

Expansão do ensino superior no Brasil de 1995 a 2020: políticas e ações

Márcia Santos Anjo Reis

Luciene Lima de Assis Pires

Resumo

Investigação qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica e documental e na análise estatística dos dados. O recorte temporal de 1995 a 2020 justifica-se por ser o período em que se constata a criação de um conjunto de ações e políticas específicas em âmbito público e privado. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, reestruturou a educação nos diferentes níveis e modalidades e ocasionou impacto na educação superior. Por isso, a análise dos dados inicia-se em 1995, quando o governo brasileiro adotou medidas normativas que fortaleceram a política de expansão da educação superior sob a lógica da diversificação, da diferenciação e da privatização. Essa expansão não é recente, mas a forma como é percebida, encarada e proposta pelos diversos nichos da sociedade modifica-se de acordo com interesses e conjunturas políticas, sociais, culturais e econômicas. Destaca-se que, a partir da segunda metade da década de 1990, a ampliação do número de matrículas e das oportunidades de acesso ao ensino superior deve-se a programas de financiamento federal.

Palavras-chave: acesso ao ensino superior; educação superior; financiamento; privatização.

Abstract

Expanding higher education in Brazil from 1995 to 2020: policies and actions

A qualitative study based on bibliographical and documentary research and statistical analysis of the collected data. The temporal frame spanning from 1995 to 2020 is justified due to being a period when were established several actions and specific policies regarding the expansion of higher education in the public and private scopes. The 1996 National Education Guidelines and Framework Law (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional – LDB) restructured education at different levels and modalities and had an impact on higher education. Therefore, data analysis initiates in 1995, when the Brazilian government adopted normative measures which strengthened the policy of expanding higher education, following a logic of diversification, differentiation, and privatization. Such expansion is not recent, however, the way it is perceived, handled, and proposed by the various niches of society shifts according to political, social, cultural, and economic circumstances and interests. It is observed that, from the mid-1990s onwards, the number of registries and opportunities to access higher education increased, deriving from federal financial programs.

Keywords: access to higher education; higher education; financing; privatization.

46

Resumen

Expansión de la educación superior en Brasil de 1995 a 2020: políticas y acciones

Investigación cualitativa, basada en la investigación bibliográfica, documental y análisis estadístico de datos. El marco temporal de 1995 a 2020 se justifica porque es el período en el que se verifica la creación de un conjunto de acciones y políticas específicas en el ámbito público y privado. La Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional, de 1996, reestructuró la educación en diferentes niveles y modalidades e incidió impacto en la educación superior. Por lo tanto, el análisis de los datos comienza en 1995, cuando el gobierno brasileño adoptó medidas normativas que fortalecieron la política de expansión de la educación superior bajo la lógica de diversificación, diferenciación y privatización. Esta expansión no es reciente, pero la forma en que es percibida, vista y propuesta por los diversos nichos de la sociedad cambia según intereses y coyunturas políticas, sociales, culturales y económicas. Cabe señalar que, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, el aumento en el número de matrículas y oportunidades de acceso a la educación superior se debe a los programas de financiamiento federal.

Palabras clave: acceso a la educación superior; educación superior; financiación; privatización.

1 O sistema de educação superior na sociedade contemporânea

O ensino superior brasileiro traz em sua trajetória histórica um modelo privatista. Mesmo os governos populares se mostraram vinculados aos ideais neoliberais com investimentos públicos na iniciativa privada. Compreender as nuances desse nível de ensino é necessário quando analisamos sua expansão, no período de 1995 a 2020, a qual ocorre categorizada em modelos teóricos semelhantes aos desenvolvidos por Trow (2005) como “o sistema de elite, o sistema de massa e o sistema de acesso universal”.

Reis (2014, p. 47) salienta que Trow (2005) traz mostras da expansão da educação superior – como sistema de educação –, enfatizando dados inter-relacionados, os quais desenvolvem “problemas díspares, acarretando modificações significativas: a taxa de crescimento da matrícula, o tamanho absoluto do sistema e das instituições e a proporção do grupo etário relevante matriculado nas IES¹”.

