

FINANCIAMENTO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS FHC E LULA

HIGHER EDUCATION FINANCING AND EXPANSION UNDER THE FHC AND LULA ADMINISTRATIONS

 <https://doi.org/10.63330/sasciencsv6n2-186>

Submetido em: 01/09/2026 e Publicado em: 11/09/2026

SAS: e26412

Ana Lúcia Rodrigues Silva

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: anapilar2009.1@hotmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5698959595556949>

Charleny Gabriely Correia do Nascimento

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: charleny.correia@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2324659644145052>

Jeruzalém de Lima Silva

Mestre

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: jerulima@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1153957069606323>

Jonas Matias de Oliveira Filho

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: jonasmatiasf@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8416033267304539>

Josevaldo Crispim Duarte

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: josevaldoufpb@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8140275009983187>

Luzinete Pereira Alves

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: helplimeira@yahoo.com.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1030245482877018>



Missias Henriques dos Santos

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: messias15@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8919532131139656>

Nerialdo Domingos Lacerda

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: nerialdo@biblioteca.ufpb.br

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8255113461854526>

Otávio Ferreira Barros Sobrinho

Mestre

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: otaviobarrossobrinho@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0764089835278571>

Suellen Vieira de Andrade Santos

Especialista

Universidade Federal da Paraíba - UFPB

E-mail: suellensvas@gmail.com

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2347947410056987>

Resumo

Este artigo analisa o financiamento e a expansão da educação superior no Brasil durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). A partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), examina-se a evolução das matrículas bruta e líquida e a sua distribuição entre os setores público e privado. Fundamentado no modelo teórico de Trow (2005), que descreve a transição do sistema de elite para o de massa e o de acesso universal, o estudo evidencia que a expansão ocorreu majoritariamente pelo setor privado, impulsionada por mecanismos de financiamento como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Conclui-se que, embora ambos os governos tenham promovido significativa ampliação do acesso, o caráter mercantil da expansão e a centralidade do financiamento privado consolidaram a educação superior como mercadoria, perpetuando desigualdades de acesso.

Palavras-chave: Educação superior; Expansão; FIES; Financiamento; Políticas educacionais; PROUNI.

Abstract

This article analyzes the financing and expansion of higher education in Brazil during the administrations of Fernando Henrique Cardoso (1995–2002) and Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010). Based on data



from the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP) and the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE), it examines the evolution of gross and net enrollments and their distribution between the public and private sectors. Grounded in the theoretical model of Trow (2005), which describes the transition from an elite system to a mass system and then to universal access, the study demonstrates that the expansion occurred predominantly through the private sector, driven by funding mechanisms such as the Higher Education Student Financing Fund (FIES) and the University for All Program (PROUNI). It concludes that, although both administrations promoted a significant expansion of access, the mercantile character of this expansion and the centrality of private financing consolidated higher education as a commodity, thereby perpetuating inequalities in access.

Keywords: Educational policies; Expansion; Financing; FIES; Higher education; PROUNI.

1 INTRODUÇÃO

A passagem do século XX para o XXI foi marcada, no Brasil, por profundas transformações no papel do Estado, especialmente no que se refere à condução das políticas sociais. Nesse contexto, a educação superior emergiu como um dos campos mais sensíveis às reformas de inspiração neoliberal, que redefiniram as formas de financiamento, a relação entre os setores público e privado e o próprio sentido do acesso a esse nível de ensino.

Diante desse cenário, este artigo tem como problema de pesquisa a seguinte questão: em que medida os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) promoveram a expansão da educação superior brasileira e quais foram os efeitos do financiamento público-privado nesse processo?

O objetivo geral é analisar as políticas de financiamento e expansão da educação superior nos governos FHC e Lula, evidenciando a participação dos setores público e privado nesse movimento. De forma específica, busca-se: (a) apresentar a reforma do Estado e sua influência sobre o sistema educacional; (b) descrever a transição do sistema de elite para o de massa, com base em indicadores de matrícula; e (c) discutir os mecanismos de financiamento (FIES e PROUNI) e seus efeitos sobre a privatização do acesso.

A relevância do estudo justifica-se pela centralidade da educação superior nas disputas políticas contemporâneas e pela necessidade de compreender, com base em dados, os limites e as contradições do modelo de expansão adotado nas últimas décadas.

2 METODOLOGIA

Este estudo caracteriza-se como uma pesquisa de natureza documental e quantitativa, de caráter descritivo-analítico. A opção metodológica justifica-se pela necessidade de confrontar as diretrizes políticas



dos governos analisados com os resultados concretos de sua implementação, traduzidos em indicadores demográficos e educacionais.

