

ENTRE A DEMOCRATIZAÇÃO FORMAL E A MERCANTILIZAÇÃO: a expansão do ensino superior no Brasil à luz do PNE

Calebe Lucas Feitosa Campelo

Secretaria de Educação do município de Caucaia-CE
<https://orcid.org/0000-0001-5416-9037>

Francisco Matheus da Conceição Bezerra

Universidade Estadual do Ceará - UECE
<https://orcid.org/0009-0006-1114-540X>

Victor Hugo de Oliveira Henrique

Universidade Estadual do Ceará-UECE
<https://orcid.org/0000-0002-7019-4088>

RESUMO:

O presente artigo analisa o processo de expansão da educação superior no Brasil no contexto do Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024), com ênfase na Meta 12, que trata do acesso e da ampliação das matrículas nesse nível de ensino. Parte-se do pressuposto de que tal expansão, embora sustentada por um discurso de democratização, ocorre de forma contraditória, mediada pela lógica do capital. Ancorado nos pressupostos do materialismo histórico-dialético, o estudo busca apreender as determinações estruturais que conformam as políticas educacionais, evidenciando a ingerência do empresariado nas decisões do Estado e a mercantilização da educação superior. Metodologicamente, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise crítica do PNE, bem como de dados estatísticos do Painel de Monitoramento do PNE e do Censo da Educação Superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O recorte temporal compreende o período de 2014 a 2024, correspondente à vigência do PNE. Os resultados evidenciam a predominância do setor privado na expansão do ensino superior, tanto no número de matrículas quanto no crescimento das instituições. Verifica-se, ainda, que programas governamentais instituídos sob o argumento da democratização do acesso, como o PROUNI e o FIES, têm funcionado como mecanismos de transferência do fundo público para o capital privado. Ademais, os dados revelam a persistência de profundas desigualdades regionais na distribuição dos recursos destinados à educação superior. Conclui-se que a política de expansão do ensino superior no Brasil, longe de promover uma democratização substantiva, reforça a subordinação da educação às exigências da acumulação capitalista, esvaziando sua função social e aprofundando as contradições históricas que marcam a formação universitária no país.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Superior. Público-privado. Plano Nacional de Educação.

BETWEEN FORMAL DEMOCRATIZATION AND COMMODIFICATION: the expansion of higher education in Brazil in light of the national education plan

ABSTRACT

This article analyzes the expansion of higher education in Brazil within the context of the National Education Plan (PNE 2014–2024), with emphasis on goal 12, which addresses access to and expansion of enrollment at this level of education. It is based on the premise that this expansion, although supported by a discourse of democratization, occurs in a contradictory manner, mediated by the logic of capital. Anchored in the assumptions of historical-dialectical materialism, the study seeks to understand the structural determinants that shape educational policies, highlighting the interference of the business sector in state decisions and the commodification of higher education. Methodologically, the research is characterized as qualitative, of a bibliographic

and documentary nature, with a critical analysis of the PNE, as well as statistical data from the PNE Monitoring Panel and the Higher Education Census, made available by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP). The time frame covered is from 2014 to 2024, corresponding to the validity of the National Education Plan (PNE). The results show the predominance of the private sector in the expansion of higher education, both in the number of enrollments and in the growth of institutions. It is also observed that government programs instituted under the argument of democratizing access, such as PROUNI and FIES, have functioned as mechanisms for transferring public funds to private capital. Furthermore, the data reveal the persistence of profound regional inequalities in the distribution of resources allocated to higher education. It is concluded that the policy of expanding higher education in Brazil, far from promoting substantive democratization, reinforces the subordination of education to the demands of capitalist accumulation, emptying its social function and deepening the historical contradictions that mark university education in the country.

KEYWORDS: Higher Education. Public-private. National Education Plan.

ENTRE LA DEMOCRATIZACIÓN FORMAL Y LA MERCANTILIZACIÓN: la expansión de la educación superior en Brasil a la luz del Plan Nacional de Educación.

RESUMEN

Este artículo analiza la expansión de la educación superior en Brasil en el contexto del Plan Nacional de Educación (PNE 2014-2024), con énfasis en el objetivo 12, que aborda el acceso y la expansión de la matrícula en este nivel educativo. Se parte de la premisa de que esta expansión, si bien se sustenta en un discurso de democratización, ocurre de forma contradictoria, mediada por la lógica del capital. Basado en los supuestos del materialismo histórico-dialéctico, el estudio busca comprender los determinantes estructurales que configuran las políticas educativas, destacando la interferencia del sector empresarial en las decisiones estatales y la mercantilización de la educación superior. Metodológicamente, la investigación se caracteriza por ser cualitativa, de carácter bibliográfico y documental, con un análisis crítico del PNE, así como de datos estadísticos del Panel de Monitoreo del PNE y del Censo de Educación Superior, proporcionados por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). El período abarcado es de 2014 a 2024, correspondiente a la vigencia del Plan Nacional de Educación (PNE). Los resultados muestran el predominio del sector privado en la expansión de la educación superior, tanto en el número de matrículas como en el crecimiento de las instituciones. También se observa que los programas gubernamentales instituidos bajo el argumento de democratizar el acceso, como PROUNI y FIES, han funcionado como mecanismos para transferir fondos públicos al capital privado. Además, los datos revelan la persistencia de profundas desigualdades regionales en la distribución de los recursos asignados a la educación superior. Se concluye que la política de expansión de la educación superior en Brasil, lejos de promover una democratización sustancial, refuerza la subordinación de la educación a las exigencias de la acumulación capitalista, vaciando su función social y profundizando las contradicciones históricas que marcan la educación universitaria en el país.

