

A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: A HISTÓRIA DE UMA EXPERIÊNCIA LENTA E INACABADA

LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL: LA HISTORIA DE UNA EXPERIENCIA LENTA E INCONCLUSA

THE DEMOCRATIZATION OF HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: THE STORY OF A SLOW AND UNFINISHED EXPERIENCE



Fabiano Quadros RÜCKERT¹
e-mail: fabiano.ruckert@ufms.br



José Augusto Albuquerque RABELO²
e-mail: jose.rabelo@ufms.br



Luryan Silva FERNANDEZ³
e-mail: luryan.fernandez@ufms.br

Como referenciar este artigo:

Rückert, F. Q., Rabelo, J. A. A., & Fernandez, L. S. (2026). A democratização do ensino superior no Brasil: a história de uma experiência lenta e inacabada. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 30, e026006. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v30i00.21003>.



| Submetido em: 25/01/2026
| Revisões requeridas em: 10/02/2026
| Aprovado em: 22/02/2026
| Publicado em: 18/03/2026

Editor: Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

Editor Adjunto Executivo: Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

¹ Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Mestre e doutor em História (UNISINOS). Professor adjunto na UFMS. Bolsista Produtividade do Fundect-CNPq e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS, Câmpus do Pantanal.

² Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFMS, Campus Pantanal. Mestre em Letras (UFMS). Professor voluntário do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul (IFMS).

³ Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Educação (CPAN-UFMS). Mestra em Educação (UFMS) Professora na Rede Municipal de Educação de Corumbá-MS.

RESUMO: O artigo aborda a expansão do Ensino Superior no Brasil no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. A partir de uma revisão bibliográfica centrada no papel do poder público e do setor privado na ampliação da oferta de matrículas, apresentamos uma reflexão crítica sobre a democratização do Ensino Superior. A revisão foi baseada no banco de dados da Scientific Electronic Library Online (SciELO) e contemplou um conjunto inicial de 08 artigos publicados entre 2020 e 2025. O conjunto de textos revisados foi ampliado com a incorporação trabalhos acadêmicos que foram publicados antes de 2020. No plano teórico, concedemos especial atenção às considerações de Dubet a respeito da meritocracia e das desigualdades e destacamos as pesquisas de Barbosa sobre a estratificação horizontal no Ensino Superior. Os resultados indicam que as mudanças ocorridas no Ensino Superior no Brasil configuram uma democratização incompleta e marcada pela persistência de assimetrias.

PALAVRAS-CHAVE: Ensino Superior. Expansão das matrículas. Desigualdades. Democratização.

RESUMEN: Este artículo aborda la expansión de la Educación Superior en Brasil en el periodo posterior a la promulgación de la Constitución Federal de 1988. A partir de una revisión bibliográfica centrada en el papel de los sectores público y privado en la expansión de la matrícula, presentamos una reflexión crítica sobre la democratización de la Educación Superior. La revisión se basó en la base de datos Scientific Electronic Library Online (SciELO) e incluyó un conjunto inicial de 8 artículos publicados entre 2020 y 2025. El conjunto de textos revisados se amplió para incluir trabajos académicos publicados antes de 2020. Teóricamente, prestamos especial atención a las consideraciones de Dubet sobre meritocracia y desigualdades, y destacamos la investigación de Barbosa sobre la estratificación horizontal en la Educación Superior. Los resultados indican que los cambios ocurridos en la Educación Superior en Brasil constituyen una democratización incompleta, marcada por la persistencia de asimetrías.

PALABRAS CLAVE: Educación superior. Expansión de la matrícula. Desigualdades. Democratización.

ABSTRACT: This article addresses the expansion of Higher Education in Brazil in the period following the promulgation of the 1988 Federal Constitution. Based on a literature review focused on the role of the public and private sectors in expanding enrollment, we present a critical reflection on the democratization of Higher Education. The review was based on the Scientific Electronic Library Online (SciELO) database and included an initial set of 8 articles published between 2020 and 2025. The set of reviewed texts was expanded to include academic works published before 2020. Theoretically, we pay special attention to Dubet's considerations regarding meritocracy and inequalities, and highlight Barbosa's research on horizontal stratification in Higher Education. The results indicate that the changes that have occurred in Higher Education in Brazil constitute an incomplete democratization marked by the persistence of asymmetries.

KEYWORDS: Higher education. Expansion of enrollments. Inequalities. Democratization.

INTRODUÇÃO

A viabilidade de uma análise sobre a democratização do Ensino Superior no Brasil no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) implica a distinção entre Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e privadas. A distinção é necessária porque o processo de ampliação de matrículas para cursos de nível superior ocorreu tanto no setor privado, quanto no setor público.

Em 2021, o Censo da Educação Superior registrou 8,9 milhões de matrículas; deste total, 76,9% estavam alocadas em instituições privadas. O mesmo Censo registrou 2.261 instituições privadas e 313 públicas (Brasil, 2021). Os números coletados pelo governo em 2021 refletem um processo de crescimento desproporcional entre as IES privadas e as IES públicas. Este processo já estava em curso no período do Regime Civil-Militar (Cunha, 2000); fortaleceu-se no período das reformas neoliberais do governo Fernando Henrique Cardoso (Carvalho, 2011; Cunha, 2003;) e intensificou-se neste primeiro quarto do século XXI (Assis & Oliveira, 2023; Carvalho, 2013). Segundo Mancebo et al. (2015, p. 35):

entre 1995 e 2010, ocorreu no Brasil um crescimento no número total de matrículas da ordem de 262,52%. Todavia, indiscutivelmente, o que mais se expandiu no período foram as matrículas nas instituições privadas, que tiveram um crescimento da ordem de 347,15%, enquanto na rede pública o aumento foi apenas de 134,58%.

Parte do acentuado crescimento apontado pelos autores foi consequência da política de aplicação de recursos públicos nas IES privadas — uma política que foi intensificada por meio de programas como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), dentre outros. Contempladas com um volume expressivo de recursos públicos, no transcurso das últimas décadas, as IES também foram beneficiadas pela política de diversificação dos Cursos de Graduação e pela implantação de Cursos na modalidade Educação à Distância (EaD). Em ambos os casos, o uso de recursos públicos para o fortalecimento das IES provocou debates entre adeptos e críticos desta prática.

Na bibliografia sobre as políticas de Ensino Superior no Brasil existe uma ampla discussão sobre o papel do financiamento público na expansão das IES privadas. Entre as diversas pesquisas que abordam esta discussão, destacamos a tese de Cristina Helena Almeida de Carvalho, intitulada *A política pública para a educação superior no Brasil (1995–2008): ruptura e/ou continuidade?* (Carvalho, 2011); a tese de Aline Rodrigues Alves Rocha, intitulada

Políticas Expansionistas e a dualidade educacional na Educação Superior: um estudo sobre FIES e PROUNI (Rocha, 2023); e a dissertação de Matheus Lucas Silva de Souza, intitulada *Programa de Financiamento Estudantil (FIES) no contexto do Plano Nacional de Educação (2014–2024)* (Souza, 2021). Na categoria textual Artigo, consideramos relevantes, para o escopo da nossa pesquisa, os trabalhos publicados por Silveira e Bianchetti (2016); Silva e Santos (2017); Assis e Oliveira (2023); entre outros.

