

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

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

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



Fabiano Quadros Rückert<sup>1</sup>  
e-mail: fabiano.ruckert@ufms.br



José Augusto Albuquerque RABELO<sup>2</sup>  
e-mail: jose.rabelo@ufms.br



Luryan Silva FERNANDEZ<sup>3</sup>  
e-mail: luryan.fernandez@ufms.br

**Cómo citar este artículo:**

Rückert, F. Q., Rabelo, J. A. A., & Fernandez, L. S. (2026). La democratización de la educación superior en Brasil: la historia de una experiencia lenta e inconclusa. *Revista on line de Política e Gestão Educacional*, 30, e026006. DOI: <https://doi.org/10.22633/rpge.v30i00.21003>.



| **Enviado el:** 25/01/2026  
| **Revisiones requeridas el:** 10/02/2026  
| **Aprobado el:** 22/02/2026  
| **Publicado el:** 18/03/2026

**Editor:** Prof. Dr. Sebastião de Souza Lemes

**Editor adjunto ejecutivo:** Prof. Dr. José Anderson Santos Cruz

<sup>1</sup> Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Maestría y Doctorado en Historia (UNISINOS). Profesor adjunto en la UFMS. Becario de productividad de Fundect-CNPq y miembro permanente del Programa de Posgrado en Educación de la UFMS, Campus Pantanal.

<sup>2</sup> Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Candidata a doctora en el Programa de Posgrado en Educación de la UFMS, Campus Pantanal. Máster en Letras (UFMS). Profesora voluntaria en el Instituto Federal de Educación, Ciencia y Tecnología de Mato Grosso do Sul (IFMS).

<sup>3</sup> Universidad Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Corumbá – MS – Brasil. Candidata a doctora en el Programa de Posgrado en Educación (CPAN-UFMS). Máster en Educación (UFMS). Docente en la Red de Educación Municipal de Corumbá-MS.

---

**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.

**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.

**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.

---

## INTRODUCCIÓN

La viabilidad de un análisis de la democratización de la educación superior en Brasil en el período posterior a la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988) implica una distinción entre instituciones de educación superior públicas y privadas. Esta distinción es necesaria porque el proceso de expansión de la matrícula en los cursos de educación superior se produjo tanto en el sector público como en el privado.

En 2021, el Censo de Educación Superior registró 8,9 millones de inscripciones; de este total, el 76,9% se asignaron a instituciones privadas. El mismo censo registró 2.261 instituciones privadas y 313 instituciones públicas (Brasil, 2021). Las cifras recopiladas por el gobierno en 2021 reflejan un proceso de crecimiento desproporcionado entre las instituciones de educación superior privadas y públicas. Este proceso ya estaba en marcha durante el Régimen Cívico-Militar (Cunha, 2000); se fortaleció durante el período de reformas neoliberales del gobierno de Fernando Henrique Cardoso (Carvalho, 2011; Cunha, 2003); y se intensificó en el primer cuarto del siglo XXI (Assis & Oliveira, 2023; Carvalho, 2013). Según Mancebo et al. (2015, p. 35):

Entre 1995 y 2010, Brasil experimentó un crecimiento en el número total de matrículas de aproximadamente el 262,52%. Sin embargo, sin duda, la mayor expansión durante este período se observó en las instituciones privadas, que experimentaron un crecimiento de aproximadamente el 347,15%, mientras que en el sistema público el aumento fue de tan solo el 134,58%.

Parte del marcado crecimiento señalado por los autores fue consecuencia de la política de asignación de recursos públicos a instituciones privadas de educación superior (IES), política que se intensificó mediante programas como el Fondo de Financiamiento Estudiantil para la Educación Superior (FIES) y el Programa Universidad para Todos (PROUNI), entre otros. Al beneficiarse de un volumen significativo de recursos públicos durante las últimas décadas, las IES también se han beneficiado de la política de diversificación de los cursos de pregrado y la implementación de cursos de educación a distancia. En ambos casos, el uso de recursos públicos para fortalecer las IES ha provocado debates entre defensores y detractores de esta práctica.

En la bibliografía sobre políticas de educación superior en Brasil, hay una amplia discusión sobre el papel del financiamiento público en la expansión de las IES privadas. Entre los diversos estudios que abordan esta discusión, destacamos la tesis de Cristina Helena

Almeida de Carvalho, titulada *A política pública para a educação superior no Brasil (1995–2008): ruptura e/ou continuidade?* (Carvalho, 2011); la tesis de Aline Rodrigues Alves Rocha, titulada *Políticas Expansionistas e a dualidade educacional na Educação Superior: um estudo sobre FIES e PROUNI* (Rocha, 2023); y la disertación de Matheus Lucas Silva de Souza, titulada *Programa de Financiamento Estudantil (FIES) no contexto do Plano Nacional de Educação (2014–2024)* (Souza, 2021). En la categoría de artículos, consideramos relevantes, para el alcance de nuestra investigación, los trabajos publicados por Silveira y Bianchetti (2016); Silva y Santos (2017); Assis y Oliveira (2023); entre otros.

Más adelante en este artículo, abordaremos algunos temas del debate de larga data sobre la financiación pública de las instituciones de educación superior, un fenómeno también conocido en la literatura como *la mercantilización de la educación superior*. En esta introducción, consideramos pertinente reconocer que las instituciones privadas de educación superior también han contribuido de manera importante a la democratización de la educación superior.

En sus aspectos generales, la participación del sector privado excede el alcance de nuestra investigación, ya que priorizamos el análisis del fenómeno desde la perspectiva de las instituciones públicas de educación superior, y más específicamente, desde la perspectiva de la Política Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) implementada en las instituciones federales de educación superior a partir de 2010.

