EDUR • Educação em Revista. 2025;41;e47789
DOI: http://dx.doi.org/10.1590/0102-469847789
Preprint: https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6557
https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

ARTIGO

BRASIL E PORTUGAL: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE INCLUSÃO SOCIAL AO ENSINO SUPERIOR[1]

TATIANE SALETE MATTEI[1]
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1652-0695
<tati_mattei@hotmail.com>
ELSA FERREIRA[2]
ORCID: https://orcid.org/0000-0003-1898-2834
<elsa.ferreira@estsetubal.ips.pt>
LUCIR REINALDO ALVES[1]
ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5703-623X
<lucir.alves@unioeste.br>
CONCEIÇÃO REGO[3]
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1257-412X
<mcpr@uevora.pt>

[1] Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Toledo, Paraná (PR), Brasil.
[2] Instituto Politécnico de Setúbal. Setúbal, Portugal.
[1] Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE). Toledo, Paraná (PR), Brasil.
[3] Universidade de Évora. Évora. Portugal.

RESUMO: Este artigo descreve e analisa as políticas de inclusão social ao ensino superior implementadas no Brasil e em Portugal a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. Essas políticas visam promover condições para que grupos mais desfavorecidos possam aceder, frequentar e concluir com sucesso esse grau de ensino. A criação e o desenvolvimento dessas políticas têm evoluído em paralelo à diversificação de públicos que chegam ao ensino superior. Este estudo permite concluir que as medidas implementadas são distintas nos dois países. No caso do acesso, no Brasil predominam iniciativas que buscam a equidade levando em consideração a proveniência socioeconômica e, posteriormente, a cor e a etnia. Já em Portugal, onde ainda não existem ações afirmativas, as medidas que corporizam alguma discriminação positiva no acesso ao ensino superior privilegiam os adultos já inseridos no mercado de trabalho, bem como os jovens provenientes de formações profissionalizantes. Para além do acesso, no caso das políticas que visam apoiar a permanência, em ambos países, os apoios financeiros são mais frequentes.

Palavras-chave: ensino superior, ações afirmativas, acesso, permanência, políticas.

[1] Artigo publicado com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/Brasil para os serviços de edição, diagramação e conversão de XML.

BRAZIL AND PORTUGAL: AN ANALYSIS OF SOCIAL INCLUSION POLICIES FOR HIGHER EDUCATION

ABSTRACT: This article examines and analyzes the social inclusion policies in higher education implemented in Brazil and Portugal, based on bibliographic and documentary research. These policies aim at creating conditions that enable désavantage groups to access, participate in, and successfully complete higher education. The development of these policies has evolved alongside the increasing diversification of the student population entering higher education. The study concludes that the measures implemented in both countries differ significantly. In Brazil, access policies primarily focus on equity, considering socioeconomic background and, more recently, race and ethnicity. In contrast, in Portugal, policies involving some positive discrimination for access to higher education primarily benefit adults already in the labor market, as well as young people from vocational training backgrounds; affirmative actions based on race or ethnicity are yet to be introduced in Portugal. Regarding policies aimed at supporting retention, financial assistance is prevalent in both countries.

Keywords: higher education, affirmative actions, access, permanence, policy.

BRASIL Y PORTUGAL: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR

RESUMEN: Este artículo describe y analiza las políticas de inclusión social en la educación superior implementadas en Brasil y Portugal, basándose en investigaciones bibliográficas y documentales. Estas políticas tienen como objetivo promover condiciones que permitan a los grupos más desfavorecidos acceder, cursar y completar con éxito este nivel educativo. La creación y el desarrollo de estas políticas han evolucionado en paralelo con la diversificación del alumnado que llega a la educación superior. Este estudio permite concluir que las medidas implementadas en ambos países son diferentes. En cuanto al acceso, en Brasil predominan las iniciativas que buscan la equidad, considerando el origen socioeconómico y, posteriormente, el color y la etnia; en Portugal, las medidas que incorporan cierta discriminación positiva en el acceso a la educación superior favorecen a los adultos ya insertos en el mercado laboral, así como a los jóvenes procedentes de la formación profesional; aún no existen acciones afirmativas en Portugal. En cuanto a las políticas que apuntan a apoyar la permanencia, el apoyo financiero es más común en ambos países.

Palabras clave: educación superior, acciones afirmativas, acceso, permanência, políticas.

INTRODUÇÃO

Portugal e Brasil, nas últimas décadas, conheceram alterações muito significativas nos sistemas de ensino superior, bem como na forma como as populações das diferentes regiões e grupos sociais ingressam e permanecem nesse grau de ensino. Quando os sistemas de ensino superior se expandem, se diversificam, e passam a permitir o acesso generalizado de estudantes, torna-se premente atender a questões relacionadas ao acesso de grupos de estudantes que social, cultural e etnicamente são minoritários, assim como as suas condições de sucesso. As ações de políticas públicas designadas como ações afirmativas estão entre o conjunto de medidas que visam promover, além de outros direitos, a inclusão social e a equidade no acesso e na permanência no ensino superior.

A inclusão social é um termo amplo. Ela pode ser entendida como a ação de proporcionar a pessoas que foram e são historicamente, socialmente e economicamente excluídas – negras, indígenas,

pessoas com necessidades especiais, em situação de vulnerabilidade social e econômica, entre outros –, oportunidades e condições de serem incorporadas à parcela da sociedade que pode usufruir bens e serviços (Moreira, 2006).

A expressão "ação afirmativa" surgiu na segunda metade do século XIX nos Estados Unidos da América, no âmbito do mercado de trabalho e na luta dos negros contra o racismo. Na Europa, quando relacionado às questões étnico-raciais, religiosas ou de gênero (as mais comuns), o termo "ação afirmativa" pode ser considerado sinônimo de ação positiva ou medidas especiais (Tomei, 2005). No entanto, quando a expressão relaciona-se às questões sociais, fala-se em ações de inclusão ou ação social, as quais também são mais comuns.

Ações afirmativas são medidas, espontâneas ou compulsórias, públicas ou privadas, que objetivam a eliminação da discriminação e das desigualdades, historicamente acumuladas entre grupos sociais, que acarretam carência socioeconômica. Objetivam, também, a garantia da igualdade de oportunidade e tratamento. A política afirmativa propõe uma forma diferenciada no tratamento de indivíduos desses grupos como forma de restituí-los ou de instituir uma maior igualdade, o que se costuma chamar de equidade (Moehlecke, 2004; Tomei, 2005).

Os recursos e oportunidades distribuídos pela ação afirmativa incluem, por exemplo, reserva de vagas para a participação na política, em empregos, na admissão em instituições de ensino superior (IES), em serviços de saúde, em oportunidades de negócios, entre outros (Feres Júnior *et al*., 2018). Os destinatários das ações afirmativas variam a depender das circunstâncias nacionais, mas, no geral, se relacionam com questões raciais, étnicas, religiosas e de gênero (Tomei, 2005).

Segundo Rawls (2003), se destaca, também, entre os objetivos das ações afirmativas, o aumento das chances de mobilidade social e econômica dessas frações sociais excluídas em virtude das assimetrias materiais e históricas já citadas. Dessa forma, sem um mínimo de garantias materiais, parcelas da população ficariam incapacitadas de usufruir dos direitos formalmente estabelecidos por lei em pé de igualdade com os demais.

Nas democracias liberais as ações afirmativas são questionadas, principalmente, pelos que defendem o argumento da meritocracia e da igualdade da pessoa humana. Juntamente com o argumento da estigmatização dos membros que conseguiriam sucesso de qualquer maneira, dos direitos difusos de reparabilidade e dos direitos de grupo, os critérios raciais vêm sendo substituídos (ou menos valorizados) por critérios baseados na necessidade. A necessidade econômica (renda) é um argumento relevante, mas, segundo Feinberg (2000), a substituição dos critérios é inconsistente. Conforme esse autor, as ações afirmativas surgiram por causa de atos históricos e sistemáticos de discriminação contra os negros, o que restringiu as oportunidades de todos desse grupo, independentemente de sua posição econômica ou social atual. Contudo, vale destacar que a atenção aos indivíduos de baixa renda têm mais fácil aceitação na sociedade. A atenção limitada à raça, como argumento de diversidade, a questões regionais, a tipo de escola e demais questões econômicas (substitutos funcionais da raça), no fundo, possibilitam alternativas raciais neutras, mantendo o status quo (Feinberg, 2000; Donahoo, 2008).

A partir desse contexto, este artigo objetiva descrever e analisar não só as ações afirmativas, mas as políticas de inclusão social no ensino superior que foram implementadas no Brasil e em Portugal nas últimas décadas do século XX até 2020. Para isso, utiliza-se uma abordagem metodológica baseada em uma pesquisa bibliográfica e documental. Assim, pretende-se identificar boas práticas mútuas no que diz respeito à implementação de ações que possibilitam a maior eficácia do ensino superior, a fim de promover a melhoria do acesso e da permanência.

Depois dessa breve introdução, o texto prossegue com uma seção de revisão de literatura sobre a temática das ações sociais de inclusão e permanência no ensino superior. Após, realiza-se uma breve caracterização do Brasil e de Portugal do ponto de vista das respectivas características socioeconômicas e educativas. Em seguida, apresenta-se a evolução do ensino superior nos países em

análise e suas respectivas ações sociais de inclusão, contando, ainda, com uma síntese dividida em *aspectos positivos* e *aspectos para reflexão* sobre essas ações. O texto finaliza com algumas notas conclusivas.

A INCLUSÃO E A PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR

Sistemas de ensino superior caracterizados por elevados níveis de abandono escolar revelam-se pouco eficientes (Silva; Cabral; Pacheco, 2020). A possibilidade de se ter, atualmente, mais jovens diplomados com o ensino superior é uma esperança num futuro com trabalhadores mais qualificados e com melhores condições de integração social e de acesso ao mercado de trabalho. A possibilidade de concluir com êxito uma formação superior continua sendo uma via para a mobilidade social das classes mais desfavorecidas (Dias; Costa, 2015).

Ainda que as instituições de ensino superior (IES) estejam localizadas de forma dispersa pelos países e, em geral, tenham capacidade para receber a grande maioria de todos os que pretendem frequentar esse nível de ensino (a existência de *numerus clausus*, por exemplo, condiciona o acesso aos cursos e instituições nos países onde tal prática vigora), nem todos os que acedem ao ensino superior estão em circunstâncias idênticas. Além disso, não acedem a esse nível de ensino todos os que poderiam fazê-lo. Nas últimas décadas, tanto no Brasil quanto em Portugal, aumentou de forma muito expressiva o número de estudantes que frequentam e que concluem o ensino superior (Cerdeira; Araújo, 2021). Contudo, os dois países mantêm, ainda, o objetivo de aumentar a proporção de jovens que ingressam e finalizam os seus estudos nesse nível de ensino.

A taxa de matrículas das pessoas na faixa etária de 20 a 24 anos no ensino superior[2], em 2018, foi de 29% no Brasil, e de 38% em Portugal. Enquanto isso, a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) foi de 41% (OECD, 2021). Já a taxa média de conclusão do ensino superior para pessoas de 25 a 34 anos, também em 2018, foi de apenas 21% no Brasil, e de 35% em Portugal, ambos abaixo da média da OECD, que foi de 44% (OECD, 2019a; 2019b). Na atualidade, o aumento da participação no ensino superior implica a diversificação (em termos socioeconômicos, étnicos, raciais, entre outros) da origem dos estudantes que acedem a esse subsistema de ensino (Kottmann *et al*., 2019).

Em relação às condições de acesso ao ensino superior, existem os fatores de natureza pessoal, familiar e os contextuais. Entre os fatores de natureza contextual, pode-se citar: o nível de desenvolvimento e crescimento econômico; os fatores demográficos; o sucesso na conclusão da escolaridade obrigatória e o número de anos de escolaridade obrigatória; o número de IES e a sua dispersão pelos países; e os gastos públicos em educação, em particular, no ensino superior (Oliveira; Vieira; Vieira, 2012). Todos esses fatores apresentam uma relação positiva com o acesso ao ensino superior. Já no conjunto dos fatores de ordem pessoal e familiar, incluem-se as restrições socioeconômicas das famílias, o histórico do percurso escolar, os níveis de educação formal da família, bem como, entre outros, as expectativas associadas aos benefícios futuros esperados com a frequência ao ensino superior.

Muitos estudos têm revelado que a maioria dos estudantes do ensino superior, nos países analisados neste artigo, pertencem ao grupo dominante em termos sociais, econômicos e étnicos. Os sistemas de acesso ao ensino superior, inclusive, contribuem para a persistência das desigualdades, pois utilizam os percursos escolares prévios como fatores de admissão, os quais, por sua vez, já são condicionados pelas diferenças entre os estudantes (Kottmann *et al*., 2019).

Depois de concretizado o acesso ao ensino superior, o passo seguinte, ainda mais relevante, é assegurar que os estudantes concluam suas respectivas formações com sucesso, e no número de anos previstos para os cursos. A questão do abandono no ensino superior tem sido discutida abundantemente

[2] Alunos como porcentagem da população de uma faixa etária específica.

nos últimos anos[3], pois se trata de um fenômeno com repercussões negativas para o próprio estudante e para as IES, com fortes implicações financeiras, dado o elevado investimento das famílias e do Estado. Os estudantes que abandonam os seus estudos no ensino superior fazem isso por diferentes razões, que serão discutidas em seguida. Em muitos casos, esse processo deixa marcas, como na autoestima, por exemplo, e na possibilidade de concretização de uma formação superior.