Na sequência do presente artigo vamos abordar alguns tópicos da prolongada discussão sobre o financiamento público das IES — fato que também é conhecido na bibliografia como *mercantilização do Ensino Superior*. Nesta parte introdutória do estudo consideramos pertinente registrar a ciência de que as IES privadas também ofereceram uma contribuição importante para a democratização do Ensino Superior.

Nos seus aspectos gerais, a participação do setor privado excede o escopo da nossa pesquisa, uma vez que priorizamos analisar o fenômeno a partir da atuação das IES públicas, e mais especificamente, a partir da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) implantada nas IES federais, a partir de 2010.

O direcionamento temático fixado nos remete ao âmbito do Ensino Superior público e nos isenta da difícil tarefa de pensar o papel das IES privadas na *democratização* do Ensino Superior no Brasil; mas, em contrapartida, nos coloca diante de um duplo desafio: de um lado, será preciso desenvolver uma análise crítica sobre a organização e o funcionamento do sistema de Ensino Superior público, e do outro, será preciso refletir sobre as limitações e adversidades que o processo de *democratização* do Ensino Superior enfrenta no Brasil.

Vamos abordar os dois desafios supramencionados com a seguinte estratégia textual: inicialmente, vamos destacar alguns fatos relevantes na configuração do atual sistema de Ensino Superior brasileiro, e, posteriormente, vamos revisar interpretações produzidas pela Sociologia da Educação sobre a *democratização* do Ensino Superior, tanto no Brasil quanto em outras partes do mundo.

ENTRE O SETOR PÚBLICO E O SETOR PRIVADO: AS DISPARIDADES NA EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Nesta parte do texto optamos por estabelecer uma distinção entre a expansão no número de matrículas em cursos de nível superior e o processo de democratização do Ensino Superior no Brasil. No nosso entendimento, a expansão das matrículas efetivamente ampliou a presença de segmentos mais pobres da população nos cursos de Graduação e Pós-Graduação, mas não

anulou a existência de acentuadas diferenças socioeconômicas e raciais entre o público que frequenta o Ensino Superior, não eliminou disparidades no grau de concorrência entre os cursos ofertados e não alterou de forma expressiva as desigualdades educacionais entre cinco macrorregiões que formam o território brasileiro. Nestas condições, seria incorreto confundir o aumento no número de matrículas ocorrido no Brasil com uma efetiva democratização do Ensino Superior brasileiro.

No caso do Brasil, importa reconhecermos que a expansão das matrículas envolveu os três tipos de instituições que formam o Ensino Superior: as públicas (federais, estaduais ou municipais); as privadas de ordem confessional; e as privadas com fins lucrativos. Geralmente, as privadas — apesar de distintas — tendem a ser analisadas como um único grupo. E, conseqüentemente, predomina a habitual distinção entre IES públicas e IES privadas.

Cabe ressaltar que apesar de ser recorrente na bibliografia e nos debates políticos, a divisão entre IES públicas e privadas é demasiadamente simplista e encobre a diversidade de instituições que ofertam o ensino terciário no Brasil. O grupo das IES públicas abrange cerca de 22% das matrículas, oferta um número expressivo de cursos que demandam um investimento elevado na formação do acadêmico e concentra uma parte expressiva das pesquisas produzidas no Brasil (Senkevics, 2021). O grupo das IES privadas, por sua vez, atende cerca de 78% da população matriculada no nível superior, prioriza a oferta de cursos com baixo custo, apresenta indicadores de qualidade mais baixos e, geralmente, busca atrair segmentos da população com menor renda *per capita* (Carvalho, 2013; Salto, 2018). Dentro deste grupo há instituições com fins lucrativos que atuam como conglomerados empresariais e existem instituições sem fins lucrativos (filantrópicas e confessionais) que ofertam cursos de qualidade e que também possuem atuação destacada em atividades de extensão e pesquisa (Senkevics et al. 2023).

Nas últimas décadas, o ritmo de crescimento das IES que atuam como conglomerados empresariais foi mais acentuado do que o ritmo de crescimento das IES filantrópicas e confessionais.

O crescimento das IES privadas com fins lucrativos e com menor seletividade no ingresso não pode ser dissociado da política de Ensino Superior adotada pelo Brasil na década de 1990, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Em 1994, através do documento denominado *Mãos à obra*, o governo FHC apresentou um programa de incentivo ao Ensino Superior privado baseado em três pontos:

a) a reformulação do sistema de autorização de estabelecimentos e cursos, considerada restritiva e que pouco contribuía para aumentar a concorrência no setor; b) a fixação de critérios para distribuição de recursos públicos às instituições de ensino superior (IES) comunitárias; e c) a reestruturação do crédito educativo (Carvalho, 2015, p. 59).

No intuito de criar meios para fiscalizar a eficiência do Ensino Superior (público e privado), em 1996, o Ministério da Educação (MEC) promulgou a Portaria nº 249/1996, criando o Exame Nacional de Cursos (Brasil, 1996a). E no mesmo ano, por meio do Decreto nº 2.026/1996, o governo federal definiu os procedimentos para avaliação dos cursos e das IES (Brasil, 1996b).

Seguindo a orientação neoliberal de reduzir os gastos públicos, o governo federal suprimiu os investimentos nas IES públicas. Simultaneamente, flexibilizou os critérios para criação de novas Faculdades e Universidades privadas, incentivou a criação de novos cursos, autorizou a oferta de cursos na modalidade Educação à Distância (EaD) e, por meio de isenções tributárias e do FIES, usou recursos públicos para incrementar o número de matriculados na rede privada (Cunha, 2003; Carvalho, 2015). Aproveitando-se de uma conjuntura política favorável e da existência de uma demanda reprimida, cuja origem estava no crescimento do número de brasileiros com o Ensino Médio, no período entre 1996 e 2004, as IES privadas se multiplicaram — passando de 711 para 1.789; e, no mesmo período, ampliaram o número de matrículas de 1.133.102 para 2.985.405 (Guerra & Fernandes, 2009, p. 204).

Durante as negociações políticas que resultaram na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), implantado através da Lei nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), surgiram discussões sobre a necessidade de políticas públicas direcionadas à população vítima de discriminação. Posteriormente, no último ano do governo FHC, o Poder Executivo editou uma medida provisória para incentivar a diversidade racial no Ensino Superior. A medida provisória resultou na Lei nº 10.558/2002 e por meio dela, implantou-se o Programa Diversidade na Universidade (Carvalho, 2015, p. 69)⁴.

No seu conjunto, a política de Ensino Superior implantada no período do governo FHC produziu uma diversificação de cursos, ampliou expressivamente o número de matrículas no setor privado e colocou em pauta — ainda que de forma tardia — a discussão sobre a necessidade de ações afirmativas para assegurar maior representatividade racial no sistema

⁴ Segundo Carvalho (2015, p. 69), a medida provisória que resultou na Lei nº. 10.558/2002 foi implantada no intuito de atender a uma exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

superior de ensino. No entanto, ao reduzir os recursos para as IES públicas e ao priorizar a lógica mercantil, “acabou tornando a educação superior ainda mais desigual e heterogênea [...]” (Assis & Oliveira, 2023, pp. 31–32).