Para Trow (2005), a análise do crescimento de matrículas, independentemente de a ampliação da matrícula ser de taxa líquida ou bruta, modifica as relações nas comunidades acadêmicas, as quais tendem a pressionar os governos para ações afirmativas. Ao se analisarem as taxas de crescimento – líquida e bruta –, percebe-se que elas provocam mudanças organizacionais nas instituições de ensino e na estrutura curricular de diversos cursos, o que leva à diferenciação e à diversificação institucional. Reis (2014, p. 47) afirma que “a taxa líquida corresponde à relação entre o número de jovens numa dada faixa etária matriculados no ensino superior e o total de jovens da faixa etária considerada”. Já a taxa bruta se baseia no número de alunos matriculados – independentemente da idade – *versus* a quantidade de jovens no grupo etário equivalente (18 a 24 anos).

Reis (2014, p. 47), fundamentada em Trow (2005), afirma que “a origem do processo de transição de uma fase do sistema de educação superior para outra pode ser analisada pelo tamanho do sistema, ou seja, pela ampliação de matrículas efetivadas de determinada faixa etária pertinente (jovens entre 18 e 24 anos)”. Para Trow (2005), quando 15% do grupo de jovens entre 18 e 24 anos são acolhidos, caracteriza-se o sistema de elite, se 16% a 50% são atendidos, representa-se o sistema de massa, e, se 50% são acolhidos, constitui-se o sistema universal. Só se considera que ocorreu a materialização do sistema de massa quando se englobam acima de 30% das matrículas do grupo etário pertinente.

Tendo como parâmetro a categorização do sistema de educação superior proposto por Trow (2005), analisa-se, a seguir, a expansão do ensino superior brasileiro no período de 1995 a 2020.

¹ Instituições de ensino superior.

2 A educação superior brasileira

As análises aqui apresentadas tiveram como parâmetro os dados quantitativos relacionados às matrículas, nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) – 1995-2002, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) – 2003-2010, Dilma Rousseff (Dilma) – 2011-2016, Michel Temer (Temer) – 2016-2018, e Jair Messias Bolsonaro (Bolsonaro) – 2019-2022, que expressam parte da dimensão da realidade brasileira, articulando-as com a análise referente às alterações geradas em todo o sistema de ensino superior, entre 1995 e 2020, avaliando as políticas educacionais que influenciaram a expansão do ensino superior no Brasil no período. Os governos foram analisados à luz dos estudos teóricos apresentados até junho de 2022.

Reis (2014), ancorada em Brentani e Cruz (2011), afirma que a taxa bruta parece ser um indicador para a análise da educação superior brasileira. Para os autores,

a taxa bruta indica que o país forma mais pessoas no ensino superior e aumenta, assim, o nível de escolaridade da população adulta, que é, de fato, o fator mais relevante em termos de qualificação da mão de obra e da elevação do nível de escolarização da população. (Brentani; Cruz, 2011, p. 2, *apud* Reis, 2014, p. 49).

Sendo assim, optou-se por fazer uma análise com base nos dados da taxa bruta e da taxa líquida de matrícula na educação superior expostos na Tabela 1.

48

Examinando a educação superior no governo FHC, Reis (2014) afirma que a porcentagem da população matriculada (taxa bruta) cresceu impulsionada por um conjunto de políticas do governo federal até atingir o patamar de 15,1% em 2002 (Tabela 1). Segundo ela – fundamentada em Dourado (2008) –, ocorreu no Brasil um processo de diferenciação e diversificação institucionais que foi naturalizado, visto que,

após 1995, no País, por meio das mudanças nas políticas e na gestão da educação superior, é responsável pela expansão, consolidando a atuação do ensino privado. Assim como ocorreu expansão na taxa bruta das matrículas no governo FHC, observa-se também o crescimento na taxa líquida, que passou de 5,8% em 1995 para 9,6% em 2002, um aumento de 3,8%, inferior ao crescimento da taxa bruta, que foi de 5,8%. Os dados evidenciam que um grande número de pessoas acima de 18 a 24 anos está procurando formação em nível superior. (Reis, 2014, p. 53).

Em função desses percentuais, voltamos a Trow (2005) e, tendo como parâmetro a dimensão dos sistemas por ele definido, bem como os dados da taxa líquida expressos na Tabela 1 no período de 1995 a 2020, pode-se assegurar como elitista o sistema de educação superior brasileiro.