El enfoque temático que hemos establecido nos remite al ámbito de la Educación Superior pública y nos exime de la difícil tarea de considerar el papel de las instituciones de educación superior privadas en la *democratización* de la Educación Superior en Brasil; pero, por otro lado, nos plantea un doble desafío: por un lado, será necesario desarrollar un análisis crítico de la organización y el funcionamiento del sistema público de Educación Superior, y por otro lado, será necesario reflexionar sobre las limitaciones y adversidades que enfrenta el proceso de *democratización* de la Educación Superior en Brasil.

Abordaremos los dos desafíos mencionados con la siguiente estrategia textual: inicialmente, destacaremos algunos hechos relevantes en la configuración del sistema actual de Educación Superior brasileño y, posteriormente, revisaremos las interpretaciones producidas por la Sociología de la Educación sobre la *democratización* de la Educación Superior, tanto en Brasil como en otras partes del mundo.

### ***Entre los sectores público y privado: Disparidades en la expansión de la educación superior en Brasil***

En esta parte del texto, hemos optado por distinguir entre el aumento de la matrícula en los cursos de educación superior y el proceso de democratización de la educación superior en Brasil. En nuestra opinión, el aumento de la matrícula ha incrementado efectivamente la presencia de los sectores más pobres de la población en los cursos de pregrado y posgrado, pero no ha eliminado la existencia de importantes diferencias socioeconómicas y raciales entre el público que asiste a la educación superior, no ha eliminado las disparidades en el grado de competencia entre los cursos ofrecidos, ni ha modificado significativamente las desigualdades educativas entre las cinco macrorregiones que conforman el territorio brasileño. En estas condiciones, sería erróneo confundir el aumento de la matrícula que se ha producido en Brasil con una democratización efectiva de la educación superior brasileña.

En el caso de Brasil, es importante reconocer que la expansión de la matrícula involucró los tres tipos de instituciones que conforman la educación superior: públicas (federales, estatales o municipales); privadas confesionales; e instituciones privadas con fines de lucro. Generalmente, las instituciones privadas, a pesar de ser distintas, tienden a analizarse como un solo grupo. En consecuencia, prevalece la distinción habitual entre instituciones de educación superior públicas y privadas.

Cabe destacar que, a pesar de ser recurrente en la literatura y los debates políticos, la división entre instituciones de educación superior (IES) públicas y privadas es demasiado simplista y oculta la diversidad de instituciones que ofrecen educación terciaria en Brasil. Las IES públicas representan aproximadamente el 22% de la matrícula, ofrecen un número significativo de cursos que requieren una inversión sustancial en la formación de los estudiantes y concentran una parte importante de la investigación producida en Brasil (Senkevics, 2021). Las IES privadas, por otro lado, atienden aproximadamente al 78% de la población matriculada en educación superior, priorizan la oferta de cursos de bajo costo, presentan indicadores de calidad más bajos y, en general, buscan atraer segmentos de la población con menores ingresos *per cápita* (Carvalho, 2013; Salto, 2018). Dentro de este grupo existen instituciones con fines de lucro que operan como conglomerados empresariales, y también instituciones sin fines de lucro (filantrópicas y religiosas) que ofrecen cursos de calidad y desempeñan un papel destacado en actividades de extensión e investigación (Senkevics et al., 2023).

En las últimas décadas, la tasa de crecimiento de las instituciones de educación superior que operan como conglomerados empresariales ha sido más pronunciada que la tasa de crecimiento de las instituciones de educación superior filantrópicas y religiosas.

El crecimiento de las instituciones privadas de educación superior con fines de lucro y con admisiones menos selectivas no puede separarse de la política de educación superior adoptada por Brasil en la década de 1990, durante los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso (FHC). En 1994, a través del documento titulado “*Mãos à obra*” (*Manos a la obra*), el gobierno de FHC presentó un programa para incentivar la educación superior privada basado en tres puntos:

- a) la reformulación del sistema de autorización de establecimientos y cursos, considerado restrictivo y que contribuye poco a aumentar la competencia en el sector; b) el establecimiento de criterios para la distribución de recursos públicos a las instituciones comunitarias de educación superior (IES); y c) la reestructuración del crédito educativo (Carvalho, 2015, p. 59).

Con el fin de crear mecanismos para monitorear la eficiencia de la Educación Superior (pública y privada), en 1996, el Ministerio de Educación (MEC) promulgó la Ordenanza N° 249/1996, que creó el Examen Nacional de Cursos (Brasil, 1996a). Ese mismo año, mediante el Decreto N° 2026/1996, el gobierno federal definió los procedimientos para evaluar los cursos y las instituciones de educación superior (Brasil, 1996b).

Siguiendo la directriz neoliberal de reducir el gasto público, el gobierno federal suprimió las inversiones en instituciones públicas de educación superior. Simultáneamente, relajó los criterios para la creación de nuevos colegios y universidades privadas, fomentó la creación de nuevos cursos, autorizó la oferta de cursos en la modalidad de Educación a Distancia (EaD) y, a través de exenciones fiscales y el FIES (Fondo de Financiamiento Estudiantil), utilizó recursos públicos para aumentar el número de estudiantes inscritos en la red privada (Cunha, 2003; Carvalho, 2015). Aprovechando una coyuntura política favorable y la existencia de una demanda reprimida, cuyo origen radicaba en el crecimiento del número de brasileños con educación secundaria, en el período entre 1996 y 2004, las instituciones privadas de educación superior se multiplicaron, pasando de 711 a 1789; y, durante el mismo período, aumentaron el número de inscripciones de 1.133.102 a 2.985.405 (Guerra & Fernandes, 2009, p. 204).