No período entre 01 de janeiro de 2003 e 01 de janeiro de 2011, a Presidência da República foi ocupada por Luiz Inácio Lula da Silva. Sob o seu comando, a política nacional de Ensino Superior oscilou entre continuidades e mudanças. No plano da continuidade, destacamos o uso do FIES como instrumento de financiamento do Ensino Superior privado; o aprimoramento da avaliação dos cursos através da realização do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), a criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU), ocorrida em 2010 (Brasil, 2010b)⁵, a criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)⁶ e a transferência de recursos públicos para as IES por meio do PROUNI, implantado pela Medida Provisória nº 213, publicada em 13 de setembro de 2004 e sancionado pela Lei nº 11.096/2005 (Brasil, 2005).

No plano operacional, o PROUNI se diferenciou do FIES porque ele não usava o instrumento do empréstimo bancário que gerava o endividamento dos estudantes beneficiados. Ele também se diferenciou porque foi baseado na lógica de concessão de isenção tributária para IES privadas em troca de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda.

A implantação do PROUNI provocou divergências entre adeptos e críticos do uso de recursos públicos em IES privadas. No grupo dos adeptos estavam as Universidades e Faculdades privadas interessadas nas isenções tributárias e na ocupação de vagas ociosas, além de políticos e burocratas da base governamental que apresentavam o PROUNI como um avanço no processo de democratização do Ensino Superior. No grupo dos críticos estavam as IES públicas e associações sindicais de docentes e técnicos do Ensino Superior que reivindicavam prioridade para a educação pública e alertavam para os riscos da *mercantilização* do Ensino Superior.

Não é nosso objetivo adentrar nesta discussão porque ela é demasiadamente ampla e complexa, contudo, acreditamos ser pertinente registrar a inexistência de um consenso em torno do PROUNI. Para alguns autores, como Pinto (2004), Trópia (2009), Carvalho (2013) e Miranda (2017), dentre outros, apesar de ser justificado pela necessidade de ampliar o acesso dos pobres ao Ensino Superior, o PROUNI beneficiou as IES privadas – especialmente as com

⁵ O Sistema de Seleção Unificada (SISU) implantado pelo governo federal em 2010 foi criado para assegurar a distribuição das vagas no Ensino Superior a partir da nota obtida no Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM).

⁶ O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi criado pela Lei nº. 10.861, de 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004).

fins lucrativos; estimulou a concorrência entre grupos empresariais que priorizam o lucro em detrimento da qualidade do ensino; compactou com uma concepção instrumentalista de educação e, indiretamente, reforçou a equivocada ideia de que o setor público é mais eficiente do que privado. Outros autores, como Sguissardi (2006) e Rocha (2023), interpretaram o PROUNI como uma redução das atribuições do Estado e como um avanço nas políticas neoliberais. Corbucci (2004, p. 698), por sua vez, interpretou o PROUNI como “uma iniciativa, ainda que tímida, de redistribuição indireta da renda, ao transferir recursos de isenção fiscal a estratos populacionais mais pobres, já que tais recursos, caso fossem arrecadados, não beneficiariam necessariamente esses grupos sociais”.

Uma interpretação mais crítica do uso de recursos públicos para financiar a expansão de matrículas em IES privadas pode ser encontrada em Paz e Sada (2025, p. 13). Os autores afirmam que programas como o FIES e o PROUNI, “restringem o acesso à universidade pública de qualidade e legitimam projetos neoliberais que exercem controle sobre a esfera da educação.” Na opinião destes autores, ao negligenciar o papel social da Universidade Pública, o governo reforça uma racionalidade neoliberal e produtiva, por meio da qual a “apropriação do patrimônio público é camuflada pelo caráter assistencialista de determinadas ações e programas [...]” (Paz & Sada, 2025, p. 13).

Apesar da ausência de um consenso sobre as vantagens ou desvantagens do PROUNI e da discussão sobre a qualidade dos cursos ofertados nos seus efeitos práticos, o Programa, ao mesmo tempo que oportunizou o acesso ao Ensino Superior privado para estudantes de baixa renda, ampliou o volume de recursos públicos transferidos para IES privadas.

No que diz respeito às mudanças na política nacional de Ensino Superior promovidas pelo governo Lula, no nosso entendimento, as mais relevantes foram, em ordem cronológica: (i) a criação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (Brasil, 2007a); (ii) a criação do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (Brasil, 2007b); (iii) a aprovação da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, por meio da qual foi instituída a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Brasil, 2008); e (iv) a promulgação Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, popularmente conhecida como Lei de Cotas (Brasil, 2012).

A criação do REUNI foi parte de uma estratégia política através da qual o governo federal buscou fortalecer e ampliar o potencial das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e, simultaneamente, implantou novas formas de controle sobre o desempenho destas

instituições. Instituído através do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, o REUNI estabeleceu

como meta global a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para noventa por cento e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para dezoito, ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano. (Brasil, 2007a, art. 1º, § 1º)

O Decreto de implantação do REUNI fixou diretrizes que deveriam ser atendidas pelas IFES interessadas em acessar os recursos previstos no Programa. As diretrizes incluíam: a “redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;” a flexibilização nos Currículos, visando assegurar a mobilidade dos estudantes entre as instituições e entre os cursos; a “diversificação das modalidades de graduação”; e a “ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil” (Brasil, 2007a, art. 2º).

A concepção que orientou o REUNI estava baseada na ideia de que os indicadores de eficiência estabelecidos pelo MEC⁷ impactariam de forma positiva na qualidade dos serviços ofertados pelas IFES e, simultaneamente, possibilitariam a ampliação na oferta de vagas. Seguindo esta concepção, o MEC ofereceu um acréscimo de 20% nos recursos financeiros para as IFES que aceitassem as metas fixadas (Lima, 2013, p. 259). A proposta recebeu críticas do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes–SN). No entanto, as críticas não impediram a ampla adesão das IFES ao REUNI. Ao término do ano de 2007, 53 das 54 IFES providenciaram os documentos necessários para participar do programa (Paula & Almeida, 2020, p. 1062).

A implantação do REUNI foi considerada uma ação política positiva e necessária pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), mas em contrapartida, recebeu críticas de setores sindicais e da União dos Estudantes (Lima, 2013, pp. 259–260). As críticas se dirigiam ao risco de precarização do trabalho de docentes e técnicos nas IFES e alertavam para o equívoco de priorizar a ampliação da oferta de vagas em detrimento de um Ensino Superior que constitucionalmente deve atender, de forma

⁷ O conjunto de indicadores proposto pelo REUNI estava baseado nos conceitos de matrícula projetada, fator de retenção por área de conhecimento, taxa de conclusão dos cursos, banco de professores equivalentes e relação de alunos por professor (Paula & Almeida, 2020).

indissociável, o Ensino, a Pesquisa e a Extensão (Bittencourt & Ferreira, 2014; Lima, 2013; Lugão, 2011).