Entre os principais determinantes do abandono no ensino superior estão fatores de natureza individual e institucional. No conjunto dos aspetos individuais destacam-se: a falta de informação em relação ao curso no momento de sua escolha; motivos relacionados a doenças de familiares ou dos próprios estudantes; motivação; problemas financeiros; necessidade de começar a trabalhar ou o nascimento de filhos; o fato do curso não corresponder às expectativas; e dificuldades de adaptação, de relacionamento com colegas ou professores e de acesso à instituição. Do ponto de vista institucional, se sobressaem aspectos como a rigidez curricular, como também a falta de políticas de assistência estudantil e de programas de financiamento (Tinto, 1993; Castro-Lopez *et al*., 2021),

Sendo assim, a existência de programas de apoio aos estudantes nas IES, em particular no primeiro ano de curso – a fim de prevenir e responder às dificuldades de natureza acadêmica, social ou emocional –, revelam-se instrumentos importantes contra o abandono (García-Ros *et al*., 2018). Essas medidas devem também ser acompanhadas de outras, como, por exemplo, as de apoio financeiro (Clark; Nascimento; Moura Junior, 2020), que não sendo suficientes, são necessárias à permanência no ensino superior (Scher; Oliveira, 2020). Sendo o problema do abandono de natureza multifacetada, as respostas devem ter também esse caráter, e procurar atender à diversidade das características e das necessidades dos estudantes desse nível de ensino.

RETRATO DOS INDICADORES SOCIOECONÔMICOS E EDUCATIVOS DO BRASIL E DE PORTUGAL

O Brasil é reconhecido por ser um país de dimensões continentais, com cerca de 8.514.876 quilômetros quadrados de área territorial, o maior da América do Sul. Portugal, por sua vez, apresenta uma área de 92.389 quadrados, ocupando a 17.ª posição da União Europeia em relação à área territorial. Em termos relativos, Portugal representa 1,09% da área brasileira.

A despeito de suas diferenças territoriais, Brasil e Portugal possuem histórias que se cruzam em diversos momentos da formação econômica e social desses países, iniciadas há mais de cinco séculos, quando os primeiros portugueses se estabeleceram no Brasil com objetivo de exploração de recursos naturais diversos. Essa história vai além da lusofonia, e se fortaleceu quando, em 1822, o Brasil se tornou uma nação independente. Deve-se ressaltar que Portugal possui uma história de formação mais antiga, visto que sua autonomia política foi outorgada definitivamente em 1179.

No que diz respeito à população, o Brasil apresenta 203,1 milhões de habitantes (IBGE, 2023), número que é cerca de 20 vezes superior à população de Portugal, a qual, em termos relativos, representa 4,8% da população brasileira. Cerca de 54% da população brasileira é negra, sendo que do total de matriculados em cursos de graduação presencial e a distância no país, 30,6% são negros. Diferente do Brasil, Portugal não coleta informações diretas sobre a raça da população em seus censos, o que dificulta as análises. Previamente aos censos de 2021, foi criado um grupo de trabalho no país para avaliar a introdução da questão étnico-racial nesses estudos. Apesar do grupo ser maioritariamente a favor da inclusão desse critério, devido à falta de unanimidade e de possibilidade de colocar uma maior discriminação negativa para a população cigana, o Instituto Nacional de Estatística de Portugal (INE)

[3] No Brasil, o equivalente a 26,7% dos alunos matriculados tiveram suas matrículas desvinculadas, e 15,4% tiveram suas matrículas trancadas em 2019. Ou seja, uma soma de 42,1% (Inep, 2019). Em Portugal, no geral, 29% dos alunos abandonaram os cursos de licenciatura com duração teórica de três anos em 2014 e 2015 (Engrácia; Baptista, 2018).

decidiu não incluir a questão ainda, promovendo, entretanto, questionários pilotos sobre as origens raciais.

A despeito da inexistência de informação primária sobre a questão étnico-racial em Portugal, existe um forte interesse acadêmico e político sobre o acesso ao ensino superior, em particular, dos afrodescendentes e da população de etnia cigana, o que é mostrado em estudos realizados e no trabalho de acompanhamento realizado com essas pessoas. Em Roldão *et al.* (2016), através da combinação de várias fontes secundárias de informação, mostra-se que no período entre 1991 e 2001 a taxa de acesso dos afrodescendentes ao ensino superior aumentou, mas que em 2011 aconteceu um decréscimo. No caso dos ciganos, o observatório das comunidades ciganas tem realizado o acompanhamento das condições dessa população na educação. Pereira, Milagre e Cruz (2022) apontam que, apesar de existir um padrão de retenção escolar e de abandono dos estudos pelos estudantes ciganos, desde 2010 eles têm melhorado o seu desempenho, ainda que correspondam a um número muito diminuto no ensino secundário e superior português.

A diferença em termos relativos da população não se mantém na mesma proporção quando se analisa o Produto Interno Bruto (PIB) total de cada país: o PIB brasileiro é 10,1 vezes maior que o de Portugal, ou 9,9% em termos relativos. É na capacidade relativa de geração do PIB que Portugal ganha ainda mais destaque: o PIB per capita do país lusófono apresenta um valor que é o dobro do valor brasileiro – USD 28.687,0 em Portugal e USD 14.283,0 no Brasil (IBGE, 2021; INE, 2021; Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas [PNUD], 2021).

Outro destaque brasileiro é a proporção da população residente no meio urbano, que era de 86,6% em 2018, enquanto que em Portugal essa proporção era de 65,2%. A expectativa de vida em Portugal era 6,2 anos maior que a brasileira, onde também havia um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) mais elevado, considerado muito alto (o 40.º do mundo), enquanto que o Brasil, apesar de ter um IDH considerado alto, ficava na posição 79.º. Em termos sociais, o Brasil apresentava um cenário inferior, com maior taxa de mortalidade infantil (11,5 contra 2,4 em Portugal) e maior concentração de renda, com o Índice de Gini de 53,3 (em Portugal era de 35,5). Esse conjunto de indicadores revela, globalmente, a existência de uma melhor qualidade de vida e de coesão social em Portugal, bem como um menor conjunto de assimetrias sociais em comparação com o Brasil (IBGE, 2021; INE, 2021; PNUD, 2021).

Em termos de investimento em educação, em 2018, o Brasil apresentava uma maior proporção do PIB, em torno de 6,2%, enquanto que em Portugal o valor era de 4,9%. Por outro lado, Portugal apresenta uma média maior de anos de estudos da sua população (16,5 anos), e maior quantidade de anos de escolaridade esperada (9,3 anos) em relação ao Brasil (15,4 e 8,0 anos, respectivamente). A diferença entre os anos de escolaridade esperados e a média de anos de escolaridade é maior para o Brasil – 7,4 anos, enquanto Portugal apresenta 7,2 (PNUD, 2021).

Especificamente sobre o ensino superior, Portugal possui uma maior proporção da sua população matriculada (64% contra 51% no Brasil). Entretanto, em 2019 o Brasil ainda possuía uma maior proporção da população de 25 anos ou mais de idade com, pelo menos, o ensino secundário (60,4% contra 54,3% em Portugal). A qualificação da população é um fator determinante para o desenvolvimento dos países e, consequentemente, para a melhoria da qualidade de vida da população (PNUD, 2021).

É relevante destacar que a emancipação política dos países ocorreu em períodos muito distintos, e isso se refletiu no momento de criação das suas primeiras universidades. Enquanto que Portugal ofertou cursos superiores já no ano de 1290, pela Universidade de Coimbra, no Brasil essa oferta ocorreu apenas a partir de 1808, e a primeira universidade brasileira foi criada somente em 1913 (a Universidade Federal do Paraná [UFPR]) (Amorim; Santos; Novaes, 2018; Ferreira, 2019; Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência [DGEEC], 2021).

Portugal está inserido na União Europeia com 27 Estados-membros independentes, e, nesse sentido, também possui normas impostas ao ensino superior a partir do regulamento europeu, para além do estabelecido pelo seu Ministério da Educação, Ciência e Inovação. No caso brasileiro, é o Ministério

da Educação (MEC) o responsável pelas políticas e regulamentações do seu ensino superior (BRASIL, 1996; BRASIL, 2017b; DGEEC, 2021).

Quando se analisam as formas de acesso/ingresso ao ensino superior, também existem diferenças entre os países. No Brasil existem basicamente três formas de ingresso – vestibular, a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que também utiliza a nota do Enem (Brasil, 1996). No caso português, existe o Concurso Nacional de Acesso (CNA) – através do qual acede a grande maioria dos estudantes –, além de outras diversas possibilidades específicas para certos perfis sociais (DGEEC, 2021).

Nas categorias administrativas, Portugal conta com o ensino superior público e privado, assim como o Brasil. No entanto, no caso brasileiro, o sistema de ensino público se subdivide em municipal, estadual e federal, refletindo a própria estrutura administrativa do país e sua dimensão territorial. Outra diferença é que enquanto no Brasil o aluno do ensino superior de uma instituição pública tem gratuidade no ensino. Em Portugal, independentemente da esfera institucional, o ensino é pago, via mensalidades: no ensino superior público o pagamento anual é igual em todas as instituições e em todos os cursos, no 1º ciclo de formação, ao contrário do que acontece nas instituições privadas.

Desde 2021, o valor anual pela formação de 1.º ciclo no ensino superior português é de 697 euros – em anos anteriores o valor teve o limite máximo de 871 euros. O salário mínimo mensal era, em 2021, de 665 euros mensais, sendo que o valor atual (2024) é de 820 euros. No nível do 1.º ciclo, no ensino superior público, o valor anual de mensalidades é, atualmente, inferior ao salário mínimo mensal. Contudo, as despesas de alojamento e estadia para os estudantes deslocados ultrapassam esse valor. No caso do ensino privado, no 1.º ciclo, o valor que deve ser pago em cada mês na universidade (a mensalidade) pode ir de 400 a 1.600 euros, dependendo da formação e da instituição. Em cursos de mestrado no ensino público, as propinas – como são chamadas as mensalidades em Portugal – podem custar entre 697 e 15.000 euros, aproximadamente, por um ano e meio de formação.

No que se refere aos tipos de IES, em Portugal existem dois: as universidades e os institutos politécnicos. Já no Brasil, há uma diversidade maior: universidades, faculdades, centros universitários e institutos federais. Essa diversidade também é visualizada nos tipos de cursos de ensino superior e de pós-graduação (Brasil, 1996; DGEEC, 2021).

Considerando-se as diferenças entre os dois países, cabe também uma análise das estatísticas sobre o ensino superior em cada um deles. O Quadro 1 apresenta essas informações.

Quadro 1 – Dados do ensino superior no Brasil e em Portugal: 2021

Variável	BRASIL	PORTUGAL
Instituições (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira [Inep], 2019; INE, 2020).	2.608 79,6% faculdades; 11,28% centros universitários; 7,59% universidades; 1,53% institutos federais. (11,6% públicas e 88,4% privadas)	284 (64,8% públicas e 35,2% privadas)
Matrículas por categoria administrativa (Inep, 2019; INE, 2020).	8.603.824 52,2% universidades; 26,3% centros universitários; 19% faculdades; 2,5% institutos federais. (24,2% públicas e 75,8% privadas)	396.909 63,9% universidades; 36,1% institutos politécnicos (81,6% públicas e 18,4% privadas)
Matrículas por modalidade (Inep, 2019).	71,5% presencial (68,8% privada e 31,2% pública); 28,5% a distância (93,6% privada e 6,4% pública).	Só a Universidade Aberta que ministra cursos a distância. Mas já existem muitos cursos em *b-learning,* em várias instituições.

Proporção de docentes com doutorado (Inep, 2019; DGEEC, 2019).	45,85%	60%
Relação aluno presencial/docente (Inep, 2019, DGEEC, 2019)	15,9 (10,9 público e 20,2 privado)	10,9 (11,6 público e 8,6 privado)
Razão de feminização (Inep, 2019; DGEEC, 2018/2019).	57,4% (55,7% presencial e 61,5% distância)	54,1%
Número de IES públicas por milhão de habitantes (Inep, 2019; Pordata, 2019).	1,44	17,8
Proporção de estudantes em IES em relação ao número de estudantes totais (Inep, 2019; DGEEC, 2018/2019).	14,96%	19,2%

Fonte: elaboração própria com base em Inep (2019); INE (2021); Pordata (2021); DGEEC (2021).

Uma primeira diferença entre o ensino superior de Brasil e Portugal é a proporção de instituições e de matrículas em IES públicas e privadas: enquanto o ensino superior português é majoritariamente constituído por IES públicas (com 64,8% de instituições e 81,6% das matrículas), no caso brasileiro são as IES privadas o maior destaque (com 88,4% das instituições e 75,8% das matrículas). Quando se analisa a modalidade de ensino, é o ensino presencial que se sobressai nos dois países, sendo que em Portugal ele corresponde praticamente à totalidade, e, no Brasil, representa em torno de 71,5% (Inep, 2019; INE, 2021).

Portugal possui um maior percentual de docentes com doutorado no seu sistema de ensino superior, com 60%, enquanto que no Brasil essa proporção é de 45,85%. Portugal também se destaca em outros dados: menor relação aluno presencial por docente (com 10,9 contra 15,9 no Brasil); maior número de IES públicas por milhão de habitantes (17,8 contra 1,44 no Brasil); maior proporção de estudantes em IES em relação ao número de estudantes totais (19,2% contra 14,96% no Brasil); e, por fim, apresenta uma proporção mais equilibrada de mulheres no ensino superior (54,1% contra 57,4% no Brasil) (Inep (2019); INE (2021); Pordata (2021); DGEEC (2021).

