil, 2013).

Em 2017, na Lei nº 13.415, foram excluídas as universidades e os institutos superiores de educação como únicos responsáveis pela formação de docentes, e incluído o parágrafo 8º do artigo 62-A, que estabelece a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) como referência para os currículos dos cursos de formação de professores (Brasil, 2017a).

Ainda em 2017, na Lei nº 13.478, o artigo 62-B e seus três parágrafos estabelecem o direito de professores das redes públicas de educação básica — municipal, estadual e federal — ao acesso a cursos superiores de pedagogia e licenciatura por meio de processo seletivo diferenciado. Esse direito é destinado a docentes que ingressaram por concurso público, possuem no mínimo três anos de exercício na profissão e ainda não têm diploma de graduação. Caso o número de interessados ultrapasse o

total de vagas disponíveis, as instituições de ensino poderão definir critérios adicionais de seleção, devendo ser priorizados os professores que optarem por cursos de licenciatura em matemática, física, química, biologia e língua portuguesa (Brasil, 2017b).

O artigo 67 da LDB valoriza os profissionais da educação ao tratar de seus estatutos e planos de carreira, abordando o ingresso por concurso público, o aperfeiçoamento contínuo, o piso salarial, a progressão funcional, além de um período reservado para estudos, planejamento e avaliação — tudo isso incluído na carga de trabalho e nas condições de trabalho. Sendo fundamental para a profissionalização do magistério, o artigo visa garantir condições dignas de trabalho, estabilidade e desenvolvimento profissional contínuo, reconhecendo que a qualidade da educação depende diretamente da valorização de seus profissionais. Contudo, na prática, muitos desses preceitos ainda não são totalmente aplicados em todas as redes de ensino, revelando uma discrepância entre a legislação e a realidade educacional brasileira.

Em 2006, na Lei nº 11.301, a experiência docente é um pré-requisito para que profissionais da educação

exercçam outras funções no magistério, conforme as regras de cada sistema de ensino e define que o exercício de funções como direção escolar, coordenação e assessoramento pedagógico — quando realizadas em instituições de educação básica — também são consideradas funções de magistério. Essa equiparação tem impacto direto para fins de previdência e aposentadoria, conforme previsto nos artigos 40, § 5º e 201, § 8º da Constituição Federal (Brasil, 2006).

E, em 2013, a Lei nº 12.796, inclui no artigo 67, o parágrafo 3º. sobre assistência técnica prestada pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na elaboração de concursos públicos para provimento de cargos dos profissionais da educação (Brasil, 2013). Esse artigo é central para consolidar a profissionalização do magistério e a valorização docente como política de Estado. Ele reconhece que o bom desempenho educacional está diretamente ligado às condições de trabalho e carreira dos educadores.

Com base na LDB, são instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), que estabelecem bases e diretrizes que guiarão a educação básica e superior,

especificando que conhecimento, habilidades e valores devem ser desenvolvidos em cada etapa da educação. As DCNs também regulamentam as formações docentes.

Essas Diretrizes, publicadas por meio de Resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE) ao longo das últimas décadas, refletem diferentes concepções sobre o papel do docente e sobre os fundamentos teóricos e práticos que devem orientar sua formação. O quadro 1, a seguir, apresenta uma síntese das Resoluções do CNE sobre formação de professores, de 2002 (ano de publicação da primeira DCN) a 2024 (ano de publicação da DCN vigente na época de elaboração deste capítulo).

Quadro 1 – Características e contribuições das resoluções nacionais para a formação docente

Resoluções	Características	Contribuições
Resolução CNE/CP nº 1/2002	Primeira normativa oficial a regulamentar os cursos de formação inicial de professores em nível superior, em consonância com o artigo 62 da LDB/1996. Propõe uma formação ampla e crítica, com sólida base teórica nos fundamentos da educação. Valoriza a prática pedagógica desde o início do curso, integrada ao currículo. Reafirma a importância dos estágios supervisionados como espaço de articulação entre escola e universidade. Incentiva a autonomia das instituições para adaptar os currículos às realidades locais.	Reafirma o caráter reflexivo e ético da formação docente. Avanço em relação à formação centrada apenas na transmissão de conteúdos. Base importante para políticas posteriores.

Resoluções	Características	Contribuições
Resolução CNE/CP nº 1/2009	Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, abrangendo todas as áreas. Inclui também: formação pedagógica para graduados não licenciados, segunda licenciatura para docentes já formados.	Fortalece a identidade profissional do professor como professor e reforça a necessidade de integração entre teoria e prática.
Resolução CNE/CP nº 2/2015	Resultado de amplos debates com universidades e especialistas da área. Propõe uma formação por competências integradas, valorizando o contexto social, a inclusão, os direitos humanos e a diversidade. Currículos devem ser organizados por eixos formativos interligados, rompendo com a fragmentação disciplinar. Reforça o papel da formação continuada como parte do processo formativo. Incentiva a pesquisa, a reflexão crítica e a atuação docente com consciência social e política.	Considerada um avanço progressista e socialmente referenciado. Concepção de professor como intelectual crítico, e não mero técnico. Preocupação com a formação humanista e democrática. Apesar de sua relevância, enfrentou dificuldades de implementação e foi revogada pela Resolução de 2019, o que gerou críticas e controvérsias.
Resolução CNE/CP nº 2/2019	Organiza os currículos de formação docente alinhados à BNCC, exigindo que as licenciaturas preparem o futuro professor para desenvolver as competências previstas na Base.	A formação passa a ser estruturada em “competências profissionais docentes”, que devem ser observadas tanto nos conteúdos específicos quanto nas práticas, deslocando o foco para conteúdos e métodos didáticos relacionados diretamente à BNCC, esvaziando dimensões sociais, culturais e filosóficas da formação.

Resoluções	Características	Contribuições
Resolução CNE/CP nº 4/2024	Retoma princípios das resoluções anteriores (inclusive de 2015), com foco na qualidade da formação e na integração entre teoria, prática e extensão. Estrutura a formação em 4 núcleos formativos: Formação geral (880 horas) Formação específica (1.600 horas) Atividades de extensão (320 horas) Estágio supervisionado (400 horas) Exige mínimo de 3.200 horas e duração de ao menos 4 anos. Valoriza a vinculação com a realidade escolar, com a extensão desenvolvida em parceria com escolas públicas. Traz compromisso com a justiça social, inclusão e equidade. Exige que os cursos ofertados via Ead tenham 50% da carga horária ofertada de maneira presencial.	Atualiza a formação à luz de demandas contemporâneas (Base Nacional Comum Curricular – BNCC, tecnologias, diversidade). Reequilibra o enfoque prático, teórico e ético da formação. Reafirma o papel da escola como espaço privilegiado de formação. Avança em aspectos organizacionais, mas ainda carece de mecanismos concretos de apoio financeiro e estrutural para sua implementação nas Instituições de Ensino Superior (IES).

Fonte: elaborada pelas autoras, com base nas Resoluções mencionadas

AS NOVAS DIRETRIZES CURRICULARES NACIONAIS PARA A FORMAÇÃO DOCENTE: CONTEXTOS E CONTRIBUIÇÕES DA RESOLUÇÃO CNE/CP Nº 4/2024

Os cursos de formação de professores no Brasil têm passado por um processo contínuo de reformulação, buscando alinhar-se às demandas das políticas públicas contemporâneas para a qualificação do magistério. A promulgação da Resolução CNE/CP nº 4/2024, representa um novo marco nesse percurso, ao propor uma formação mais crítica, articulada entre os eixos teórico e prático, elementos considerados cruciais para a constituição de uma

docência sólida e contextualizada às necessidades da educação básica.

A Resolução CNE/CP nº 4, de 2024, publicada no Diário Oficial da União em 29 de maio de 2024, instituiu as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de formação inicial de professores em nível superior, que se destinarão à atuação na educação básica. Essa normativa promove mudanças substanciais nos programas formativos, impactando diretamente a estrutura curricular e os processos pedagógicos voltados à qualificação dos futuros docentes. Entre as principais determinações, a Resolução estabelece parâmetros para a organização dos cursos, a integração entre teoria e prática, e os critérios para o desenvolvimento de competências específicas para o exercício do magistério.