A existência de divergências entre as interpretações a respeito do REUNI não nos impede de reconhecer que o programa possibilitou um incremento orçamentário para as IES federais e, ao mesmo tempo, produziu um dos efeitos desejados pelo MEC: a ampliação do número de estudantes matriculados na rede federal de Ensino Superior. No Quadro 1, apresentamos os dados referentes à expansão na oferta de matrículas nas IES públicas e nas IES privadas no período entre 2002 e 2016 e destacamos com um sinal de asterisco o quinquênio que corresponde ao período de validade do REUNI (2007–2012).

No que diz respeito à Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), ela ganhou forma inicial por meio da Portaria nº 39, publicada pelo MEC, em 2007 (Brasil, 2007c). Posteriormente, ela foi implantada por meio do Decreto Presidencial nº 7.234/2010 (Brasil, 2010a). A finalidade principal da PNAES consiste em promover a inclusão social no âmbito das IFES através de ações voltadas para incentivar a permanência dos estudantes e para reduzir as taxas de retenção e evasão (Kowalski, 2012; Recktenvald et al., 2018). Segundo o Decreto nº 7.234/2010 (Brasil, 2010a), a PNAES abrange as seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico, acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. Financiado com recursos federais, a PNAES se configura como uma política descentralizada, uma vez que a definição das prioridades e a distribuição dos recursos entre as 10 áreas previstas no Programa é competência das IFES.

Quadro 1

Números de matrículas em IES públicas e privadas

Ano	Instituições Públicas		Instituições Privadas		Total
	Matrículas	%	Matrículas	%	
2002	1.100.751	30,99%	2.459.955	61,9%	3.560.706
2003	1.194.748	30,0%	2.788.618	70,0%	3.983.366
2004	1.227.682	28,7%	3.042.772	71,3%	4.270.454
2005	1.261.157	27,3%	3.353.543	72,7%	4.615.060
2006	1.269.924	25,79%	3.666.205	74,3%	4.936.129
2007	1.343.714	25,4%	3.944.240	74,6%	5.287.954
2008	1.556.781	26,7%	4.277.806	73,3%	5.834.587
2009	1.525.190	25,5%	4.459.843	74,5%	5.985.033

2010	1.627.742	25,5%	4.763.266	74,5%	6.391.008
2011	1.756.728	26,0%	4.991.682	74,0%	6.748.410
2012	1.753.178	24,9%	5.282.266	75,1%	7.035.444
2013	1.778.367	24,4%	5.520.782	75,6%	7.811.445
2014	1.826.062	23,4%	5.991.383	76,6%	7.811.445
2015	1.851.741	23,1%	6.152.731	76,9%	8.004.472
2016	1.888.213	23,5%	6.131.790	76,5%	8.020.003

Nota. Adaptado de Santos et al. (2020, p. 33).

Respalado pela Constituição Federal de 1988 que define a Educação como um direito social e estabelece o compromisso do Estado com o enfrentamento das desigualdades sociais (Brasil, 1988), a PNAES prioriza o atendimento dos estudantes que ingressam nas IFES em condições socioeconômicas desfavoráveis e visa assegurar oportunidades de sucesso no Ensino Superior para um segmento da população socialmente desfavorecido (Lima; Mendes, 2020; Martins; Araújo Junior; Rodrigues, 2019).

Ao mesmo tempo em que implantava a PNAES para enfrentar o problema da evasão dos estudantes de baixa renda matriculados nas IFES, o governo federal estudava meios para ampliar a oferta do Ensino Médio Técnico e Profissionalizante, um setor do sistema de ensino público nacional que também envolvia o interesse dos Estados e do setor privado. Naquele contexto, uma das alternativas existentes era o uso de recursos federais para fortalecimento dos antigos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) (Azevedo et al, 2012). Uma alternativa discutida na época foi a criação de um programa de financiamento federal voltado especificamente para as escolas estaduais que ofertavam o Ensino Médio Técnico e Profissionalizante. A criação de novas universidades tecnológicas, similares à Universidade Federal Tecnológica do Paraná também foi estudada pelo MEC (Righes & Sarturi, 2021). No entanto, estas opções não atendiam plenamente as prioridades do governo federal.

Em suas linhas gerais, as prioridades da União foram apresentadas pelo MEC em dezembro de 2007, no documento intitulado *Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio* (Brasil, 2007c). Com base nas ideias deste documento e com o intuito de conciliar a ampliação dos investimentos federais no Ensino Técnico com o incremento na oferta de vagas no Ensino Superior público, o governo federal aprovou a Lei 11.892/2008 e, por meio dela, realizou um duplo movimento político: de um lado, instituiu a

Rede Federal de Educação Científica e Tecnológica (RFEPECT), e do outro, assegurou a criação dos Institutos Federais (IFs)⁸.

A instituição da RFEPECT⁹ e a criação dos IFs impactaram, simultaneamente, no sistema de Ensino Médio e no sistema de Ensino Superior. De acordo com o artigo 2º da Lei nº 11.892/2008, os IFs “são instituições de educação superior, básica e profissional”, dotadas de “autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar” e equiparadas às Universidades Federais (Brasil, 2008, art. 2º).

A Lei de criação dos IFs fixou “a proporção de 50% de cursos técnicos com prioridade ao EMI¹⁰, 20% de licenciatura e os 30% restantes para os demais cursos: formação inicial e continuada (FIC), cursos superiores de tecnologia, bacharelado e pós-graduação *stricto e lato sensu*” (Brazorotto & Venco, 2021, p. 493). Nestes termos, apesar de ter como prioridade o Ensino Médio integrado à educação profissional, científica e tecnológica, os IFs também contribuíram para ampliar a oferta de vagas para o Ensino Superior.

No que diz respeito à Lei de Cotas, nos seus aspectos gerais, ela se configura como uma norma federal que define parâmetros inclusivos, por meio da reserva de vagas, para o acesso às IFES e aos institutos federais de ensino técnico de nível médio vinculados ao MEC. Conforme consta no seu texto, a Lei nº. 12.711/2012 (Brasil, 2012) determina que 50% das vagas das instituições federais de ensino devem se destinar aos alunos que estudaram na rede pública durante toda sua escolarização em nível médio. Na sequência, ela

estabelece uma segunda reserva de vagas, dentro do primeiro contingente, voltada para outras duas condições: uma proporção mínima de 50% de estudantes oriundos de famílias cuja renda mensal *per capita* é igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo; e uma proporção de autodeclarados pretos, pardos e indígenas (PPI) no mínimo igual à soma desses grupos na unidade da federação (UF) onde se encontra o referido estabelecimento de ensino. (Senkevics & Mello, 2019, p. 187)

⁸ O conjunto de indicadores proposto pelo REUNI estava baseado nos conceitos de matrícula projetada, fator de retenção por área de conhecimento, taxa de conclusão dos cursos, banco de professores equivalentes e relação de alunos por professor (Paula; Almeida, 2020).

⁹ A Rede Federal de Educação Científica e Tecnológica é composta pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pelos Cefets do Rio de Janeiro e de Minas Gerais, pelas Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais, pelo Colégio Pedro II e pelos IFs criados a partir de aprovação da Lei nº. 11.892/2008 (Silva; Batista, 2023).

¹⁰ A sigla EMI equivale ao Ensino Médio Integrado.

