

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO CAMPUS DE TRÊS
LAGOAS

ROGER LINS NELLIS

MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E FORMAÇÃO DE
PROFESSORES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROUNI NO
CONTEXTO NEOLIBERAL

TRÊS LAGOAS-MS

2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO CAMPUS DE TRÊS
LAGOAS

ROGER LINS NELLIS

MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E FORMAÇÃO DE
PROFESSORES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROUNI NO
CONTEXTO NEOLIBERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas e Formação de Professores

Orientador: Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira

TRÊS LAGOAS-MS

2025

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Tarcísio Luiz Pereira

Presidente

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

Prof^a Dr^a Flavia

Membro Interno

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

Prof^a. Dilnéia

Membro Externo

Universidade Federal de Pernambuco - UFPA

Prof^a Dr^a Carla Busato Zandavalli

Suplente

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul-UFMS

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por me guiar e dar forças diante dos desafios.

Aos meus pais, por me proporcionarem uma vida rica em aprendizados e enfrentarem todas as dificuldades para que eu pudesse me desenvolver, em especial à minha mãe.

Aos meus irmãos, por compartilharem minhas dificuldades, tornando-as mais leves.

Ao meu filho, que me inspira a superar-me cada dia.

Aos professores da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, em especial à meu orientador Dr. Tarcísio, por me transmitirem o conhecimento essencial para os desafios profissionais que enfrentaremos daqui em diante.

Que deus abençoe a todos vocês, por serem fundamentais em minha vida.

LISTA DE SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF	Constituição Federal
EaD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	Fundo Monetário Internacional
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PNE	Plano Nacional de Educação
PROUNI	Programa Universidade para Todos
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

NELLIS. Roger Lins. MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E FORMAÇÃO DE PROFESSORES: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROUNI NO CONTEXTO NEOLIBERAL. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Três Lagoas-MS, 2024.

RESUMO

O objeto de investigação desta pesquisa é a mercantilização da educação superior e a formação de professores a partir do Programa Universidade para Todos - PROUNI, criado pelo governo federal em 2004, que oferece bolsas de estudos, integrais e parciais (50%), em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros. Estabelece como objetivo principal investigar e compreender como o Estado brasileiro vem destinando recursos públicos para grupos econômicos do setor do ensino superior privado e como este processo impacta a formação de professores. Elege como referencial teórico-metodológico os estudos de Marx, Engels, Mészáros, Chaves, Bertoldo, Leher, dentre outros, assim como, as prerrogativas legais a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996. A pesquisa tem como metodologia uma abordagem qualitativa do tipo descritiva com aporte na análise documental. Constata-se que está em curso no país uma política pública de educação superior maquiada de democrática que pode ser mais uma ferramenta de favorecimento ao setor privatista com incidência significativa na formação docente.

Palavras-chave: PROUNI; Mercantilização; Ensino Superior e formação de professores

ABSTRACT

The object of investigation of this research is the commodification of higher education and teacher training through the University for All Program - PROUNI, established by the federal government in 2004, which offers full and partial (50%) scholarships in private higher education institutions, for undergraduate and specific sequential training courses, to Brazilian students. The main objective is to investigate and understand how the Brazilian State has been allocating public resources to economic groups in the private higher education sector and how this process impacts teacher training. The theoretical-methodological framework includes studies by Marx, Engels, Mészáros, Chaves, Bertoldo, Leher, among others, as well as legal provisions from the 1988 Federal Constitution and the 1996 National Education Guidelines and Framework Law. The research adopts a qualitative descriptive approach supported by documentary analysis. It is observed that a higher education public policy, disguised as democratic, is underway in the country, which may serve as another tool to favor the private sector with significant impacts on teacher training.