Do ponto de vista do tratamento documental, a pesquisa ampara-se nas formulações de Cellard (2008). O autor destaca que os documentos oficiais e as bases de dados governamentais não devem ser encarados como registros neutros de informações, mas sim como construções sociais e políticas que demandam uma análise contextualizada de suas condições de produção. Assim, os Censos da Educação Superior, organizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), e os dados demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — englobando os Censos Demográficos de 1991 e 2000, bem como a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) — foram tratados neste estudo como fontes primárias de natureza político-institucional, cuja consistência e limites foram sistematicamente avaliados para evitar distorções interpretativas (Cellard, 2008).

Complementarmente, a abordagem quantitativa e o uso de indicadores estatísticos encontram sustentação teórica em Gatti (2004). A autora argumenta que, no campo das políticas públicas de educação, o uso rigoroso de dados numéricos é indispensável para superar análises de cunho puramente impressionista, permitindo dimensionar a real magnitude das desigualdades de acesso e a eficácia das ações governamentais. Conforme postula Gatti (2004), a quantificação atua como um recurso crítico essencial, capaz de expor as contradições estruturais do sistema de ensino que as narrativas discursivas oficiais muitas vezes tendem a suavizar.

Para operacionalizar essa análise, foram adotados dois indicadores centrais de cobertura do sistema:

1. **Matrícula Bruta (MB):** corresponde ao total de estudantes matriculados nos cursos de graduação presencial, independentemente da faixa etária.
2. **Matrícula Líquida (ML):** refere-se exclusivamente aos estudantes de 18 a 24 anos matriculados na educação superior (incluindo graduação e pós-graduação *stricto sensu*).

A relação matemática estabelecida entre a população projetada de 18 a 24 anos e esses indicadores expressa a taxa de cobertura e o nível de democratização do acesso ao longo dos períodos históricos em tela.

A mensuração da dinâmica de crescimento das matrículas e da população foi realizada por meio de dois cálculos estatísticos fundamentais. O cálculo da variação percentual total do período (T_c) seguiu a fórmula: $T_c = (V_f - V_i / V_i) \times 100$.

Em que V_f representa o valor final do período analisado e V_i o valor inicial correspondente.

Para identificar o ritmo anual de crescimento de forma suavizada e comparável entre períodos de durações distintas, calculou-se a Taxa Geométrica Média Anual de Crescimento, também conhecida como taxa de crescimento composto (CAGR), expressa matematicamente pela equação: $CAGR = [(V_f / V_i)^{1/n} - 1] \times 100$



Em que n corresponde ao número exato de anos transcorridos no intervalo temporal considerado. Todos os dados sintetizados nas tabelas deste manuscrito foram recalculados pelos autores utilizando este procedimento estatístico.

Por fim, cabe registrar duas limitações metodológicas incontornáveis que exigem cautela na leitura dos resultados: (i) a quebra de série histórica e metodológica na PNAD ocorrida a partir de 2007, que gerou oscilações atípicas nos valores absolutos da população de 18 a 24 anos e restringe comparações interanuais diretas nesse ponto específico; e (ii) a necessidade de estimar determinados valores populacionais pontuais, devidamente identificados nas notas explicativas que acompanham as tabelas.

3 REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

A reforma do Estado brasileiro, desencadeada de forma sistemática a partir da década de 1990, alterou substancialmente o cenário político, econômico e educacional do país. Sob a liderança do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a reconfiguração do aparelho estatal amparou-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) de 1995. Este plano redesenhou as fronteiras entre o público e o privado, introduzindo a lógica gerencial na administração pública em substituição ao modelo burocrático tradicional.

No bojo dessas transformações, o Estado passou a atuar de forma seletiva, dividindo suas atividades em setores estratégicos. Aqueles considerados "serviços não exclusivos", como a saúde e a educação superior, foram identificados como passíveis de execução pelo setor privado ou por organizações públicas não estatais. Essa redefinição conceitual e jurídica retirou da educação superior o caráter de bem público estrito, inserindo-a em uma dinâmica de mercado concorrencial sob o viés da produtividade, da eficiência e da flexibilidade gerencial.

Sobre esse processo de redefinição do papel do Estado na oferta educacional, Silva Júnior e Sguissardi (2000, p. 86) analisam o impacto dessa transição para o modelo de regulação sob a égide neoliberal:

A reforma do Estado e a reforma da educação superior no Brasil, nos anos noventa, processam-se no contexto de uma ampla reforma social e econômica sob a direção do grande capital internacional e nacional. [...] Sob a influência de agências multilaterais, o Estado brasileiro renuncia progressivamente ao seu papel de principal financiador e provedor desse nível de ensino, transferindo essa responsabilidade para a esfera privada e mercantil, que passa a operar a educação como um serviço de mercado voltado para o consumo individual.