§ 1º Os cursos de que trata o *caput* terão, no mínimo, 3.200 (três mil e duzentas) horas de efetivo trabalho acadêmico, em cursos com duração de, no mínimo, 4 (quatro) anos, compreendendo:

- 880 (oitocentas e oitenta) horas dedicadas às atividades de formação geral, de acordo com o Núcleo I, de que trata o art. 13, inciso I, desta Resolução, conforme o PPC da instituição formadora;

II - 1.600 (mil e seiscentas) horas dedicadas ao estudo de aprofundamento de conhecimentos específicos, na área de formação e atuação na educação, de acordo com o Núcleo II, de que trata o art. 13, inciso II desta Resolução e conforme o PPC da instituição formadora;

III - 320 (trezentas e vinte) horas de atividades acadêmicas de extensão conforme Núcleo III, de que trata o art. 13, inciso III desta Resolução, desenvolvidas nas instituições de Educação Básica, lugar privilegiado para as atividades dos cursos de licenciatura; essa carga horária, vinculada aos componentes curriculares desde o início do curso, deve estar discriminada no PPC da instituição formadora; e

IV - 400 (quatrocentas) horas dedicadas ao estágio curricular supervisionado, conforme Núcleo IV de que trata o art. 13, inciso IV desta Resolução, distribuídas ao longo do curso, desde o seu início, na área de formação e atuação na Educação Básica, realizadas em instituições de Educação Básica, segundo o PPC da instituição formadora (Brasil, 2024).

A Resolução CNE/CP nº 4/2024, configura-se como um esforço normativo direcionado à sistematização e ao aprofundamento da formação inicial de docentes, buscando promover uma articulação entre as dimensões teórica, prática e comunitária da docência. Ao prescrever a distribuição das 3.200 horas de carga horária por núcleos formativos, a normativa visa instituir um processo pedagógicos mais coeso e alinhado às demandas

contemporâneas da Educação Básica. Embora a estrutura delineada aponte para avanços substanciais — notadamente a valorização de atividades de extensão e a inserção do estágio desde o início do curso —, a resolução manifesta uma lacuna no que tange à diretrizes operacionais explícitas para as instituições de ensino superior, que é iminente para um cenário marcado por acentuadas desigualdades institucionais, regionais e orçamentárias.

A imposição de uma carga horária presencial mais extensa pode gerar complexidades logísticas, especialmente para discentes que dependem da modalidade de ensino a distância ou que possuem limitações de tempo e deslocamento. No plano financeiro, as instituições de ensino podem enfrentar a necessidade de alocar maiores recursos em infraestrutura e suporte pedagógico para atender às novas exigências, o que, potencialmente, pode acarretar um aumento nos custos educacionais.

Ademais, ao propor uma organização curricular de caráter padronizado, a resolução incorre no risco de desconsiderar a heterogeneidade dos contextos

socioculturais e educacionais brasileiros, o que poderia comprometer a efetividade de sua implementação. A ampliação da carga horária com ênfase em competências específicas, se desacompanhadas de investimentos estruturais e pedagógicos condizentes, podem gerar uma sobrecarga tanto para as instituições formadoras quanto para os discentes, especialmente aqueles que dependem de políticas públicas de acesso e permanência no ensino superior. A imposição de uma lógica formativa fortemente orientada por parâmetros nacionais requer um equilíbrio com a autonomia universitária e com a escuta das realidades locais, sob o risco iminente de metamorfosear a formação docente em um processo meramente tecnicista, divorciado das complexidades intrínsecas à prática educativa real. Essa crítica encontra respaldo em Nóvoa (2017), ao afirmar que políticas curriculares excessivamente padronizadas tendem a ignorar a diversidade de contextos e enfraquecer a autonomia universitária e docente, transformando a formação em um processo tecnicista, distante da complexidade real da prática educativa.

Diante desse cenário, a Resolução CNE/CP nº 4/2024 representa um movimento de continuidade e, ao mesmo

tempo, de reconfiguração das políticas de formação de professores no país. Embora apresente avanços ao reafirmar a importância da integração entre teoria, prática e extensão, sua efetividade dependerá da capacidade das instituições de ensino superior e dos sistemas educacionais em garantir condições reais para sua implementação. Assim, a resolução inaugura possibilidades, mas também evidencia desafios estruturais e pedagógicos que, se não enfrentados, poderão limitar seu potencial transformador. Em síntese, trata-se de uma normativa que sinaliza um passo importante na busca por uma formação inicial comprometida com a qualidade, a equidade e a complexidade do trabalho docente na educação básica brasileira.

Quadro 2 - Organização curricular da formação docente conforme a Resolução CNE/CP nº 4/2024

Resolução CNE/CP nº 4/2024	
Abrangência	Formação Inicial de professores (licenciatura, formação pedagógica, segunda licenciatura)
Carga Horária	3.200 horas para licenciatura.
Presencialidade	Mínimo de 50% das atividades presenciais, incluindo extensão e estágio.
Estrutura Curricular	880 horas de Formação Geral, 1600 horas de Conhecimentos Específicos, 320 horas de Extensão, e 400 horas de estágio obrigatório. Para bacharéis e tecnólogos que desejam atuar no magistério: 1600 horas mínimas e 2 anos.

Fonte: elaborada pelas autoras, com base em Brasil (2024)

FORMAÇÃO E IDENTIDADE PROFISSIONAL DOCENTE: PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE A PRÁTICA E A PROFISSÃO

Os profissionais da educação no contexto da profissão que exercem estruturam sua identidade com a fundamentação em sua respectiva prática pedagógica e, conseqüentemente, no seu percurso formativo. Como Tardif (2002) enfatiza, os saberes docentes são construídos na prática e resultam numa multiplicidade de experiências pessoais, formação acadêmica e vivências de sua prática. O que implica na necessidade de um olhar atento e amplo sobre a formação dos professores. Para Lomba e Faria Filho (2002, p.1) “é imprescindível compreender a complexidade da profissão em todas as suas dimensões: teóricas, experienciais, culturais, políticas, ideológicas e simbólicas”. Para esses autores, a formação docente abrange diversos aspectos que estão interligados no desenvolvimento de sua prática no cotidiano escolar.

A profissão docente compreende a complexidade em todas as dimensões, no entanto, é imprescindível pensar numa formação que ultrapasse a transmissão de conteúdo. A docência se constrói a partir de múltiplas experiências e contextos que se entrelaçam e determinam a prática

pedagógica no cotidiano escolar. Nesse sentido, é importante pensar que a formação docente não pode ser tratada de forma fragmentada, mas como um processo contínuo, por meio dos saberes adquiridos, e das interações sociais e institucionais.

A formação inicial configura-se como requisito indispensável para exercer a profissão. No entanto, diante das dificuldades que envolvem a rotina de trabalho no ambiente da escola, essa formação básica e inicial torna-se insuficiente, exigindo dos profissionais uma constante formação e atualização pedagógica (Nóvoa, 1992). O espaço escolar no contexto atual demanda um profissional crítico, reflexivo e impregnado de consciência profissional (Demo, 2002). A formação dos professores no país é caracterizada por cursos de graduação nas licenciaturas, no âmbito da formação inicial, e cursos de aperfeiçoamento, especializações, mestrado e doutorado, que constituem a formação continuada.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/96) demarca os princípios que direcionam a educação brasileira, constatando que a formação docente representa um eixo fundamental na qualidade da educação.

O artigo 62 da mesma lei (LDB nº 9394/96) evidencia a formação de docentes para atuar na educação básica salientando que deve ser em nível superior em curso de licenciatura e a Resolução CNE/CP nº 2/2024 reafirma e atualiza esse compromisso, por meio de diretrizes curriculares para a formação docente, priorizando o compromisso com a inclusão, a equidade e a justiça social na construção de uma prática de ensino crítica e transformadora.