Tabela 1 – População de 18 a 24 anos, matrícula bruta em educação superior na graduação, taxa bruta e taxa líquida – Brasil – 1995-2020

Ano	População de 18 a 24 anos	Matrícula bruta em graduação	% População matriculada Taxa bruta	Taxa líquida
1995	18.737.006	1.759.703	9,3	5,8
1996	19.491.000	1.868.529	9,6	5,8
1997	19.634.957	1.945.615	9,9	6,2
1998	20.350.699	2.125.958	10,4	6,7
1999	20.977.857	2.369.945	11,3	7,4
2000	23.365.185	2.694.245	11,5	7,3
2001	22.940.218	3.030.754	13,2	8,7
2002	23.098.462	3.479.913	15,1	9,6
2003	23.371.702	3.887.022	16,6	10,5
2004	24.072.318	4.163.733	17,3	10,4
2005	24.405.518	4.453.156	18,2	11,1
2006	24.285.000	4.676.646	19,2	12,4
2007	23.845.000	4.880.381	20,1	13,0
2008	23.242.000	5.080.056	21,8	13,6
2009	23.034.321	5.954.021	22,2	13,7
2010	23.878.190	6.379.299	26,7	13,9
2011	22.497.453	6.739.689	27,8	14,6
2012	22.305.000	7.037.688	32,8	16,6
2013	22.314.000	7.305.977	33,3	17,1
2014	21.962.000	7.828.013	35,1	18,2
2015	22.214.000	8.027.297	36,9	19,3
2016	22.436.000	8.048.701	40,7	20,7
2017	22.855.000	8.286.663	40,3	19,9
2018	22.634.000	8.450.755	44,3	21,8
2019	22.068.000	8.603.824	44,4	21,5
2020	23.719.091 ⁽¹⁾	8.680.354	45,1	20,8

Fonte: Elaboração própria com base em Reis (2014, p. 50) para os dados de 1995-2010; para o período 2011-2020, os dados foram extraídos da *Sinopse estatística da educação superior* (Brasil. Inep, [s. d.] e da *Pnad contínua* (IBGE. Pnad [s. d.]).

(1) Previsão calculada pelas autoras no Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra).

Ao final do governo FHC, segundo mandato, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE/2001), com o qual acreditava-se que o cumprimento das metas estabelecidas traria para a educação brasileira novos caminhos. No entanto, não foi o que ocorreu. Dourado (2011), ao analisar o atendimento das metas definidas no PNE/2001, afirma que ele se configurou como um planejamento meramente formal, visto que mecanismos concretos de financiamento não foram pensados/

implementados. A quase ausência de financiamento fez com que as metas não se materializassem como esperado. Há de se observar, por exemplo, a Meta 1, que definia: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos” (Brasil. Lei nº 10.172, 2001, item 4.3, Meta 1). Ao se avaliar o cumprimento dessa meta, pelos dados da Tabela 1 referentes à taxa líquida no ano de 2011 (14,6%), verifica-se que a educação superior brasileira permaneceu no sistema de elite definido por Trow (2005). No mesmo sentido de análise empregado por Dourado (2008), constata-se de maneira específica o não cumprimento da Meta 7: “instituir programas de fomento para que as instituições de educação superior constituam sistemas próprios e sempre que possível nacionalmente articulados, de avaliação institucional e de cursos [...]” (Brasil. Lei nº 10.172, 2001, item 4.3, Meta 7).

De 2003 a 2010, durante o governo Lula, observou-se o crescimento contínuo da porcentagem de população matriculada (taxa bruta), passando de 16,6% em 2003 para 26,7% em 2010, um aumento de 10,1% (Tabela 1). Corroboramos a análise desenvolvida por Reis (2014, p. 54) ao afirmar que se ponderando “a taxa bruta de matrículas de 26,7%, há um número representativo da população fora da faixa etária de 18 a 24 anos que retomou os estudos no Brasil”. Considerando-se o modelo teórico de Trow (2005), o Brasil, em 2010, com a taxa líquida de 13,9%, permanece como sistema de educação superior de elite, tendo em vista que a porcentagem de população matriculada não ultrapassou 15%.

A presidente Dilma iniciou seu primeiro governo quando estava em vigor a fase II de expansão da educação superior – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni (Brasil. Decreto nº 6.096, 2007). A expansão da fase I ocorreu no governo Lula. Segundo Lima e Cunha (2020, p. 9), “ao mesmo tempo que se efetivava o segundo ciclo, [...] iniciou-se o terceiro, de 2008 a 2013, que dizia respeito à expansão e integração regional e internacional. [...] esta última fase de expansão esteve pautada na criação de instituições federais em locais estratégicos do País”. Os autores destacam que a relação aumento de vagas/concluintes do processo de expansão não ocorreu como previsto:

[...], os dados do Inep demonstram que, de 2007 a 2012, o número de vagas no setor público federal passou de 155.040 para 283.445, um crescimento de 83,0%; o de matrículas passou de 615.542 para 985.202, um aumento de 60,1%. No que se refere ao número de concluintes, este passou de 89.257 para 96.270, um crescimento de aproximadamente 8,0%. (Lima; Cunha, 2020, p. 10).