Keywords: PROUNI; Commodification; Higher Education and Teacher Training

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	06
2. O ESTADO BRASILEIRO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	17
2.1 Concepção Teórica de Estado	17
2.2 Do surgimento das universidades brasileiras e marginalização das políticas de formação de professores aos primeiros passos do setor privado no ensino superior	22
3. ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL POR MEIO DO PROUNI	41
3.1 O PROGRAMA Universidade para Todos (PROUNI): expansão, desafios e impactos na democratização do ensino superior no Brasil.....	41
3.2 O PROUNI e o acesso a educação superior	48
3.3 Licenciaturas à distância no PROUNI	55
3.4 O PROUNI e a classe trabalhadora: inclusão social ou reforço das desigualdades?	57
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69

1. INTRODUÇÃO

As políticas públicas brasileiras têm sofrido transformações relevantes nas últimas décadas, influenciadas por uma lógica neoliberal emergidas de países desenvolvidos, posteriormente penetradas em países da América Latina. Esse modelo trouxe um cenário de privatizações fundamentadas na ideia de redução do Estado¹. Isso resultou em rearranjos na educação brasileira, em especial na educação superior que inaugurou, nesse período, uma fase de expansão impulsionada pelo crescimento das instituições de ensino superior privadas, beneficiadas, no início dos anos 2000, por programas governamentais na chamada ²parceria público-privado.

Neste contexto, em meados de 2004, surge o Programa Universidade para Todos (PROUNI) com o intuito de “democratizar” o acesso ao ensino superior brasileiro a camadas da população excluídas deste nível de ensino e sob a premissa da escassez de vagas em instituições de ensino superior públicas. A proposta do PROUNI é a de oferta de bolsas de estudos parciais e integrais em instituições de ensino superior privadas para pessoas de baixa renda. Para a instituição parceira a garantia de isenção tributária. (BRASIL, 2004).

Nesse sentido, o objeto de análise desta pesquisa é a mercantilização da educação superior e a formação de professores a partir do Programa Universidade para Todos - PROUNI, criado pelo governo federal em 2004. Para tanto, busca-se na Constituição federal de 1988 (CF, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de número 9.394 de 1996 (LDB, 1996) as bases legais deste artifício supondo que o processo de expansão no ensino superior privado brasileiro, procedeu à formação de grandes grupos econômicos que se apoderaram de recursos públicos via Estado, com impactos diretos na formação oferecida, especialmente na formação docente.

¹ Os defensores do Estado mínimo argumentam que a redução dos gastos públicos e a diminuição da interferência estatal na economia e na vida dos cidadãos seria capaz de promover o desenvolvimento econômico e a liberdade individual, deixando para o mercado e para a sociedade a responsabilidade de suprir as necessidades básicas. Milton Friedman é um dos principais economistas do século XX, que defendeu a ideia de que o Estado deveria ser mínimo e limitado, com poucas funções além da proteção dos direitos individuais. Um dos seus livros mais conhecidos é "Capitalismo e Liberdade" (1962), no qual ele argumenta a favor da liberdade econômica e da redução do tamanho do Estado.

² Modelo de cooperação entre o setor público e o setor privado, no qual o governo estabelece contratos com empresas privadas para a execução, gestão ou financiamento de projetos e serviços de interesse público, como infraestrutura, saúde ou educação. No contexto da educação superior brasileira, as PPPs têm sido utilizadas para promover a expansão do ensino privado por meio de programas governamentais, como o PROUNI, que envolvem a alocação de recursos públicos para instituições privadas.

Vale ressaltar que cursos com alto custo de mensalidades e grande valor social, marcados pela disputa fervorosa nos principais vestibulares do país, apresentam uma quantidade reduzida de bolsas. Esses cursos referem-se, principalmente, àqueles tradicionalmente (re)conhecidos, como Medicina, Odontologia, Direito e Engenharias. São cursos amplamente demandados nos principais vestibulares do Brasil, atraindo um grande número de candidatos devido às promissoras oportunidades de carreira e ao elevado *status* que costumam proporcionar. Segundo Bertoldo (2009), essas áreas, marcadas pelo prestígio social e alta demanda, são menos acessíveis por meio do PROUNI devido ao elevado custo operacional e à priorização econômica das instituições privadas, que visam cursos mais rentáveis.