PALABRAS CLAVE: Educación Superior. Público-privada. Plan Nacional de Educación.

1 INTRODUÇÃO

No contexto da crise estrutural do capital, o capitalismo aprofunda o processo de mercantilização generalizada da vida social, subordinando direitos historicamente constituídos à lógica da valorização do valor. A educação pública, longe de se manter à margem dessa dinâmica, passa a ser apropriada como espaço estratégico de acumulação, mediada pela atuação do Estado burguês e

de seus agentes políticos, organicamente vinculados às frações do capital educacional.

Conforme destaca Minto (2018), no contexto da mundialização do capital ocorre um superdimensionamento da esfera dos interesses capitalistas, uma vez que, para preservar sua lógica de funcionamento, o capital necessita apropriar-se de todos os espaços possíveis de acumulação e realização do valor. Desse movimento deriva a difusão da ideologia segundo a qual o Estado deve ser reduzido e o mercado — regido diretamente pela lógica do capital — apresentado como instância mais eficiente de regulação e organização da vida social (Minto, 2018).

As parcerias público-privadas emergem, nesse cenário, como formas institucionais que viabilizam a transferência do fundo público para conglomerados empresariais, reforçando a subordinação da política educacional aos imperativos do mercado e à reprodução ampliada do capital.

Nessa direção, o ensino superior desponta como uma grande oportunidade de ganhos para o mercado. Assim, os setores que se articulam em torno do ensino superior correspondem, predominantemente, aos segmentos industrial e de serviços, expressando interesses convergentes do capital em geral, notadamente do capital industrial e do capital fictício. Tais setores operam de forma transversal tanto nas instituições de ensino superior privadas quanto nas instituições públicas, evidenciando a subordinação crescente da formação universitária às necessidades da acumulação capitalista (Paula *et al.* 2025).

Diante desse cenário, torna-se imperativo desvelar as determinações ideológicas inscritas nas entrelinhas das políticas públicas educacionais, uma vez que o setor empresarial, enquanto fração orgânica do bloco no poder, intervém ativamente em sua formulação, orientando-as segundo os interesses do capital e operando a construção do consenso necessário à legitimação da mercantilização da educação pública.

Sob esse prisma, o Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, revela-se fundamental para a compreensão de como as políticas educacionais são formuladas e operacionalizadas no interior do Estado burguês, bem como dos interesses sociais e de classe que as

orientam. Em particular, a análise da meta 12, ao tratar da expansão e do acesso à educação superior, explicita as contradições entre o discurso da democratização e a efetiva consolidação de um modelo de expansão subordinado à lógica do mercado e aos interesses do capital privado.

Com base em uma perspectiva crítica, a presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de expansão da educação superior no Brasil no contexto do PNE, com ênfase na meta 12, evidenciando a ingerência do empresariado nas decisões estatais que orientam as políticas educacionais. Para tanto, busca-se situar historicamente a expansão da educação superior, articulando-a às transformações do capitalismo contemporâneo e às reformas do Estado no período recente, bem como examinar os limites dessa política a partir dos indicadores de matrícula e de instituições por rede de ensino.

Metodologicamente, o estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, de cunho bibliográfico e documental. Foram analisados documentos legais, especialmente o PNE além de dados estatísticos provenientes do Painel de Monitoramento do PNE e do Censo da Educação Superior, disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). O recorte temporal compreende o período de 2014 a 2024, correspondente à vigência do PNE, ressalvado o ano de 2021, no qual não houve divulgação de dados censitários em decorrência da pandemia de COVID-19.

A análise dos dados foi orientada pelos pressupostos do materialismo histórico-dialético, possibilitando apreender as contradições inerentes ao processo de expansão do ensino superior e suas implicações para a função social da universidade pública e para a efetiva democratização da educação superior na sociedade brasileira.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para responder aos objetivos do presente estudo, utilizou-se o método de conhecimento do materialismo histórico-dialético, entendido como método capaz de apreender a realidade social em sua totalidade histórica, contraditória e processual da sociedade capitalista. Tal referencial orienta a análise da

educação superior brasileira como expressão das determinações estruturais do capitalismo, compreendendo as políticas educacionais como mediações atravessadas por interesses de classe (Evangelista, 2012).