Esse resultado é pouco satisfatório quando se analisam os investimentos realizados pelo governo federal, o que “pode estar relacionado ao aumento da evasão e de permanência prolongada que tem se intensificado nos últimos anos na educação superior” (Lima; Cunha, 2020, p. 10). Para os autores, é inegável a expansão observada no acesso à educação superior, pois “os dados [de 2019] do Inep destacam que, de 1995 a 2018, o número de estudantes matriculados em cursos de graduação presenciais e a distância elevou-se de modo expressivo, passando de 1.759.703 para 8.450.755, um crescimento de 380,2%” (Lima; Cunha, 2020, p. 15).

Ao se verificar a questão dos investimentos públicos no ensino superior, segundo Chaves, Reis e Guimarães (2018), a análise da execução dos recursos orçamentários da União demonstra que o governo federal ampliou o espaço de valorização do capital quando destinou recursos públicos aos grandes grupos financeiros/educacionais, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (Prouni), privilegiando o pagamento da dívida pública. Para os autores, o ajuste fiscal é o elemento estruturante desse processo.

Amaral (2016, p. 725) chama a atenção para o número de vagas não preenchidas nas instituições e os “indícios de que a população brasileira está atingindo um limite no qual não é mais possível às famílias financiarem uma educação superior para os seus jovens”.

Zanardini e Rodrigues (2016, p. 358), analisando o governo Dilma, relatam que a presidente reafirmou “a continuidade das políticas educacionais encaminhadas durante os governos anteriores. Sobretudo, com ênfase na construção e interiorização de universidades federais para a expansão do acesso, e a implantação do programa ‘Ciência sem Fronteiras’”. Para eles, os governos Lula e Dilma seguiram as políticas do Banco Mundial, o que impactou a qualidade do ensino superior,

[...] já que o investimento em pesquisa ficou atrelado ao que sugere o mercado financeiro, pois, de acordo com esse pressuposto, as universidades que produzem pesquisa de extensão não realizarão pesquisa, e sim, o que tem sido chamado de “inovação tecnológica” ou pesquisa de desenvolvimento, o que necessariamente não implica uma produção de conhecimento relevante. (Zanardini; Rodrigues, 2016, p. 366).

Ferreira (2019, p. 265), também observando os governos Lula e Dilma, afirma que, em 2016,

[...] o Brasil totalizou 2.407 IES, sendo 2.111 instituições privadas e somente 296 públicas. As IES privadas ofertavam 23.824 cursos de graduação presencial/distância com 6.058.623 (75,3%) de alunos matriculados e as IES públicas ofertam 10.542 cursos de graduação presencial/distância com 1.990.078 (24,7%) de matrículas (Inep, 2017). Destaca-se que, para cada 4 estudantes de graduação, 3 frequentam uma instituição privada.

No *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*, consta que, “entre 2004 e 2014, o crescimento total de matrículas nos cursos de graduação foi de 3,6 milhões. No segmento público, o crescimento das matrículas foi de 746,7 mil, representando apenas 20,7% do crescimento total” (Brasil. Inep. Dired, 2016, p. 296).

Ferreira (2012, p. 468) afirma também que as políticas para o ensino superior no governo Dilma enfatizaram “inovação, empreendedorismo, competitividade, formação e atração de capital humano, mobilidade internacional, universidade como agente de desenvolvimento econômico e social”, parâmetros que deveriam ser incorporados pelas universidades.

Os dados da Tabela 1, do governo Dilma, demonstram que houve expansão tanto na taxa bruta quanto na taxa líquida das matrículas, como ocorreu desde 1995. A taxa bruta passou de 27,8% em 2011 para 40,7% em 2016, um crescimento de

12,9%; já o crescimento na taxa líquida foi de 6,1%, passando de 14,6% em 2011 para 20,7% em 2016. Tendo em conta o tamanho do sistema definido por Trow (2005), pode-se afirmar, com base nos dados da taxa líquida (Tabela 1), que a partir de 2012 o sistema de educação superior passou a ser de massa ao atingir a taxa de 16,6%. Considera-se que o início do sistema de massa, para ser de todo materializado, deve acolher acima de 30% das matrículas do grupo etário relevante.