Para Leher (2010), a distribuição das bolsas do PROUNI tende a privilegiar cursos de menor custo operacional, muitas vezes voltados ao ensino a distância (EaD) ou a áreas de menor exigência de infraestrutura. Essa dinâmica reflete a lógica de mercado que permeia o programa, no qual instituições privadas visam maximizar o retorno financeiro, frequentemente em detrimento da qualidade e da acessibilidade em cursos de alto prestígio. Logo, os métodos seletivos reservam os cursos de maior prestígio para o público com maior poder aquisitivo, não integrando as bolsas disponíveis para o programa, decorrendo na reprodução das desigualdades sociais nas instituições privadas de ensino superior.

Este movimento está atrelado a reestruturação do modo de produção³ capitalista que desencadeia uma redefinição do papel do Estado na garantia de um bem social, como a educação, para o setor mercadológico, o qual tem a educação como mero objeto de compra e venda e um ativo do capital.

Nessa perspectiva, presume-se que o público-alvo do PROUNI não possuem a real escolha, restando-lhes optar por cursos menos concorridos. Além disso, é pertinente destacar que os cursos de licenciatura, que demandam relativamente pouca infraestrutura, frequentemente são oferecidos com o mínimo de recursos e condições de trabalhos precárias, o que agrava a má formação de professores. Questiona-se, portanto se o PROUNI realmente é uma ferramenta que torna o acesso ao ensino superior mais democrático?

Diante desta indagação, estabelece-se como objetivo principal investigar e compreender como o Estado brasileiro vem destinando recursos públicos para grupos econômicos do setor do ensino superior privado e como este processo impacta a formação de professores. Como

³ A reestruturação produtiva baseia-se nas transformações no meio de produção e nas transformações proporcionadas pela emergência do Estado Neoliberal. A modernização e a flexibilização do trabalho passaram a ser a lógica com a reestruturação produtiva.

objetivos específicos: identificar os mecanismos estatais e empresariais que estruturaram a criação e implementação do PROUNI no contexto neoliberal; avaliar a relevância do PROUNI para o acesso, da classe trabalhadora, ao ensino superior.

A pesquisa tem como **metodologia** uma abordagem qualitativa do tipo descritiva com aporte na análise documental. Para Severino, (2013), esta abordagem é vista como um conjunto de metodologias que, eventualmente, envolvem diferentes referências epistemológicas. Será descritiva, pois tem o objetivo de descrever um determinado fenômeno e comparativa, ou seja, para “investigar fatos e coisas e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças” (Fachin, 2001, p. 37), com análise documental.

Utilizar-se-á como base teórica-metodológica a dialética a partir de Marx como uma das abordagens possíveis de interpretação da realidade. Para Marx (1979, p. 111), “o maior desafio que o método coloca é permitir e até exigir que, na ação cotidiana, o pensamento faça movimentos lógico-dialéticos na interpretação da realidade, com o objetivo de compreendê-la para transformá-la”. A dialética marxiana concentra-se na materialidade das relações sociais e econômicas, enfatizando o papel central das contradições no desenvolvimento histórico. Nesse sentido, o método não se limita a uma análise estática das condições presentes; ele exige uma compreensão dinâmica das mudanças e das possibilidades de superação das contradições inerentes ao capitalismo. O método de Marx “é um instrumento teórico de dupla face: analisa a realidade tal como ela é e projeta as potencialidades de transformação contidas nela” (Netto, 2011, p. 27).

Dessa forma, o método dialético articula-se à abordagem qualitativa e descritiva da pesquisa, permitindo não apenas uma descrição detalhada dos fenômenos, mas também uma análise crítica e transformadora. Como destaca Netto (2011), o método de Marx possibilita identificar as contradições presentes na realidade concreta e compreender suas potencialidades de superação. Ao integrar essas perspectivas, a pesquisa busca não apenas descrever e explicar os fenômenos investigados, mas também contribuir para uma compreensão crítica que possa fundamentar ações transformadoras.