A questão da formação docente esbarra no maior desafio que é a precarização do trabalho e, consequentemente, do processo de preparação desses profissionais. O reconhecimento implica em superar modelos tradicionais de formação que tratam o professor como mero executor de conteúdos, para conceber à docência como prática reflexiva, crítica e construída coletivamente, como destaca Nóvoa (2017), a formação docente não pode restringir-se a uma lógica tecnicista, mas deve contemplar a dimensão humana, ética e social da profissão.

Considerando os desafios enfrentados pelos professores, é fundamental compreender que estamos

inseridos em uma sociedade marcada por mudanças intensas e aceleradas. Nesse contexto, a relação entre teoria e prática adquire novos contornos, exigindo do docente uma postura cada vez mais adaptável frente às exigências contemporâneas da educação. A aprendizagem ocorre em diversos ambientes, e a escola deixou de ser vista como o único espaço responsável pela socialização de competências, envolvendo conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias à vida contemporânea. No entanto, isso não diminui sua importância, pois ela continua sendo essencial para o processo formativo dos indivíduos. Conforme Libâneo (2008, p. 9) aponta, " [...] por mais que a escola básica seja afetada nas suas funções, na sua estrutura organizacional, nos seus conteúdos e métodos, ela mantém-se como instituição necessária à democratização da sociedade".

A escola tem o papel fundamental de garantir uma educação de qualidade, criando condições para que os alunos desenvolvam sua autonomia intelectual e participem ativamente da vida política. Nesse contexto, os professores são figuras essenciais. O docente contemporâneo deve possuir uma formação ampla, ser capaz de aprender

continuamente, atuar com segurança em sala de aula, comunicar-se de forma eficaz, utilizar recursos informacionais com competência e integrar as tecnologias digitais ao processo de ensino e aprendizagem (Libâneo, 2008).

Para Gatti, Barreto e André (2011) as novas demandas colocadas ao exercício da docência, as mudanças nas formas de sociabilidade, influenciadas pelos meios de comunicação, pelas mídias e pelas transformações nas relações sociais, têm provocado impactos significativos no processo de socialização. Isso faz com que as crianças ingressem na escola trazendo experiências e aprendizagens adquiridas em seu cotidiano, bastante distintas daquelas vivenciadas por gerações anteriores.

Dois fatores podem ser considerados aqui: primeiro, nem sempre há congruência entre valores, atitudes e comportamentos que circulam nos meios de comunicação, em dada comunidade, família e escola, podendo culminar em profundas contradições; e segundo, os estudantes, seres em desenvolvimento, são fortemente afetados por modismos ou simbolismos criados e disseminados intensamente por diferentes formas sociais de

comunicação. Os professores trabalham na confluência dessas contradições e simbolizações, o que caracteriza, com mais ou menos intensidade, uma situação tensional (Gatti; Barreto; André, 2011).

A Resolução CNE/CP nº 4/2024 dialoga com essa perspectiva ao propor uma formação que integra teoria, prática, extensão e pesquisa. No entanto, a construção da identidade docente não se limita à estrutura curricular: emerge da vivência cotidiana em instituições concretas, marcadas por desigualdades sociais, conflitos e demandas éticas. Assim, mais do que cumprir uma carga horária, formar professores implica promover experiências que produzam sentido, pertencimento e compromisso crítico com a escola pública e com a transformação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A formação de professores no Brasil é um tema complexo, moldado por fatores históricos, políticos e sociais que revelam progressos e desafios impostos pelas diretrizes educacionais. Desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) até a recente Resolução CNE/CP nº 4/2024, houve um empenho legislativo para

alinhar a formação inicial de docentes às necessidades atuais da educação básica. Esse esforço buscou integrar novos referenciais curriculares, enfatizar a prática pedagógica e aproximar a teoria da prática.

Apesar desses avanços, persistem obstáculos significativos. Um dos principais desafios é a dificuldade em consolidar um processo formativo que transcenda abordagens tecnicistas e fragmentadas, que visam ao treinamento e não à formação humanizadora. O objetivo da formação docente deve ser promover uma docência fundamentada em princípios éticos, críticos, reflexivos e socialmente engajados.

Nesse cenário, a concepção da profissionalidade docente não se resume a reformulações curriculares. Ela exige a superação de perspectivas simplificadas da prática educativa e o reconhecimento de suas múltiplas dimensões. A escola, como espaço de socialização e transformação, demanda do educador mais do que competência técnica. É fundamental que o professor desenvolva sensibilidade para lidar com as contradições sociais, culturais e midiáticas presentes no cotidiano escolar. Assim, a formação inicial deve oferecer experiências que se conectem com a

realidade do trabalho docente, permitindo a construção de saberes profissionais relevantes para as vivências escolares e as exigências do presente.

Nesse contexto, a Resolução CNE/CP nº 4/2024 representa um avanço importante, propondo uma estrutura curricular mais alinhada à complexidade da prática educativa. Ela destaca a conexão entre os núcleos formativos, a extensão universitária e o estágio supervisionado. Contudo, a efetividade dessa resolução dependerá do comprometimento das instituições de ensino, da valorização da profissão docente e do apoio de políticas públicas que assegurem as condições necessárias para que a formação de professores se consolide como ferramenta de emancipação individual e transformação social.

Em síntese, o estudo permite concluir que a formação docente no Brasil avança quando assume a docência como prática social reflexiva, historicamente situada, e comprometida com a democratização da escola. O ideal de formação defendido por Freire, Imbernón, Libâneo, Tardif e imprescindível converge para a necessidade de um professor pesquisador, crítico e ético —

sujeito capaz de integrar saberes, refletir sobre sua prática e construir sua identidade profissional em diálogo com a comunidade escolar. Assim, as políticas públicas são essenciais, mas não suficientes: é na articulação entre teoria, prática, extensão e realidade escolar que a formação se efetiva como projeto emancipador.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 11.301, de 10 de maio de 2006. Acrescenta o § 2º ao art. 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, dispondo sobre funções de magistério. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 11 maio 2006. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 7 ago. 2009a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.056, de 13 de outubro de 2009. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir dispositivos relativos à formação e à capacitação de profissionais da educação. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 14 out. 2009b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 5 abr. 2013.

Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e nº 11.494, de 20 de junho de 2007, a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 fev. 2017a. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 3 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 13.478, de 30 de outubro de 2017b. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para dispor sobre o acesso de profissionais do magistério público da educação básica aos cursos de formação superior. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 out. 2017b. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 2 maio 2025.

BRASIL. Lei nº 14.679, de 14 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para aprimorar os fundamentos da formação docente, incluindo a proteção integral dos direitos de crianças e adolescentes e a formação para identificação de maus-tratos, negligência e violência sexual. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 set. 2023. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 4 maio 2025.

BRASIL. Resolução CNE/CP nº 4, de 29 de maio de 2024. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 30 maio 2024.

DEMO, Pedro. "Professor e seu direito de estudar". In: SHIGUNOV NETO, A.; MACIEL, L. S. B. (org.). **Reflexões sobre a formação de professores**. Campinas: Papyrus, 2002. p. 71-88

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação continuada de professores**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

IMBERNÓN, Francisco. **Formação docente e profissional**: formar-se para a mudança e a incerteza. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. revista e ampliada. Goiânia: MF Livros, 2008.

LOMBA, Maria Lúcia Resende; FARIA FILHO, Luciano Mendes. Os professores e sua formação profissional: entrevista com António Nóvoa. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 38, 2022.

NÓVOA, António. Formação de professores e profissão docente. In: NÓVOA, António (org.). **Os professores e a sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1992. p. 13–33.

NÓVOA, António. Firmar a posição de professor: aprender a profissão. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 166, p. 1106-1133, set. 2017.