Do ponto de vista dos procedimentos metodológicos, a pesquisa articula investigação bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica possibilita a apreensão crítica da produção teórica acerca da expansão da educação superior, da mercantilização do ensino e do papel do Estado no contexto das reformas neoliberais. O aporte teórico é necessário à interpretação dos dados empíricos (Gil, 2002). Esse movimento teórico é indispensável para situar a meta 12 do PNE no contexto das transformações do capitalismo contemporâneo e das estratégias de reorganização do ensino superior no país.

A pesquisa documental, por sua vez, assume papel estratégico na análise das políticas públicas educacionais, na medida em que os documentos expressam determinações históricas que não se apresentam de forma imediata. Sua análise exige um exercício teórico rigoroso, capaz de ultrapassar a aparência dos dados e apreender os interesses, contradições e projetos societários que os atravessam, considerando o contexto histórico e político de sua produção (Evangelista, 2012).

Dessa forma, o materialismo histórico-dialético permite apreender os limites da política de expansão da educação superior, evidenciando suas contradições e implicações para a função social da universidade pública e para a efetiva democratização do acesso ao ensino superior no Brasil.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Esta seção tem como objetivo analisar criticamente o processo histórico de constituição e expansão do ensino superior no Brasil, evidenciando seu surgimento tardio e sua histórica vinculação aos interesses da classe dominante.

Parte-se de uma breve digressão histórica para compreender como a universidade brasileira foi estruturada de forma elitista e excludente e, na sequência, problematiza-se o PNE, especialmente a meta 12, buscando desvelar os limites da expansão apresentada como democratização do acesso,

bem como os mecanismos por meio dos quais grandes conglomerados educacionais se apropriam do fundo público por meio de políticas como o Programa Universidade para Todos - PROUNI e o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES.

3.1 A historicidade do ensino superior no Brasil e suas determinações estruturais

Para a compreensão das políticas educacionais que atravessam a educação superior brasileira, torna-se necessário realizar uma digressão histórica. Conforme destaca Orso (2007), a constituição da universidade no Brasil ocorreu de forma tardia quando comparada aos demais países da América Latina, configurando-se como um processo marcado por particularidades históricas, contraditórias e estruturais que condicionaram seu desenvolvimento. Assim, a criação da universidade brasileira

Só aconteceu em 1934. Além de o Brasil ser o último país das Américas a criar o ensino superior de tipo universitário, quando a universidade foi criada, já existiam mais de cem instituições desse tipo no restante da América. No século XVI foram criadas as Universidades de São Marcos, em Lima, no Peru, e a Real e Pontifícia de São Domingos, no México; no século XVII foram criadas na Guatemala, Argentina, Bolívia e nos Estados Unidos, no século XVIII, na Venezuela, Chile e Cuba; no século XIX, no Uruguai, Colômbia, Equador, Paraguai e Honduras (Orso, 2007, p.44).

Apesar da criação tardia das universidades brasileiras, é preciso destacar que pesquisas de grande relevância social têm sido desenvolvidas dentro das universidades no Brasil, principalmente dentro das instituições públicas que no sistema neoliberal sofrem com constantes cortes orçamentários e ataques de grupos conservadores que tentam desacreditar a ciência e a cultura que são produzidas dentro das universidades.

Com efeito, a criação das universidades no Brasil marcou um período de grande relevância para a educação brasileira. Orso (2007) destaca algumas políticas que marcaram a educação superior como:

O Manifesto dos Pioneiros (1932) e da Fundação da USP (1934), também foi criado o Ministério da Educação e Saúde (1930), instituiu-se a Reforma Francisco Campos (1931), fundou-se a Escola Livre de Sociologia e Política de São Paulo (1930, foram criadas a Escola Paulista de Medicina (1933), a Faculdade de Filosofia Sedes Sapientiae (1933) e a Universidade do Distrito Federal (1935). A grande preocupação era formar e reciclar as elites para que, depois de “derrotadas pelas armas”, pudessem recuperar o poder e a hegemonia perdidos na Revolução de 30 e imprimir a direção do país (Orso, 2007, p. 57, aspas do original).

Pode-se afirmar que a criação da universidade no Brasil foi marcada por disputas políticas, diferentes concepções de projeto societário e pela presença de parcerias público-privadas, ainda que, em todos esses momentos, tenha prevalecido o atendimento aos interesses das elites. Ademais, a trajetória histórica da universidade brasileira evidencia a participação do setor privado desde sua origem, revelando que a articulação entre Estado e capital constitui um traço estrutural da conformação do ensino superior no país. Assim,

A Reforma Francisco Campos, implementada na década de 1930, introduziu mudanças significativas no ensino superior brasileiro. Essa reforma estabeleceu a criação de uma faculdade de Educação, Ciências e Letras, visando principalmente a formação de professores para o ensino secundário. Além disso, estruturou o ensino superior em dois sistemas: o universitário (que poderia ser público ou privado) e o de institutos isolados. Também implementou uma administração central nas universidades, composta por um conselho universitário e um reitor, este último escolhido a partir de uma lista tríplice. É importante ressaltar que, nesse período, a pesquisa acadêmica não era prioridade, ficando em segundo plano em relação à formação de professores (Nepomuceno; Ferreira; Cabello, 2025, p.04, aspas do original).