Com base nas informações apresentadas, é possível verificar que existem diferenças de estrutura e de regulação do ensino superior entre os dois países analisados, onde Portugal se destaca com melhores indicadores socioeconômicos e melhor distribuição de renda, mas sem gratuidade no ensino superior. Por outro lado, no Brasil, a maior proporção de vagas em IES está no ensino privado, não gratuito. É importante salientar que isso ocorre em um país com maior concentração de renda, maior distância entre as localidades devido a sua dimensão continental e, de alguma forma, com maior justificativa para a existência de políticas de ações afirmativas para o ensino superior, conforme será detalhado na próxima sessão.

PANORAMA HISTÓRICO DAS AÇÕES AFIRMATIVAS NO BRASIL E EM PORTUGAL

Políticas de inclusão social e ação afirmativa no Brasil

Até meados da década de 1960, existiu um relativo equilíbrio entre a oferta de ensino público e privado no Brasil, no que se refere ao número de instituições e matrículas. Depois disso, o ensino superior privado passou a dominar o cenário. A partir de 1990, principalmente, o Brasil viveu uma forte expansão de vagas, instituições e cursos, iniciando o processo de massificação do ensino superior. Essa expansão, conduzida pelo setor privado, se deu também no ensino a distância e em regiões com demanda

potencial, como o interior do país e as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste (Moreira *et al.*, 2017; Cislagui, 2019).

Essa expansão – aliada à dificuldade no preenchimento de vagas, em virtude de uma população universitária cuja renda não permitia arcar com os custos de mensalidades –, combinada à alta concorrência por vagas no ensino público, acarretou em problemas sérios no ensino superior privado no que diz respeito ao acesso e permanência. Iniciativas implementadas pelo governo federal, tais como o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni) surgiram para superar essas adversidades (Feres Júnior *et al.*, 2018).

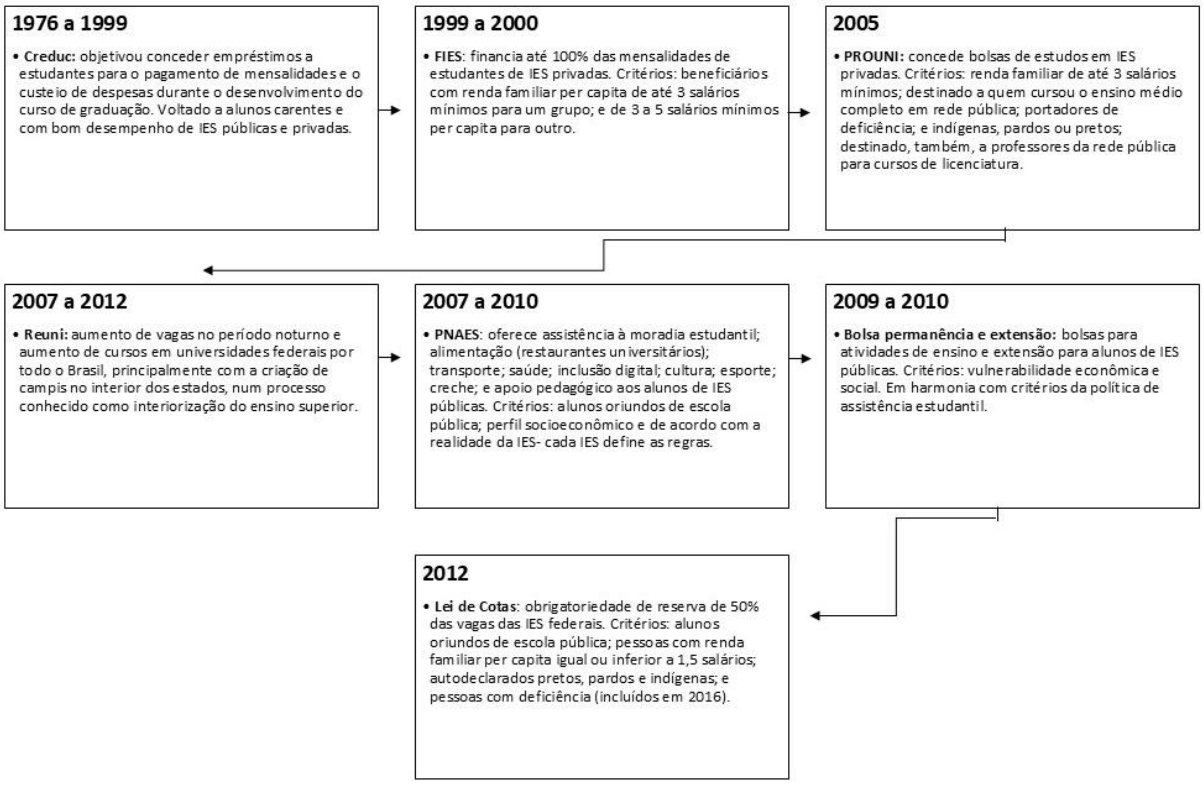
Em relação ao ensino superior público brasileiro, no geral, ele apresenta a união de três fatores: gratuidade, escassez de vagas (apesar dos avanços, apenas 5% de todas as vagas novas disponíveis em 2019 eram públicas) e melhor qualidade do ensino em relação ao privado (cenário contrário ao do ensino secundário). Em virtude disso, a concorrência por vagas é maior no ensino público, o que demanda alunos bem preparados, e que historicamente são provenientes, em grande parte, do ensino secundário privado. Esse fato, somado ao histórico elitista e à discriminação racial e social existente, demandou, também, algumas ações para garantir o acesso de grupos mais vulneráveis ao ensino público (Inep, 2019; Sadocco *et al.*, 2021).

Além do Fies e do Prouni, fazem parte das ações de inclusão social no ensino superior brasileiro o programa de cotas, ou seja, a reserva de vagas em favor de indivíduos de algum grupo específico que é discriminado e sub-representado (consideradas ações de política afirmativa), a assistência estudantil, e as demais medidas para a ampliação de acesso e permanência (Moreira *et al.*, 2017; Wainer; Melguizo, 2018). A Figura 1 apresenta evidências das principais ações de inclusão social no ensino superior brasileiro, vigentes desde o final da década de 1970.

O Fies, o Prouni e o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidade Federais (Reuni) são políticas de expansão da oferta de vagas, e juntamente com as bolsas de estudos e a lei de cotas (ação afirmativa), têm o objetivo de democratizar o ensino superior. Vale lembrar que o programa de financiamento estudantil existe desde meados da década de 1970 no Brasil. O Programa de Crédito Educativo (Creduc) foi substituído pelo Fies em 1999, em função, além de outros motivos, do alto grau de inadimplência (Neves; Bandeira; Farenzena, 2019).

O Fies passou por diversas fases, e sua essência é a concessão de financiamento a estudantes em cursos superiores não gratuitos. Ele operou de forma tímida até 2010, quando teve, naquele ano, aproximadamente 76 mil contratos. Apresentou um salto a partir de então, chegando em 2015 com cerca de 730 mil novos contratos concedidos (Brasil, 2017a). O Prouni, por sua vez, foi criado em 2005 para facilitar, também, o acesso e a permanência no ensino superior privado, englobando em suas normas, a prioridade na concessão de bolsas de estudos para grupos sociais mais vulneráveis (Feres Júnior *et al.*, 2018).

Figura 1– Evidências de ações de inclusão social e ação de política afirmativa no ensino superior brasileiro



Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2005); Brasil (2007); Brasil (2010a); Brasil (2010b); Brasil (2012a); Neves; Bandeira; Farenzena (2019); Brasil (2020).

No que se refere ao Prouni, sua finalidade é conceder bolsas de estudo integrais e parciais (podendo ser subsidiado 50% ou 25% do valor da mensalidade) em IES privadas, garantindo, dessa forma, que o aluno não tenha de fazer o pagamento das mensalidades, ou que faça o pagamento de um valor reduzido. As IES privadas possuem metas mínimas de concessões de bolsas e, em contrapartida, são isentas de alguns impostos e contribuições, como, por exemplo, o Imposto de Renda (Brasil, 2005). Em 2019 havia 515.535 alunos com bolsa integral do Prouni e 188.433 com bolsa parcial, números que correspondiam a 10,8% dos alunos matriculados em IES privadas, em cursos presenciais ou a distância. O programa, ao longo de sua história, já beneficiou mais de 2,5 milhões de estudantes (Inep, 2019).

A inclusão da questão racial no debate público sobre o ensino superior se deu efetivamente a partir do ano 2000, quando o Brasil foi reconhecido como um país de caráter racista, e participou da Conferência de Durban, onde se discutiu sobre medidas que poderiam promover uma maior igualdade racial (Feres Júnior *et al.*, 2018; Barbosa, 2019). Até então, no Brasil, prevalecia a ideia de democracia racial, a qual criou uma ilusão de que não existia racismo no país (Costa; Müeller, 2019).

As primeiras medidas de reserva de vagas (ação afirmativa) no sistema de ensino superior datam de 2000, na Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). As medidas, inicialmente, para a determinação dos seus beneficiários foram implementadas de forma individual nos estados com uma grande diversidade de critérios sociais e raciais. Logo elas foram se difundindo e se tornando, atualmente, principais no âmbito federal (Feres Júnior *et al.*, 2018; Sadocco *et al.*, 2021).

Em 2012, após 13 anos em tramitação, a lei nacional para a reserva de vagas foi aprovada, concedendo-se o prazo de quatro anos para todas as instituições de ensino se adequarem. A Lei n.º 12.711 obriga a reserva de 50% das vagas das IES federais e de institutos técnicos federais para alunos oriundos

de escola pública; destas, 50% são destinadas a alunos com renda familiar per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e o restante para alunos com renda per capita superior a 1,5 salários mínimos. Essas vagas, respeitando a proporção de pretos, pardos e indígenas de cada estado, são destinadas a alunos declarados pretos, pardos e indígenas (Brasil, 2012a). Em 2016 ocorreu a inclusão, nesta lei, do público com deficiência (Brasil, 2016). Portanto, embora a política de cotas geralmente seja reconhecida e reduzida ao critério racial, seu maior alvo, atualmente, são os alunos egressos de escola pública e de baixa renda (Feres Júnior *et al.*, 2018).

Outro programa criado em 2007 e vigente até 2012, considerado essencial para a massificação do sistema e para o aumento da inclusão de pessoas em vulnerabilidade social no ensino superior público brasileiro, foi o Programa Reuni. Ele foi criado para ampliar o acesso e permanência no ensino público federal, e entre suas ações estavam a expansão geográfica das universidades para além dos grandes centros através da criação de novas universidades, principalmente em regiões menos desenvolvidas e de fronteira; a melhoria da infraestrutura; e a ampliação das vagas no período noturno e do ensino a distância (Melo *et al.*, 2020). A presença de IES públicas somente em grandes centros também representava uma forma de exclusão territorial, devido às dimensões continentais brasileiras (Moreira *et al.*, 2017).

O movimento de expansão da educação superior pública federal, com o Reuni, com a política de cotas, e com a implementação de sistemas de seleção unificados (Enem e Sisu), entre outros, contribuiu para o ingresso de alunos que apresentavam dificuldades em se manterem no ensino superior. Dessa forma, surgiu uma maior demanda em relação à programas que auxiliam os estudantes a concluírem seus percursos formativos (Oliveira *et al.*, 2020).

Criado em 2007 e regulamentado em 2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) também surgiu no contexto da expansão e democratização do ensino superior federal, voltando-se, principalmente, para a garantia da permanência dos estudantes (Brasil, 2010a; Oliveira *et al.*, 2020). As ações de assistência estudantil no Brasil se dão nas áreas de moradia estudantil; alimentação (restaurantes universitários); transporte; atenção à saúde; inclusão digital; creche; apoio pedagógico; dentre outras (Brasil, 2010a).

Assim, as ações para a permanência discente compreendem não só os auxílios financeiros aos alunos, mas toda a ação (programa, projeto) que possa beneficiá-los em seus percursos na universidade, e que evite a evasão. Como exemplos, pode-se citar a integração e socialização ao contexto universitário, os estímulos para a pesquisa e a participação em atividades de extensão (Freitag, 2014). Alguns programas que também oferecem auxílio financeiro são as bolsas permanência e de extensão. Regulamentadas desde 2010, elas são voltadas para promover o acesso e evitar a evasão de estudantes em condição de vulnerabilidade econômica e social, além de ampliar e fortalecer a interação das IES com a sociedade (Brasil, 2010b).

Existem, ainda, diversos outros programas facilitadores da permanência que distribuem bolsas para a pesquisa e extensão, e que atuam fora do âmbito público federal, sendo vinculados ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) (Freitag, 2014). Existem, também, algumas bolsas vinculadas ao Prouni que auxiliam a permanência, sendo atribuídas aos alunos do ensino superior privado.