Disponível em:

<https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/4056>

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

Revisado por: Caio Henrique Solla

PRÁTICAS EDUCATIVAS NO ENSINO SUPERIOR: FORMAÇÃO PEDAGÓGICA DOCENTE E DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS

Rosa Maria Felipe Araújo

Sandra Almeida

Suely de Cássia Antunes de Souza

Desde 2019, vivencia-se um contexto de transformações significativas no campo educacional, impulsionado pelos impactos da pandemia de COVID-19. Esse cenário acelerou processos de digitalização, modificou dinâmicas pedagógicas e desafiou a atuação docente nas Instituições de Ensino Superior (IES). Diante disso, é fundamental refletir não apenas sobre as adaptações técnicas, mas, sobretudo, sobre as teorias e práticas que envolvem as condições objetivas e subjetivas da docência universitária contemporânea.

No ensino superior brasileiro, as práticas educativas ainda são fortemente marcadas por modelos transmissivos e por uma cultura institucional que valoriza o desempenho científico em detrimento da dimensão pedagógica. Conforme apontam Pimenta e Anastasiou (2010), a docência universitária tem sido compreendida

majoritariamente a partir de uma abordagem conteudista, centrada na exposição oral e na reprodução do saber disciplinar, o que pouco contribui para a construção de uma aprendizagem significativa.

A proposta deste capítulo, neste contexto, é discutir as práticas educativas no ensino superior com base na contribuição da didática, enfatizando a formação pedagógica dos docentes e os desafios impostos pela contemporaneidade (Libâneo, 2013).

Tendo como eixo norteador os saberes docentes descritos por Tardif (2014), questiona-se:

- a) quais práticas pedagógicas ainda prevalecem no ensino superior, segundo a produção científica recente?
- b) como a literatura tem abordado a formação docente frente às transformações na educação superior?
- c) que desafios subjetivos e institucionais são identificados nos estudos sobre a atuação docente universitária?

Para responder a essas questões, procurou-se identificar e analisar, por meio de uma revisão sistemática de literatura, produções acadêmicas que discutem as

práticas docentes, os processos formativos e os desafios enfrentados por docentes universitários.

PRÁTICAS EDUCATIVAS NO ENSINO SUPERIOR: PERMANÊNCIAS E RUPTURAS

A análise das práticas educativas no ensino superior exige um olhar atento às continuidades históricas que estruturam a docência universitária e às fissuras e deslocamentos provocados por transformações recentes, especialmente após o período pandêmico. As universidades, como espaço formativo, estão alinhadas com tradições e inovação, entre rigidez institucional e demandas sociais emergentes. Para compreendê-las, é necessário mapear o que continua igual, identificar as rupturas em curso e situá-las dentro de um cenário educacional mais amplo, marcado por incertezas, exigências de flexibilidade e urgência por renovação pedagógica (Marin, 2022).

O modelo transmissivo e tecnicista

No Brasil, a prática docente no ensino superior, historicamente, esteve subordinada a um modelo transmissivo de ensino. Como destacam Pimenta e

Anastasiou (2010), esse modelo se sustenta na centralidade do professor como expositor do conhecimento e na passividade esperada dos estudantes, que escutam, anotam e são avaliados por sua capacidade de reproduzir o conteúdo. Trata-se de uma prática marcada pela linearidade, pelo controle do tempo e do espaço da aula, pela homogeneização dos sujeitos e pela desvalorização das experiências formativas do discente.

Esse modelo não é apenas um método, mas também é simbólico. A autoridade do professor de ensino superior é construída a partir da especialização acadêmica, e não de sua competência pedagógica. Como afirmam Almeida e Pimenta (2019), a formação dos docentes universitários no Brasil é fortemente disciplinada e frágil do ponto de vista didático. O saber sobre o conteúdo é considerado suficiente para ensinar, o que revela uma concepção de docência desvinculada da pedagogia. Esse entendimento, ainda predominante, opera como base de sustentação para práticas reiterativas que ignoram o sujeito que aprende e reproduzem um *ethos* de ensino — isto é, um conjunto de valores e práticas historicamente consolidados — centrado na exposição oral e em avaliações classificatórias.

Além disso, esse modelo é reforçado por fatores institucionais: a ausência de políticas efetivas de formação pedagógica continuada, a sobrecarga de atividades docentes, o produtivismo acadêmico que valoriza publicações em detrimento da prática educativa, e o distanciamento entre teoria e prática criam um ambiente desfavorável à inovação. Como apontam Candau e Moreira (2020), a universidade brasileira ainda não conseguiu instituir uma cultura que reconheça a docência como um campo do conhecimento em constante construção, o que compromete diretamente a qualidade das práticas educativas.

As rupturas: pandemia, tecnologias e reconfiguração das relações pedagógicas

Contudo, esse panorama tem sido desafiado por um conjunto de fatores que, em diálogo com a contemporaneidade, provocam rupturas significativas. Entre os mais decisivos está a pandemia da COVID-19, que suspendeu presencialidades e obrigou docentes e discentes a migrarem repentinamente para ambientes digitais. Esse deslocamento forçado revelou duas verdades incômodas: a precariedade da formação docente para o uso de

tecnologias educacionais e a ineficácia das metodologias tradicionais diante de sujeitos e contextos diversos (Moran, 2018).

Para Marin (2022), a pandemia agiu como catalisadora de crises que já estavam latentes: a solidão docente, o esgotamento, o adoecimento emocional e o descompasso entre o modelo universitário e a vida contemporânea. A virtualização das aulas, por si só, não significou inovação pedagógica, mas expôs a urgência de repensar o fazer docente, sua finalidade e seus pressupostos epistemológicos.

Nesse contexto, emergem propostas que buscam romper com a perspectiva transmissiva e propor novas formas de organizar o processo educativo. As metodologias ativas, amplamente discutidas por Moran (2018), exemplificam esse movimento. Baseadas na centralidade do aluno e no protagonismo da aprendizagem, essas metodologias apostam na resolução de problemas, no trabalho em grupo, na interdisciplinaridade e na conexão com o mundo real. São práticas que demandam do docente novas posturas: ser mediador, facilitador, provocador de sentidos e não apenas transmissor.

Contudo, adotar práticas inovadoras exige mais do que conhecer estratégias. Requer mudanças profundas na concepção de ensino, no modo de se relacionar com o conhecimento e com os estudantes. E exige também um contexto institucional que favoreça a experimentação, o erro, a escuta e a formação contínua. Como afirmam Mizukami (2008) e Libâneo (2013), a mudança na prática educativa passa por uma compreensão reflexiva da didática, entendida não como manual de técnicas, mas como espaço de mediação entre o saber e o mundo vivido.

Entre medo e possibilidade: o presente como tempo de decisões pedagógicas

A contemporaneidade impõe um ritmo acelerado de mudanças, mas também um excesso de incertezas. Professores e professoras se veem pressionados por exigências institucionais, por novas gerações de estudantes com outras formas de aprender e por um mundo em crise climática, política e epistêmica (Marin, 2022). Nesse cenário, é comum que apareça sentimento de insegurança, insuficiência e medo.

O medo da inovação, de não “dar conta” e de perder autoridade é uma dimensão subjetiva que atravessa a

prática docente e precisa ser reconhecido. Marin (2022) lembra que o sofrimento docente não decorre apenas da precarização material do trabalho, mas também da dissonância entre o que se espera do professor e o que ele efetivamente consegue realizar. Essa tensão pode ser pedagógica, desde que acolhida, refletida e transmutada em potência criadora.

Candau e Moreira (2020) destacam que ensinar é um ato ético e político. Portanto, a prática educativa não pode ser neutra nem reduzida a protocolos metodológicos. Ela precisa abrir ao diálogo com a diversidade, com os saberes dos estudantes, com os desafios do presente e com a utopia de um mundo mais justo.

As rupturas em curso não são homogêneas nem definitivas, mas indicam que o ensino superior está em movimento. O que está posto é a possibilidade de uma reinvenção da docência como prática reflexiva, situada e comprometida com a formação integral. Permanecer preso a modelos obsoletos pode ser mais confortável no curto prazo, mas, a longo prazo, significa abdicar do papel formador da universidade (Tardif, 2014).

A DIDÁTICA É ASSERTIVA PARA A REALIDADE CONTEMPORÂNEA?