Nos anos posteriores ao *impeachment* de Dilma, as ações do governo Temer foram norteadas pela proposta de um novo regime fiscal no País que inviabilizou ações de expansão. Segundo Ferreira (2019), Temer governou com políticas claramente privatistas.

No governo Temer, com base no modelo teórico de Trow (2005), pode-se inferir, de acordo com dados da Tabela 1, que ocorreu uma pequena oscilação na taxa líquida: em 2016 era 20,7%, caiu para 19,9% em 2017, seguida de crescimento, atingindo 21,8% em 2018, o que representa sistema de massa em fase inicial, tendo em vista que a porcentagem de matrículas não alcançou 30%, índice em que se considera materializado o sistema de massa.

Bolsonaro assumiu a presidência do Brasil em 2019 com ataques à ciência e às universidades, alegando que a educação estava falida em função do discurso ideológico das instituições. Segundo Silva Júnior e Fargoni (2020, p. 19), o governo projetou “a culpa nos atores sociais que mais se engajam e cobram por medidas satisfatórias para o crescimento educacional no País [...], sobrepondo o discurso religioso e esotérico acima da ciência”.

Como vimos, a educação superior brasileira tem seu crescimento historicamente alicerçado nas instituições privadas, o que, segundo Duarte e Lima (2022, p. 10), ocorre “caracterizando um eixo estruturante desta política no capitalismo dependente e evidenciando um processo que terá novas expressões na década de 1990 e nas duas primeiras décadas do novo século”. Para as autoras, o “fortalecimento do setor privado realizado pela autorização de funcionamento das IES privadas e de alocação direta e indireta do fundo público fez com que parte significativa das matrículas fosse mantida neste setor” (Duarte; Lima, 2022, p. 12).

Nesse contexto, o governo federal apresentou o Programa Universidades e Institutos Empreendedores e Inovadores (Future-se), cujo foco

encontra-se na comercialização da produção acadêmica das instituições federais de ensino e na apropriação dos patrimônios dessas instituições, transferindo-os para os fundos, organizados pelas fundações privadas e capitalizando-os no mercado financeiro. (Duarte; Lima, 2022, p. 17).

Silva (2019, p. 93, grifos do autor) analisa o Future-se e afirma que há uma “ideologia da globalização” estruturada no neoliberalismo flexível

[...] que pode ser definido enquanto determinação objetiva e subjetiva de um novo ciclo de acumulação, em um cenário de *crise estrutural do capital* e de objetivização plena do capital-imperialismo, no e a partir do qual se constituiu uma plutocracia-oligarquia rentista-financista mundializada.

Para driblar a inconstitucionalidade do programa Future-se, estabeleceu-se que a adesão seria voluntária, mas “os repasses de recursos públicos estariam condicionados à adesão, pressionando as instituições a aderirem de forma coercitiva, sob pena de estrangulamento financeiro” (Silva, 2019, p. 102-103). O autor destaca que a principal questão do Future-se está na concepção de modelo institucional, pois, “em nenhum momento, discute de forma objetiva a questão da sustentabilidade financeira, tampouco, perpassa sobre os problemas quantitativos e qualitativos das Ifes”² (Silva, 2019, p. 108).

No governo Bolsonaro, constata-se que a taxa bruta passou de 44,4% em 2019 para 45,1% em 2020, dando continuidade ao crescimento (Tabela 1). A taxa líquida de matrículas sofreu decréscimo: em 2018 (governo Temer), era de 21,8%; em 2019, teve uma pequena redução, atingindo 21,5%, e continuou diminuindo, alcançando 20,8%. Apesar da redução da taxa líquida, permanece o sistema de massa em fase inicial, como nos governos Dilma e Temer.

Tendo como referência a *Sinopse Estatística da Educação Superior* nos anos de 1995 e 2020, verifica-se que o número de IES cresceu 175%, passando de 894 em 1995 para 2.456 em 2020. Ao se analisar o crescimento das instituições públicas, constata-se que estas cresceram 226%, passando de 210 em 1995 para 684 em 2020. As instituições particulares cresceram 608%, passando de 304 em 1995 para 2.152 em 2020. (Brasil. Inep. Sinopse... 1995, 2020).