Os autores supracitados ressaltam ainda que a criação das primeiras universidades brasileiras esteve concentrada nos grandes centros urbanos, a exemplo da Universidade de São Paulo (USP), da então Universidade do Brasil — atual Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) — e da Universidade do Distrito Federal. Tal configuração evidencia uma gênese excludente e elitista do ensino superior no Brasil, marcada pela restrição do acesso às camadas socialmente privilegiadas (Nepomuceno; Ferreira; Cabello, 2025).

No mesmo sentido, Orso (2007) demonstra que a criação da universidade no Brasil não esteve orientada ao atendimento das necessidades da classe

trabalhadora, mas na consolidação de um projeto burguês de sociedade. Essa digressão histórica possibilita problematizar as razões da constituição tardia da universidade brasileira e compreender os avanços e retrocessos que marcaram o desenvolvimento da educação superior no país, cuja organização inicial, como evidenciado, manteve-se centralizada nos grandes centros urbanos, voltada aos interesses das elites, conforme se expressa no perfil dos cursos superiores instituídos e na participação do setor privado nesse nível de ensino.

Com efeito, as reformas neoliberais implementadas nos diversos setores sociais a partir da década de 1990, orientadas sobretudo pelas diretrizes do Banco Mundial (BM), aprofundaram o estreitamento das relações entre Estado e capital, redefinindo o papel estatal e intensificando a subordinação das políticas públicas às demandas do mercado (Paula *et al*, 2025).

Diante do exposto, o marco educacional da década de 90 foi a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996 que “em uma interação de interesses e atores políticos, o texto combinava a coexistência entre instituições públicas e privadas de ensino” (Nepomuceno; Ferreira; Cabello, 2025, p.07).

Sob essa égide, pode-se afirmar que a LDB legitima e assegura a participação do setor privado na educação, com especial incidência sobre a educação superior. Entre os diversos problemas decorrentes dessa inserção, destaca-se o aprofundamento do processo de mercantilização dessa etapa de ensino, na medida em que a lógica do mercado passa a orientar a organização, a expansão e a finalidade da formação universitária.

Assim, diante da abertura para a mercantilização da educação superior é que grandes grupos educacionais, do setor privado, têm se aproveitado para lucrar. Como demonstra Rueda e Leher (2025):

Até 2005, as instituições de ensino superior (IES) privadas no país eram predominantemente caracterizadas pela gestão familiar. Embora sua regulamentação com base na Constituição Federal (CF) DE 1988 e, notadamente, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 tenha representado um marco para a mercantilização do ensino superior, por admitir um setor com fins lucrativos, foi somente com a entrada de fundos de investimento e a posterior abertura de capital na bolsa de valores que a dinâmica de crescimento e concorrência

passou por uma transformação significativa. Um dos principais marcos dessa mudança é a listagem na Bolsa de Valores do Brasil (B3) das primeiras empresas educacionais no ano de 2007 (Rueda; Leher, 2025, p.28).

Diante do exposto, fica demonstrada a subsunção do Estado aos ditames do capital e a forma como o setor empresarial influencia na formulação das políticas educacionais. A problemática desse fato reside na concepção de educação, de sociedade, de política e economia que está nas entrelinhas das políticas educacionais que são propostas pelo setor empresarial.

Nesse contexto, Paula *et al.* (2025), ao analisarem o processo de expansão da educação superior, demonstram como essa etapa de ensino tem se revelado altamente lucrativa, movimentando milhões na bolsa de valores e consolidando-se como um nicho mercadológico estratégico para a acumulação capitalista. Os autores evidenciam, ainda, que programas governamentais instituídos sob o discurso da democratização do acesso à educação superior, como o PROUNI e o FIES, têm sido apropriados pelo setor empresarial como mecanismos de captação de recursos públicos, reforçando a mercantilização do ensino superior e a transferência do fundo público para o capital privado.

Nesse sentido, os autores supracitados demonstram que

De acordo com o sítio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE, 2018), entre 2010 e 2016, o FIES desembolsou cerca de R\$ 56,5 bilhões. De antemão, considere-se que R\$ 56,5 bilhões suplementares no orçamento das IFES contribuíram significativamente para a manutenção e custeio dessas instituições. Contudo, além destes recursos serem direcionados às IPES, verifica-se também uma desproporção no tocante à quantidade canalizada para cada região. Identifica-se que cerca de R\$ 3,1 bilhões (5,62%) foram destinados à região Norte; a região Centro-Oeste obteve aproximadamente R\$ 6,6 bilhões (11,8%); na região Nordeste, concentrou-se R\$ 12,8 bilhões (22,8%); ao Sul destinou-se cerca R\$ 8,1 bilhões (14,4%); por fim, na região Sudeste, concentrou-se cerca de R\$ 25,5 bilhões (45,2%) (Paula *et al.*, 2025, p.12).