Políticas de inclusão social em Portugal

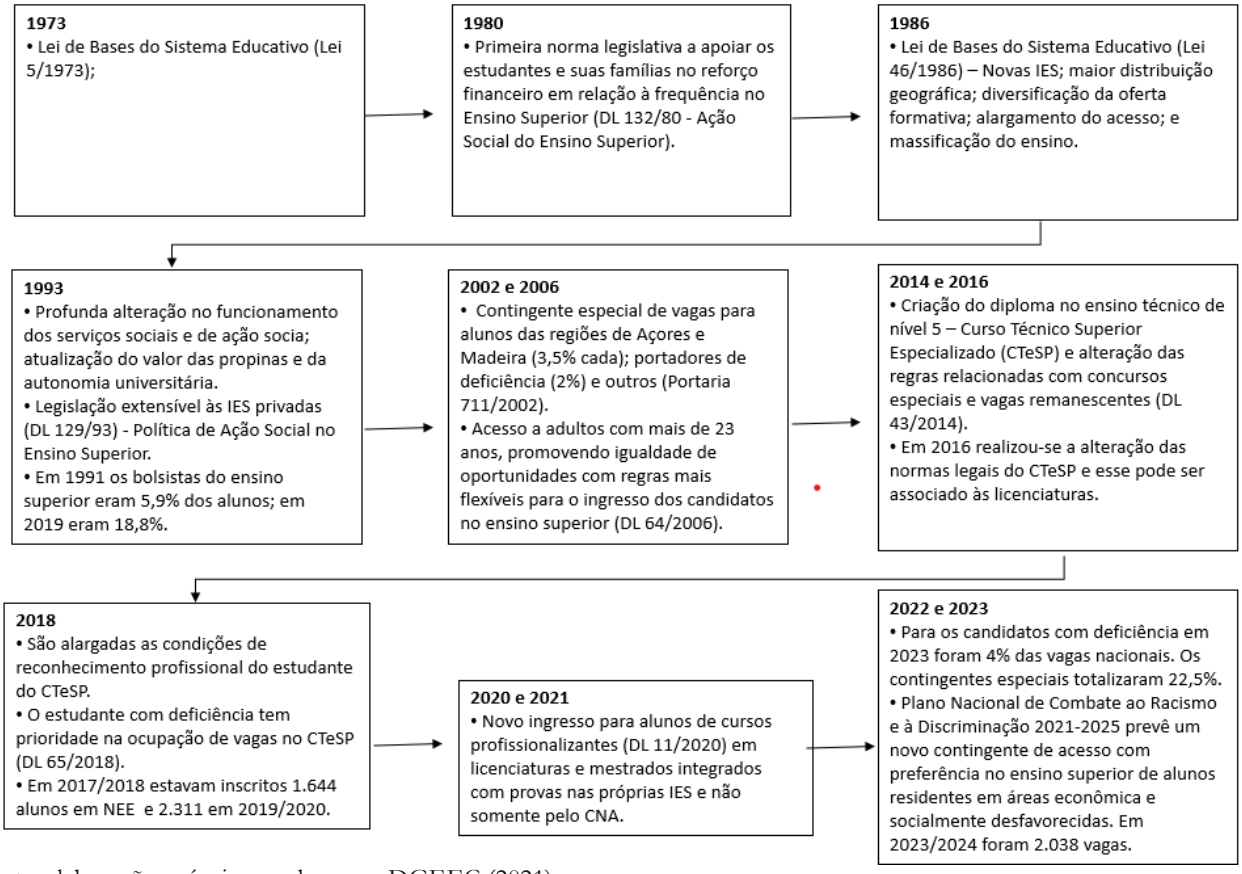
Em relação a Portugal, as primeiras universidades surgiram em 1290, em Coimbra, e em 1559, em Évora. Com a expulsão dos jesuítas de Portugal, a Universidade de Évora foi encerrada em 1759, e até ao início do século XX, a Universidade de Coimbra foi a única universidade existente no país. Apesar de existirem escolas superiores em Lisboa e no Porto, só em 1911 foram fundadas as Universidades de Lisboa e do Porto (Ferreira, 2019).

A criação das universidades e dos institutos politécnicos fora dos grandes centros urbanos iniciou-se em 1973, com a Reforma Veiga Simão (Portugal, 1973). A mudança do regime político realizada pela Revolução de 25 de abril de 1974, acelerou o processo de massificação e diversificação do ensino superior português, que havia sido anteriormente iniciado. A inclusão social de pessoas com menos participação no ensino superior foi expressa, de uma forma ideológica, na Constituição da República Portuguesa de 1976, no artigo 76.º, da seguinte forma: "[...] o acesso à Universidade deve ter em conta as necessidades do país em quadros qualificados e estimular e favorecer a entrada dos trabalhadores e dos filhos das classes trabalhadoras" (Portugal, 1976). Em 1989, com a terceira revisão constitucional, a referência às classes trabalhadores deixou de ser expressa na Constituição, mas a preocupação com o incentivo ao acesso à universidade pelos filhos das classes trabalhadoras nunca chegou a ser legislada. Com a revisão de 1989, garantiu-se o acesso às IES, a igualdade de oportunidades e a democratização do sistema de ensino (Portugal, 1989).

Após o 25 de Abril de 1974, o excesso de procura pelo ensino superior face à oferta fez com que as políticas de ensino não incorporassem as medidas de discriminação positiva, mas, sim, criassem mais medidas para controlar a demanda nas universidades públicas. As formas de controle adotadas, como o *numerus clausus*, a introdução de mais um ano curricular para quem desejava ingressar no ensino superior e a existência de exames nacionais, conseguiram controlar a procura. Esse controle, para além de provocar a saída de muitos candidatos do sistema, também contribuiu para a expansão da oferta de ensino privada, o que permitiu acomodar candidatos não aceitos nas universidades públicas. Em resumo, o processo de ingresso no ensino superior público era caracterizado por uma forte concorrência, e o sistema tinha como missão reconhecer os melhores candidatos.

A democratização do ensino superior português a partir de 1974 conduziu à entrada de mais alunos nesse nível de ensino, inclusive de estudantes com mais dificuldades econômicas. Esse fluxo de entrada foi acompanhado de um aumento de medidas de ação social tomadas pelos primeiros governos constitucionais (Barrias, 2015). Depois de surgirem essas medidas, com alguma heterogeneidade e com grandes diferenças entre universidades, no ano de 1980 surgiu a primeira norma legislativa sobre a ação social do ensino superior, harmonizando e tipificando os apoios de ação social aos estudantes (Portugal, 1980). A Figura 2 apresenta as evidências de ações de inclusão social no ensino superior de Portugal.

Figura 2 – Evidências de ações de inclusão social no ensino superior português



Fonte: elaboração própria com base em DGEEC (2021).

A partir de 1986 (Figura 2), com a Lei de Bases do Sistema Educativo, Lei n.º 46/1986 (Portugal, 1986), o fenômeno de massificação do ensino superior português aprofundou-se. Se por um lado, a criação das novas IES mais distribuídas geograficamente pelo território trazia mais equidade e democracia ao acesso ao ensino superior, por outro, a massificação exigia mais apoios aos alunos. Desse modo, as medidas de apoio social passaram a ser mais diversificadas, e entre elas estavam: as comparticipações de refeições; serviços de cantina; alojamento; e a concessão de bolsas de estudo (Barrias, 2015). Contudo, a necessidade de mais apoios estudantis e a incapacidade dos meios de ação social levaram à reformulação do seu funcionamento, em resposta à atualização do valor das mensalidades e da autonomia universitária. Assim, o Decreto-Lei n.º 129, de 1993, substituiu todos os diplomas vigentes e alargou a ação social ao ensino superior privado (Portugal, 1993).

De acordo com a informação estatística do Pordata, base de dados estatísticos sobre Portugal, as despesas com bolsas no ensino superior português (despesas de ação social direta), desde 1990, apresentam um forte crescimento, tendo-se registado, no ano de 1990, uma despesa no montante de 6.814.826 euros, em 1995 de 27.402.185, e, em 2021, de 118.853.752 euros. Nos primeiros anos da década de 1990, as bolsas de ensino superior eram quase exclusivamente destinadas a alunos do ensino superior público. Mas com o alargamento da ação social ao ensino privado, bem como com o crescimento do ensino superior privado e a entrada de alunos com menos recursos financeiros, a concessão de bolsas aos estudantes do ensino superior privado passou a constar nas bolsas atribuídas, chegando a ser 30% do total de montante das bolsas atribuídas a todo o ensino superior. Nos últimos anos, o montante das

bolsas para o ensino superior privado tem rondado os 13%, mas durante a crise financeira que assolou Portugal, o valor foi inferior a 10%, e desde 2018 tem aumentado progressivamente.

A partir de 2006, o salário mínimo deixou de ser o indicador para os apoios sociais e para as bolsas de ensino superior, pois foi criado o Indexador dos Apoios Sociais (IAS) como referência para o cálculo e para a atualização dos apoios. O IAS tem por base o valor da retribuição mínima mensal garantida, atualizado pelo Índice de Preços do Consumidor e pelo crescimento real do PIB. Para um aluno do ensino superior do 1.º ciclo ser elegível a uma bolsa, o rendimento anual ilíquido per capita familiar deve ser inferior a 18 vezes o IAS acrescentando o valor da mensalidade máxima fixada anualmente. Além disso, cumulativamente as contas bancárias e os investimentos financeiros não podem ter um valor superior a 240 vezes o IAS, e o patrimônio imobiliário tem o limite de 600 vezes o IAS.

Para além das bolsas que os estudantes têm direito se cumprirem os critérios de elegibilidade, existe o apoio extraordinário ao alojamento para estudantes deslocados que não têm direito a elas (Portugal, 2023a). Em relação às despesas relacionadas com a alimentação, o alojamento e outros apoios indiretos – as chamadas despesas de ação social –, o ensino superior público não tem apresentado um crescimento sustentado, flutuando em torno de 80 milhões de euros desde 2012 até 2021.

Cresce a importância da formação de ensino superior no mercado de trabalho e a imperativa necessidade de recursos humanos qualificados para a realização de tarefas cada vez mais complexas nos novos modelos de produção (Castro; Seixas; Neto, 2010). Assim, Portugal incluiu na legislação do ensino superior um conjunto de medidas com o objetivo de oferecer um acesso mais abrangente e inclusivo ao ensino superior. Esse processo foi influenciado pelos seguintes fatores: *i)* as políticas preconizadas por diferentes organizações internacionais no sentido da promoção da aprendizagem ao longo da vida e de uma educação para todos; *ii*) o contexto português de baixa proporção de população ativa com formação de ensino superior, comparativamente à média da União Europeia; *iii*) a menor frequência dos jovens com percursos de ensino profissionalizantes ou artísticos no ensino superior; *iv)* e a fraca inclusão de pessoas com deficiência no ensino superior (OECD, 2019c). Entre as medidas criadas estão:

- acesso ao ensino superior por adultos com mais de 23 anos, que não estavam habilitados com curso secundário ou equivalente, através de uma prova que atesta a capacidade de frequência ao ensino superior (Portugal, 2006);
- criação dos Cursos Técnicos Superior Especializado (CTeSP), que não conferem grau acadêmico, mas diploma, mais vocacionado para os jovens provenientes das formações mais profissionalizantes (Portugal, 2014);
- prioridade para estudantes com deficiência na ocupação de vagas nos CTeSP, em até 4% das vagas e no mínimo 2 vagas (Portugal, 2018);
- acesso, para os alunos oriundos de vias profissionalizantes, a licenciaturas e mestrados através de provas de ingresso diretamente nas IES e não só pelo CNA (Portugal, 2020).

As políticas públicas de ensino superior em Portugal têm se desenvolvido no sentido de uma maior integração de novos públicos. A revisão das normas legislativas de acesso ao ensino superior público tem promovido a equidade e aumentado a representação de grupos vulneráveis e sub-representados no sistema de ensino superior (Portugal, 2023b).

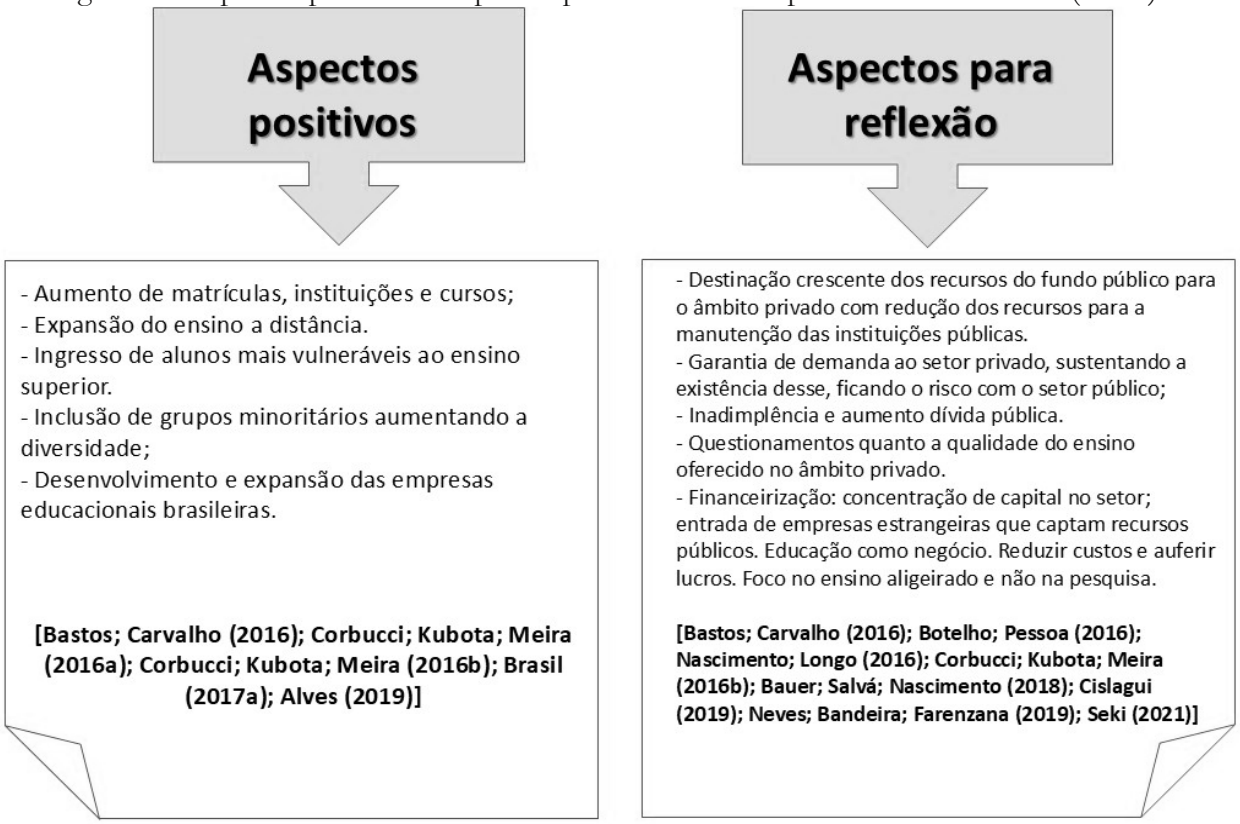
No Regulamento do CNA para o ano letivo de 2023/2024, foram definidas vagas para grupos específicos, identificados como tipos de contingentes prioritários. Segundo o artigo 10.º da Portaria n.º 104/2023 (Portugal, 2023b), aos contingentes prioritários englobam-se os candidatos das regiões da Madeira e dos Açores, os candidatos com deficiência e os candidatos que são beneficiários da ação escolar (pertencentes aos escalões com baixos níveis de renda), sendo a percentagem das vagas de 3,5 %, 4% e 2%, respetivamente. Essa reserva de vagas representa uma etapa importante para inclusão de candidatos com mais dificuldades de acesso ao ensino superior. Contudo, Portugal ainda não estabeleceu ações afirmativas no ensino superior (cotas raciais, gênero ou raça) em virtude de focar seus