Dessa forma, as políticas sociais, antes concebidas sob a ótica dos direitos sociais universais garantidos pela Constituição de 1988, passaram a sofrer forte pressão para se adequarem aos parâmetros de ajuste fiscal e contenção de gastos do governo central. As universidades públicas viram seus orçamentos



contingenciados, ao passo que o marco regulatório foi flexibilizado para facilitar a expansão da iniciativa privada. Estabeleceu-se, assim, um ambiente institucional favorável à proliferação de instituições de ensino pago, que encontraram na retração da oferta pública estatal o cenário ideal para o crescimento de suas operações.

4 A EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DO SISTEMA DE ELITE AO SISTEMA DE MASSA

Nas últimas décadas, um cenário de mudanças tem se consolidado no que se refere à educação superior no Brasil. O número de matrículas nos cursos de graduação aumentou consideravelmente, evidenciando uma transformação nesse nível de ensino e constituindo um importante indicador de avaliação, conquistado por meio de muita luta. Apesar de as universidades brasileiras terem sido criadas tardiamente, acumulam uma longa história de disputa entre as classes hegemônicas e as camadas populares pelo acesso a esse nível de ensino.

O financiamento público, no Brasil, é considerado o grande responsável pelo fenômeno da expansão da educação superior em todas as suas modalidades, ainda que, como se verá adiante, parcela expressiva desse financiamento tenha sido direcionada ao setor privado. Essa expansão passa por uma transição histórica dos sistemas de ensino superior e tende a seguir três fases, como defendem Gomes e Moraes (2012, p. 172): do "sistema de elite" para o "sistema de massa" e deste para o "sistema de acesso universal".

Para Trow (2005), essas fases constituem modelos ou "tipos ideais" que auxiliam a compreensão dos sistemas de educação superior: (1) o sistema de elite, voltado à formação da mente e do caráter de uma classe dirigente, preparando para papéis de elite; (2) o sistema de massa, destinado à transmissão de habilidades e à preparação de uma gama mais ampla de elites técnicas e econômicas; e (3) o sistema de acesso universal, orientado à adaptação de toda a população às rápidas mudanças sociais e tecnológicas. Importa ressaltar que, para o autor, essas fases não são descrições empíricas exatas, mas modelos analíticos, e que a passagem de uma fase a outra não é inevitável.

Com o padrão, o ritmo e o volume de crescimento e expansão, os problemas começaram a aparecer no sistema, e três elementos se destacam por desencadear diversos tipos de problemas e transformações. Para Trow (2005, p. 2), são eles: "a taxa de crescimento da matrícula, o tamanho absoluto do sistema e das instituições, e a proporção do grupo etário relevante matriculado nas instituições de educação superior".

Para compreender melhor a questão do financiamento e da expansão do ensino superior brasileiro, toma-se por base os dados fornecidos pelo INEP, analisados a seguir.



5 EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NOS GOVERNOS FHC E LULA

Esta análise compreende os governos FHC e Lula, que marcaram a história contemporânea no que se refere à educação superior no Brasil. Muitos acontecimentos ocorridos nesse período são responsáveis pelo investimento e pela expansão observados nesse nível de ensino.

O período entre 1980 e 1985 integra uma fase de "abertura" política, que chega aos anos de 1985 a 1989 como a transição conservadora da Nova República, atingindo o ápice em 1989. Diante dos acontecimentos políticos, os anos de 1990 a 1994 mostram-se um período de grande importância para as experiências democráticas atuais, apesar das políticas públicas indefinidas da época. Em 1995, teve início a eleição democrática representativa de Fernando Henrique Cardoso (1995–2002), cuja gestão caracterizou-se pela privatização amparada pela política liberal-conservadora. Luiz Inácio Lula da Silva (2003–2010) sucedeu FHC defendendo uma política liberal-popular voltada para a educação superior.

A Tabela 1 apresenta os dados anuais de 1991 a 2008 referentes à população de 18 a 24 anos e à matrícula líquida (ML), com a razão população/ML e as taxas de crescimento e médias anuais calculadas para três períodos, os quais abrangem o período de 1995 a 2008 e correspondem aos governos FHC e Lula.



Tabela 1: População de 18 a 24 anos e matrícula líquida na educação superior — Brasil: 1991 a 2008

Ano	População 18 a 24 anos	ML (18 a 24 anos) ¹	Pop. 18–24 anos / ML (%)
1991	19.352.693	833.186	4,3%
1995	18.737.006	1.104.783	5,9%
1996	19.491.000	1.131.482	5,8%
1997	19.634.957	1.238.121	6,3%
1998	20.350.699	1.389.111 ²	6,8%
1999	20.977.857	1.567.917	7,4%
2000	23.365.185	1.722.446	7,4%
2001	22.940.218	2.070.441	9,0%
2002	23.098.462	2.316.184	9,9%
Taxa de crescimento 1995–2002 (FHC)	23,3%	109,6%	—
Média anual (1995–2002)	3,0%	11,2%	—
2003	23.371.702	2.548.402	10,8%
2004	24.072.318	2.557.735	10,6%
2005	24.405.518	2.769.418	11,3%
2006	24.285.000	3.091.000	12,7%
2007	23.845.000	3.151.000	13,2%
2008	23.242.000	3.221.000	13,9%
Taxa de crescimento 2002–2008 (Lula)	0,6%	39,1%	—
Média anual (2002–2008)	0,1%	5,6%	—
Taxa de crescimento 1995–2008	24,0%	191,5%	—
Média anual (1995–2008)	1,7%	8,6%	—