O fato da Lei nº. 12.711/2012 ser popularmente conhecida como Lei de Cotas (Brasil, 2012) nos permite inferir que existe, no senso comum, uma interpretação simplificada deste dispositivo legal. Sem desconsiderar que a prolongada discussão sobre a necessidade de ações afirmativas para o enfrentamento da desigualdade racial no Ensino Superior — assunto discutido e investigado por autores como Moehlecke (2002), Maggie e Fry (2004), Costa et al. (2012) e Passos (2015), dentre outros — é necessário enfatizar que a Lei de Cotas buscou ampliar a possibilidade de ingresso dos estudantes de escolas públicas nas IFES e, ao mesmo tempo, contemplou os estudantes com deficiência. Neste sentido, a Lei de Cotas — para além de ser uma ação afirmativa — pode também ser interpretada como uma ação política voltada para a democratização do Ensino Superior.

A SOCIOLOGIA DA EDUCAÇÃO E AS MÚLTIPLAS POSSIBILIDADES DE INTERPRETAR A DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

No recorte anterior do texto apontamos a existência de uma distinção entre a expansão e a democratização do Ensino Superior. No recorte atual almejamos desenvolver uma reflexão sobre esta distinção dialogando com dois autores que são relevantes para a compreensão das mudanças ocorridas no Ensino Superior na segunda metade do século passado e nas primeiras décadas do século atual. São eles: Dubet (2001, 2015) e Barbosa (2014, 2015, 2019).

O sociólogo francês François Dubet possui uma vasta produção acadêmica e muitos dos seus estudos não foram traduzidos para a Língua Portuguesa. Exceções importantes são os artigos (i) *As desigualdades multiplicadas* (Dubet, 2001); (ii) *Qual democratização do Ensino Superior?* (Dubet, 2015); e (iii) *O que é uma escola justa?* (Dubet, 2004).

No artigo intitulado *As desigualdades multiplicadas* o autor adverte para a necessidade de uma análise sociológica das desigualdades capaz de contemplar a “experiência dos atores”, escapando assim, “do simples recenseamento, ainda que crítico” (Dubet, 2001, p. 5). Revisando as interpretações sobre as desigualdades formuladas por autores como Marx, Durkheim, Marshall e Castel, dentre outros, Dubet identificou uma importante mudança: gradualmente, o conceito de classe social perdeu importância nas análises sobre a desigualdade e no seu lugar surgiram diversas formas de estratificação social. Segundo o autor:

Hoje, a análise das desigualdades (não sua descrição) é confrontada à separação entre estratificação e as relações de dominação, à separação daquilo que a noção de classe *total* visava justamente unificar ... Mais do que nunca, não nos é possível construir

escalas de estratificação confiáveis a partir da ideia de classes antagônicas. (Dubet, 2001, p. 10)

Prosseguindo na análise sobre as mudanças ocorridas na percepção das desigualdades, o autor reconhece a existência de um crescente interesse da sociologia pelas *microdesigualdades* e ressalta que a expressão moderna da desigualdade retira dos pobres “a capacidade de construir plenamente para si uma identidade” (Dubet, 2001, p. 14). Operando a partir de múltiplas categorias de estratificação, a expressão moderna da desigualdade tende a naturalizar diferenças e reforça a ideia de que o sucesso é produto de um esforço individual e da meritocracia. Dentro da perspectiva apresentada pelo autor, as escolas e as Universidades atuam na construção e no reforço de hierarquias sociais que coexistem e são justificadas pela tese da igualdade universal de oportunidades.

A interpretação de Dubet sobre a expressão moderna da desigualdade nos parece pertinente para interpretar a democratização do Ensino Superior no Brasil, sobretudo porque o mesmo autor ressalta que o comportamento dos pobres nem sempre se enquadra nas hierarquias pré-estabelecidas. Referindo-se ao comportamento dos jovens franceses, ele afirma:

Os pobres não aceitam ser reduzidos ao *status* de casos sociais, ser ignorados e, sobretudo, ser obrigados a se afirmarem como sujeitos portadores de projetos, no momento mesmo em que tal capacidade lhes é tirada. Os alunos de liceu veem as hierarquias escolares como cadeias de desprezo.

Assim, alguns alunos decidem que não vão se esforçar para que seu desempenho não coloque em questão seu valor, sua igualdade fundamental: eles *decidiram* fracassar na escola, o que lhes evitaria serem afetados por seus insucessos ... Os alunos negociam um conformismo escolar limitado em troca de notas médias que lhes assegurem uma sobrevivência tranquila no sistema ... Outros alunos rompem o jogo pela violência que aparece como único meio de recusar a imagem negativa de si, provocada por seu insucesso e sua liberdade. (Dubet, 2001, p. 17)

O comportamento dos pobres diante das *hierarquias escolares* nos permite refutar a ideia ingênua e um tanto romântica de que todos os jovens desejam ingressar no Ensino Superior. Um desejo deste tipo não ocorre na França, não ocorre no Brasil e possivelmente não ocorre em nenhum outro país. No sentido oposto, é provável que o *conformismo escolar* tenha

se tornado a escolha de muitos jovens pobres diante da violência do *modelo meritocrático* de ensino escolar¹¹.

No artigo intitulado *Qual democratização do Ensino Superior?* o sociólogo afirma que a igualdade de acesso ao Ensino Superior “é mais democrática quando o ensino secundário é amplamente aberto e quando os alunos têm um bom nível e uma relativa igualdade de desempenho” (Dubet, 2015, p. 258). Na ausência destes elementos o ensino secundário é desigual e “o acesso ao ensino superior é muito pouco democrático” (Dubet, 2015, p. 258). O segundo caso é o que caracteriza a realidade do Brasil, uma vez que nosso sistema de Educação Básica permanece marcado por disparidades que operam em dois níveis: de um lado, existem disparidades entre a educação pública e a educação privada e, do outro, existem disparidades na qualidade do ensino ofertado dentro do sistema público de Educação Básica.

Os avanços ocorridos no Ensino Fundamental brasileiro não anularam as dificuldades para a conclusão do Ensino Médio e para o ingresso no Ensino Superior. Barbosa (2015, p. 259) afirma que “haveria uma clara associação positiva entre a renda domiciliar e as chances de conclusão do ensino superior. Também, quanto maior a escolaridade materna, maiores são as probabilidades de conclusão do ensino superior”.

As desigualdades originadas na Educação Básica brasileira e a continuidade dos altos índices de evasão no Ensino Médio são agravadas pela existência de uma hierarquia entre IES e pela força de uma *meritocracia acadêmica* que direciona os estudantes com melhor desempenho nos processos seletivos para as melhores IES e para os cursos mais concorridos (Teixeira, 2010). No caso do Brasil, a competição para o acesso às vagas tende a ser mais acentuada nas IES públicas e nos cursos de bacharelado, sobretudo em cursos que desfrutam de maior prestígio social, como é o caso da Medicina, do Direito, da Engenharia, dentre outros. Segundo Barbosa (2019, p. 244):

A matrícula nos bacharelados permanece em torno de 67,00% desde a LDB de 1996 que introduziu os cursos tecnológicos (em franco crescimento — passando de 2,30% das matrículas em 2001 para 14,30% em 2015) e regularizou as licenciaturas que sofreram um pequeno declínio no período mencionado (de 21,37% das matrículas para 18,10%).