programas de inclusão em critérios sociais e demográficos. Da mesma forma, o país também não insere nas ações de inclusão social os critérios de raça, etnia ou gênero. Essa é uma tendência na Europa como um todo, visto que as ações afirmativas ainda são impopulares devido aos já citados argumentos sobre a democracia liberal e o princípio do mérito. Além disso, Lombardo, Kantola e Rubio-Marin (2021) apontam outro motivo: o crescimento, nos últimos anos, de partidos de extrema direita, que possuem ideais explícitos contra a igualdade de gênero, antifeministas, entre outros.

Aspectos positivos e para reflexão sobre as ações de inclusão social e as ações afirmativas

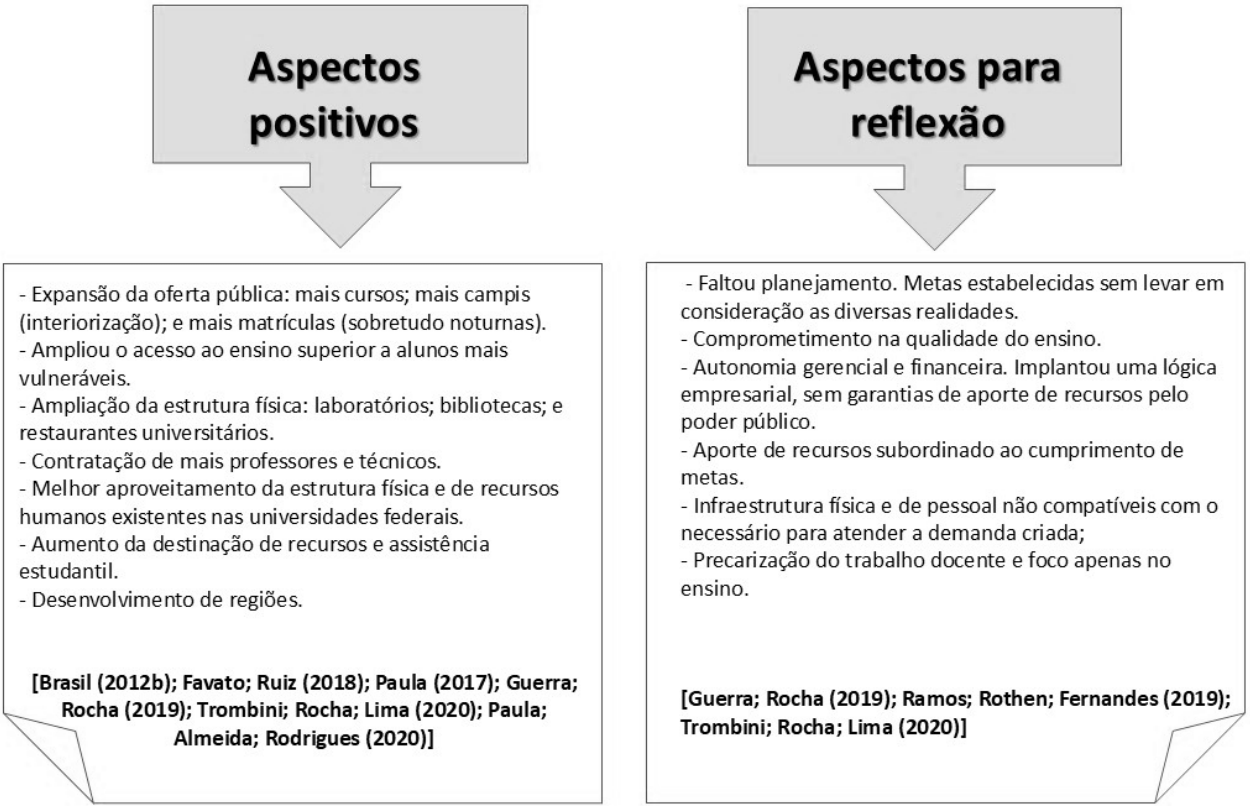
Nas Figuras 3 a 9, após uma revisão da literatura, são apontados alguns aspectos positivos e alguns pontos para reflexão a respeito das políticas de inclusão social e de ação afirmativa para o ensino superior brasileiro e português.

Figura 3 – Aspectos positivos e aspectos para reflexão a respeito do Fies e Prouni (Brasil)



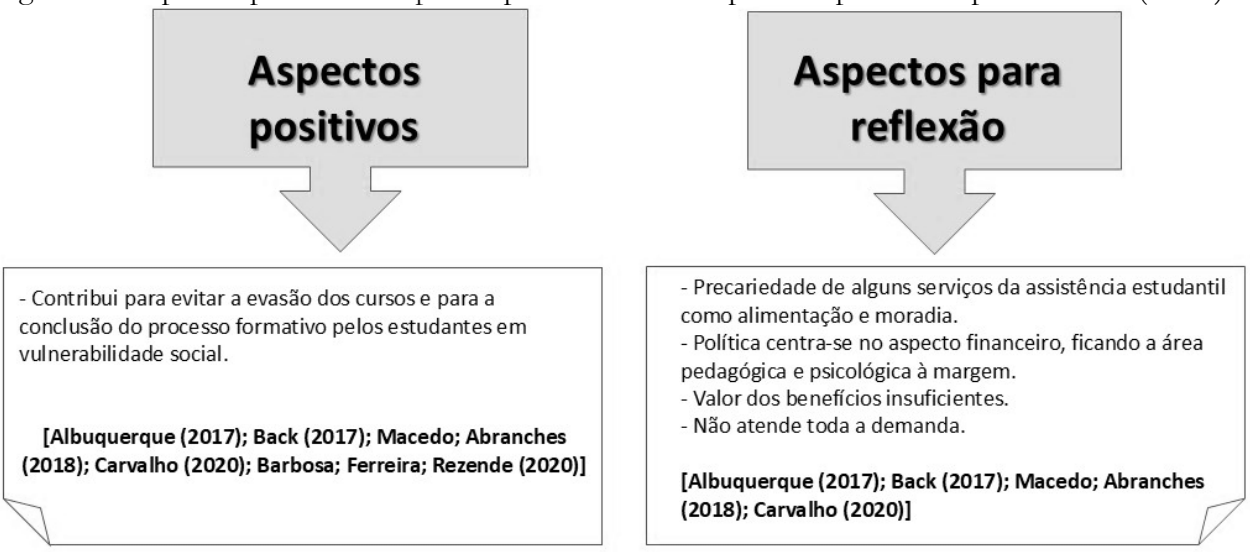
Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 4 – Aspectos positivos e aspectos para reflexão a respeito do Reuni (Brasil)



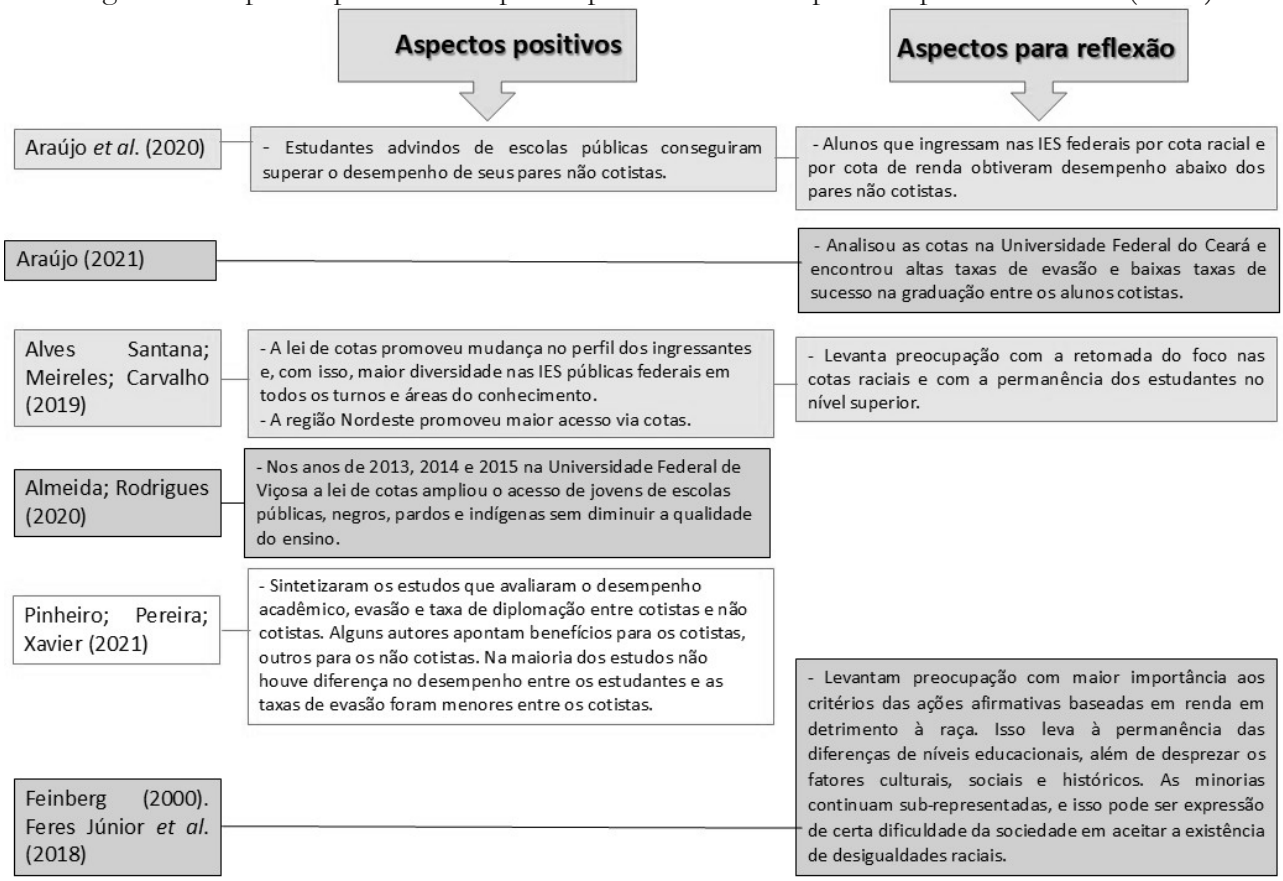
Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 5 – Aspectos positivos e aspectos para reflexão a respeito da política de permanência (Brasil)



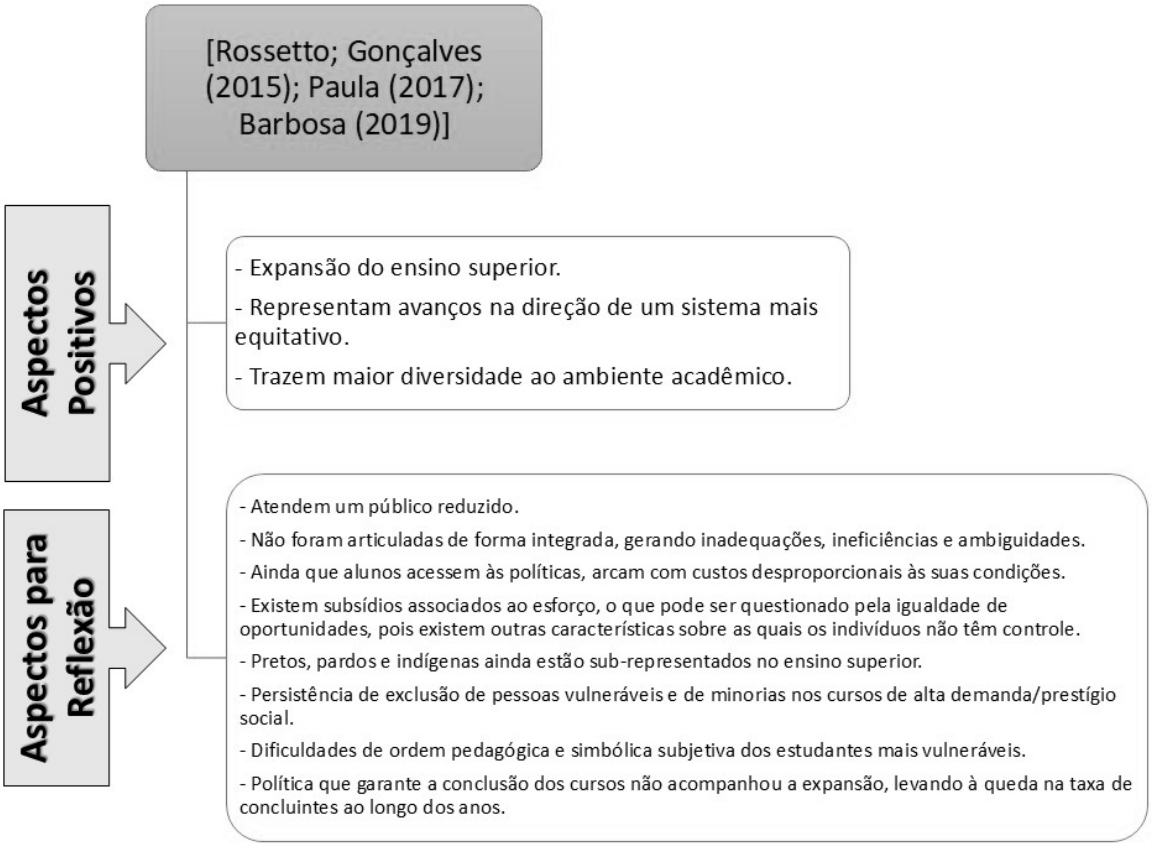
Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 6 – Aspectos positivos e aspectos para reflexão a respeito da política de cotas (Brasil)