Fonte: IBGE (Censos 1991 e 2000); PNAD (respectivos anos). Notas: ¹ Inclui estudantes de cursos de mestrado e doutorado; ² Estimativa realizada pelos autores. Tabela construída pelos autores. Taxas e médias recalculadas pelos autores.

A partir da década de 1990, período de atuação dos governos FHC e Lula, a matrícula líquida apresenta forte crescimento. Levando em conta o grupo etário de 18 a 24 anos, a razão entre população e matrícula era de 4,3% em 1991 e passa para 9,9% em 2002, ao final do governo FHC. Essa taxa atinge 13,9% em 2008, no governo Lula. Apesar do avanço, o sistema permanece longe da universalização: mesmo no fim do período, mais de 86% da população de 18 a 24 anos encontrava-se fora da educação superior.



Tanto no governo FHC quanto no governo Lula, o sistema de educação superior assume um caráter elitista se tomarmos como referência a razão entre a população de 18 a 24 anos e a ML, conforme a tabela acima.

A Tabela 2 reúne os dados históricos da população de 18 a 24 anos e da matrícula bruta (MB), com a razão entre população e MB, destacando quatro períodos — entre eles, os governos FHC e Lula.

Tabela 2: População de 18 a 24 anos e matrícula bruta na educação superior — Brasil: 1980–2008

Ano	População 18 a 24 anos	ML (18 a 24 anos) ¹	Pop. 18–24 anos / ML (%)
1991	19.352.693	833.186	4,3%
1995	18.737.006	1.104.783	5,9%
1996	19.491.000	1.131.482	5,8%
1997	19.634.957	1.238.121	6,3%
1998	20.350.699	1.389.111 ²	6,8%
1999	20.977.857	1.567.917	7,4%
2000	23.365.185	1.722.446	7,4%
2001	22.940.218	2.070.441	9,0%
2002	23.098.462	2.316.184	9,9%
Taxa de crescimento 1995–2002 (FHC)	23,3%	109,6%	—
Média anual (1995–2002)	3,0%	11,2%	—
2003	23.371.702	2.548.402	10,8%
2004	24.072.318	2.557.735	10,6%
2005	24.405.518	2.769.418	11,3%
2006	24.285.000	3.091.000	12,7%
2007	23.845.000	3.151.000	13,2%
2008	23.242.000	3.221.000	13,9%
Taxa de crescimento 2002–2008 (Lula)	0,6%	39,1%	—
Média anual (2002–2008)	0,1%	5,6%	—
Taxa de crescimento 1995–2008	24,0%	191,5%	—
Média anual (1995–2008)	1,7%	8,6%	—

Fonte: IBGE; MEC/INEP. Notas: ¹ Toda população estudantil matriculada nos cursos de graduação presencial, independentemente da idade; ² e ³ Estimativas realizadas pelos autores. Tabela construída pelos autores. Taxas e médias recalculadas pelos autores.



Conforme a tabela, percebe-se que a taxa de crescimento no período de 1980 a 1994 foi muito baixa, resultado da ausência de políticas públicas consistentes para ampliar o acesso da população estudantil à educação superior. Em 1995, início do governo FHC, começaram a aparecer as taxas de expansão, às quais o governo Lula deu continuidade. Porém, apesar do início da expansão no governo FHC, a educação superior permaneceu elitista, como demonstra a população matriculada, que passou de 8,6% para pouco mais de 15% no período de 1980 a 2002. A partir de 2003, no governo Lula, o volume de matrículas atinge a casa dos 16%.

Durante o governo FHC (1995–2002), a taxa de crescimento da MB é da ordem de 97,8%, com 10,2% de média anual de crescimento, reflexo de suas políticas neoliberais, que fortaleceram o setor privado. No governo Lula, novas iniciativas dão continuidade ao processo de expansão, demonstrado pelo aumento da razão entre a população de 18 a 24 anos e a MB, que sobe de aproximadamente 16% em 2003 para 21,8% em 2008.