¹¹ No artigo intitulado *O que é uma escola justa?* Dubet (2004) desenvolve uma interessante reflexão sobre a *dinâmica do sistema meritocrático* e sobre os seus efeitos na escolarização dos jovens.

A distinção entre a procura por cursos de bacharelado, cursos tecnológicos e licenciaturas no Brasil e o padrão de baixa seletividade para o acesso existente nas IES privadas são elementos importantes para compreender o processo de estratificação do Ensino Superior brasileiro. Contudo, esta mesma estratificação ganha complexidade quando consideramos fatores como (i) a condição socioeconômica dos estudantes; (ii) as diferenças de gênero e raça na distribuição das matrículas; (iii) a ocorrência de taxas mais elevadas de evasão nos cursos tecnológicos e nas licenciaturas; (iv) a concentração das matrículas de licenciaturas e cursos tecnológicos noturnos e a maior oferta de bacharelados no período diurno; (v) a maior disponibilidade de tempo para o estudo que os estudantes de bacharelado geralmente possuem; (vi) o acentuado crescimento de matrículas na modalidade EaD em licenciaturas e cursos tecnológicos; e (vii) as disparidades entre a porcentagem da população matriculada em IES nas cinco macrorregiões do Brasil.

Diante do conjunto de fatores supramencionados, concordamos com Dubet (2015, p. 58) quando ele afirma que: “A democratização do acesso ao Ensino Superior não depende somente dos meios financeiros e dos capitais culturais e acadêmicos das famílias. Ela depende também da estrutura geral do sistema educativo”.

Segundo Dubet, existem diferentes modelos de Ensino Superior. Todavia, no que diz respeito à seletividade do público atendido, eles podem ser classificados em sistemas *malthusianos* (mais rigorosos e até certo ponto elitistas) e sistemas mais abertos, e, consequentemente, mais flexíveis na seleção (Dubet, 2015). Considerando esta tipologia, podemos inferir que o sistema de Ensino Superior brasileiro é híbrido porque opera de forma mais rigorosa na seleção dos estudantes atendidos pelas IES públicas e de forma mais flexível na seleção dos que ingressam em IES privadas.

O fato de o sistema de Ensino Superior brasileiro ser híbrido na seletividade do público [sendo mais *malthusiano* no setor público e mais *aberto* no setor privado] oferece uma pista para compreendermos os limites da democratização do ensino superior no Brasil. No nosso entendimento, apesar dos avanços na direção da equidade no acesso promovidos por ações como a criação do SISU, a Lei de Cotas e o PNAES, a democratização do Ensino Superior no Brasil se configura como uma experiência incompleta e contraditória: incompleta porque não elimina as desigualdades existentes entre a Educação Básica privada e a Educação Básica pública e não altera a estratificação dentro do Ensino Superior; e contraditória porque concentrou a maior parte das matrículas nas IES privadas.

Além de ser incompleta e contraditória, a intencionalidade da democratização do Ensino Superior brasileiro acaba por distribuir de forma desigual as oportunidades de emprego e os benefícios salariais decorrentes dos diplomas universitários. A dinâmica da distribuição desigual foi analisada por Barbosa no texto intitulado *O Ensino Superior no Brasil: credenciais, méritos e os coronéis* (Barbosa, 2014). Neste, a autora analisa as diferenças de remuneração salarial e de *status* social entre profissionais de nível superior formados em cursos de bacharelado e profissionais formados nas licenciaturas e nos cursos tecnológicos. No quesito salarial, no transcurso das últimas décadas, as diferenças declinaram, mas ainda persiste uma diferença favorável para os bacharéis. No quesito *status* social, Barbosa identificou a existência de uma supervalorização simbólica dos cursos de bacharelado, em detrimento das licenciaturas e dos cursos tecnológicos.

As diferenças de remuneração salarial e de *status* social entre os cursos de graduação identificadas por Barbosa (2014, 2015) representam um aspecto do fenômeno da estratificação horizontal existente no Ensino Superior brasileiro. Outros aspectos do mesmo fenômeno são (i) a elevada concorrência para o acesso a determinados cursos superiores; (ii) o predomínio da oferta dos cursos de bacharelado no período diurno e (iii) a maior presença dos estudantes de baixa renda nas licenciaturas e cursos técnicos privados. Estes aspectos, apesar de distintos, produzem desigualdades no interior do Ensino Superior e reforçam a ideia de meritocracia estudantil. E nestas condições,

a escolarização passa a ser um critério dominante de hierarquização social, enfatizando o fato de que mesmo sendo um princípio mais democrático que aqueles vigentes nas sociedades patrimoniais, a definição do mérito pela educação (ainda que universal e de qualidade) é uma forma de dominação. (Barbosa, 2014, p. 65)

Na prática, a meritocracia estudantil e a estratificação horizontal impactam na organização e no funcionamento das instituições que ofertam cursos de graduação e dificultam o avanço da democratização do Ensino Superior no Brasil.

Neste sentido, acreditamos ser pertinente evitar uma interpretação simplista do fenômeno, sobretudo porque a ampliação de matrículas no Ensino Superior ocorrida no Brasil após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) coexistiu com um incremento no número de brasileiros que concluiu o Ensino Médio e, por consequência, ampliou-se a parcela da população apta para pleitear uma vaga em cursos de nível superior.

Salata, Bringhenti e Miranda (2025) analisaram a origem social dos estudantes que ingressaram em cursos de graduação no período entre 1992 e 2022 e identificaram oscilações no processo de democratização do Ensino Superior. Os autores consultaram dados procedentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio e concentraram a análise na classificação social dos jovens entre 18 e 24 anos de idade matriculados no Ensino Superior. Apesar de usar um recorte etário que não contempla a totalidade do público matriculado no Ensino Superior, os resultados obtidos a partir de modelos *logit* elaborados pelos autores, comprovam que o acesso dos jovens ao Ensino Superior, dentro da série histórica 1992–2022, apresentou três momentos com dinâmicas distintas. São eles:

1. aumento substantivo das desigualdades entre 1992 e 2004/2005; redução contínua e significativa das desigualdades até aproximadamente 2012–2015, dependendo da medida utilizada; 3. aumento das desigualdades até 2022, com intensidade variada — dependendo do indicador de origem social utilizado. (Salata et al, 2025, p. 26)

A persistência de desigualdades de origem social no acesso dos jovens ao Ensino Superior, assim como os elevados índices de evasão e os efeitos da estratificação horizontal, são questões discutidas por diversos autores que investigam o sistema de ensino brasileiro. Partindo de pontos distintos do fenômeno e usando escalas e procedimentos diferenciados de análise, a maior parte dos autores compartilha de uma visão crítica sobre o Ensino Superior brasileiro, alguns relativizam os resultados da sua democratização (Carvalho, 2013, 2015; Barbosa, 2014, 2019; Sguissardi, 2006, 2015; Mendonça et al, 2020; Silva & Santos, 2017; Paz & Sada, 2025) e outros radicalizam ao considerá-la como um *mito* (Sá, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A reflexão desenvolvida no decorrer do artigo contempla dois processos que se encontram interligados, mas que possuem dinâmicas distintas e produzem resultados diferentes. O primeiro processo ganhou forma na gradual expansão das matrículas em cursos de nível superior ocorrida a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). O segundo, por sua vez, diz respeito a persistência de assimetrias nas oportunidades de acesso às IES e na distribuição desigual dos benefícios gerados pela formação de profissionais de nível superior.