Durante las negociaciones políticas que culminaron con la aprobación del Plan Nacional de Educación (PNE), implementado mediante la Ley N° 10.172/2001 (Brasil, 2001), surgieron

debates sobre la necesidad de políticas públicas dirigidas a la población víctima de discriminación. Posteriormente, en el último año del gobierno de la FHC, el Poder Ejecutivo emitió una medida provisional para fomentar la diversidad racial en la Educación Superior. Dicha medida provisional se convirtió en la Ley N° 10.558/2002, mediante la cual se implementó el Programa de Diversidad en la Universidad (Carvalho, 2015, p. 69)<sup>4</sup>.

En conjunto, la política de educación superior implementada durante el gobierno de FHC produjo una diversificación de los cursos, un aumento significativo en la matrícula del sector privado y puso de relieve —aunque tardíamente— la necesidad de la acción afirmativa para garantizar una mayor representación racial en el sistema de educación superior. Sin embargo, al reducir los recursos para las instituciones públicas de educación superior y priorizar la lógica del mercado, terminó por hacer que la educación superior fuera aún más desigual y heterogénea [...] (Assis & Oliveira, 2023, pp. 31-32).

Entre el 1 de enero de 2003 y el 1 de enero de 2011, Luiz Inácio Lula da Silva ocupó la Presidencia de la República. Bajo su liderazgo, la política nacional de educación superior osciló entre continuidades y cambios. En cuanto a la continuidad, destacamos el uso del FIES (Fondo de Financiamiento Estudiantil) como instrumento de financiamiento para la educación superior privada; la mejora de la evaluación de cursos a través del Examen Nacional de Desempeño Estudiantil (ENADE); la creación del Sistema Unificado de Selección (SISU) en 2010 (Brasil, 2010b)<sup>5</sup>; la creación del Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES)<sup>6</sup>; y la transferencia de recursos públicos a las instituciones de educación superior a través del PROUNI (Programa Universidad para Todos), implementado por la Medida Provisional N° 213, publicada el 13 de septiembre de 2004 y sancionada por la Ley N° 11.096/2005 (Brasil, 2005).

En términos operativos, PROUNI se diferenciaba de FIES porque no utilizaba el instrumento de los préstamos bancarios que generaban deuda para los estudiantes beneficiarios. También se diferenciaba porque se basaba en la lógica de otorgar exenciones fiscales a instituciones privadas de educación superior a cambio de becas para estudiantes de bajos recursos.

---

<sup>4</sup> Según Carvalho (2015, p. 69), la medida provisional que dio lugar a la Ley No. 10.558/2002 se implementó para cumplir con un requisito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>5</sup> El Sistema Unificado de Selección (SISU), implementado por el gobierno federal en 2010, fue creado para garantizar la distribución de plazas en la Educación Superior en función de la puntuación obtenida en el Examen Nacional de Bachillerato (ENEM).

<sup>6</sup> El Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior (SINAES) fue creado por la Ley N° 10.861, del 14 de abril de 2004 (Brasil, 2004).

La implementación del programa PROUNI (Universidad para Todos) generó controversia entre partidarios y detractores del uso de recursos públicos en instituciones privadas de educación superior. Entre los partidarios se encontraban universidades y colegios privados interesados en exenciones fiscales y en cubrir plazas vacantes, así como políticos y burócratas del gobierno que presentaban PROUNI como un avance en el proceso de democratización de la educación superior. Entre los detractores figuraban instituciones públicas de educación superior y sindicatos de docentes y técnicos de educación superior que exigían prioridad para la educación pública y advertían sobre los riesgos de la *mercantilización* de la educación superior.

No pretendemos profundizar en este tema, ya que es demasiado amplio y complejo; sin embargo, consideramos pertinente señalar la falta de consenso en torno a PROUNI. Para algunos autores, como Pinto (2004), Trópia (2009), Carvalho (2013) y Miranda (2017), entre otros, a pesar de estar justificado por la necesidad de ampliar el acceso a la educación superior para los pobres, PROUNI benefició a las instituciones privadas de educación superior, especialmente a las que tienen fines de lucro; estimuló la competencia entre grupos empresariales que priorizan el beneficio sobre la calidad de la educación; se alineó con una concepción instrumentalista de la educación e, indirectamente, reforzó la idea errónea de que el sector público es más eficiente que el sector privado. Otros autores, como Sguissardi (2006) y Rocha (2023), interpretaron PROUNI como una reducción de las responsabilidades del Estado y como un avance en las políticas neoliberales. Corbucci (2004, p. 698), a su vez, interpretó PROUNI como “una iniciativa, aunque tímida, de redistribución indirecta de ingresos, mediante la transferencia de recursos de exención de impuestos a los estratos de población más pobres, ya que dichos recursos, si se recaudaran, no necesariamente beneficiarían a estos grupos sociales”.

Una interpretación más crítica del uso de recursos públicos para financiar la expansión de la matrícula en instituciones privadas de educación superior se encuentra en Paz y Sada (2025, p. 13). Los autores afirman que programas como FIES y PROUNI “restringen el acceso a universidades públicas de calidad y legitiman proyectos neoliberales que ejercen control sobre el ámbito educativo”. En su opinión, al descuidar el rol social de la Universidad Pública, el gobierno refuerza una racionalidad neoliberal y productiva, mediante la cual la “apropiación de bienes públicos se camufla con el carácter asistencialista de ciertas acciones y programas [...]” (Paz & Sada, 2025, p. 13).