A questão sobre a assertividade na didática do cenário contemporâneo não se limita a uma avaliação de métodos, mas exige um mergulho conceitual no próprio estatuto epistemológico da didática como campo de saber. Isso implica problematizar o modo como ela foi constituída historicamente, sua função no processo educativo, e as tensões que enfrenta diante das transformações modernas. A didática, enquanto mediação entre o conhecimento sistematizado e os sujeitos da aprendizagem, está no centro da prática docente, mas é justamente essa centralidade que se vê questionada por novas demandas, novas tecnologias e novas configurações do aprender (Almeida; Pimenta, 2019).

A didática como mediação: tradição e criticidade

Na tradição pedagógica brasileira, a didática tem sido frequentemente concebida como um conjunto de técnicas para o ensino eficiente. Essa perspectiva reducionista ainda é predominante em muitos cursos de licenciatura e formações docentes, tratando a didática

como uma caixa de ferramentas aplicável universalmente (Pimenta; Anastasiou, 2010). Contra esse entendimento instrumental, Libâneo (2013) sustenta que a didática é uma teoria prática do ensino, ou seja, uma instância de reflexão sobre os fins, os meios e os contextos da atividade docente. Para o autor, o papel da didática não é o de prescrever fórmulas, mas o de fornecer fundamentos teórico-práticos que orientem o ensino como prática social.

Essa concepção ampliada aproxima a didática de uma dimensão ética e política do ensino. Ensinar é um ato intencional, inserido em contextos históricos e sociais específicos e, por isso, não pode se dissociar de perguntas fundamentais, como: por que ensinar? Para quem? Com que finalidade? A didática, nesse horizonte, ultrapassa o tecnicismo e se torna um instrumento reflexivo de leitura e intervenção na realidade educacional (Sordi, 2019).

Pimenta e Anastasiou (2010) defendem que a didática precisa estar articulada ao projeto político-pedagógico das instituições e ao compromisso com a formação cidadã dos estudantes. Para as autoras, não basta ensinar conteúdos — é preciso formar sujeitos que

compreendam criticamente o mundo e se posicionem diante dele.

A didática tradicional e suas limitações no cenário contemporâneo

O que se observa na prática das Instituições de Ensino Superior é, em grande medida, a persistência da didática tradicional, situada na transmissão de conteúdos e na centralidade do professor. Mizukami (2008) descreve essa abordagem como modelo de ensino por exposição, cuja premissa é a de que o conhecimento pode ser repassado linearmente do professor ao aluno, em um processo unidirecional.

Esse modelo encontra limitações no contexto histórico de pós-pandemia, caracterizado por instabilidade, hiperconectividade, diversidade cultural e acesso quase ilimitado à informação. Os estudantes já não são receptores passivos de conhecimento, mas sujeitos hiperconectados, com repertórios variados e múltiplas formas de aprender. Essa transmissão se mostra insuficiente diante da complexidade das relações sociais, das subjetividades emergentes e das necessidades de formação integral dos sujeitos (Pimenta; Anastasiou, 2010).

A didática tradicional ignora, ainda, as transformações provocadas pelas tecnologias digitais na forma como o conhecimento é produzido, circulado e apropriado. Moran (2018) observa que as tecnologias alteraram profundamente as relações pedagógicas, deslocando o eixo da aula do professor para o processo interativo. Portanto, o professor torna-se um curador em que seleciona e articula experiências de aprendizagem significativas ao desenvolvimento do estudante, apontando para a necessidade de uma nova didática, baseada na colaboração, na personalização e na resolução de problemas.

Nessa perspectiva, a questão que orienta essa sessão: seria a didática assertiva para a realidade contemporânea? Essa indagação só pode ser respondida com outra pergunta: a qual didática se está fazendo referência? Caso se trate da didática tradicional, centrada na exposição, na memorização e na repetição, a resposta é não. No entanto, ao se compreender a didática como mediação reflexiva e situada nos sujeitos e em suas realidades, então ela não apenas é assertiva, é indispensável. Para isso, a didática deve incorporar três

dimensões fundamentais: dinamicidade, criticidade e flexibilidade (Masetto, 2023).

A primeira dimensão retrata a dinamicidade, em que o ensino não pode ser estático, precisa se adaptar aos contextos, às necessidades dos estudantes e às transformações do mundo. Isso implica abandonar planos rígidos e abrir-se ao inesperado, ao diálogo e à escuta. Como defendem Candau e Moreira (2020), a prática pedagógica precisa ser sensível à diversidade e às múltiplas formas de aprender, valorizando as experiências e os saberes dos estudantes.

A criticidade, como segunda dimensão, enfatiza que o ensinar não é apenas transmitir informações, mas provocar o pensamento, a dúvida, a investigação. A didática crítico-reflexiva, segundo Libâneo (2013), articula conhecimento, valores e ação; ela forma sujeitos que pensam, questionam e intervêm. Isso significa romper com práticas que naturalizam desigualdades, homogeneizar experiências ou desconsiderar os contextos de exclusão.

Por fim, a flexibilidade, destaca-se como terceira dimensão em um cenário contemporâneo imprevisível. A pandemia evidenciou isso de forma contundente:

professores e instituições que resistem à mudança enfrentam mais dificuldades do que aqueles que compreendem a flexibilidade como parte da docência. Como aponta Marin (2022), o sofrimento docente está muitas vezes inserido à rigidez institucional e à falta de preparo para adaptar-se ao novo. Essas reflexões evidenciam que a didática se mostra assertiva quando contribui para a formação de profissionais aptos a atuar em contextos caracterizados pela imprevisibilidade.

A didática sob tensão: entre tradição e reinvenção

A didática universitária encontra-se, portanto, sob tensão. De um lado, persiste uma tradição que entende a didática como um conjunto de métodos de ensino aplicáveis a qualquer contexto. De outro, ganha força uma concepção crítica e situada, que considera o contexto sociocultural, as subjetividades envolvidas e os objetivos formativos do processo pedagógico (Nogaro; Jung, 2021).

Libâneo (2013) propõe que a didática, em sua perspectiva mais profunda, é uma teoria prática do ensino. Ou seja, ela precisa servir para pensar e transformar a realidade educativa, não apenas para organizar

cronogramas e atividades. Assim, a didática que se alinha ao mundo atual não é a da eficácia técnica, mas a da construção de sentidos. A pergunta que orienta a ação docente não deve ser como ensinar com sucesso, mas o que ensinar, para quem, em que contexto, com que propósito e com que efeitos.

Esse deslocamento é essencial na proposta de uma educação universitária crítica e emancipadora. Não se trata de abandonar o conteúdo ou o rigor acadêmico, mas de compreendê-los como instrumentos de formação humana, social e ética. Como afirmam Pimenta e Anastasiou (2010), o desafio do professor universitário é articular o saber científico ao compromisso político de formar sujeitos capazes de intervir no mundo com responsabilidade e criatividade.

Formação docente e a reinvenção da didática

A reinvenção da didática está vinculada à formação docente. Almeida e Pimenta (2019) alertam que a maioria dos professores universitários não recebe, durante sua trajetória de formação, uma base pedagógica consistente. A docência é aprendida no improviso, pela reprodução de

modelos vivenciados, muitos deles obsoletos e excludentes. Não obstante, embora o art. 66 da LDB trate da questão ao normatizar que, para atuar como docente no ensino superior, é necessário pós-graduação, preferencialmente em programas de mestrado e doutorado, não há foco na formação pedagógica.

Essa lacuna nessa formação compromete a capacidade de responder aos desafios contemporâneos. Não basta querer inovar, é preciso saber como, por que, com que sentido. Para isso, a formação pedagógica deve ser contínua, coletiva e reflexiva. Precisa oferecer aos docentes caminhos para repensar suas práticas, dialogar com os pares, experimentar novas metodologias e construir uma identidade docente comprometida com a transformação social (Silva, 2025).

A didática, como campo do saber e como prática, pode ser o fio condutor dessa reinvenção. Quando articulada à formação reflexiva, ela se torna ferramenta de emancipação para o professor e para o estudante (Silva, 2025).

DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA DOCÊNCIA UNIVERSITÁRIA

A docência no ensino superior, especialmente no Brasil, está imersa em uma conjuntura de crescente complexidade. O contexto histórico vigente está marcado por transformações rápidas nas tecnologias de informação, tensões sociais, alterações na organização do trabalho, ampliação do acesso à universidade e a instabilidade institucional. Diante disso, espera-se do professor universitário competências múltiplas, que envolvam adaptabilidade e compreensão reflexiva do próprio fazer docente destacado por Sordi (2019).

A multiplicidade dos desafios contemporâneos não se limita à dimensão técnica do ensino, mas permeia também as esferas subjetiva, política e institucional da prática docente (Sordi, 2019). Nesta seção, são analisadas quatro grandes frentes de desafios que impactam diretamente as práticas educativas no ensino superior:

- a) a precarização do trabalho docente, a sobrecarga e o sofrimento psíquico;
- b) as exigências técnicas e os novos formatos de ensino;
- c) as transformações no perfil dos estudantes;

d) a tensão entre inovação pedagógica e conservadorismo institucional (Sordi, 2019).

Precarização, sobrecarga e sofrimento docente

O exercício da docência universitária tem sido profundamente afetado pela precarização das condições de trabalho. O modelo gerencial adotado pelas universidades, especialmente nas instituições privadas, tem provocado a intensificação do trabalho, o estabelecimento de metas de produtividade acadêmica dissociadas do tempo formativo necessário à docência, além de vínculos contratuais instáveis. Conforme analisa Marin (2022), o sofrimento docente não é apenas sintoma individual, mas expressão de um adoecimento coletivo resultante de um sistema educacional centrado nos princípios da eficiência, da competição e do controle.

Esse sofrimento manifesta-se de diversas formas: esgotamento emocional, sensação de inutilidade da prática pedagógica, desmotivação, ansiedade e até abandono da carreira. Muitos docentes se encontram em um “entre-lugar”, onde a vocação formativa e a paixão por ensinar colidem com estruturas institucionais que desvalorizam a

função educativa e priorizam a racionalidade do mercado, de acordo com Marin (2022).

Além disso, o acúmulo de funções — como ensino, pesquisa, extensão, orientação, gestão acadêmica e produção científica — sobrecarrega o cotidiano do professor, dificultando a reflexão sobre a própria prática. Essa sobrecarga compromete a qualidade da formação discente e impossibilita o exercício de uma docência reflexiva e inovadora. Para Candau e Moreira (2020), o enfrentamento desse contexto exige o reconhecimento da docência como trabalho intelectual e político, que requer tempo, condições materiais e apoio institucional.

As tecnologias digitais e a pedagogia do imprevisível

A pandemia de COVID-19 forçou a migração abrupta para o ensino remoto emergencial e acelerou a incorporação de tecnologias digitais no ensino superior. Ainda que esse processo tenha evidenciado desigualdades de acesso e lacunas na formação docente, também impulsionou reflexões sobre a função pedagógica das tecnologias e sobre a flexibilidade dos modelos educacionais (Silva; Alves; Dominick, 2023).

Moran (2018) destaca que as tecnologias digitais, quando integradas à prática pedagógica, possibilitam personalização da aprendizagem, ampliação das fontes de conhecimento, interação síncrona e assíncrona, e desenvolvimento de novas linguagens. Contudo, ele também alerta que seu uso não pode ser ingênuo: tecnologia, por si só, não é sinônimo de inovação.

Nesse cenário, emerge a ideia de uma pedagogia do imprevisível, compreendida como uma exigência do tempo presente. Como aponta Mizukami (2008), é preciso que o professor contemporâneo abandone a ilusão do controle absoluto sobre os processos de ensino e aprendizagem. O imprevisível não é falha; é parte constitutiva da prática pedagógica. Por isso, o professor precisa desenvolver competências como escuta ativa, capacidade de improvisação e sensibilidade às singularidades do contexto.

O uso de ambientes virtuais, plataformas digitais e metodologias híbridas exige também reconfiguração da própria prática pedagógica. A aula expositiva perde centralidade, dando lugar a práticas que articulam pesquisa, produção colaborativa, resolução de problemas reais e projetos interdisciplinares. A formação docente, nesse

sentido, precisa preparar o professor para lidar com a complexidade e para compreender a tecnologia como meio, não como fim (Moran, 2018; Nörnberg; Reschke; Garcia, 2023).

Novos sujeitos, novos vínculos: o perfil dos estudantes e a diversidade

O perfil dos estudantes universitários brasileiros transformou-se significativamente nas últimas décadas. Com a ampliação do acesso ao ensino superior, especialmente após as políticas de inclusão social e de ações afirmativas, a universidade transformou-se em espaço de acolhimento para sujeitos historicamente excluídos: estudantes negros, indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência, estudantes LGBTQIA+, oriundos de escolas públicas e das classes trabalhadoras (Carneiro; Bridi, 2020).

Essa diversidade impõe desafios formativos e metodológicos à prática docente. A homogeneização da turma como padrão médio de estudante já não é mais viável, se é que algum dia o foi. A escuta das trajetórias dos estudantes, suas expectativas, dificuldades e modos de

aprender torna-se elemento fundamental da prática educativa (Libâneo, 2013).

Candau e Moreira (2020) apontam que a docência contemporânea precisa desenvolver uma pedagogia da diferença, que reconheça as múltiplas identidades e os diferentes modos de estar e aprender no mundo. Isso implica revisão dos conteúdos trabalhados, das linguagens utilizadas, dos referenciais teóricos adotados e dos critérios de avaliação.

Nesse sentido, a avaliação classificatória, meritocrática e padronizada revela-se inadequada. A avaliação formativa, processual e dialógica torna-se fundamental para acolher os diferentes ritmos e formas de aprendizagem, como observa Libâneo (2013), o papel do professor é organizar situações de aprendizagem que promovam o desenvolvimento integral dos estudantes, respeitando seus percursos e construindo com eles os sentidos do conhecimento.

Inovação pedagógica e conservadorismo institucional: uma tensão latente

Um dos dilemas mais agudos da docência universitária contemporânea está na tensão entre a

necessidade de inovação pedagógica e o conservadorismo das estruturas institucionais. Muitos professores desejam experimentar novas metodologias, incorporar práticas colaborativas, ressignificar o uso do tempo e do espaço escolar, mas encontram barreiras em currículos rígidos, em modelos de avaliação ultrapassados, em estruturas físicas inadequadas ou em culturas institucionais que valorizam o ensino tradicional (Moran, 2018).

Almeida e Pimenta (2019) discutem como a inovação pedagógica é frequentemente tratada como um adorno — algo complementar, e não essencial — nas universidades. A valorização de indicadores de produtividade científica, o foco em ranqueamentos e avaliações externas e a burocratização das práticas educativas criam um ambiente pouco propício à experimentação didática.

No entanto, a inovação não é uma opção: é uma exigência do tempo presente. Como afirmam Pimenta e Anastasiou (2010), o professor universitário é interpelado a reconstruir sua prática constantemente, diante de um mundo em movimento. Isso exige, ao mesmo tempo, resistência às opressoras e reinvenção dos modos de ensinar.

Superar o conservadorismo institucional implica criar coletivos docentes, redes de apoio, espaços de formação e diálogo. A formação continuada não pode ser episódica nem isolada: precisa ser parte do projeto político-pedagógico da instituição, articulada à prática e ao contexto, com investimento real em condições de trabalho e valorização docente (Moran, 2018).

FORMAÇÃO PEDAGÓGICA DOCENTE E POSSIBILIDADES DE REINVENÇÃO

A reinvenção da docência universitária exige um redimensionamento profundo da formação pedagógica docente. Os desafios do ensino superior no contexto contemporâneo — marcados por mudanças tecnológicas, pluralidade de sujeitos, transformações epistêmicas e exigências éticas — não podem ser enfrentados com práticas educativas tradicionais nem com modelos de formação baseados exclusivamente na especialização científica. O professor universitário do século XXI precisa ser um profissional reflexivo, crítico e comprometido com a transformação social. E essa formação não ocorre de forma espontânea: deve ser promovida, sustentada e institucionalizada (Masetto, 2023).