Os dados evidenciam uma expressiva concentração de recursos nas regiões Sul e Sudeste, que, conjuntamente, absorvem 59,6% do total. Em contraste, as regiões Norte e Nordeste concentram apenas 28,42% desses recursos. Mesmo quando somados os valores destinados à região Centro-Oeste,

o percentual alcança 40,22%, permanecendo significativamente inferior àquele destinado às regiões Sul e Sudeste, o que explicita a persistência das desigualdades regionais na distribuição dos investimentos.

Nesse percurso, a análise histórica evidencia que tais problemáticas expressam a subordinação da política educacional à lógica do capital financeirizado. Os limites da interiorização do ensino superior, a insuficiência de vagas em cursos e áreas estratégicas e o subfinanciamento crônico das universidades públicas decorrem de uma racionalidade que submete a educação às exigências de rentabilidade, orientando a expansão conforme sua capacidade de gerar valor ao mercado.

Nesse contexto, programas como o PROUNI e o FIES, apresentados discursivamente como políticas de democratização do acesso, operam, na prática, como mecanismos de transferência sistemática de recursos públicos para o setor privado, sustentando a expansão dos grandes conglomerados educacionais.

Recursos que deveriam fortalecer a universidade pública por meio de investimento em ensino, pesquisa e extensão, da ampliação de vagas, da criação de novas instituições, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, historicamente marginalizadas no acesso à educação superior, e da valorização do trabalho docente são redirecionados para a reprodução ampliada do capital educacional. Tal dinâmica evidencia a centralidade da financeirização na conformação da política educacional brasileira e aprofunda as contradições estruturais que atravessam distintos governos, intensificando a mercantilização do ensino superior.

Diante do exposto, os instrumentos legais que passam a orientar a expansão do ensino superior no Brasil, no caso, PNE, expressam de certo modo a continuidade dessas determinações, sob o discurso de democratização do acesso, entretanto, mantêm e aprofundam a lógica do setor privado em um movimento de expansão mercadológica.

3.2 O PNE E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR

A expansão e a interiorização constituem eixos centrais do debate em torno do PNE 2014–2024. Nesse contexto, observa-se um movimento de ampliação do acesso ao ensino superior que, como será analisado, ocorre de forma significativamente mediada pela expansão do setor privado, com protagonismo crescente do capital, o que reafirma que essa etapa de ensino tem sido captada por grandes conglomerados para gerar lucro.

Corroborando com essa compreensão, Minto (2018) assevera que

Na elaboração de uma peça como o PNE, abre-se a possibilidade de alterar as linhas gerais de implementação das políticas para a educação. Para o setor privado, representa uma possibilidade de reorganização dos seus interesses perante o Estado, mormente de ampliar as estratégias de captura do fundo público num contexto em que os serviços se tornam cada vez mais estratégicos para frações da burguesia brasileira (Minto, 2018, p. 6).

O excerto acima evidencia a necessidade de uma análise crítica do PNE, em especial da meta 12. Embora a expansão desse nível de ensino seja indiscutivelmente relevante e constitua uma demanda histórica do movimento estudantil por mais vagas, torna-se imprescindível problematizar a forma como o Estado operacionaliza essa diretriz. A meta 12, ao fixar metas quantitativas de acesso, coloca em questão os mecanismos efetivamente mobilizados para sua concretização: por quais vias o poder público tem promovido essa expansão? Em que medida a ampliação das matrículas ocorre no âmbito das instituições públicas ou é deslocada para o setor privado? Nesse contexto, é imperativo elucidar os limites estruturais da democratização proposta pelo PNE.

Com efeito, o PNE é constituído por 20 metas, distribuídas entre a educação básica e a educação superior. Para os propósitos deste estudo, destaca-se a meta 12, que incide diretamente sobre o acesso e a expansão da educação superior, ao estabelecer como objetivo a elevação da taxa bruta de matrícula para 50% e da taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos. Para a consecução dessas metas, o PNE define um conjunto de 21 estratégias que orientam a implementação das ações previstas (Brasil, 2014).

Considerando que um dos principais objetivos do PNE é a democratização desse nível de ensino, a estratégia 12.1 explicita a necessidade em ampliar e

interiorizar o acesso à graduação (Brasil, 2014). Nesse contexto, Nascimento, Oliveira e Santos (2025) observam que foram criadas políticas e programas que buscaram expandir a educação superior, destarte, esses mecanismos modificaram significativamente a forma de acesso à universidade. Cabe destacar, que a estratégia alude ao acesso, mas não cita de que forma vai garantir a permanência do estudante.

A Estratégia 12.2 estabelece que a ampliação da oferta de vagas na educação superior, por meio da expansão e da interiorização, deve ocorrer via Rede Federal de Educação Superior, Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB) (Brasil, 2014). Contudo, Nepomuceno, Ferreira e Cabello (2025) problematizam a regulamentação da UAB, ao evidenciarem que esta abriu brechas na legislação que possibilitaram a ampliação da atuação do setor privado na oferta de cursos em todos os níveis, modalidades de ensino e na educação continuada.