A pesar de la falta de consenso sobre las ventajas o desventajas de PROUNI y el debate sobre la calidad de los cursos ofrecidos y sus efectos prácticos, el Programa, si bien brindó acceso a la educación superior privada a estudiantes de bajos ingresos, aumentó el volumen de recursos públicos transferidos a las instituciones de educación superior privadas.

Con respecto a los cambios en la política nacional de Educación Superior promovida por el gobierno de Lula, en nuestro entendimiento, los más relevantes fueron, en orden cronológico: (i) la creación del Programa de Apoyo a los Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales – REUNI (Brasil, 2007a); (ii) la creación del Programa Nacional de Asistencia Estudiantil – PNAES (Brasil, 2007b); (iii) la aprobación de la Ley No. 11.892, del 29 de diciembre de 2008, mediante la cual se estableció la Red Federal de Educación Profesional, Científica y Tecnológica (Brasil, 2008); y (iv) la promulgación de la Ley No. 12.711, del 29 de agosto de 2012, popularmente conocida como la Ley de Cuotas (Brasil, 2012).

La creación de REUNI formó parte de una estrategia política mediante la cual el gobierno federal buscó fortalecer y expandir el potencial de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) y, simultáneamente, implementar nuevas formas de control sobre el desempeño de estas instituciones. Establecida mediante el Decreto N° 6.096, del 24 de abril de 2007, REUNI estableció

Como objetivo global, se establece el incremento gradual de la tasa promedio de graduación de los cursos de pregrado presenciales al noventa por ciento y la proporción de estudiantes de pregrado en cursos presenciales por profesor a dieciocho, al final de cinco años, contados desde el inicio de cada plan. (Brasil, 2007a, art. 1, § 1)

El Decreto que implementa REUNI estableció directrices que deben cumplir las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) interesadas en acceder a los recursos previstos en el Programa. Estas directrices incluyen: “reducir las tasas de deserción, cubrir las plazas vacantes y aumentar el número de plazas disponibles, especialmente en el horario vespertino”; “flexibilización de los planes de estudio, con el fin de garantizar la movilidad estudiantil entre instituciones y entre cursos”; “diversificación de las modalidades de pregrado”; y “expansión de las políticas de inclusión y asistencia estudiantil” (Brasil, 2007a, art. 2).

El concepto que guiaba REUNI se basaba en la idea de que los indicadores de eficiencia establecidos por el MEC (Ministerio de Educación)<sup>7</sup> impactarían positivamente la calidad de los servicios ofrecidos por las IFES (Instituciones Federales de Educación Superior) y, simultáneamente, permitirían una expansión en el número de plazas disponibles. Siguiendo este concepto, el MEC ofreció un incremento del 20% en los recursos financieros a las IFES que aceptaran los objetivos establecidos (Lima, 2013, p. 259). La propuesta recibió críticas de la Unión Nacional de Profesores de Instituciones de Educación Superior (Andes-SN). Sin embargo, las críticas no impidieron la amplia participación de las IFES en REUNI. A finales de 2007, 53 de las 54 IFES habían presentado la documentación necesaria para participar en el programa (Paula & Almeida, 2020, p. 1062).

La implementación de REUNI fue considerada una acción política positiva y necesaria por la Asociación Nacional de Directores de Instituciones Federales de Educación Superior (Andifes), pero, por otro lado, recibió críticas de sectores sindicales y de la Unión de los Estudiantes (Lima, 2013, pp. 259-260). Las críticas se dirigieron al riesgo de condiciones laborales precarias para docentes y técnicos en las IFES y advirtieron sobre el error de priorizar la expansión de la oferta de plazas en detrimento de una Educación Superior que constitucionalmente debe abordar inseparablemente la Docencia, la Investigación y la Extensión (Bittencourt & Ferreira, 2014; Lima, 2013; Lugão, 2011).

La existencia de diferentes interpretaciones sobre REUNI no impide reconocer que el programa permitió un aumento del presupuesto para las instituciones federales de educación superior y, al mismo tiempo, produjo uno de los efectos deseados por el Ministerio de Educación: la expansión del número de estudiantes matriculados en la red federal de educación superior. En la Tabla 1, presentamos datos sobre la expansión de la oferta de matrículas en instituciones públicas y privadas de educación superior entre 2002 y 2016, y destacamos con un asterisco el quinquenio correspondiente a la vigencia de REUNI (2007-2012).

En cuanto a la Política Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES), esta se originó mediante la Ordenanza N° 39, publicada por el Ministerio de Educación (MEC) en 2007 (Brasil, 2007c). Posteriormente, se implementó mediante el Decreto Presidencial N° 7.234/2010 (Brasil, 2010a). El objetivo principal de la PNAES es promover la inclusión social dentro de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) a través de acciones dirigidas a

---

<sup>7</sup> El conjunto de indicadores propuesto por REUNI se basó en los conceptos de matrícula proyectada, factor de retención por área de conocimiento, tasa de finalización de cursos, plantilla de profesores equivalentes y ratio alumno-profesor (Paula & Almeida, 2020).

fomentar la retención estudiantil y reducir las tasas de deserción (Kowalski, 2012; Recktenvald et al., 2018). Según el Decreto N° 7.234/2010 (Brasil, 2010a), la Política Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) abarca las siguientes áreas: alojamiento estudiantil, alimentación, transporte, atención médica, inclusión digital, cultura, deportes, guardería, apoyo pedagógico, acceso, participación y aprendizaje de estudiantes con discapacidades, trastornos del desarrollo global y altas capacidades y superdotación. Financiado con recursos federales, el PNAES es una política descentralizada, ya que la definición de prioridades y la distribución de recursos entre las 10 áreas previstas en el Programa es responsabilidad de las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES).