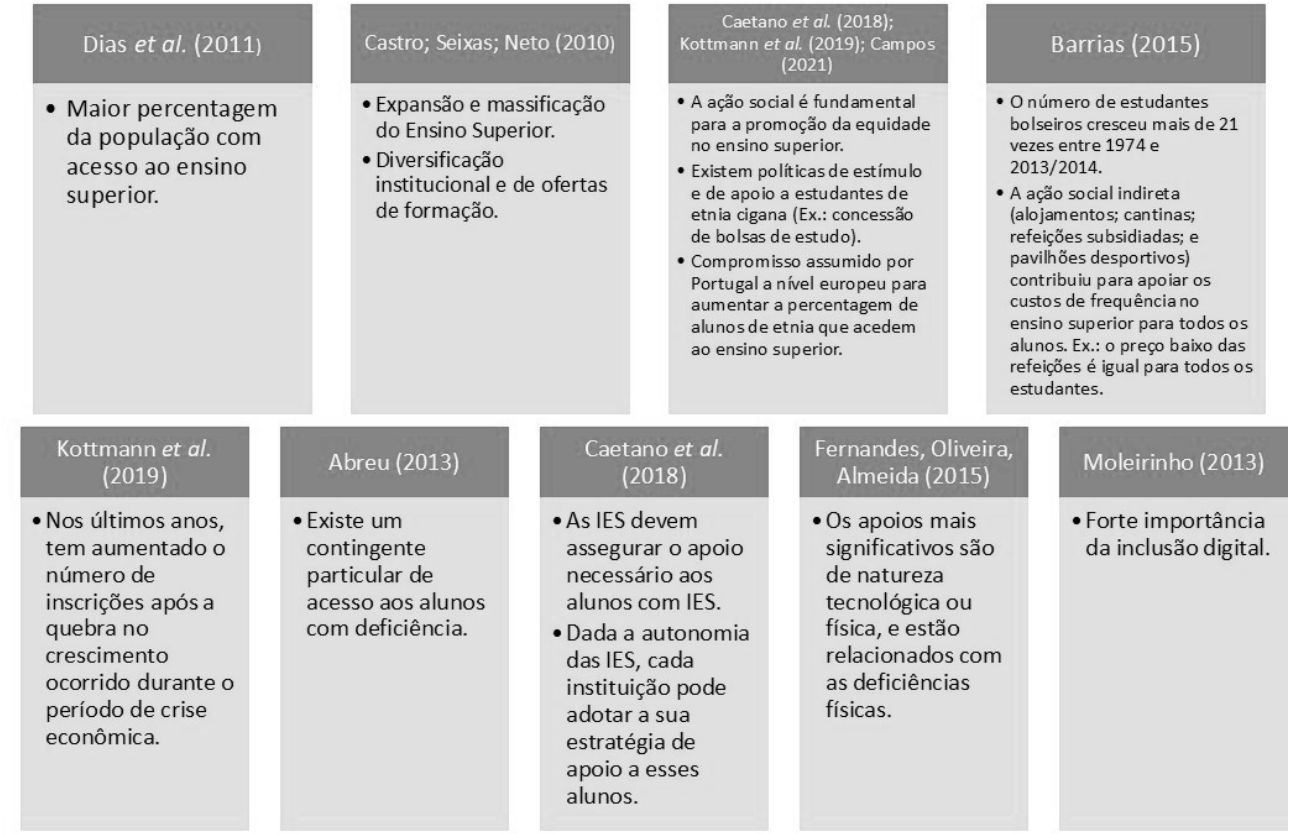
Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 7– Aspectos positivos e aspectos para reflexão a respeito da ação de inclusão como um todo (Brasil)



Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 8 – Aspectos positivos a respeito das ações de inclusão social (Portugal)



Fonte: elaboração própria (2025).

Figura 9 – Aspectos para reflexão a respeito das ações de inclusão social (Portugal)

Fonte: elaboração própria (2025).

O ensino superior português, a partir dos anos 1970, passou a integrar cada vez mais alunos de famílias economicamente menos favorecidas e com menos anos de escolaridade. Assistiu-se a uma "democratização do acesso ao ensino superior" (Dias *et al.*, 2011), evidenciada pelo forte crescimento de estudantes inscritos no ensino superior, pelo aumento do número de estabelecimentos de ensino público/privado e por sua distribuição por todas as regiões do país.

Apesar do crescimento relativo verificado nas últimas décadas, Portugal continua a ter uma percentagem de pessoas com formação de ensino superior, face à população total, inferior à média da União Europeia. Segundo Kottmann *et al.* (2019), o país apresenta problemas que se evidenciam na fraca participação no ensino superior, e que se relacionam, também, com a escolaridade dos pais dos estudantes. Assim, se os pais tiverem formação de ensino superior, os filhos têm maior probabilidade de ingressar nessa etapa de ensino, e mais cedo. O acesso ao ensino superior, e a cursos de maior prestígio, é ainda influenciado pelas condições econômicas dos estudantes e pela possibilidade de eles terem apoios para além da escola, como explicações particulares ou mesmo por frequentarem o ensino privado, de qualidade, durante a escolaridade obrigatória.

Pela falta de equidade nas condições de acesso, os decisores políticos têm tomado cada vez mais medidas legislativas para promover o acesso dos novos públicos. Na última alteração da legislação sobre o acesso ao ensino superior português (Portaria 2023b), um dos grandes objetivos apresentados foi o de aumentar a representação de grupos vulneráveis (sobretudo economicamente) e sub-representados.

Contudo, pela avaliação dos aspectos positivos e dos para reflexão, algumas medidas ainda carecem de estudos e de adequação ao contexto específico. O acesso ao ensino superior deve ser acompanhado de medidas de permanência e que promovam o sucesso escolar, tendo em conta que uma diversidade de público implica também em uma maior monitorização e avaliação das medidas.

Ainda, conforme as Figuras 3 a 7, apesar de todos os programas voltados à expansão e inclusão, até este momento não se pode falar em democratização plena do ensino superior no Brasil, pois a expansão da oferta não garantiu a efetiva inclusão da camada subalternizada, principalmente nos cursos de alta demanda (como medicina e odontologia, dentre outros), que conferem maior possibilidade de mobilidade social. Além disso, o país conta com um modelo de expansão voltado à iniciativa privada, com repercussões negativas para a manutenção do sistema público, materializado numa desigualdade na destinação de recursos entre o segmento público e privado, priorizando o último. O público mais vulnerável ainda está sub-representado no ensino superior, a assistência estudantil não supre a demanda, e ainda apresenta precariedade nos serviços, o que causa implicações para a evasão e para o desempenho do aluno.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das diferenças de escala entre Portugal e o Brasil, os dois países têm seguido, nas últimas décadas, um caminho com objetivos comuns no que diz respeito à evolução do ensino superior. Em ambos os casos, esse sistema de ensino começou de forma elitista e concentrado nas principais cidades (capitais e/ou outras de maior dimensão). Com o alargamento da escolaridade obrigatória e com a melhoria das condições de vida das classes médias, o número de estudantes candidatos ao ensino superior aumentou. Ao mesmo tempo, esses sistemas de ensino superior alargaram-se e diversificaram-se, começando a atingir novos públicos e novas regiões. Alguns autores consideram que até se pode falar em "democratização" do sistema.

Salienta-se que as vias de alargamento dos sistemas de ensino superior, nesses países, seguiram rumos diferentes. No Brasil (país com maior desigualdade de renda e indicadores socioeconômicos inferiores à Portugal), não obstante a chegada do ensino público aos diversos estados, a expansão do sistema foi realizada a partir, maioritariamente, da oferta criada pelas instituições privadas – o que é contraditório, dada a grande disparidade de renda e de condições socioeconômicas de sua população. No caso de Portugal, por sua vez, o aumento da oferta baseou-se nas instituições públicas.

Com a massificação do ensino superior, além das condições de acesso, é fundamental garantir que os estudantes, provenientes de diferentes origens culturais, sociais, regionais, étnicas, entre outras, tenham condições para serem bem-sucedidos nos respectivos percursos escolares. Nesse sentido, implementar ações de inclusão social, tanto para facilitar o acesso quanto para garantir a permanência, é crucial para aumentar o número dos estudantes que decidem prosseguir para o ensino superior, e para criar condições que assegurem o sucesso e a conclusão do curso no número de anos esperados.

Em termos de ações de inclusão social ao ensino superior, no caso do Brasil, as medidas privilegiam a equidade de acesso aos diferentes grupos sociais e étnicos, com medidas que são destinadas primeiramente ao público de baixa renda, oriundo do ensino secundário público, e, posteriormente, ao público que atende os critérios raciais. No caso português, as medidas de diferenciação e inclusão dirigem-se aos adultos já integrados ao mercado de trabalho, bem como aos jovens que realizaram percursos escolares de natureza profissionalizante. Mais recentemente, ações para a inclusão de pessoas vulneráveis economicamente e de pessoas com deficiência foram implantadas. No caso das políticas com vistas à permanência no ensino superior, as medidas adotadas, em ambos os países, são, no geral, apoios financeiros à estadia.

Pode-se afirmar que as ações de inclusão social para serem eficazes, para garantirem o acesso de todos os que anseiam aceder ao ensino superior, e para promoverem o sucesso nessa etapa de ensino, dependem da existência de estruturas consolidadas nas IES e validadas pelas agências/ministérios que tutelam o ensino superior. Se por um lado essas ações dependem das iniciativas legislativas dos Estados, é a concretização e a operacionalidade dessas medidas nas IES que pode promover a inclusão de todos. Assim, é necessário que existam normas emanadas da tutela, incluídas nos mecanismos de acreditação

das formações e das instituições, que demonstrem o compromisso das organizações com o grande objetivo da inclusão. Como o propósito da inclusão não pode ser deixado à boa vontade das IES e nem aos recursos cada vez mais escassos que elas detêm, cabe ao Estado legislar sobre a matéria e encontrar incentivos econômicos/financeiros para que os intervenientes no processo se comprometam com o acesso desses estudantes e na sua permanência no ensino superior.

A crescente importância da qualificação dos recursos humanos para a sociedade do conhecimento não é compatível com a exclusão de cidadãos da formação de ensino superior, uma vez que o desenvolvimento econômico dos países passa pela capacitação dos seus cidadãos para poderem participar em novas formas de produção e consumo, bem como, pela aptidão na utilização dos meios digitais para o exercício da sua cidadania. Assim, seja pela questão do desenvolvimento econômico, como pelas questões de justiça e equidade, as políticas de ensino superior no Brasil e em Portugal devem continuar aprofundando as medidas de ação de inclusão social, bem como de ações afirmativas. Isso deve ocorrer através do aumento da cobertura de apoio financeiro para a permanência dos estudantes no ensino superior, e pela oferta de recursos pedagógicos adequados aos perfis de estudantes com mais dificuldades. Ainda, dada a sub-representação dos mais vulneráveis em cursos de maior prestígio no Brasil e em Portugal, devem ser tomadas medidas para permitir o acesso de mais pessoas desse grupo a esses cursos.

Por outro lado, a comparação aqui realizada permite também identificar as medidas exitosas aplicadas em um dos países como passíveis de serem introduzidas no outro. Por exemplo, em Portugal não existem cotas para o acesso de grupos étnicos e nem informação estatística sobre a etnia. Já no Brasil, a existência de informações sobre grupos étnicos e a existência de cotas de acesso para eles, dada a discriminação positiva realizada, tem levado a um maior acesso desses grupos ao ensino superior. Um outro exemplo é a legislação sobre o acesso dos alunos mais velhos em Portugal, possibilitando o ingresso de trabalhadores estudantes ao ensino superior através de um concurso especial. No Brasil, se existisse uma medida desse tipo, poderia ocorrer a inclusão, no ensino superior, de pessoas com a idade diferente daquela que é considerada mais comum no ingresso. Também é válido lembrar da necessidade de medidas não só de cunho econômico, mas, inclusive, de viés pedagógico e psicológico para esses públicos.