Os pesquisadores supracitados enfatizam que 2014 foi um marco na expansão da EAD, onde o total de ingressantes nos cursos a distância, nas IES privadas, ultrapassou o total de matrículas nos cursos presenciais das IES públicas, sendo na privada 683.823 e na pública 505.627 (Nepomuceno; Ferreira; Cabello, 2025).

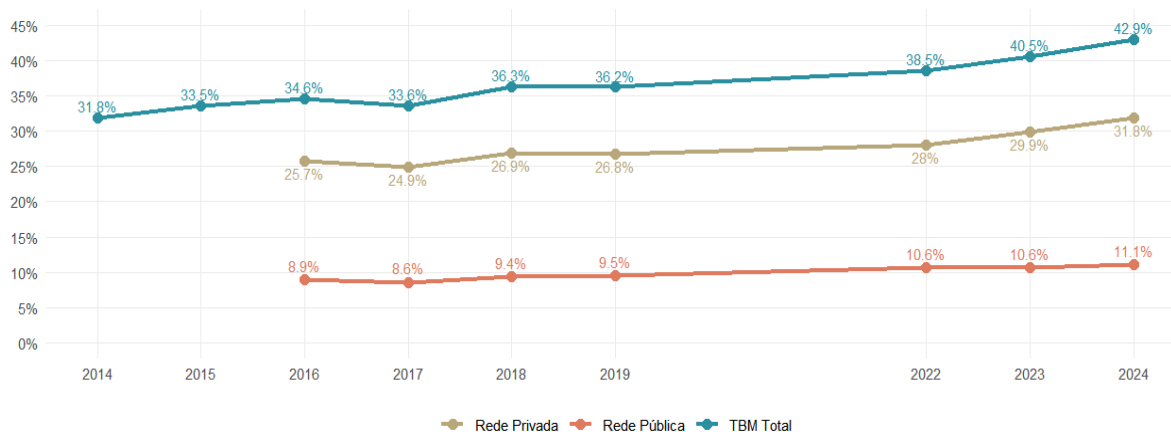
Nessa conjuntura, o setor privado amplia sua presença na educação superior, deixando em evidência a ingerência dos interesses do capital nas políticas educacionais. Importa ressaltar que tal processo não se restringe a acontecimentos recentes. O próprio PNE de 2001 (Lei nº 10.172/2001) já sinalizava essa orientação ao afirmar:

A pressão pelo aumento de vagas na educação superior, que decorre do aumento acelerado do número de egressos da educação média, já está acontecendo e tenderá a crescer. Deve-se planejar a expansão com qualidade, evitando-se o fácil caminho da massificação. **É importante a contribuição do setor privado, que já oferece a maior parte das vagas na educação superior** e tem um relevante papel a cumprir, desde que respeitados os parâmetros de qualidade estabelecidos pelos sistemas de ensino (Brasil, 2001, s/p, grifos nossos).

Tal formulação evidencia que o ensino superior privado já desempenhava um papel majoritário na oferta de vagas, ao mesmo tempo em que lhe era atribuído um protagonismo legitimado pelo próprio Estado. Nessa direção, Nascimento, Oliveira e Santos (2025) apontam que o maior crescimento das instituições de educação superior privadas ocorreu entre os anos de 2000 e 2005. Assim, é possível aferir que a resposta do Estado a demanda por mais vagas a educação superior deu-se via setor privado, transformando o direito à educação superior em um serviço prestado pelo setor privado.

Para elucidar o processo de expansão do ensino superior no Brasil, recorre-se aos dados do Painel de Monitoramento do PNE. O Gráfico 01 apresenta a taxa bruta de matrícula na graduação, por rede de ensino, no período de 2014 a 2019 e de 2022 a 2024, correspondente ao indicador 12.A, que expressa a razão entre a população matriculada na graduação e a população de 18 a 24 anos.

Gráfico 01: Taxa bruta de matrículas na graduação, por rede de ensino – Brasil (2014 – 2019/2022 - 2024)