Os dados apresentados evidenciam que o governo federal promoveu diversas ações voltadas para a ampliação das matrículas e também buscou assegurar a interiorização das IES e a diversificação na oferta de cursos. Parte destas ações envolveu IES privadas e outra parte efetivou-se nas IES públicas. Operando num contexto de crescente neoliberalismo, a atuação do governo no âmbito do Ensino Superior foi marcada pela constante distribuição dos investimentos entre o setor público e o setor privado. E os números indicam que a distribuição beneficiou mais o setor privado, uma vez que ele ampliou a sua participação no total de matrículas efetivadas.

A polêmica em torno da mercantilização do Ensino Superior no Brasil, presente na bibliografia consultada, não nos impede de reconhecer os efeitos positivos da expansão nas matrículas. E sob certo aspecto, a expansão — com todas as suas limitações e contradições — pode ser interpretada como um movimento na direção da democratização. No entanto, o sistema de Ensino Superior brasileiro apresenta disparidades internas que dificultam a equidade no acesso às vagas e produzem uma estratificação horizontal entre os cursos.

Diante dos fatos analisados, podemos inferir que a democratização do Ensino Superior brasileiro ainda está inacabada e o seu desenvolvimento encontra resistência na força da meritocracia estudantil e nas desigualdades socioeconômicas, étnicas e raciais. Neste sentido, apesar da ampliação nas matrículas em IES e dos avanços decorrentes de ações como a instituição do ENEM e do SISU, a Lei de Cotas e a implantação da Política Nacional de Assistência Estudantil, acreditamos que o caminho para uma efetiva democratização do Ensino Superior no Brasil ainda será longo e difícil.

REFERÊNCIAS

- Assis, R. M., & Oliveira, J. F. (2023). O campo da educação superior no Brasil: Tensões e desafios. *Em Aberto*, 36(116), 27–42. <https://doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.36i116.5478>
- Azevedo, L. A., Shiroma, E. O., & Coan, M. (2012). As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: Sucessivas reformas para atender a quem? *Boletim Técnico do Senac*, 38(2), 27–39. <http://www.bts.senac.br/index.php/bts/article/view/164>
- Barbosa, M. L. O. (2014). O ensino superior no Brasil: Credencial, mérito e os coronéis. In M. L. O. Barbosa (Org.), *Ensino superior: Expansão e democratização* (pp. 51–71). 7 Letras.
- Barbosa, M. L. O. (2015). Destinos, escolhas e a democratização do ensino superior. *Política & Sociedade*, 14(31), 256–282. <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2015v14n31p256>
- Barbosa, M. L. O. (2019). Democratização ou massificação do ensino superior no Brasil? *Revista de Educação PUC-Campinas*, 24(2), 240–253. <https://doi.org/10.24220/2318-0870v24n2a4324>
- Bittencourt, M. F. N., & Ferreira, P. A. (2014). As obras na implementação de políticas públicas: O caso do REUNI. In *Anais do 38º Encontro da ANPAD*. ANPAD.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- Brasil. (1996a). Portaria MEC nº 249, de 18 de março de 1996. Provão – Exame Nacional de Cursos – Sistemática. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (1996b). Decreto nº 2.026, de 10 de outubro de 1996. *Diário Oficial da União*.
- Brasil. (2001). Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm
- Brasil. (2004). Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm
- Brasil. (2005). Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre o Programa Universidade para Todos (PROUNI). *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm
- Brasil. (2007a). Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- Brasil. (2007b). Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). *Diário Oficial da União*. https://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria_pnaes.pdf

- Brasil. (2008). Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm
- Brasil. (2010a). Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7234.htm
- Brasil. (2010b). Portaria Normativa nº 2, de 26 de janeiro de 2010. Institui e regulamenta o Sistema de Seleção Unificada (SISU). *Diário Oficial da União*. <https://www.gov.br/mec/pt-br/sisu/arquivos/sisuportarianormativa2-1.pdf>
- Brasil. (2012). Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio (Lei de Cotas). *Diário Oficial da União*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm
- Brasil. (2021). *Resumo técnico: Censo escolar da educação básica 2021*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2021.pdf
- Brazorotto, C. M., & Venco, S. B. (2021). Educação profissional no Brasil: História e política dos institutos federais. *ETD – Educação Temática Digital*, 23(2), 487–505. <https://doi.org/10.20396/etd.v23i2.8656863>
- Carvalho, C. H. A. (2011). *A política pública para a educação superior no Brasil (1995–2008): Ruptura e/ou continuidade?* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas]. <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/784998>
- Carvalho, C. H. A. (2013). A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, 18(54), 781–801. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000300013>
- Carvalho, C. H. A. (2015). A política pública de expansão para a educação superior entre 1995 e 2010: Uma abordagem neoinstitucionalista histórica. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 51–78. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206004>
- Corbucci, P. R. (2004). Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: Da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educação & Sociedade*, 25(88), 677–701. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300003>
- Costa, H., Pinhel, A., & Silveira, M. S. (2012). *Uma década de políticas afirmativas: Panorama, argumentos e resultados*. Editora UEPG.
- Cunha, L. A. (2000). Ensino superior e a universidade no Brasil. In C. G. Veiga, E. M. S. T. Lopes, & L. M. Faria Filho (Orgs.), *500 anos de educação no Brasil* (pp. 151–204). Autêntica.
- Cunha, L. A. (2003). O ensino superior no octênio FHC. *Educação & Sociedade*, 24(82), 37–61. <https://www.scielo.br/j/es/a/kLKQrxCM8hVbjsQ5vs4SY9n/>

- Dubet, F. (2001). As desigualdades multiplicadas. *Revista Brasileira de Educação*, (17), 5–19. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782001000200002>
- Dubet, F. (2004). O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, 34(123), 539–555. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002>
- Dubet, F. (2015). Qual democratização do ensino superior. *Caderno CRH*, 28(74), 255–265. <https://doi.org/10.1590/S0103-49792015000200002>
- Guerra, L. C. B., & Fernandes, A. S. A. (2009). O processo de criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI): Interesses e escolhas no Congresso Nacional. *Revista Política Hoje*, 18(2), 280–305. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/politica/hoje/article/view/3845/3149>
- Kowalski, A. V. (2012). *Os (des)caminhos da política de assistência estudantil e o desafio na garantia de direitos* [Tese de doutorado, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul]. <https://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/5137>
- Lima, K. R. S. (2013). O Programa REUNI e os desafios para a formação profissional em serviço social. *Revista Katálysis*, 16(2), 258–267. <https://doi.org/10.1590/S1414-49802013000200012>
- Lima, W. A. S., & Mendes, V. L. P. S. (2020). Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 25(1), 199–218. <https://doi.org/10.1590/S1414-407720200001000011>
- Lugão, R. G. (2011). *Consequências, limites e potencialidades na implementação do programa REUNI em IFES de MG: Um estudo multicaso* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Viçosa]. https://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UFV_b21ce39895d79d1d4c270ebf66021a81
- Maggie, Y., & Fry, P. (2004). A reserva de vagas para negros nas universidades brasileiras. *Estudos Avançados*, 18(50), 67–80. <https://www.scielo.br/j/ea/a/HvLCqfzVdn4X6PqRF5bqsmD/>
- Mancebo, D., Vale, A. A., & Martins, T. B. (2015). Políticas de expansão da educação superior no Brasil, 1995–2010. *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 31–49. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>
- Martins, F. M., Araújo Junior, C. A. M., & Rodrigues, J. A. (2019). Orçamento público para financiamento da assistência estudantil no ensino superior sob a perspectiva do direito humano fundamental à educação. *Revista Argumentos*, 16(2), 138–164. <https://www.periodicos.unimontes.br/index.php/argumentos/article/view/214>
- Mendonça, J. M. R. C., Fernandes, D. C., Helal, D. H., & Cassundé, F. R. (2020). Políticas públicas para o ensino superior a distância: Um exame do papel da Universidade Aberta do Brasil. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 28(106), 156–177. <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KqbwypZHJBL6jrFNp3pDr4S/>