**Tabla 1**

*Cifras de matriculación en instituciones de educación superior públicas y privadas*

Año	Instituciones públicas		Instituciones 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%	4936.129
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).

Con el respaldo de la Constitución Federal de 1988, que define la Educación como un derecho social y establece el compromiso del Estado de abordar las desigualdades sociales (Brasil, 1988), el PNAES prioriza el servicio a los estudiantes que ingresan a las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) en condiciones socioeconómicas desfavorables y tiene como objetivo garantizar oportunidades de éxito en la Educación Superior para un segmento socialmente desfavorecido de la población (Lima; Mendes, 2020; Martins; Araújo Junior; Rodrigues, 2019).

Mientras se implementaba el Programa Nacional de Asistencia Estudiantil (PNAES) para abordar el problema de las tasas de deserción escolar entre estudiantes de bajos ingresos matriculados en Instituciones Federales de Educación Superior (IFES), el gobierno federal estudiaba formas de ampliar la oferta de Educación Secundaria Técnica y Profesional, un sector del sistema nacional de educación pública que también involucraba los intereses de los estados y el sector privado. En ese contexto, una de las alternativas existentes era el uso de recursos federales para fortalecer los antiguos Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFETS) (Azevedo et al., 2012). Otra alternativa discutida en ese momento era la creación de un programa federal de financiamiento específicamente dirigido a las escuelas estatales que ofrecían Educación Secundaria Técnica y Profesional. La creación de nuevas universidades tecnológicas, similares a la Universidad Tecnológica Federal de Paraná, también fue estudiada por el Ministerio de Educación (MEC) (Righes & Sarturi, 2021). Sin embargo, estas opciones no satisfacían plenamente las prioridades del gobierno federal.

En términos generales, las prioridades de la Unión fueron presentadas por el Ministerio de Educación en diciembre de 2007, en el documento titulado *Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrada ao Ensino Médio* (Brasil, 2007c). Con base en las ideas de este documento y con el objetivo de conciliar la expansión de las inversiones federales en Educación Técnica con el aumento de la oferta de plazas en la Educación Superior pública, el gobierno federal aprobó la Ley 11.892/2008 y, a través de ella, llevó a cabo una doble maniobra política: por un lado, estableció la Red Federal de Educación Científica y Tecnológica (RFEPCT) y, por otro, garantizó la creación de los Institutos Federales (IF).

La creación de la RFEPCT (Red Brasileña de Educación Profesional, Científica y Tecnológica)<sup>8</sup> y de los IF (Institutos Federales) impactó simultáneamente en el sistema de educación secundaria y en el sistema de educación superior. Según el artículo 2 de la Ley N° 11.892/2008, los IF “son instituciones de educación superior, básica y profesional”, dotadas de “autonomía administrativa, patrimonial, financiera, didáctico-pedagógica y disciplinaria” y equiparadas a las Universidades Federales (Brasil, 2008, art. 2).

La ley que creó los Institutos Federales (IF) estableció “una proporción del 50% para cursos técnicos, priorizando la Educación Secundaria Integrada (EMI), 20% para profesorados y el 30% restante para otros cursos: formación inicial y continua (FIC), tecnicaturas superiores,

---

<sup>8</sup> La Red Federal de Educación Científica y Tecnológica está compuesta por la Universidad Tecnológica Federal de Paraná (UTFPR), los Cefets de Río de Janeiro y Minas Gerais, las Escuelas Técnicas vinculadas a las Universidades Federales, el Colegio Pedro II y los IF creados tras la aprobación de la Ley N° 11.892/2008 (Silva & Batista, 2023).

carreras de grado y <sup>9</sup>programas de posgrado *stricto sensu* y *lato sensu* “ (Brazorotto & Venco, 2021, p. 493). En este contexto, a pesar de priorizar la educación secundaria integrada con la educación profesional, científica y tecnológica, los IF también contribuyeron a ampliar la disponibilidad de plazas para la educación superior.

En cuanto a la Ley de Cuotas, en sus aspectos generales, se configura como una norma federal que define parámetros inclusivos, mediante la reserva de plazas, para el acceso a las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) y a los institutos federales de educación técnica de nivel secundario vinculados al Ministerio de Educación (MEC). Como se indica en su texto, la Ley N° 12.711/2012 (Brasil, 2012) determina que el 50% de las plazas en las instituciones educativas federales deben asignarse a estudiantes que hayan cursado sus estudios secundarios en el sistema escolar público. A continuación, la ley...

establece una segunda cuota de plazas, dentro del primer contingente, que cumple dos condiciones adicionales: una proporción mínima del 50% de estudiantes provenientes de familias con un ingreso mensual *per cápita* igual o inferior a 1,5 salarios mínimos; y una proporción de estudiantes que se autoidentifiquen como negros, mestizos e indígenas (PPI) al menos igual a la suma de estos grupos en la unidad federativa (UF) donde se ubica el centro educativo. (Senkevics & Mello, 2019, p. 187)

El hecho de que la Ley N° 12.711/2012 sea conocida popularmente como la Ley de Cuotas (Brasil, 2012) nos permite inferir que existe una interpretación simplificada de esta disposición legal en el entendimiento común. Sin desmerecer el prolongado debate sobre la necesidad de acción afirmativa para abordar la desigualdad racial en la Educación Superior — un tema analizado e investigado por autores como Moehlecke (2002), Maggie y Fry (2004), Costa et al. (2012) y Passos (2015), entre otros—, es necesario enfatizar que la Ley de Cuotas buscaba ampliar la posibilidad de ingreso de estudiantes de escuelas públicas a las Instituciones Federales de Educación Superior (IFES) e incluir, al mismo tiempo, a estudiantes con discapacidad. En este sentido, la Ley de Cuotas —más allá de ser una acción afirmativa— también puede interpretarse como una acción política dirigida a la democratización de la Educación Superior.