Fonte: Adaptação do Painel de Monitoramento do PNE, 2025

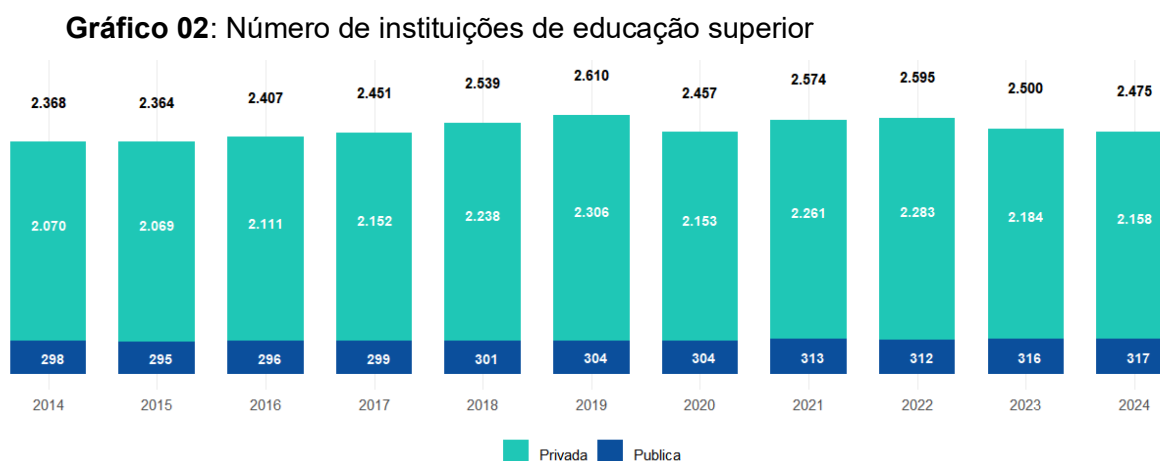
Os dados acima revelam a predominância do setor privado, cuja participação se mantém constante ao longo dos anos, com crescimento significativo no período pós-pandemia, atingindo o pico de 31,8% em 2024. Em contraste, o ensino superior público apresenta sinais evidentes de estagnação e distância da meta estipulada no PNE. Ainda no gráfico 01, observa-se que o

Painel de Monitoramento do PNE começa a separar por tipo de instituição somente a partir de 2016, deixando uma lacuna a ser preenchida.

Nesse sentido, Ziliotto (2025) aponta a expansão acelerada do setor privado da educação superior, evidenciada tanto pelo crescimento do número de matrículas quanto pela ampliação do número de instituições. A autora também ressalta que as distintas modalidades de processos seletivos implementadas ao longo do tempo não asseguram, por si mesmas, a democratização do acesso à educação superior, uma vez que essa possibilidade varia conforme as condições sociais, econômicas e institucionais que as estruturam (Ziliotto, 2025).

Desse modo, a expansão do ensino superior, amparada no discurso da democratização, ocorre de forma concomitante à retração do Estado e ao favorecimento dos interesses do grande capital. Dialeticamente, ao mesmo tempo em que se tem o ingresso de uma parcela da classe trabalhadora no ensino superior, ocorre o fortalecimento do setor privado de educacional.

Nessa conjuntura, o número de instituições privadas oscilou entre aumento e uma ligeira queda, como demonstra o gráfico 02, elaborado com base no Censo da Educação Superior:



Fonte: Elaborado pelo autor com base no censo da educação superior, 2025

Como demonstrado, o número de instituições privadas é 6,8 vezes superior ao de instituições públicas. Tal assimetria contribui para a predominância do setor privado na oferta de vagas no ensino superior. Destaca-

se que a retração do Estado no atendimento às necessidades básicas da população favorece o avanço do grande capital e precariza o serviço público.

Nesse contexto, amparada por marcos legais que flexibilizam a consolidação de conglomerados educacionais, a mercantilização da educação superior intensifica-se de forma exponencial. Sguissardi (2016) problematiza esse fenômeno ao questionar quais fatores econômicos, políticos e epistemológicos explicam a naturalização desse processo.

Segundo o autor supracitado, a expansão das instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos, impulsionada por políticas pró-mercado e pela abertura de capital na bolsa de valores, evidencia a transformação da educação em mercadoria, legitimando o uso do termo “mercantilização” para caracterizar esse fenômeno (Sguissardi, 2016).

Na mesma compreensão, algumas políticas assistencialistas, como o PROUNI e o FIES, ao mesmo tempo que serviram para o ingresso de uma parcela da população ao ensino superior, atendeu as orientações do BM, o que impulsionou o setor privado-mercantil da educação superior (Paula *et al.*, 2025).

Nesse bojo, na estratégia 12.5 e 12.6 é posto a necessidade de ampliar as políticas de inclusão, assistência estudantil e financiamento na educação superior, especialmente por meio do FIES, visando reduzir desigualdades étnico-raciais e sociais, ampliar o acesso e a permanência de estudantes oriundos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e pessoas com deficiência, bem como facilitar o financiamento estudantil mediante a constituição de fundo garantidor, com progressiva dispensa da exigência de fiador (Brasil, 2014).

De um modo imediato a estratégia apresenta uma demanda fundamental do processo de inclusão, contudo, o setor privado é evocado mais uma vez por meio do FIES.

Sob essa égide,

O FIES surgiu no governo FHC (1995-2002), precisamente em 1999, através da MP nº 1.827/99, oficializada pela Lei nº 10.260/01 de 12 de julho de 2001. Tratou-se, com efeito, do abandono do Programa de Crédito Educativo para Crianças Carentes (CREDOC), contudo, o FIES utiliza a mesma origem de recursos. Dessa forma, a lógica

privatista foi aprofundada, dando continuidade à espoliação do fundo público (Paula *et al.*, 2025, p. 12).

Observa-se que não há escassez de recursos para a educação superior, mas sim uma orientação política que direciona o fundo público ao setor empresarial. Esse movimento contribui para o enfraquecimento das universidades públicas, historicamente submetidas a políticas de austeridade fiscal, ao passo que as instituições privadas não enfrentam as mesmas restrições, uma vez que se beneficiam de aportes significativos de recursos públicos.