No que se refere ao número de matrículas, tem-se em 2005 um quantitativo de 1.759.703 matriculados, sendo 700.540 em instituições públicas e 1.059.163 em instituições particulares. Em 2020, há 5.574.551 matriculados, sendo 1.789.980 em instituições públicas e 3.755.571 em instituições privadas. A análise desses dados revela um crescimento de 316,79% no número de matrículas, sendo 255,51% de aumento em instituições públicas e 354,57% em instituições privadas.

Sabe-se que esse dado por si só não caracterizaria um modelo privatista da educação superior no País; no entanto, vários autores corroboram essa ideia: Mancebo, Vale e Martins (2015); Mertzig, Mendonça e Costa (2021); Santos e Chaves (2020); Silva Júnior e Sguissardi (2005); Moraes e Gomes (2009); Campos *et al.* (2021).

Segundo Mancebo, Vale e Martins (2015, p. 34), “em um contexto internacional marcado pela mundialização econômica e pelas políticas neoliberais, pode-se detectar dois movimentos interligados, que apontam para a privatização da educação superior, acarretando graves consequências para a formação superior, para a produção do conhecimento e da cultura e para o trabalho docente”. As autoras afirmam que, além do crescimento no número de instituições e de matrículas na rede pública, há um crescimento imensurável no número de instituições particulares e de matrículas nessas instituições de ensino financiadas com verbas públicas, como ocorre no Prouni e no Fies.

Outros autores debatem a questão da privatização da educação superior, e, como Silva Júnior e Sguissardi (2005, p. 19), quando analisam a reforma desse nível de ensino, também afirmam:

² Instituições federais de ensino superior.

Se o financiamento tiver sua origem em políticas públicas de oferta formuladas de acordo com um orçamento produzido segundo uma racionalidade diferente da que deu origem ao poder político e ao Estado [...] a identidade da instituição universitária estará comprometida na sua capacidade de crítica institucional de seu tempo histórico.

Eles defendem o financiamento da educação superior como investimento político público e social que deverá contribuir para a soberania da nação.

Mertzig, Mendonça e Costa (2021, p. 3) também analisam a privatização da educação superior no Brasil, presente nos “constantemente embates entre os setores público e o privado por meio de contínuas reformulações políticas que, cada vez mais, cedem ao mercado o controle de grande parte da educação de nosso País”. Segundo as autoras, as mudanças articuladas desde a década de 1990 indicam certa permissividade na legislação brasileira, como parte de um “pacote que cede, cada vez mais ao setor privado, a oferta dos serviços que são de responsabilidade do Estado, levando o consenso público ao discurso da ineficiência das universidades públicas e a necessidade de sua privatização” (p. 12).

Em uma perspectiva semelhante, Santos e Chaves (2020, p. 5) salientam o Prouni e o Fies como políticas de parceria entre o Estado e as instituições privadas, ancoradas no “discurso de promoção do acesso, da permanência na graduação e do fortalecimento do sistema de ensino superior”. Para eles, o Fies é um dos programas implantados objetivando o fortalecimento das instituições privadas da educação superior e a flexibilização da legislação, que em 2010 trouxe como resultado “uma explosão no número de financiamentos concedidos [que] contribuíram [...] para o aumento nos valores das mensalidades [...] o Fies se caracterizou como o grande negócio da educação, em uma escala sem precedentes” (Santos; Chaves, 2020, p. 5). No que se refere ao Prouni, os autores defendem que o programa “foi criado para mitigar os custos operacionais e as despesas fixas das IES privadas, socorrendo-as do quadro caótico” (Santos; Chaves, 2020, p. 5).

Moraes e Gomes (2009) também analisam a expansão da educação superior nos governos FHC e Lula, fundamentados no modelo defendido por Trow (2005). Eles afirmam que a educação superior brasileira passava do sistema de elite para o sistema de massa e mostram que o Prouni teve impacto direto na expansão do setor privado, visto que as análises dos dados desse nível “demonstram de forma clara que a transição do sistema de elite para o sistema de massa no Brasil processou-se, por um lado, por meio do crescimento do setor privado, que passa a constituir-se como setor hegemônico no tocante ao volume de matrículas” (Moraes; Gomes, 2009, p. 7). Afirmam, ainda, que o sistema de elite já se encontra delineado no Brasil, mas foi remodelado, fazendo emergir momentaneamente o sistema de massa, e ressaltam que o cenário brasileiro não indica o sistema de acesso universal.