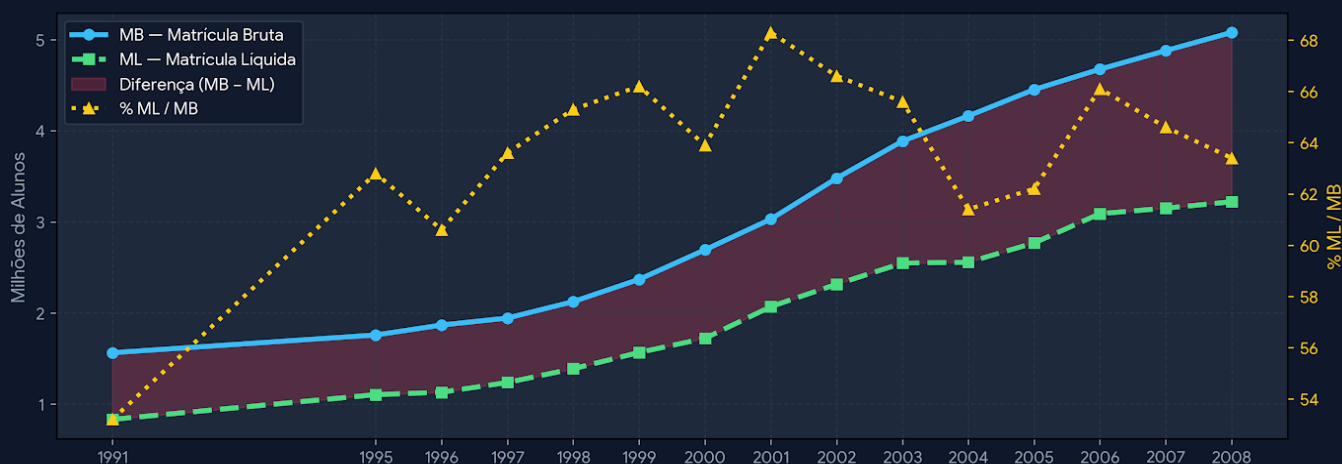
O que se pode afirmar é que, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, houve uma intensificação das matrículas, principalmente no setor privado, o que deu início ao processo de transição para o sistema de massa. Contudo, é preciso sublinhar que esse movimento não alterou substantivamente a natureza elitista do acesso: a expansão foi acompanhada pela privatização do financiamento, em que o próprio estudante — ou sua família — passou a arcar, direta ou indiretamente, com os custos da educação.

Ao analisar a Tabela 3, que compara o crescimento das MB e ML, percebe-se que houve um processo de expansão que conduz a uma constatação importante: entre 1995 e 2003, a ML cresceu em relação à MB, mas passou a oscilar a partir de 2003, mantendo-se em torno de 60%.



Tabela 3: Matrículas bruta e líquida na educação superior — Brasil: 1991–2008

EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS (1991–2008)



Crescimento MB

+224,6%

1991 □ 2008
1,56M para 5,08M

Crescimento ML

+286,6%

1991 □ 2008
833k para 3,22M

Pico % ML/MB

68,3%

Ano 2001
Maior Eficiência

Maior Gap

1,86M

Ano 2008
Diferença (MB - ML)

TABELA DETALHADA DOS DADOS HISTÓRICOS

Ano	MB ¹	ML ²	% ML/MB	MB - ML
1991	1.565.056	833.186	53,2%	731.870
1995	1.759.703	1.104.783	62,8%	654.920
1996	1.868.529	1.131.482	60,6%	737.047
1997	1.945.615	1.238.121	63,6%	707.494
1998	2.125.958	1.389.111 ³	65,3%	736.847
1999	2.369.945	1.567.917	66,2%	802.028
2000	2.694.245	1.722.446	63,9%	971.799
2001	3.030.754	2.070.441	68,3%	960.313
2002	3.479.913	2.316.184	66,6%	1.163.729
2003	3.887.022	2.548.402	65,6%	1.338.620
2004	4.163.733	2.557.735	61,4%	1.605.998
2005	4.453.156	2.769.418	62,2%	1.683.738
2006	4.676.646	3.091.000	66,1%	1.585.646
2007	4.880.381	3.151.000	64,6%	1.729.381
2008	5.080.056	3.221.000	63,4%	1.859.056

Fonte: MEC/INEP. Notas: ¹ Toda população estudantil matriculada nos cursos de graduação presencial, independentemente da idade; ² Inclui estudantes de cursos de mestrado e doutorado; ³ Estimativa realizada pelos autores. Tabela construída pelos autores.