Nesse cenário, consolidam-se grandes conglomerados educacionais que operam verdadeiros monopólios, gerenciando a concorrência no chamado livre mercado. Nesse contexto, o Estado, portanto, não assume uma posição neutra nesse processo. Ao instituir políticas públicas orientadas pela lógica do livre mercado, contribui para o fortalecimento da hegemonia do capital no campo educacional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, constata-se que, desde a constituição das primeiras universidades no Brasil, a educação superior foi estruturada a partir de um projeto vinculado aos interesses da classe dominante, com concentração das instituições públicas e privadas nas regiões de maior dinamismo econômico e industrial. Trata-se de uma configuração histórica que se mantém ao longo do tempo e atravessa distintos governos, revelando a permanência de desigualdades estruturais no acesso à educação superior.

Observa-se, ainda, que os recursos públicos destinados ao financiamento do ensino superior privado, por meio de programas como o PROUNI e o FIES, foram mantidos e ampliados em diferentes conjunturas políticas, abrangendo governos de distintas orientações ideológicas. Tal continuidade evidencia que a lógica mercantil permanece como elemento estruturante da política de expansão da educação superior, independentemente da alternância governamental, ainda que com variações em sua forma de implementação.

Com efeito, a análise realizada sobre a meta 12, ao sair da aparência, demonstra a luta pelo fundo público, ao dar ênfase da importância do setor privado para a democratização do ensino superior. Cabe, a pesquisas posteriores, sobre o novo PNE (2026-2036) acompanhar os rumos da educação superior. Assim, a meta 12 está alinhada a democratização da educação superior e a acumulação de capital.

As análises desenvolvidas permitem inferir que os recursos direcionados a esses programas poderiam contribuir de forma mais efetiva para o fortalecimento das instituições públicas de educação superior, por meio da ampliação do número de universidades e da oferta de vagas.

O investimento direto na universidade pública favorece a produção científica, o desenvolvimento tecnológico e a formação de quadros qualificados, elementos fundamentais para um projeto de desenvolvimento socialmente referenciado.

Por fim, destaca-se a importância da ampliação da interiorização e da construção de universidades públicas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, de modo a superar os limites de uma democratização restrita à expansão da educação a distância e da oferta privada.

A efetiva democratização do ensino superior requer políticas que assegurem condições materiais de acesso, permanência e conclusão dos estudos para populações historicamente excluídas dos grandes centros urbanos, reafirmando o papel da universidade pública como direito social.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em: 19 jan. 2026; 21 jan. 2026.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE. Brasília, DF, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 19 jan. 2026; 21 jan. 2026.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior: dados abertos**. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/estatisticas-censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 19 jan. 2026; 21 jan. 2026.

DE PAULA, Alisson Slider do Nascimento *et al.* A predominância financeirizada do capital na educação superior: o aprofundamento da tendência à mercoaprendizagem. **Caderno Pedagógico**, v. 22, n. 10, p. e19420-e19420, 2025.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. Campinas, SP: Alínea, v. 1, p. 52-71, 2012.

GIL, Antônio Carlos *et al.* **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 23, p. e230011, 2018.

NASCIMENTO, Francielle Pereira; OLIVEIRA, Katya Luciane de; SANTOS, Deivid Alex dos. **A educação superior brasileira: entre a ampliação do acesso e desafios contemporâneos**. *Cadernos da FUCAMP*, v. 44, p. 50–64, set. 2025. ISSN 2236-9929.

NEPOMUCENO, Luciana Couto; FERREIRA, Guilherme Viana; CABELLO, Andrea Felipe. Os Marcos Evolutivos do Ensino Superior no Brasil, a Trajetória do Ensino a Distância e as Transformações Recentes do Período Pós-Pandêmico. **EaD em Foco**, v. 15, n. 1, p. e2219-e2219, 2025.

ORSO, Paulino José. A criação da universidade e o projeto burguês de educação no Brasil. *In*: Orso, Paulino José; SAVIANI, Dermeval; Júnior, João dos Reis Silva; NOSELLA, Paolo. (org.) **Educação, Sociedade de Classes e Reformas Universitárias**. – Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

RUELA, Helifrançis Cond Groppo; LEHER, Roberto. A formação em saúde no Brasil pelas corporações controladas por fundos de investimentos e com ações na bolsa de valores. **Temps d'Edució**, n. 68, p. 27-46, 2025.

SGUISSARDI, Valdemar. **Desafios para a missão das instituições de educação superior**. *In*: CONFERÊNCIA DA FORGES, 6, 2016, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2016.

ZILIOTTO, Denise Macedo. **As políticas de acesso à educação superior e o contexto dos alunos deslocados.** *Educar em Revista*, Curitiba, v. 41, e93036, 2021. DOI: 10.1590/1984-0411.93036. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/er/a/SpDQkZ96rx8y96GyPkNx8Bm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2026; 21 jan. 2026.