Limites históricos da formação docente no ensino superior

No Brasil, a trajetória da formação docente no ensino superior foi construída sob a primazia do saber disciplinar. A figura do professor universitário, tradicionalmente, é aquela do especialista em sua área de conhecimento, cuja autoridade advém de sua produção acadêmica, e não de sua competência pedagógica (Almeida; Pimenta, 2019). As autoras destacam ainda que esse modelo é herdeiro de uma tradição positivista e tecnicista que desvaloriza o saber pedagógico e reduz o ensino à exposição de conteúdo.

Essa visão gerou consequências concretas na formação dos professores universitários: a ausência de componentes pedagógicos nos programas de pós-graduação *stricto sensu*, a falta de disciplinas obrigatórias voltadas à pedagogia, à avaliação e à psicologia da aprendizagem, bem como a negligência institucional quanto à formação continuada dos docentes (Nörnberg; Reschke; Garcia, 2023). Segundo Pimenta e Anastasiou (2010), muitos professores iniciam sua trajetória no ensino superior “por acaso”, sem formação pedagógica e sem orientação institucional, repetindo os modelos que

vivenciaram como estudantes, mesmo que ultrapassados ou ineficazes.

Esse panorama revela uma dissonância grave entre as exigências da prática e os dispositivos formativos disponíveis. A docência universitária tornou-se, assim, um campo de atuação desassistido, desvalorizado e, muitas vezes, invisibilizado nas políticas institucionais. Superar esse quadro implica reconhecer a docência como uma prática profissional que exige formação específica, contínua, situada e coletiva (Nörnberg; Reschke; Garcia, 2023).

Saberes docentes: articulação entre teoria, prática e contexto

A contribuição de Tardif (2014) é fundamental para compreender a complexidade da formação docente. Para o autor, os saberes do professor são heterogêneos e socialmente construídos. Eles se originam da formação inicial, da experiência profissional, da cultura institucional e dos próprios alunos. A docência, nesse sentido, não é mera aplicação de teorias, mas um espaço de elaboração constante de saberes situados.

Essa perspectiva rompe com a ideia de que a formação do professor pode ser realizada exclusivamente

por meio de cursos ou programas formais. A formação é também, e sobretudo, vivência, reflexão, troca, pesquisa e construção coletiva (Candau; Moreira, 2020). Os autores afirmam, ainda, que é preciso valorizar os saberes da prática e reconhecer o professor como sujeito produtor de conhecimento sobre sua ação.

O desafio, então, é criar espaços institucionais que favoreçam essa elaboração coletiva. Núcleos de apoio pedagógico, grupos de estudo, comunidades de prática, laboratórios de inovação pedagógica e projetos interdisciplinares são exemplos de dispositivos que podem favorecer a articulação entre teoria, prática e contexto. Esses espaços não devem ser periféricos, mas estruturantes do trabalho docente (Antonello *et al.*, 2023).

Formação continuada: condições, sentidos e resistências

A formação pedagógica continuada tem sido apontada como um dos caminhos mais potentes para a transformação da prática docente. No entanto, sua efetividade depende de uma série de fatores: o sentido atribuído à formação pelos professores; as condições institucionais de tempo e infraestrutura; os formatos

adotados (presenciais, híbridos, colaborativos); e a intencionalidade política que orienta essas formações (Silva, 2025).

Segundo Pimenta e Anastasiou (2010), muitos programas de formação continuada são marcados por uma prática prescritiva, desconectada da realidade cotidiana dos docentes. Quando a formação é imposta, fragmentada e desarticulada do trabalho real, ela perde seu potencial transformador e se transforma em mais uma tarefa burocrática. Por isso, é fundamental que as ações formativas partam das necessidades dos professores, valorizem suas experiências, promovam o diálogo entre pares e estejam orientadas para a construção coletiva de soluções.

Além disso, é preciso reconhecer que a resistência à formação pedagógica não é, em geral, sinal de desinteresse, mas, muitas vezes, resposta à sobrecarga, à desvalorização institucional ou à insegurança frente às mudanças (Tardif, 2014). Marin (2022) lembra que transformar a prática é também transformar-se como sujeito, e esse processo pode provocar medo, desconforto e resistência. A formação,

portanto, deve ser também um espaço de cuidado, escuta e acolhimento das dimensões subjetivas da docência.

Perspectivas de reinvenção: do ensino como técnica ao ensino como práxis

Superar os limites da formação docente e reinventar a docência universitária exige uma mudança de paradigma: do ensino como técnica para o ensino como práxis. A práxis, conforme definida na tradição filosófica marxista e pedagógica freireana, é a ação consciente, reflexiva e transformadora (Nogaro; Jung, 2021). Os autores defendem, ainda, que a teoria freireana preserva sua relevância no atual contexto universitário, pois define o ensino não como técnica, mas como intervenção crítica, formadora de sujeitos sociais e pensantes.

Libâneo (2013) propõe que o ensino universitário precisa ser orientado por uma racionalidade pedagógica crítica, que articule objetivos formativos, conteúdos significativos, metodologias participativas e avaliação como processo formativo. Isso implica repensar a sala de aula como espaço de diálogo, de problematização e de construção coletiva do conhecimento, e não como local de reprodução de verdades absolutas.

Essa reinvenção da docência demanda também um novo *ethos* institucional: valorização da formação pedagógica, reestruturação dos currículos dos cursos de pós-graduação, estímulo à interdisciplinaridade, flexibilização dos modelos avaliativos, abertura à escuta dos estudantes e combate às práticas discriminatórias e excludentes (Nogaro; Jung, 2021).

Como afirmam Candau e Moreira (2020), ensinar no ensino superior no mundo contemporâneo é um ato de resistência ao esvaziamento formativo, ao tecnicismo, à mercantilização do ensino e à padronização das práticas. É também um ato de esperança, de construção de sentidos, de afirmação da educação como prática de liberdade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações contemporâneas impõem à docência universitária o desafio de romper com paradigmas tradicionais e reconfigurar seus fundamentos epistemológicos, metodológicos e ético-políticos. As análises aqui desenvolvidas apontam que a persistência de um modelo transmissivo de ensino, centrado na figura do professor e na exposição de conteúdos, é incompatível com

as exigências formativas atuais. A pandemia, o uso de tecnologias contemporâneas, a diversidade estudantil e a crise institucional das universidades expõem a urgência de práticas educativas mais dinâmicas, críticas e flexíveis. Nesse contexto, a didática deixa de ser um conjunto de técnicas e se afirma como teoria-prática do ensino, orientada por finalidades formativas e pela mediação entre saber e realidade. A formação pedagógica docente, por sua vez, deve ser contínua, reflexiva, situada e acolhedora, capaz de articular teoria e prática em um movimento de reinvenção constante. Ensinar no ensino superior, hoje, é mais do que transmitir conhecimento: é resistir, criar e formar para a liberdade (Carneiro; Bridi, 2020).

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. E. B.; PIMENTA, S. G. (org.). **Formação docente no ensino superior: trajetórias e desafios**. São Paulo: Cortez, 2019.

ANTONELLO, J. *et al.* Assessoria Pedagógica Universitária: o que revela a produção científica brasileira? **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 34, n. 67, 2023. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/17939>. Acesso em: 20 jul. 2025.

CANDAU, V. M. F.; MOREIRA, A. F. **Docência no ensino superior: desafios e possibilidades**. Belo Horizonte: Autêntica, 2020.

CARNEIRO, L. A.; BRIDI, F. R. S. Políticas públicas de ensino superior no Brasil: um olhar sobre o acesso e a inclusão social. **Revista Ibero Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 15, n. 1, p. 146–158, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/12059>. Acesso em: 15 jul. 2025.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. São Paulo: Cortez, 2013.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 12 nov. 2025.

MARIN, A. J. **Docência, sofrimento e resistência: subjetividade e saúde no trabalho docente**. Campinas: Papirus, 2022.