---

<sup>9</sup> Las siglas EMI significan Educación Secundaria Integrada.

### ***La sociología de la educación y las múltiples posibilidades de interpretar la democratización de la educación superior***

En la sección anterior del texto, señalamos la existencia de una distinción entre la expansión y la democratización de la educación superior. En esta sección, pretendemos desarrollar una reflexión sobre esta distinción a partir de dos autores relevantes para comprender los cambios ocurridos en la educación superior durante la segunda mitad del siglo pasado y las primeras décadas del siglo actual. Estos son: Dubet (2001, 2015) y Barbosa (2014, 2015, 2019).

El sociólogo francés François Dubet cuenta con una extensa producción académica, y muchos de sus estudios no han sido traducidos al portugués. Entre las excepciones importantes se encuentran los artículos (i) *Desigualdades multiplicadas* (Dubet, 2001); (ii) *¿Qué democratización de la educación superior?* (Dubet, 2015); y (iii) *¿Qué es una escuela justa?* (Dubet, 2004).

En el artículo titulado «*Desigualdades multiplicadas*», el autor advierte sobre la necesidad de un análisis sociológico de las desigualdades capaz de considerar la «experiencia de los actores», escapando así del «simple censo, por muy crítico que sea» (Dubet, 2001, p. 5). Al revisar las interpretaciones de las desigualdades formuladas por autores como Marx, Durkheim, Marshall y Castel, entre otros, Dubet identificó un cambio importante: gradualmente, el concepto de clase social perdió importancia en los análisis de la desigualdad, y en su lugar surgieron diversas formas de estratificación social. Según el autor:

Hoy, el análisis de las desigualdades (no su descripción) se enfrenta a la separación entre estratificación y relaciones de dominación, a la separación de aquello que la noción de clase *total* pretendía precisamente unificar... Más que nunca, nos resulta imposible construir escalas de estratificación fiables a partir de la idea de clases antagónicas. (Dubet, 2001, p. 10)

Continuando con el análisis de los cambios en la percepción de las desigualdades, el autor reconoce un creciente interés en *las microdesigualdades dentro de la sociología* y subraya que la expresión moderna de la desigualdad priva a los pobres de “la capacidad de construir plenamente una identidad propia” (Dubet, 2001, p. 14). Al operar desde múltiples categorías de estratificación, la expresión moderna de la desigualdad tiende a naturalizar las diferencias y refuerza la idea de que el éxito es producto del esfuerzo individual y la meritocracia. Desde la perspectiva del autor, las escuelas y universidades participan en la construcción y el

fortalecimiento de jerarquías sociales que coexisten y se justifican bajo la tesis de la igualdad universal de oportunidades.

La interpretación que hace Dubet de la expresión moderna de la desigualdad nos parece relevante para interpretar la democratización de la educación superior en Brasil, especialmente porque el mismo autor subraya que el comportamiento de los pobres no siempre se ajusta a las jerarquías preestablecidas. Refiriéndose al comportamiento de los jóvenes franceses, afirma:

Los pobres se niegan a ser reducidos a la condición de casos sociales, a ser ignorados y, sobre todo, a ser obligados a afirmarse como sujetos con proyectos, justo cuando se les arrebatara esa capacidad. Los estudiantes de liceo ven las jerarquías escolares como cadenas de desprecio. Así, algunos estudiantes deciden no esforzarse para que su desempeño no ponga en tela de juicio su valía, su igualdad fundamental: han *optado* por fracasar en la escuela, lo que les impediría verse afectados por sus fracasos... Los estudiantes negocian una conformidad escolar limitada a cambio de calificaciones promedio que les aseguran una supervivencia pacífica dentro del sistema ... Otros estudiantes rompen el juego mediante la violencia, que se presenta como el único medio para rechazar la imagen negativa de sí mismos causada por su fracaso y su libertad. (Dubet, 2001, p. 17)

El comportamiento de los pobres frente a las *jerarquías escolares* nos permite refutar la idea ingenua y un tanto romántica de que todos los jóvenes desean acceder a la educación superior. Tal deseo no existe en Francia, no existe en Brasil, y posiblemente no exista en ningún otro país. Por el contrario, es probable que la *conformidad escolar* se haya convertido en la opción de muchos jóvenes pobres frente a la violencia del *modelo meritocrático* de educación escolar<sup>10</sup>.

En el artículo titulado *Qual democratização do Ensino Superior?*, el sociólogo afirma que el acceso igualitario a la educación superior “es más democrático cuando la educación secundaria es ampliamente abierta y cuando los estudiantes tienen un buen nivel y una relativa igualdad de desempeño” (Dubet, 2015, p. 258). En ausencia de estos elementos, la educación secundaria es desigual y “el acceso a la educación superior es muy poco democrático” (Dubet, 2015, p. 258). El segundo caso es el que caracteriza la realidad de Brasil, ya que nuestro sistema de Educación Básica sigue marcado por disparidades que operan en dos niveles: por un lado,

---

<sup>10</sup> En el artículo titulado *¿Qué es una escuela justa?*, Dubet (2004) desarrolla una interesante reflexión sobre la dinámica del *sistema meritocrático* y sus efectos en la escolarización de los jóvenes.

existen disparidades entre la educación pública y privada y, por otro lado, existen disparidades en la calidad de la educación ofrecida dentro del sistema público de Educación Básica.