O processo de expansão foi influenciado por alguns programas que contribuíram de forma efetiva para sua realização. Segundo Gomes (2008, p. 28–29):



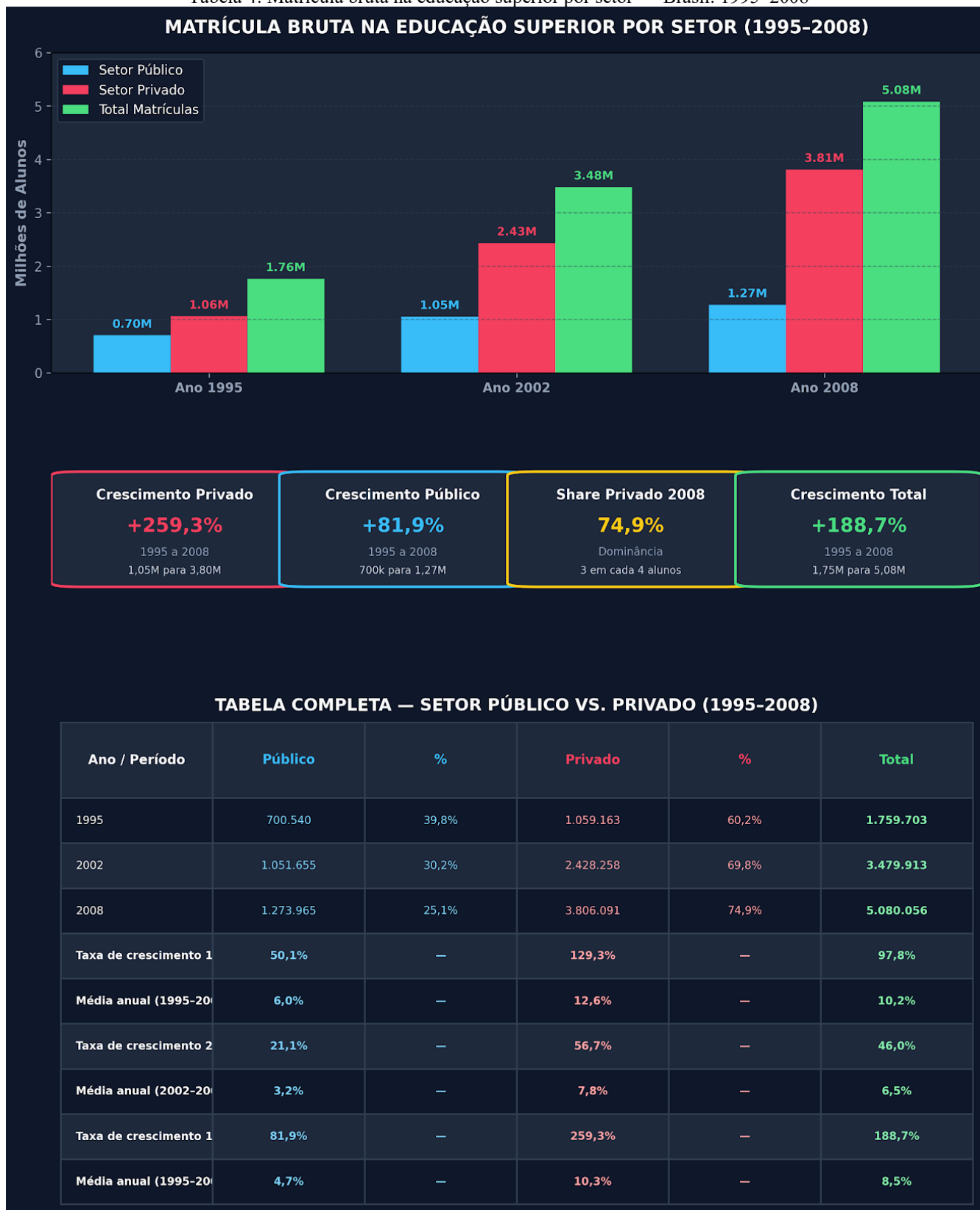
A expansão da educação superior foi realizada mediante financiamento privado, doméstico, com a participação ativa do "consumidor de serviços educacionais", numa clara definição da educação superior como mercadoria, o que cristaliza a marca da política liberal-conservadora deste governo, com a tentativa de apagamento, na memória discursiva da população, da ideia de educação como direito. Para o sucesso desse processo, teve papel fundamental a implementação de mecanismos de avaliação que estabeleceram a competitividade como motor de dinamização do moderno mercado da educação superior, por meio da ampla divulgação que o governo e a mídia davam aos resultados do Exame Nacional de Cursos, o Provão.

Dentre os programas adotados pelo governo, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi um programa que acabou por endividar os estudantes. Mais de 500 mil estudantes financiaram seus estudos nas instituições de ensino superior privadas até 2007 por meio de empréstimo, o que elevou o número de matrículas, mas transferiu ao estudante o ônus financeiro do acesso.

Na Tabela 4, é possível visualizar a expansão da educação superior nos governos FHC e Lula no que se refere aos setores público e privado. A taxa de crescimento da matrícula no setor privado atingiu 129,3%, contra 50,1% do setor público, no governo FHC. De forma geral, houve um crescimento acelerado do setor privado, ao passo que a participação relativa do setor público encolheu em ambos os governos — ainda que, em termos absolutos, a matrícula pública tenha crescido, especialmente com a expansão das instituições federais no governo Lula.