MASETTO, M. T. Desafios para reinventar a formação dos docentes universitários para o século XXI. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 21, p. 1-18, 2023. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/view/55946/42683>. Acesso em: 15 jul. 2025.

MIZUKAMI, M. G. N. **Ensino**: as abordagens do processo. São Paulo: EPU, 2008.

MORAN, J. M. Metodologias ativas para uma educação inovadora. In: BACICH, L.; MORAN, J. M.; TREVISANI, F. (org.). **Metodologias ativas para uma educação inovadora**: uma abordagem teórico-prática. Porto Alegre: Penso, 2018, p. 13-33.

NOGARO, A.; JUNG, H. S. Há lugar para a teoria de Paulo Freire na pedagogia universitária contemporânea? **Revista Docência do Ensino Superior**, Belo Horizonte, v. 11, p. 1–17, 2021. Disponível em:

<https://periodicos.ufmg.br/index.php/rdes/article/view/34884>.
Acesso em: 20 jul. 2025.

NÖRNBERG, L.; RESCHKE, M. J. D.; GARCIA, J. B. Impactos dos contextos emergentes na aula universitária: tensões e perspectivas. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, MG, v. 39, n. 39, 2023. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/edrevista/article/view/38758>. Acesso em: 20 jul. 2025.

PIMENTA, S. G.; ANASTASIOU, L. G. C. **Docência no ensino superior**. São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, A. P. A formação continuada de professores: impactos na prática pedagógica. **International Integralize Scientific**, v 5, n 46, 2025. Disponível em: <https://iiscientific.com/artigos/5b36a3/>. Acesso em: 20 jul. 2025.

SILVA, M. M.; ALVES, W. B.; DOMINICK, R. S. Atravessamentos na docência universitária no contexto da pandemia: inovações pedagógicas em questão. **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 27, n. esp. 1, e023021, 2023. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v27iesp.1.17918>.

SORDI, M. R. L. Docência no ensino superior: interpelando os sentidos e desafios dos espaços institucionais de formação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 35, n. 75, p. 135-154, mai./jun. 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.67031>.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. Petrópolis: Vozes, 2014.

Revisado por: Paula Rafael G. Valelongo

SOBRE AS AUTORAS E OS AUTORES

• ORGANIZADORES

André Pires

Pós-Doutor pela Princeton University. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Antropologia Social pela Unicamp. Prof. permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) - Universidade de Sorocaba (Uniso). E-mail: andre.pires@prof.uniso.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2489697740513029>.

Atilio Catosso Salles

Pós-Doutor, Doutor e Mestre em Ciências da Linguagem pela Universidade do Vale do Sapucaí (Univás). Coordenador e Prof. Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) - Universidade do Vale do Sapucaí (Univás). E-mail: atilioc@univas.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0899971106077998>.

Marcelo Augusto Scudeler

Doutor em Educação pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Mestre em Direito pela Universidade Metodista de Piracicaba (Unimep). Prof. Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) - Universidade do Vale do Sapucaí (Univás). E-mail: marceloscudeler@univas.edu.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8716043497593327>.

Rafael Ângelo Bunhi Pinto

Pós-Doutor pelo Departamento de Ciências Humanas e Educação da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor e Mestre em Educação pela Universidade de Sorocaba (Uniso). Coordenador e Prof. Permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) - Universidade de Sorocaba (Uniso). E-mail: rafael.pinto@prof.uniso.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6506198701015988>.

• AUTORAS E AUTORES

Ana Laura Pineda Pietrobon da Silva

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) e Bacharela em Relações Internacionais e licenciada em Letras (português/inglês) – Uniso. E-mail: ana.laura3@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0781957210484220>.

Ana Rosa Rezende

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: anarosa.sedu@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1173377758960675>

Ângela Cristina Cancian de Jesus Andrade

Graduada em Terapia Ocupacional e Enfermagem, Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: angelacriscan@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2221820312145467>.

Celso Theodorico Gomes

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: theodorico.celso@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8099343874148684>

Débora Cabral Nunes Polaz

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: debora.polaz@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9342411050092970>

Edi Jane Mota Pédra

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. Docente do Ensino Fundamental na Prefeitura Municipal de Sorocaba-SP. E-mail: dijanemota@hotmail.com. <http://lattes.cnpq.br/2573938848529337>

Elisangela Marcela Beilfuss

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail:

elisangelabeilfuss@hotmail.com. Lattes:
<http://lattes.cnpq.br/4552723979981304>.

Erika Beatriz Ramos Ferreira

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: erikabeatriz1979@gmail.com. Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/9786711391328944>.

Francine de Oliveira Palma

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: lazfran@yahoo.com.br. Lattes:

<https://lattes.cnpq.br/3183413858554503>.

Helena de Carvalho Fernandes

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail:

helena.fernandes@educacao.mg.gov.br. Lattes:
<http://lattes.cnpq.br/0819695554076887>

Jefferson Silveira Barbosa

Doutorando em Políticas Públicas e Educação. UNIVÁS. E-mail: jsbarbosacia@gmail.com. Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/4489436397672819>

Leila Regina Oliveira Chinelatto

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: leilachinelatto@yahoo.com.br. Lattes:

<https://lattes.cnpq.br/3509189911154556>

Luis Gustavo Maganhato

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. Professor de Educação Básica II – Educação Física na Prefeitura Municipal de Sorocaba/SP. E-mail:

igmaganhato@gmail.com. Lattes:
<https://lattes.cnpq.br/8144901271107827>.

Marcela Modesto Fermino

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás (bolsista FAPEMIG). Mestre em direito com ênfase em Constitucionalismo e Democracia – FDSM (bolsista CAPES). Graduada em Direito – FDSM. E-mail: marcela.modesto97@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9590234192303521>.

Michael Eric de Toledo

Graduado em História, Filosofia e Pedagogia, Mestre em História e Doutorando em Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: michaeltolledo084@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9838957680585335>

Patrícia Miranda Ribeiro

Graduada em Ciências Contábeis e Direito, Mestre em Ciências Contábeis e Doutoranda em Educação, Conhecimento e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: pmribeiror@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1489825118090930>.

Paula Munhoz de Barros

Graduada em Biomedicina – Uniso. E-mail: paulamunhozbarros@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/27636267244211724>.

Paulo César Siqueira

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: pcsiqueira@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0186912134384514>

Paulo Eduardo Bispo dos Santos Prado

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) – Uniso. E-mail: pauloeduardobispo@yahoo.com.br.
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/0971213591841085>

Rosa Maria Felipe Araújo

Mestra em Direito Constitucional. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: romafeli@hotmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3993726918216518>.

Rúbia Tatiana Santana de Souza Frederico

Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: rubia.comercial@yahoo.com.br.
Lattes: <https://lattes.cnpq.br/4010631558000805>

Sandra Almeida

Mestra em Bioética. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: almeidasandra.cisne@gmail.com.
Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0032882876332718>.

Suely de Cássia Antunes de Souza

Mestra em Ciências Biológicas. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. E-mail: suely.antunes@educacao.mg.gov.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5555846831854906><https://orcid.org/0000-0002-1220-4794>.

Tarcísio Jorge Bezerra

Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação, Conhecimento e Sociedade (PPGEduCS) – Univás. Docente na Faculdade de Tecnologia do Estado de São Paulo. E-mail: tarcisiojorge@yahoo.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1677578638166199>.

Vanessa Lopes Eufrázio

Doutoranda no PPGEducs. Docente do Ensino Fundamental no Estado/MG. E-mail:

vanessa.eufrazio@educacao.mg.gov.br. Lattes:

<http://lattes.cnpq.br/3677749330306648>.



(Filiada à Associação Brasileira das Universidades Comunitárias - ABRUC)

Missão da Universidade de Sorocaba

“Ser uma Universidade Comunitária que, por meio da integração de ensino, pesquisa e extensão, produza conhecimentos e forme profissionais, em Sorocaba e região, para serem agentes de mudanças sociais, à luz de princípios cristãos”.

uniso.br



www.univas.edu.br