Los avances logrados en la educación primaria brasileña no han eliminado las dificultades para completar la educación secundaria e ingresar a la educación superior. Barbosa (2015, p. 259) afirma que « existiría una clara asociación positiva entre los ingresos familiares y las probabilidades de completar la educación superior. Asimismo, cuanto mayor sea el nivel educativo de la madre, mayor será la probabilidad de completar la educación superior».

Las desigualdades originadas en la educación básica brasileña y las persistentes altas tasas de deserción escolar en la secundaria se ven agravadas por la existencia de una jerarquía entre las instituciones de educación superior (IES) y por la fuerza de una *meritocracia académica* que dirige a los estudiantes con mejor desempeño en los procesos de selección hacia las mejores IES y las carreras más competitivas (Teixeira, 2010). En el caso de Brasil, la competencia por el acceso a las plazas tiende a ser más pronunciada en las IES públicas y en las carreras de grado, especialmente en aquellas que gozan de mayor prestigio social, como Medicina, Derecho, Ingeniería, entre otras. Según Barbosa (2019, p. 244):

La matrícula en las carreras de grado se ha mantenido en torno al 67,00% desde la Ley de Educación Brasileña (LDB) de 1996, que introdujo cursos tecnológicos (que se expandieron rápidamente, pasando del 2,30% de las matrículas en 2001 al 14,30% en 2015) y reguló los profesorado, que sufrieron un ligero descenso durante el período mencionado (del 21,37% de las matrículas al 18,10%).

La distinción entre la demanda de carreras de grado, cursos tecnológicos y profesorado en Brasil, y el patrón de baja selectividad para el acceso a las instituciones privadas de educación superior (IES), son elementos importantes para comprender el proceso de estratificación de la educación superior brasileña. Sin embargo, esta misma estratificación se vuelve más compleja cuando consideramos factores como (i) el estatus socioeconómico de los estudiantes; (ii) las diferencias de género y raza en la distribución de las matrículas; (iii) la ocurrencia de tasas de deserción más altas en los programas de grado tecnológico y profesorado; (iv) la concentración de matrículas en los profesorado y cursos tecnológicos nocturnos y la mayor disponibilidad de carreras de grado durante el día; (v) la mayor disponibilidad de tiempo de estudio que generalmente tienen los estudiantes de carreras de grado; (vi) el marcado crecimiento de las matrículas en la educación a distancia en los programas de profesorado y

cursos tecnológicos; y (vii) las disparidades en el porcentaje de la población matriculada en IES en las cinco macrorregiones de Brasil.

En vista de los factores mencionados, coincidimos con Dubet (2015, p. 58) cuando afirma que: “La democratización del acceso a la educación superior no depende únicamente de los recursos económicos y del capital cultural y académico de las familias. También depende de la estructura general del sistema educativo”.

Según Dubet, existen diferentes modelos de educación superior. Sin embargo, en cuanto a la selectividad del público al que sirven, se pueden clasificar en sistemas *malthusianos* (más rigurosos y, hasta cierto punto, elitistas) y sistemas más abiertos y, por consiguiente, más flexibles en la selección (Dubet, 2015). Considerando esta tipología, podemos inferir que el sistema brasileño de educación superior es híbrido, ya que opera de manera más rigurosa en la selección de estudiantes atendidos por instituciones públicas y de manera más flexible en la selección de aquellos que ingresan a instituciones privadas.

El hecho de que el sistema de educación superior brasileño sea híbrido en su selectividad pública [siendo más *malthusiano* en el sector público y más *abierto* en el sector privado] ofrece una clave para comprender los límites de la democratización de la educación superior en Brasil. En nuestra opinión, a pesar de los avances hacia la equidad en el acceso promovidos por acciones como la creación de SISU, la Ley de Cuotas y PNAES, la democratización de la educación superior en Brasil se configura como una experiencia incompleta y contradictoria: incompleta porque no elimina las desigualdades existentes entre la educación básica pública y privada ni altera la estratificación dentro de la educación superior; y contradictoria porque ha concentrado la mayoría de las matrículas en instituciones privadas de educación superior.

Además de ser incompleta y contradictoria, la intencionalidad de democratizar la educación superior brasileña termina distribuyendo de manera desigual las oportunidades laborales y los beneficios salariales derivados de los títulos universitarios. La dinámica de esta distribución desigual fue analizada por Barbosa en su texto titulado *O Ensino Superior no Brasil: credenciais, méritos e os coronéis* (Barbosa, 2014). En este texto, la autora analiza las diferencias en salario y estatus social entre profesionales con carreras de grado y aquellos con títulos de profesorado y cursos tecnológicos. En cuanto al salario, en las últimas décadas las diferencias han disminuido, pero aún persiste una diferencia favorable para los graduados. Respecto al estatus social, Barbosa identificó una sobrevaloración simbólica de las carreras de grado a expensas de los títulos de profesorado y cursos tecnológicos.

Las diferencias en salario y estatus social entre los cursos de pregrado identificadas por Barbosa (2014, 2015) representan un aspecto del fenómeno de estratificación horizontal existente en la Educación Superior brasileña. Otros aspectos del mismo fenómeno son (i) la alta competencia por el acceso a ciertos cursos de educación superior; (ii) el predominio de las carreras de grado ofrecidas durante el día; y (iii) la mayor presencia de estudiantes de bajos ingresos en la formación docente privada y los cursos técnicos. Estos aspectos, aunque distintos, producen desigualdades dentro de la Educación Superior y refuerzan la idea de meritocracia estudiantil. Y bajo estas condiciones,

La escolarización se convierte en un criterio dominante para la jerarquía social, lo que subraya que, si bien es un principio más democrático que los vigentes en las sociedades patrimoniales, definir el mérito a través de la educación (incluso si es universal y de calidad) constituye una forma de dominación. (Barbosa, 2014, p. 65)

En la práctica, la meritocracia estudiantil y la estratificación horizontal impactan la organización y el funcionamiento de las instituciones que ofrecen cursos de pregrado y obstaculizan el avance de la democratización de la educación superior en Brasil.