As ações de inclusão e de política afirmativa no ensino superior tendem a ocupar um lugar cada vez mais central no ensino superior. A ameaça da perda de competitividade dos países na economia do conhecimento, e o risco de uma disparidade cada vez maior de rendimento das populações, associada à inexistência de coesão social com todos os problemas envolvidos, são fortes incentivos para que os Estados se comprometam ativamente nas políticas afirmativas no ensino superior. Assim, a despeito de se ter encontrado diversas evidências de políticas de ação social em Portugal, e, principalmente, no Brasil, pode-se afirmar que a democratização do ensino superior ainda não é plena. Em especial, no caso brasileiro. Os dois países têm grandes desafios a superar a fim de garantir o acesso e a permanência de sua população a esse grau de ensino.

REFERÊNCIAS

ABREU, Suzete Micaela Velosa Aleixo. *Alunos com necessidades educativas especiais*: Estudo exploratório sobre a inclusão no ensino superior. Dissertação (Mestrado em Psicologia da Educação). Funchal: Universidade da Madeira, 2013. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/f624ee5d971aaf947e264832806744f7/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 02/08/2023.

ALBUQUERQUE, Larissa Cacalvanti de. *Assistência estudantil como política de permanência na UFPB*. Dissertação (Mestrado em Educação). João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufpb.br/jspui/handle/tede/9919>. Acesso em: 02/08/2023.

ALMEIDA, Felipe Miranda de Souza; RODRIGUES, Cristina Tristão. Avaliação da política de cotas na Universidade Federal de Viçosa. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 53, p. 357-379, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/868>. Acesso em: 02/08/2023.

ALVES, Danúbia Fernandes. *O impacto do Financiamento Estudantil – FIES nas metas 12 e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024).* Dissertação (Mestrado em Educação). Brasília: Universidade de Brasília, 2019. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/38259>. Acesso em: 02/08/2023.

ALVES SANTANA, Luciana Alaíde; MEIRELES, Everson; CARVALHO, José Jorge de. Acesso às instituições federais de ensino superior brasileiras após a lei de cotas. *Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade*, v. 28, n. 55, p. 127-141, 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S0104-70432019000200127&script=sci_arttext>. Acesso em: 02/08/2023.

AMORIM, Priscilla Azevedo de; SANTOS, José Deribaldo Gomes dos; NOVAES, Marcos Adriano Barbosa de. Ensino Superior Brasileiro: notas sobre a origem e expansão. *Universidade e Sociedade*, n. 61, p. 156-165, 2018. Disponível em: <https://www.andes.org.br/img/midias/b2453145c8eb30241febcefe5e2f9729_1548264765.pdf>. Acesso em: 02/08/2023.

ARAÚJO, Adriana Castro. *Lei de cotas na Universidade Federal do Ceará (UFC):* avaliação dos seus impactos. Tese (Doutorado em Educação). Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/56798>. Acesso em: 02/08/2023.

ARAÚJO, Antonia Amanda; BENEVIDES, Alesandra de Araújo; MARIANO, Franzisca Zilania; BARBOSA, Rafael Barros. Diferencial de desempenho dos estudantes cotistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes: evidências sobre as instituições de ensino superior federais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 25, e250064, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/sDcnBvg4kNMDsLnZZWMMX7R/?lang=pt&format=html>. Acesso em: 02/08/2023.

BACK, Larissa Brand. *Política de assistência estudantil:* interfaces com o reconhecimento das diferenças e a promoção da equidade. Dissertação (Mestre em Ciências Humanas). Erechim: Universidade Federal da Fronteira Sul, 2017. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/1218>. Acesso em: 02/08/2023.

BARBOSA, Alex Trindade; FERREIRA, Eric Batista; REZENDE, Marcelo Lacerda. Indicadores para avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). *Economia e Desenvolvimento,* v. 32, n. 1, e8, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/eed/article/view/39740>. Acesso em: 02/08/2023.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Democratização ou massificação do Ensino Superior no Brasil? *Revista de Educação PUC-Campinas*, v. 24, n. 2, p. 240-253, 2019. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/edpuc/v24n2/2318-0870-edpuc-24-2-240.pdf>. Acesso em: 02/08/2023.

BARRIAS, Pedro. A ação social e a democratização da frequência do ensino superior. In: RODRIGUES, Maria de Lurdes; HEITOR, Manuel; PATRÍCIO, Maria Teresa. *40 anos de políticas de ciência e de ensino superior.* Coimbra: Almedina, 2015, p. 671-675.

BASTOS, Eduardo Luiz Viegas de Miranda; CARVALHO, Matheus Ribeiro de. *Análise crítica do ensino superior brasileiro com ênfase ao programa de financiamento estudantil (FIES).* Trabalho de Conclusão de Curso (Engenharia de Produção). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <http://repositorio.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10017546.pdf>. Acesso em: 02/08/2023.

BAUER, Ana Paula Medeiros.; SALVÁ Maria Nair Rodrigues.; NASCIMENTO, Rejane Prevot. FIES, Política Pública de Inclusão. Para Quem? Uma Análise de Casos Múltiplos. In: CONGRESSO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE-AD CONT, 2018, Rio de Janeiro. Anais eletrônicos[...]. Rio de Janeiro: Ad Cont, 2018, p. 1-15. Disponível em: <http://adcont.net/index.php/adcont/adcont2018/paper/viewFile/3019/948>. Acesso em: 02/08/2023.

BOTELHO, Vinícius; PESSOA, Samuel de Abreu. Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade? *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 46, p. 47-54, ago. 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7081>. Acesso em: 02/08/2023.

BRANDÃO, Jessica Justina; CAMPOS, Margarida de Cássia. Ações afirmativas no ensino superior: os desafios da Universidade Estadual de Londrina. *Formação (Online),* v. 27, n. 51, p. 113-130, 2020. Disponível em: <https://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/6892>. Acesso em: 02/08/2023.

BRASIL. *Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.* Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, 2007.

BRASIL. *Decreto n.º 7.234, de 19 de julho de 2010*. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 2010a.

BRASIL. *Decreto n.º 7.416, de 30 de dezembro de 2010.* Regulamenta os arts. 10 e 12 da Lei n.º 12.155, de 23 de dezembro de 2009, que tratam da concessão de bolsas para desenvolvimento de atividades de ensino e extensão universitária. Brasília, 2010b.

BRASIL. MEC. *Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996.

BRASIL. *Lei n.º 11.096, de 13 de janeiro de 2005.* Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei n.º 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2005.

BRASIL. *Lei n.º 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. Brasília, 2012a.

BRASIL. *Análise sobre a expansão das Universidades Federais de 2003-2012*. Brasília: MEC, 2012b. Disponível em:

<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=12386-analise-expansao-universidade-federais-2003-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 20/05/2021.

BRASIL. *Lei n.º 13.409, de 28 de dezembro de 2016*. Altera a Lei n.º 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. Brasília, 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. *Diagnóstico Fies*, Brasília, 2017a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66921-diagnosticofies-junho2017-pdf&category_slug=julho-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 05/02/2021.

BRASIL, MEC. *Decreto n.º 9.235, de 15 de dezembro de 2017*. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Brasília, 2017b.

BRASIL. *Portaria n.º 534, de 12 de junho de 2020.* Dispõe sobre o Programa de Financiamento Estudantil – P-Fies, a partir do segundo semestre de 2020. Brasília, 2020.

CAETANO, Ana; LIMA, Benedita; SOBRAL, Catarina; FREIRE, Isabel; ALMEIDA, Marta; ROCHA, Natália; CAVACO, Caarmen. Inclusão no Ensino Superior em Portugal, Contributos para a identificação, Concepções, Políticas Públicas e Investigações. In: LOSS, Adriane Salete; VAIN, Pablo Daniel. *Ensino Superior e Inclusão*. Curitiba: Editora CRV Ltda, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/39680>. Acesso em: 02/08/2023.

CAMPOS, Maria de Cássia. Affirmative Action Policy in Higher Education for Roma Population in Portugal: Operational Programme for the Promotion of Education (OPRE*). SISYPHUS - JOURNAL OF EDUCATION*, v. 9, n. 1, p. 20-40, 2021. Disponível em: <https://revistas.rcaap.pt/sisyphus/article/view/19868>. Acesso em: 02/08/2023.

CARVALHO, Marinez de. *A assistência estudantil no IFPR (2015-2019):* avaliação da efetividade do PNAES, entre os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica no campus Palmas – PR. Dissertação (Mestrado em Educação). Cascavel: Universidade Estadual do Oeste do Paraná, 2020. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/handle/tede/5146>. Acesso em: 02/08/2023.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; SEIXAS, Ana Maria; NETO, Antônio Cabral. Políticas educativas em contextos globalizados: a expansão do ensino superior em Portugal e no Brasil. *Revista Portuguesa de Pedagogia*, n. 44-1, p. 37-61, 2010. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/11/1270-3430-1-PB.pdf>. Acesso em: 02/08/2023.

CASTRO-LOPEZ, Adrián; CERVERO, Antonio; GALVE-GONZÁLEZ, Celia; PUENTE, Javier; BERNARDO, Ana B. Evaluating critical success factors in the permanence in Higher Education using multi-criteria decision-making. *Higher Education Research & Development*, v. 41, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07294360.2021.1877631>. Acesso em: 02/08/2023.

CERDEIRA, Luísa M.; ARAÚJO, Nataniel da Vera Cruz Gonçalves. A educação superior em portugal e no brasil: caminhos diferentes entre o público e o privado. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 3, p.

24469-24481, 2021. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/26113>. Acesso em: 02/08/2023.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT. *Ser social*, v. 21, n. 44, p. 134-151, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23485>. Acesso em: 02/08/2023.

CLARK, Giovani; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; MOURA JUNIOR, Carlos Alberto da Silva. O financiamento estudantil no ensino superior privado: uma análise do fundo de financiamento estudantil (FIES) sob a ótica do direito econômico. *Revista Jurídica Eletrônica da UFPI*, v. 7, n. 1, p. 196-213, 2020. Disponível em: <https://comunicata.ufpi.br/index.php/raj/article/view/11746>. Acesso em: 02/08/2023.

CORBUCCI, Paulo Roberto.; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar:* tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 7-12, ago. 2016a. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7066>. Acesso em: 02/08/2023.

CORBUCCI, Paulo Roberto.; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Reconfiguração Estrutural da Educação Superior Privada no Brasil: Nova Fase da Mercantilização do Ensino. In: Texto para discussão. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*. Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2016b, [s. p.]. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7336>. Acesso em: 02/08/2023.

COSTA, Matheus Felisberto.; MÜELLER, Rafael Rodrigo. A democracia racial como fábula e as ações afirmativas como forma de democratização do ensino superior. In: SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO, CONHECIMENTO E PROCESSOS EDUCATIVOS, 2019, Criciúma-SC. Anais Eletrônicos [...]. Criciúma: Ed. UNESC, 2019. Disponível em: <https://www.periodicos.unesc.net/ojs/index.php/seminarioECPE/article/view/5425>. Acesso em: 02/08/2023.

DGEEC – Direção Geral de Estatísticas da Educação e Ciência. *Ensino Superior*. 2021. Disponível em: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/home>. Acesso em: 10/09/2021.

DIAS, Diana; MARINHO-ARAÚJO, Claisy; ALMEIDA, Leandro; AMARAL, Alberto. The democratisation of access and success in higher education: The case of Portugal and Brazil. *Higher Education Management and Policy*, v. 23, n. 1, p. 1-20, 2011. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/education/the-democratisation-of-access-and-success-in-higher-education_hemp-23-5kgglbdlrptg>. Acesso em: 02/08/2023.

DIAS, Sonia Maria Barbosa; COSTA, Silvio Luiz da. A permanência no ensino superior e as estratégias institucionais de enfrentamento da evasão. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 9, n. 17/18, [s. p.], 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/38650%3E>. Acesso em: 02/08/2023.

DONAHOO, Saran. Reflections on race: Affirmative action policies influencing higher education in France and the United States. *Teachers College Record*, v. 110, n. 2, p. 251-277, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/epdf/10.1177/016146810811000205>. Acesso em: 02/08/2023.

ENGRÁCIA, Patrícia; BAPTISTA, João Oliveira. *Percursos no ensino superior:* situação após quatro anos dos alunos inscritos em licenciaturas de três anos. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, 2018.

FAVATO, Maria Nilse.; RUIZ, Maria José Ferreira. REUNI: política para a democratização da educação superior?. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 12, n. 2, p. 448-463, 2018. Disponível em: <https://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/2365>. Acesso em: 02/08/2023.

FEINBERG, Walter. Affirmative action and beyond: A case for a backward-looking gender-and race-based policy. *Teachers College Record*, v. 97, p. 362-399, 2000. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/016146819609700302>. Acesso em: 02/08/2023.

FERES JÚNIOR, J., CAMPOS, L.A., DAFLON, V.T., and VENTURINI, A.C. O conceito de ação afirmativa. In: *Ação afirmativa*: conceito, história e debates [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018, pp. 13-25.

FERNANDES, Ana Claudia R.; OLIVEIRA, Maria Claudia S. Lopes de.; ALMEIDA, Leandro S.; Inclusão no ensino superior de atuação e contributos dos serviços de apoio em Portugal. *Psicologia, Educação e Cultura*, p. 89-105, 2015. Disponível em: <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/40586>. Acesso em: 02/08/2023.

FERREIRA, Elsa Cristina da Costa. *A importância das Instituições de Ensino Superior em Portugal.* Tese (Doutorado em Gestão). Évora: Universidade de Évora, Portugal, 2019. Disponível em: <https://www.proquest.com/openview/04afee68c1cb909232a2f700c14e87db/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2026366&diss=y>. Acesso em: 02/08/2023.

FREITAG, Bruna Elen Borcioni. *Políticas para permanência discente:* implementação e consolidação na UTFPR Campus Pato Branco. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Pato Branco: Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/814>. Acesso em: 03/08/2023.