Tabela 4: Matrícula bruta na educação superior por setor — Brasil: 1995–2008



Fonte: MEC/INEP. Toda população estudantil matriculada nos cursos de graduação presencial, independentemente da idade. Taxas e médias recalculadas pelos autores.



Pelos dados da Tabela 4, verifica-se que os governos FHC e Lula atuaram em uma política de Estado quanto à expansão da educação superior, embora com diferenças de instrumentos. A partir de 2003, período do governo Lula, os programas implementados impactaram diretamente a expansão do setor privado, a exemplo do Programa Universidade para Todos (PROUNI), fundamentado na ideia de democratização da educação superior.

Contudo, é fundamental compreender que a transição entre as duas gestões não representou uma ruptura com a lógica de mercado iniciada nos anos 1990; pelo contrário, houve um aprofundamento e uma sofisticação dos mecanismos de privatização interna e de transferência de fundos públicos para o setor privado de ensino, especialmente por meio do Prouni e do Fies.

Essa continuidade estrutural evidencia que a transição do "sistema de elite" para o "sistema de massa" no Brasil consolidou um padrão de privatização que Sguissardi (2008, p. 996) conceitua como a conversão definitiva da educação em bem de consumo:

A educação/mercadoria é aquela que se produz não primariamente para satisfazer uma necessidade social, política ou cultural (conhecimento/cidadania), mas para ser trocada no mercado, visando o lucro ou o excedente financeiro. Nesse modelo, a universidade deixa de ser o locus da formação humana e científica integral para converter-se em uma organização prestadora de serviços de ensino rápidos e flexíveis, ajustados às demandas flutuantes do mercado de trabalho e às expectativas de retorno econômico dos investidores.

Sob o governo Lula, o avanço desse modelo deu-se de forma consensualizada por meio da inclusão social controlada. Em vez de focar exclusivamente no financiamento direto das instituições privadas pelos estudantes (modelo do Fies tradicional), o Estado assumiu o papel de articulador e garantidor da demanda via isenções tributárias (Prouni) e securitização do crédito educativo (reformas do Fies pós-2007). Esse arranjo permitiu às grandes corporações educacionais captarem uma massa de estudantes de baixa renda, antes excluídos do sistema, estabilizando suas receitas com recursos indiretos do orçamento público e pavimentando o caminho para a posterior financeirização e fusão de grandes grupos educacionais na bolsa de valores.

É preciso deixar claro que o governo Lula representou um diferencial no que se refere à expansão das Instituições Federais de Ensino Superior. De acordo com Gomes e Moraes (2012, p. 184), "a implantação de 10 novas universidades federais e a criação ou consolidação de 49 campi nas cinco regiões brasileiras, com vistas a promover a inclusão social, reduzir as desigualdades regionais", foi estabelecida como meta, buscando trazer nova orientação e organização ao ensino superior no Brasil.

Apesar dos esforços do governo Lula para expandir as Instituições Federais de Ensino Superior, os investimentos realizados nas instituições privadas também foram bastante consideráveis. Por meio do



PROUNI, o governo Lula ofertou uma enorme quantidade de bolsas de estudo entre 2005 e 2009, tanto parciais quanto integrais, a estudantes oriundos da escola pública e de baixa renda.

Para Gomes e Moraes (2012, p. 184), "o PROUNI representa uma forma diferente de promoção da expansão, em primeiro lugar por definir como público-alvo a população de baixa renda e de escola pública e, em segundo lugar, porque o seu financiamento é por meio de recursos públicos". A Tabela 5 mostra o crescimento da oferta de bolsas durante o governo Lula por meio do PROUNI.

Tabela 5: Número de bolsas ofertadas pelo PROUNI — Brasil: 2005–2009



Fonte: SISPROUNI.

Há muitas semelhanças entre os governos FHC e Lula. Porém, diversos aspectos diferentes marcam o governo Lula. Por meio de decretos e medidas provisórias, o governo Lula deu início a uma espécie de contrarreforma universitária. Para Otranto (2006, p. 43):

A Reforma da Educação Superior do governo Lula da Silva iniciou, oficialmente, o seu curso com o Decreto de 20 de outubro de 2003, que instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) encarregado de analisar a situação da educação superior brasileira e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) [...] O documento é composto de quatro partes, enfocando: ações emergenciais; autonomia universitária; complementação de recursos (financiamento) e as etapas para a implementação da reforma universitária. O texto inicia reconhecendo a situação de crise da educação superior brasileira, em especial das universidades federais, mas atribui o problema à crise fiscal do Estado, sem maiores aprofundamentos de sua origem.