En este sentido, creemos que es pertinente evitar una interpretación simplista del fenómeno, especialmente porque la expansión de las matrículas en la Educación Superior que se produjo en Brasil después de la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988) coexistió con un aumento en el número de brasileños que terminaron la escuela secundaria y, en consecuencia, aumentó la porción de la población elegible para solicitar un lugar en cursos de educación superior.

Salata, Bringhenti y Miranda (2025) analizaron el origen social de los estudiantes que ingresaron a cursos de pregrado entre 1992 y 2022 e identificaron fluctuaciones en el proceso de democratización de la Educación Superior. Los autores consultaron datos de la Encuesta Nacional de Hogares y centraron su análisis en la clasificación social de los jóvenes de 18 a 24 años matriculados en Educación Superior. Si bien utilizaron un rango de edad que no abarca la totalidad de la población matriculada en Educación Superior, los resultados obtenidos de los modelos *logit* desarrollados por los autores demuestran que el acceso de los jóvenes a la Educación Superior, dentro de la serie histórica 1992-2022, presentó tres fases distintas con dinámicas diferentes. Estas son:

1. Aumento sustancial de las desigualdades entre 1992 y 2004/2005; reducción continua y significativa de las desigualdades hasta aproximadamente 2012-2015, según el indicador utilizado; 3. Aumento de las desigualdades hasta 2022, con intensidad variable, según el indicador de origen social utilizado. (Salata et al, 2025, p. 26)

La persistencia de las desigualdades de origen social en el acceso de los jóvenes a la educación superior, así como las altas tasas de abandono escolar y los efectos de la estratificación horizontal, son temas que abordan diversos autores que investigan el sistema educativo brasileño. Partiendo de diferentes puntos de vista del fenómeno y utilizando distintas escalas y procedimientos de análisis, la mayoría de los autores comparten una visión crítica de la educación superior brasileña; algunos relativizan los resultados de su democratización (Carvalho, 2013, 2015; Barbosa, 2014, 2019; Sguissardi, 2006, 2015; Mendonça et al., 2020; Silva & Santos, 2017; Paz & Sada, 2025) y otros la radicalizan considerándola un *mito* (Sá, 2022).

## CONSIDERACIONES FINALES

La reflexión desarrollada a lo largo de este artículo contempla dos procesos interconectados con dinámicas distintas y resultados diferentes. El primero se gestó con la expansión gradual de la matrícula en los cursos de educación superior tras la promulgación de la Constitución Federal de 1988 (Brasil, 1988). El segundo, a su vez, se refiere a la persistencia de asimetrías en las oportunidades de acceso a las instituciones de educación superior y a la distribución desigual de los beneficios generados por la formación de profesionales en este nivel educativo.

Los datos presentados muestran que el gobierno federal impulsó diversas acciones dirigidas a incrementar la matrícula y también buscó asegurar la expansión de las instituciones de educación superior (IES) hacia el interior del país y la diversificación de la oferta académica. Algunas de estas acciones involucraron a IES privadas, mientras que otras se implementaron en IES públicas. Operando dentro de un contexto de creciente neoliberalismo, las acciones del gobierno en el ámbito de la educación superior se caracterizaron por la constante distribución de inversiones entre los sectores público y privado. Las cifras indican que esta distribución benefició más al sector privado, ya que incrementó su participación en la matrícula total.

La controversia en torno a la mercantilización de la educación superior en Brasil, presente en la bibliografía consultada, no impide reconocer los efectos positivos del aumento

de la matrícula. Y, en cierto modo, esta expansión —con todas sus limitaciones y contradicciones— puede interpretarse como un movimiento hacia la democratización. Sin embargo, el sistema de educación superior brasileño presenta disparidades internas que dificultan el acceso equitativo a las plazas y producen una estratificación horizontal entre los cursos.

Con base en los hechos analizados, podemos inferir que la democratización de la educación superior brasileña aún está incompleta y su desarrollo enfrenta resistencia por parte de la fuerza de la meritocracia estudiantil y las desigualdades socioeconómicas, étnicas y raciales. En este sentido, a pesar del aumento en la matrícula de las instituciones de educación superior y los avances derivados de acciones como la institución del ENEM (Examen Nacional de Enseñanza Media) y el SISU (Sistema Unificado de Selección), la Ley de Cuotas y la implementación de la Política Nacional de Asistencia Estudiantil, creemos que el camino hacia una democratización efectiva de la educación superior en Brasil aún será largo y difícil.

## REFERENCIAS

- 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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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](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/S1678-4634202248248527>
- 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***

---

- Agradecimientos:** Agradecemos el apoyo institucional de la UFMS en la producción y publicación de este artículo.
  - Financiación:** La investigación que dio lugar a este artículo fue financiada por CAPES y FUNDECT-MS.
  - Conflictos de intereses:** Ninguno.
  - Aprobación ética:** El trabajo no requirió la aprobación del Comité de Ética.
  - Disponibilidad de datos y materiales:** Los datos consultados están disponibles para su acceso en Internet.
  - Contribuciones de los autores:** Los tres participantes son coautores del artículo.
- 

**Procesamiento y edición: Editora Ibero-Americana de Educação**  
Corrección de pruebas, formato, estandarización y traducción