Para as análises aqui apresentadas, é importante trazer para o debate Campos *et al.* (2021), os quais expõem estudos realizados sobre o acesso à educação superior tendo como parâmetro a Estratégia 12.20 da Meta 12 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE/2014) e como foco o Prouni. Eles afirmam que a educação superior brasileira se constituiu, por vezes, sem perspectiva de acesso para toda a sociedade

e sem ações adequadas para “pensar nos avanços necessários e possíveis para o desenvolvimento do País” (Campos *et al.*, 2021, p. 6). Com isso, negligenciaram-se os anseios de determinadas classes sociais – aquelas marginalizadas historicamente –, deixando-se de acolher as pretensões da qualidade almejada. No entanto, apontam o Prouni como elemento importante para garantir o acesso à educação superior.

Diante do exposto, pode-se afirmar que mudanças vêm sendo articuladas na educação superior desde a década de 1990. De 1995 a 2012, manteve-se o sistema de elite. A partir de 2011, começou a surgir o sistema de massa, que não se efetivou. O sistema de educação brasileiro, no que se refere a esse nível de ensino, traz a característica de incentivo à privatização. De FHC a Bolsonaro, dois governos neoliberais, passando por governos considerados populares, as instituições privadas de ensino superior foram financiadas com verbas públicas.

Considerações finais

A expansão da educação superior no Brasil decorre, principalmente, das políticas nacionais, sobretudo após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Brasil, Lei nº 9.394, 1996). Os dados evidenciam que o sistema de educação superior, a partir da segunda metade da década de 1990, ampliou o número de matrículas e expandiu as oportunidades de acesso, o que se deu por meio de programas de financiamento federal.

Com base no modelo desenvolvido por Trow (2005), e considerando a característica do tamanho do sistema desde o crescimento de matrículas efetivadas de jovens entre 18 e 24 anos, o Brasil, de 1995 até 2011, apesar das políticas adotadas nos governos FHC e, sobretudo, nos governos Lula e no primeiro ano do governo Dilma, apresenta-se na fase do sistema de elite, acolhendo em 2011 a taxa de matrícula líquida de 14,6% do grupo etário relevante. O crescimento da taxa bruta de matrículas em 2011 atingiu 27,8%, o que indica o aumento do número de pessoas no ensino superior e do nível de escolaridade da população adulta, mantendo-se no sistema de elite. A partir de 2011, começou a emergir a fase do sistema de massa, após propostas feitas e materializadas nos governos citados.

O primeiro ano em que a taxa de matrícula líquida atendeu mais de 16% da população estudantil de 18 a 24 anos foi 2012, no governo Dilma, quando atingiu a taxa de 16,6%, o que representava o caminho para o sistema de massa.

De 2012 a 2016, a taxa de matrícula líquida do ensino superior foi ampliando-se, passando de 16,6 % para 20,7%; em 2017, desceu para 19,9%; em seguida, em 2018, cresceu, atingindo 21,8%; em 2019, teve um pequeno declínio, alcançando 21,5% (Tabela 1). É importante salientar que, apesar da ampliação do número de matrículas, o sistema de massa não se materializou, logo não se conseguiu atingir a Meta 1 do PNE/2001, que era: “prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos”.

No que se refere ao PNE/2014, salienta-se que, entre as estratégias previstas sobre o acesso à educação superior, o Prouni e o Fies desempenharam o papel de facilitadores; no entanto, em contrapartida, contribuíram para o fortalecimento das instituições privadas de ensino.

Verificou-se, assim, que a educação superior brasileira no período analisado – 1995 a 2020 – manteve-se no sistema de elite. Há de se considerar o pequeno ensaio para o sistema de massa; entretanto, este não se concretizou.

Para efetivar o fortalecimento das instituições públicas e sua democratização, é preciso ampliar os recursos destinados à educação pública nacional; acredita-se que o caminho seja por meio da elevação dos atuais percentuais do produto interno bruto (PIB).

Referências bibliográficas

AMARAL, N. C. A educação superior brasileira: dilemas, desafios e comparações com os países da OCDE e do BRICS. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 66, p. 717-736, jul./set. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

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). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007. Seção 1, p. 7.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da educação superior 2020*. Microdados 1995-2020 em tabela Excel. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2008*. Brasília, DF: Inep, 2010.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Censo da Educação Superior: notas estatísticas: 2016*. [Brasília, 2017?]. Documento online. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estudos Educacionais (Direde). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: https://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf. Acesso em: 4 abr. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sinopse estatística da educação superior*. Microdados em tabela Excel por ano – de 1995 a 2021. [s.l., s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-superior-graduacao>. Acesso em: 4 abr.2023.