- Miranda, P. R. (2017). *FIES e PROUNI na expansão da educação superior: Quanto vale o conhecimento no Brasil?* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Maringá]. <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/6141>
- Moehlecke, S. (2002). Ação afirmativa: História e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, (117), 197–217. <https://www.scielo.br/j/cp/a/NcPqxNQ6DmmQ6c8h4ngfMVx/>
- Passos, J. C. (2015). Relações raciais, cultura acadêmica e tensionamentos após ações afirmativas. *Educação em Revista*, 31(2), 155–182. <https://doi.org/10.1590/0102-4698134242>
- Paula, C. H., & Almeida, F. M. (2020). O programa REUNI e o desempenho das IFES brasileiras. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 28(109), 1054–1075. <https://doi.org/10.1590/S0104-40362020002801869>
- Paz, C. F., & Sada, C. A. P. (2025). A face não tão oculta das políticas públicas de democratização do acesso à educação superior no Brasil. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, (91), 1–16. https://revistas.usp.br/rieb/pt_BR/article/view/240424
- Pinto, J. M. R. (2004). O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, 25(88), 727–756. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000300005>
- Recktenvald, M., Mattei, L., & Pereira, V. A. (2018). Avaliando o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) sob a ótica das epistemologias. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 23(2), 405–423. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772018000200008>
- Righes, A. C. M., & Sarturi, R. (2021). Concepção histórica dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia: Entrevista com Eliezer Moreira Pacheco. *Revista Brasileira de História da Educação*, 21, e173. <https://doi.org/10.4025/rbhe.v21.2021.e173>
- Rocha, A. R. A. (2023). *Políticas expansionistas e a dualidade educacional na educação superior: Um estudo sobre FIES e PROUNI* [Tese de doutorado, Universidade Estadual de Maringá]. <https://ppe.uem.br/teses-e-dissertacoes-1/dissertacoes/2023/2023-aline-rodrigues-alves-rocha.pdf>
- Sá, T. A. O. (2022). Políticas de democratização do ensino superior e a reprodução de desigualdades sociais: Estudo de caso. *Educação e Pesquisa*, 48, e248527. <https://doi.org/10.1590/S1678-4634202248248527por>
- Salata, A. R., Bringhenti, T. F. S., & Miranda, A. C. H. (2025). Origem social e acesso ao ensino superior no Brasil entre 1992 e 2022. *Dados*, 68(3), 1–39. <https://doi.org/10.1590/dados.2025.68.3.376>
- Salto, D. J. (2018). To profit or not to profit: The private higher education sector in Brazil. *Higher Education*, 75(5), 809–825. <https://www.jstor.org/stable/45116614>
- Santos, C. T., Lima, R. G., & Carvalhaes, F. (2020). O perfil institucional do sistema de ensino superior brasileiro após décadas de expansão. In M. L. O. Barbosa (Org.), *A expansão desigual do ensino superior no Brasil* (pp. 27–56). Appris.

- Senkevics, A. S. (2021). A expansão recente do ensino superior: Cinco tendências de 1991 a 2020. In G. H. Moraes & A. E. M. Albuquerque (Orgs.), *Cenários do direito à educação* (pp. 199–246). INEP.
- Senkevics, A. S., Carvalhaes, F., Ribeiro, C. A. C., & Barbosa, R. J. (2023). Desvantagens duplas: Estrutura institucional e vantagens compensatórias no ensino superior brasileiro. *SciELO Preprints*. <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6107>
- Senkevics, A. S., & Mello, U. M. (2019). O perfil discente das universidades federais mudou pós-lei de cotas? *Cadernos de Pesquisa*, 49(172), 184–208. <https://doi.org/10.1590/198053145980>
- Sguissardi, V. (2006). Reforma universitária no Brasil (1995–2006): Precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*, 27(96), 1021–1056. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302006000300018>
- Sguissardi, V. (2015). Educação superior no Brasil: Democratização ou massificação mercantil? *Educação & Sociedade*, 36(133), 867–889. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015155688>
- Silva, A. M., & Santos, B. C. S. (2017). Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. *Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior*, 22(3), 741–757. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772017000300009>
- Silva, M. R. L., & Batista, H. S. (2023). História, política e cultura institucional dos institutos federais: Implicações sobre o trabalho docente. *Revista Cocar*, (18), 1–20. <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/5944>
- Silveira, Z. S., & Bianchetti, L. (2016). Universidade moderna: Dos interesses do Estado-nação às conveniências do mercado. *Revista Brasileira de Educação*, 21(64), 79–99. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216405>
- Souza, M. L. S. (2021). *Programa de Financiamento Estudantil (FIES) no contexto do Plano Nacional de Educação (2014–2024)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte]. <https://repositorio.ufrn.br/items/cbbb7429-45b9-49ff-bc94-9a18458d7e6a>
- Teixeira, E. (2010). Percursos singulares: Sucesso escolar no ensino superior e grupos sociais desfavorecidos. *Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP*, 20, 375–393. <https://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/8808.pdf>
- Trópia, P. V. (2009). O ensino superior em disputa: Apoio e alianças de classe à política para o ensino superior no governo Lula. *Revista Iberoamericana de Educación*, 49, 1–12. <https://doi.org/10.35362/rie4932093>

CRediT Author Statement

- ☐ **Reconhecimentos:** Reconhecemos o apoio institucional da UFMS na produção e publicação do artigo.
 - ☐ **Financiamento:** A pesquisa que originou o artigo foi financiada pela CAPES e pela FUNDECT-MS.
 - ☐ **Conflitos de interesse:** Não há.
 - ☐ **Aprovação ética:** O trabalho não precisou aprovação do Comitê de Ética.
 - ☐ **Disponibilidade de dados e material:** Os dados consultados estão disponíveis para acesso na Internet.
 - ☐ **Contribuições dos autores:** Os três participantes são coautores do artigo.
-

Processamento e editoração: Editora Ibero-Americana de Educação
Revisão, formatação, normalização e tradução