GARCÍA-ROS, Rafael; PÉREZ-GONZÁLEZ, Francisco; CAVAS-MARTÍNEZ, Francisco; TOMÁS, Joseé M. Social interaction learning strategies, motivation, first-year students' experiences and permanence in university studies. *Psicologia Educacional,* v. 38, n. 4, p. 451-469, 2018. Disponível em: <https://psycnet.apa.org/record/2018-18482-004>. Acesso em: 03/08/2023.

GUERRA, Agercicleiton Coelho; ROCHA, Antônia Rozimar Machado e Rocha Machado Rocha. Reuni no contexto das universidades federais: números, avanços e retrocessos. *Revista Praxis Pedagógica*, Porto Velho, v. 2, n. 2, p. 139-157, 2019. Disponível em: <https://periodicos.unir.br/index.php/praxis/article/view/3306>. Acesso em: 03/08/2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Panorama 2021*. 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 01/10/2021.

INE – Instituto Nacional de Estatística. *Statistics Portugal 2021*. 2021. Disponível em: <https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE>. Acesso em: 01/10/ 2021.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Censo da Educação Superior de 2019*. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 10/09/2021.

KOTTMANN, Andrea; VOSSENSTEYN, Hans; KOLSTER, Renze; VEIDEMANE, Anete; BLASKO, Zsuzca.; BIAGI, Federico; SANCHEZ-BARRIOLUENGO, Mabel. *Social Inclusion Policies in Higher Education:* Evidence from the EU. Overview of major widening participation policies applied in the EU 28. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019. <https://doi.org/10.2760/944713>

LOMBARDO, Emanuela; KANTOLA, Johanna; RUBIO-MARIN, Ruth. De-democratization and opposition to gender equality politics in Europe. *Social politics*: international studies in gender, state & society, v. 28, n. 3, p. 521-531, 2021. <https://doi.org/10.1093/sp/jxab030>

MACEDO, Juliana Cavalcanti; ABRANCHES, Ana de Fátima Sousa. Política de assistência estudantil: repercussões sobre a sua contribuição. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, [s. p.], 2018. Disponível em: <https://scholar.google.com/scholar?cluster=6481363175667055689&hl=pt-PT&as_sdt=0,5>. Acesso em: 03/08/2023.

MELO, Emilly C. P. de; SANTOS, Stefany A. dos; RODRIGUES, Janine M. C.; ARAGÃO, Wilson H. A. Reuni como política de expansão das universidades federais e os cortes do Governo Federal. *Research, Society and Development*, v. 9, n. 12, e39491211400, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/11400>. Acesso em: 03/08/2023.

MOEHLECKE, Sabrina. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. *Educação & Sociedade*, v. 25, p. 757-776, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/b6k4Z7YXkxkyTQzzrpvcpfy/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03/08/2023.

MOLEIRINHO, Marina. *Contributos para a inclusão digital dos estudantes com necessidades educativas especiais no ensino superior a distância:* um estudo exploratório. Dissertação (Mestrado em Pedagogia do Elearning). Lisboa: Universidade Aberta, 2013. Disponível em: <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2930>. Acesso em: 03/08/2023.

MOREIRA, Gláucia de O. FERRARESI, Flávio H.; CARVALHO, Emanuel M.; AMARAL, Eliana. Inclusão social e ações afirmativas no ensino superior no Brasil: para quê? *Revista Educação Superior*, Campinas, [s. v.], [s. p.] 2017. Disponível em: <https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/inclusao-social-e-acoes-afirmativas-no-ensino-superior-no-brasil-para-queij>. Acesso em: 03/08/2023.

MOREIRA, Ildeu C. A inclusão social e a popularização da ciência e tecnologia no Brasil. *Inclusão social*, v. 1, n. 2, [s. p.], 2006. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2017/01/pdf_1bf3da3674_0000022387.pdf>. Acesso em: 03/08/2023.

NASCIMENTO, Paulo A. M. M.; LONGO, Gustavo F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? *Radar:* tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 13-21, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7067>. Acesso em: 03/08/2023.

NEVES, Rodrigo M. das; BANDEIRA, Denise L.; FARENZENA, Nalú. FIES: uma análise crítico-histórica. In: GUILHERME, Willian Douglas (Org.). *Avaliação, políticas e expansão da educação brasileira*. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. p. 89-96, 2019. Disponível em: <https://www.brapci.inf.br/_repositorio/2017/01/pdf_1bf3da3674_0000022387.pdf>. Acesso em: 03/08/2023.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. *Education at a Glance 2019:* Brazil. Paris: OECD Publishing, 2019a. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_BRA.pdf>. Acesso em: 05/10/2021.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. *Education at a Glance 2019:* Portugal. Paris: OECD Publishing, 2019b. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/EAG2019_CN_PRT.pdf>. Acesso em: 05/10/2021.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. *Policy Responses to new forms of work*. Paris: OECD Publishing, 2019c. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0763f1b7-en. Acesso em: 13/10/2021.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. *Education at a Glance 2021*: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>. Acesso em: 13/10/2021.

OLIVEIRA, Manuela; VIEIRA, Carlos; VIEIRA, Isabel. Explaining demand for higher education. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO, PESQUISA E INOVAÇÃO, 2012, Madrid. Proceedings […]. Madrid, Spain: IATED, 2012. Disponível em: <https://dspace.uevora.pt/rdpc/handle/10174/7175>. Acesso em: 05/10/2021.

OLIVEIRA, Mariana L.; SOARES, Swamy; DEUS, Ruy de; NETO, Mello. Desigualdade e juventude: reflexões acerca de critérios adotados pelo plano nacional de assistência estudantil no Brasil. *Revista Lusófona de Educação*, n. 49, p. 115-134, 2020. Disponível em: <https://recil.ensinolusofona.pt/handle/10437/11668>. Acesso em: 05/10/2021.

PAULA, Camila H. de; ALMEIDA, Fernanda M. de. O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras. *Ensaio:* Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 28, p. 1054-1075, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/5pvgF4sGMQsn89ZYSYfWHsh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05/10/2021.

PAULA, Maria de F. C. de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. *Avaliação:* Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 22, n. 2, p. 301-315, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/KYs6H9L5YpppTCZHpHGd8SK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05/10/2021.

PEREIRA, Cláudia; MILAGRE, Cristina; CRUZ, Alejandra. Política integrada e portugueses ciganos. O caso da educação de adultos de 2020-2022. In: CASA-NOVA, Maria Jose. *Educação de Adultos e Comunidades Ciganas:* Políticas e Processos. Lisboa: Estudos OBCIG, p. 47-87, 2022.

PINHEIRO, Daniel C.; PEREIRA, Rafael D.; XAVIER, Wescley S. Impactos das cotas no ensino superior: um balanço do desempenho dos cotistas nas universidades estaduais. *Revista Brasileira de Educação*, v. 26, e260020, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pJbNpfcXxbkPtzwg3CWrSMD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 05/10/2021.

PNUD – Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas. *Perfis dos Países 2021*. 2021. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/countries>. Acesso em: 10/09/2021.

PORDATA. Base de dados sobre Portugal contemporâneo. *Educação*. 2021. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal>. Acesso em: 10/09/2021.

PORTUGAL. *Artigo 45.º do/a Lei Constitucional n.º 1/89* - Lisboa: Diário da República, 1989. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/337/202110131701/73938601/element/diploma>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto de Aprovação da Constituição n.º CRP 1976 de 10-04-1976*. Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 1976. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>. Acesso em: 13/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 11/2020*. Regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2020. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/150509308/details/maximized>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 43/2014*. Cria os cursos técnicos superiores profissionais, como formação superior de curta duração não conferente de grau. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2014. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/571937/details/maximized>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 64/2006*. Regulamenta as provas especialmente adequadas destinadas a avaliar a capacidade para a frequência do ensino superior dos maiores de 23 anos, previstas no n.º 5 do artigo 12.º da Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro (Lei de Bases do Sistema Educativo). Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2006. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/667773/details/maximized>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 65/2018*. Altera o regime jurídico dos graus e diplomas do ensino superior. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 2018. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/116068879/details/maximized>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto-Lei n.º 129/93*. Estabelece os princípios da política de acção social no ensino superior. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 1993. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/129-1993-692654>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Decreto Lei n.º 132/1980*. Define os princípios gerais delimitadores da estrutura dos serviços sociais do ensino superior. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 1980. Disponível em: <https://dre.tretas.org/dre/310/decreto-lei-132-80-de-17-de-maio>. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Despacho n.º 3163/2023*-Regulamenta o processo de atribuição extraordinário e alojamento a estudantes extraordinários. Lisboa: Diário da República, 2023a Disponível em: <https://files.dre.pt/2s/2023/03/049000000/0008200084.pdf>. Acesso em: 03/10/2021.
PORTUGAL. *Lei n.º 5/1973*. Aprova as bases a que deve obedecer a reforma do sistema educativo. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 1973. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/421823/details/maximized?perPage=50&q=educa%C3%A7%C3%A3o+f%C3%ADsica>. Acesso em: 10/09/2021.

PORTUGAL. *Lei n.º 46/1986*. Lei de Bases do Sistema Educativo. Lisboa: Diário da República Eletrônico, 1986. Disponível em: < https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/46-1986-222418 >. Acesso em: 03/10/2021.

PORTUGAL. *Portaria n.º 104/2023*. Regulamenta o Concurso Nacional de Acesso e Ingresso no Ensino Superior Público para a Matrícula e Inscrição no Ano Letivo de 2023. Lisboa: Diário da República, 2023b. Disponível em: <https://files.dre.pt/1s/2023/04/07300/0000300031.pdf>. Acesso em: 03/10/2021.

RAMOS, Géssica P.; ROTHEN, José C.; FERNANDES, Maria Cristina da S. G. Mecanismos de avaliação e regulação da Universidade Federal Brasileira no REUNI: entre a proposta e o contrato. *Revista Internacional de Educação Superior*, v. 6, p. e020015-e020015, 2020. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8655096>. Acesso em: 03/08/2023.

RAWLS, John. *Justiça como equidade:* uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

ROLDÃO, Cristina; ALBUQUERQUE, Adriana; SEABRA, Teresa; MATEUS, Sandra. Afrodescendentes e oportunidades de acesso ao ensino superior. In: CONGRESSO PORTUGUÊS DA SOCIOLOGIA, 2016, Faro. Atas electronicas […]. Faro: Universidade do Algarve, 2016. Disponível em: <https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/23138/1/conferenceobject_33146.pdf>. Acesso em: 03/08/2023.

ROSSETTO, Cristina B. De S.; GONÇALVES, Flávio de O. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. *Dados*, v. 58, p. 791-824, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/KRjfSnXV87vpjDcGd8dtPDy/>. Acesso em: 03/08/2023.

SADOCCO, Rafael R. S.; MOREIRA, Lídia Marcelo; OLIVEIRA JUNIOR, Mariane; TEIXEIRA, Mariane. B. S.; FERRAZ, Elivelton L. S. Is the Quota Law (12.711/12) being effective, efficient and efficacious? An analysis followed by an evaluation proposal in light of the Theory of Managerial Public administration. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 1, p. e51410112078, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/12078>. Acesso em: 03/08/2023.

SCHER, Aline J.; OLIVEIRA, Edson M. Acesso e permanência estudantil na Universidade Federal da Fronteira Sul-Campus Realeza/PR. *Avaliação:* Revista da Avaliação da Educação Superior, v. 25, p. 5-26, 2020. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/7nTzmXCjfKjffj6Cq3bPpfq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03/08/2023.

SEKI, Allan K. Apontamentos sobre a financeirização do ensino superior no Brasil (1990-2018). *Germinal:* Marxismo e educação em debate. v. 13, n. 1, p. 48-71, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/43866>. Acesso em: 03/08/2023.

SILVA, Fernanda C.; CABRAL, Thiago L. O.; PACHECO, Andressa S. V. Evasão ou permanência? Modelos preditivos para a gestão do Ensino Superior. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 28, n. 149, p. 1-32, 2020. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/article/view/5387>. Acesso em: 03/08/2023.

TINTO, Vicent. *Leaving College:* Rethinking the Causes and Cures of Student Attrition. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

TOMEI, Manuela. *Ação afirmativa para a igualdade racial:* características, impactos e desafios. Brasília: OIT, 2005.

TROMBINI, Michelle M. S. L.; ROCHA, Mônica A. da; LIMA, Fernando S. Avaliação do programa REUNI em universidades federais no Brasil. *Humanidades & Inovação,* v. 7, n. 6, p. 91-105, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/2307>. Acesso em: 03 ago. /08/ 2023.

WAINER, Jacques; MELGUIZO, Tatiana. Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. *Educação e Pesquisa*, v. 44, e162807, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/zJMDNRctDcpydfndzTsfq3C/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 ago. /08/ 2023.

Submetido: 21/08/2023
Preprint: 16/08/2023
Aprovado: 03/01/2025

FINANCIAMENTO

Os autores agradecem o apoio financeiro da Coordenação do Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (Brasil), por meio das bolsas 88887.473852/2020-00 e 88887.818638/2023- 00 e da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) (Portugal), por meio da bolsa de investigação UIDB/04007. Agradecem também os comentários e sugestões dos revisores da revista Educação em Revista.

CONTRIBUIÇÃO DAS AUTORAS

Autora 1 - Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.
Autora 2 - Coleta de dados, análise dos dados e escrita do texto.
Autor 3 - Coordenador do projeto. Análise dos dados e escrita do texto.
Autora 4 - Coordenadora do projeto. Análise dos dados e escrita do texto.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o presente artigo.