BRENTANI, R. R.; CRUZ, C. H. B. (Coord.). *Indicadores de ciência, tecnologia e inovação em São Paulo 2010*. São Paulo: Fapesp, 2011. 2 v.

CAMPOS, I. M. B. M. et al. Prouni: uma análise da Estratégia 12.20, da Meta 12, do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para aumentar o acesso à educação superior. *Fineduca: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, n. 16, p. 1-18, 2021.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. *Acta Scientiarum: Education*, Maringá, v. 40, n. 1, e37668, jan./mar. 2018.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas*. 2. ed. Goiânia: UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011. p. 17-59.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação superior a distância: novos marcos regulatórios. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104 especial, p. 891-917, out. 2008.

DUARTE, J.; LIMA, K. Fascistização e educação superior: o futuro da universidade pública em xeque. *Argumentum*, Vitória, v. 14, n. 1, p. 7-25, jan./abr. 2022.

FERREIRA, S. Reformas na educação superior: de FHC a Dilma Rousseff (1995-2011). *Linhas Críticas*, Brasília, DF, v. 18, n. 36, p. 455-472, maio/ago. 2012.

FERREIRA, S. As políticas de expansão para educação superior dos governos do Partido dos Trabalhadores (2003-2016): inclusão e democratização? *Educação Unisinos*, São Leopoldo, v. 23, n. 2, p. 257-272, abr./jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). *Pnad contínua*. [2011-2020]. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnadc/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Sistema IBGE de Recuperação Automática (Sidra). *Projeção da população*. [S. l., s. d.]. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/7358>. Acesso em: 15 mar. 2022.

LIMA, T.; CUNHA, M. A educação superior no Brasil contemporâneo (1995-2016): uma análise dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 14, n. 28, p. 1-21, jun. 2020.

MANCEBO, D.; VALE, A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil: 1995-2010. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015.

MERTZIG, P. L. L.; MENDONÇA, C. T. M.; COSTA, M. L. F. Políticas públicas para a educação no Brasil: do terceiro setor ao processo de privatização do ensino superior. *Eccos: Revista Científica*, São Paulo, n. 59, e10781, out./dez. 2021.

MORAES, K. N.; GOMES, A. M. *Expansão da educação superior no governo FHC e Lula: transição para um sistema de massa?*. [Goiânia], 2009. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/1.3.__27_.pdf. Acesso em: 13 mar. 2022.

REIS, M. S. A. *Expansão e interiorização da educação superior: o caso singular do município de Jataí-GO*. 2014. 415 f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SANTOS, A. V.; CHAVES, V. L. J. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, e241276, 2020.

SILVA, M. L. Future-se S. A.: o "programa bolsonarista" para as instituições federais de ensino superior (Ifes). *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, Salvador, v. 11, n. 3, p. 88-122, dez. 2019.

SILVA JÚNIOR, J. R.; FARGONI, E. H. E. Bolsonarismo: a necropolítica brasileira como pacto entre fascistas e neoliberais. *Reveduc: Revista Eletrônica de Educação*, [S. l.], v. 14, e4533133, jan./dez. 2020.

SILVA JÚNIOR, J. R.; SGUISSARDI, V. A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público? *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 29, p. 5-28, maio/ago. 2005.

TROW, M. *Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII*. California, 2005. Available in: <http://repositories.cdlib.org/igs/WP2005-4>. Access in: 22 Mar. 2023.

ZANARDINI, I. M. S.; RODRIGUES, F. O. A educação superior nos governos Lula e Dilma: compreensão dos pesquisadores. *Argumentos Pró-Educação*, Pouso Alegre, v. 1, n. 3, p. 353-369, set./dez. 2016.

Márcia Santos Anjo Reis, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora aposentada dessa instituição e professora no Programa de Pós-Graduação em Educação para Ciências e Matemática do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), *campus* de Jataí.

marciasareis@gmail.com

Luciene Lima de Assis Pires, doutora em Educação pela Universidade Federal de Goiás (UFG), é professora aposentada do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás (IFG), *campus* de Jataí, onde atua no Programa de Pós-Graduação em Educação para Ciências e Matemática, e professora visitante no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Jataí (UFJ).

lucieneapires@gmail.com

Recebido em 25 de agosto de 2022

Aprovado em 28 de fevereiro de 2023