A expansão e o financiamento proporcionados pelo governo Lula, de alguma maneira, escondem um negócio vantajoso para os empresários da educação superior privada, por se tratar de um plano gradativo de privatização que, segundo Ferreira (2011, p. 12), teve de fazer aliança com a "burguesia de serviços que, não satisfeita com os seus vultosos lucros, reivindicava mais recursos públicos para sair do impasse em que estava e foi plenamente atendida pelo governo". Muitos avanços marcaram os dois governos; todavia, as ações beneficiando o setor privado estão presentes como característica marcante de ambos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos dados permite concluir que os governos FHC e Lula, apesar de matrizes políticas distintas, convergiram em um ponto fundamental: ambos promoveram a expansão da educação superior brasileira com forte protagonismo do setor privado, consolidando um modelo de financiamento em que recursos públicos passaram a circular, direta ou indiretamente, em favor de instituições privadas.

No governo FHC, a expansão apoiou-se na desregulamentação e no estímulo à abertura de cursos e instituições privadas, com o FIES como principal mecanismo de financiamento — transferindo ao estudante, por meio do endividamento, os custos do acesso. No governo Lula, a esse movimento somou-se o PROUNI, que, mediante isenções fiscais e a concessão de bolsas financiadas com recursos públicos, ampliou o acesso da população de baixa renda, mas sem romper com a lógica mercantil: o Estado passou a comprar vagas ociosas no setor privado em vez de, prioritariamente, ampliar a oferta pública.

Ao mesmo tempo, o governo Lula avançou na expansão das instituições federais — com a criação de novas universidades e campi —, sinalizando uma inflexão importante, ainda que insuficiente para reverter a correlação de forças: em todo o período, a participação relativa do setor público caiu de 39,8% (1995) para 25,1% (2008) das matrículas.

Em síntese, a transição do sistema de elite para o sistema de massa ocorreu, no Brasil, de forma mercantilizada: ampliou-se o acesso, mas sob a lógica da educação como serviço e não como direito. Os indicadores de matrícula líquida — que, mesmo no auge, mantinham mais de 85% dos jovens de 18 a 24 anos fora da educação superior — evidenciam que a massificação se deu de maneira incompleta e socialmente seletiva, perpetuando desigualdades que se refletem tanto no perfil socioeconômico dos ingressantes quanto na qualidade e no prestígio dos cursos e instituições frequentados.

Estudos futuros podem aprofundar a análise dos efeitos do FIES e do PROUNI sobre a permanência e a evasão, bem como examinar a continuidade dessas políticas nos governos posteriores.

REFERÊNCIAS

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques teóricos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.



FERREIRA, Emmanuel Lima. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva. In: **ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO**, 5., 2011, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2011.

GATTI, Bernardete Angelina. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000100002>. Acesso em: set. 2026.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171–190, jan./mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000100011. Acesso em: maio 2017.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: GOMES, Alfredo Macedo (Org.). **Reformas e políticas**: educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Mercado de Letras, 2008. p. 25-54.

OTRANTO, Célia Regina. Reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis et al. (Org.). **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Alínea, 2006.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 81-110, jul./dez. 2000.

TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: FOREST, James J. F.; ALTBACH, Philip G. (Ed.). **International handbook of higher education**. Dordrecht: Springer, 2006. p. 243–280.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques teóricos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295-316.

FERREIRA, Emmanuel Lima. A reforma da educação superior do governo Lula da Silva. In: **ENCONTRO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO E MARXISMO**, 5., 2011, Florianópolis. Anais... Florianópolis: UFSC, 2011.

GATTI, Bernardete Angelina. Estudos quantitativos em educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 11-30, jan./abr. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-97022004000100002>. Acesso em: set. 2026.

GOMES, Alfredo Macedo; MORAES, Karine Nunes de. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171–190, jan./mar. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000100011. Acesso em: maio 2017.

GOMES, Alfredo Macedo. As reformas e políticas da educação superior no Brasil: avanços e recuos. In: GOMES, Alfredo Macedo (Org.). **Reformas e políticas**: educação superior e pós-graduação no Brasil. Campinas: Mercado de Letras, 2008. p. 25-54.



OTRANTO, Célia Regina. Reforma da educação superior do governo Lula: da inspiração à implantação. In: SILVA JÚNIOR, João dos Reis et al. (Org.). **Reforma universitária**: dimensões e perspectivas. São Paulo: Alínea, 2006.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. Reforma da educação superior no Brasil: renúncia do Estado e privatização do público. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 13, n. 2, p. 81-110, jul./dez. 2000.

TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. In: FOREST, James J. F.; ALTBACH, Philip G. (Ed.). **International handbook of higher education**. Dordrecht: Springer, 2006. p. 243–280.