Inicialmente realizou-se uma revisão de literatura de produção científica das temáticas relacionadas com a pesquisa. Foram realizadas buscas por base de dados como o site de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e nas bases de dados do site *Scielo.br*.

Os textos foram selecionados com base nos seguintes critérios de inclusão:

- **Relevância temática:** Publicações que abordassem políticas públicas educacionais, mercantilização do ensino superior, acesso à educação superior e o PROUNI, com ênfase em perspectivas críticas.
- **Período de publicação:** Textos publicados entre 1996 e 2024, período que abrange a promulgação da LDB/1996, a criação do PROUNI (2004) e suas consolidações posteriores.
- **Contexto geográfico:** Priorizaram-se estudos focados no Brasil, mas com abertura para análises comparativas globais que contextualizassem o neoliberalismo na educação.

Os critérios de exclusão foram:

- Publicações que não abordassem diretamente o PROUNI, a mercantilização da educação ou políticas públicas no ensino superior.
- Textos sem rigor acadêmico, como opiniões não fundamentadas ou publicações não revisadas por pares.
- Estudos anteriores a 1996, salvo quando fundamentais para o referencial teórico.

Os resumos foram analisados para verificar a adequação aos objetivos da pesquisa, priorizando textos que oferecessem análises críticas e embasamento teórico marxista. Após a triagem inicial, 10 publicações foram selecionadas por sua relevância e complementaridade, incluindo 2 livros, 1 tese, 2 dissertações e 5 artigos, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Publicações identificadas nas base de dados

Qtidade	Título/Autor/Ano/Tipo/Publicado em:	Resumo
1	Universidade e Crise do Capital Marilena Chauí 1999 Livro Editora Cortez, São Paulo	Analisa a mercantilização da educação superior, destacando como políticas neoliberais reduzem a autonomia universitária e introduzem lógicas empresariais, conectando a crise universitária à crise do capital.
2	A universidade no Século XXI: Para uma reforma democrática e emancipadora da universidade Boaventura de Sousa Santos 2011 Livro Editora Cortez, São Paulo	Propõe uma reforma democrática da universidade, criticando os impactos do neoliberalismo e defendendo um modelo inclusivo e emancipatório.
3	Programa Universidade para todos – Prouni e a pseudo-democratização na contra-reforma da educação superior no	Examina o PROUNI como parte de uma contra-reforma educacional, destacando sua contribuição para a privatização e a precarização do ensino superior no Ceará.

	Brasil Antônia Rozimar Machado e Rocha 2009 Tese Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.	
4	A mercantilização da Educação superior no Brasil: crítica Marxista ao Prouni Adriana de Mendonça Costa 2011 Dissertação Universidade Federal de Alagoas, Maceió	Analisa o PROUNI como um mecanismo de mercantilização, reforçando desigualdades de classe e a influência do capital no ensino superior.
5	O programa Universidade para Todos (PROUNI): Desafios e impasses para a democratização do ensino superior no município de imperatriz – MA Leidiane Sousa Lima Fernandes 2022 Dissertação Universidade Federal de Maranhão, Imperatriz.	Avalia o PROUNI sob uma perspectiva regional, destacando suas contradições na democratização do ensino superior para as camadas populares.
6	Análise do Prouni como política pública afirmativa Eliana Maria de Souza Franco Teixeira 2015 Artigo Revista Jurídica	Analisa a eficácia do PROUNI, abordando acesso, desempenho, evasão e políticas afirmativas étnico-socioeconômicas entre 2005 e 2012.
7	O Prouni no governo lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior Cristina Helena Almeida de Carvalho 2006 Artigo Educação e Sociedade, Campinas.	Examina o PROUNI no contexto político do governo Lula, destacando sua relação com a privatização e a renúncia fiscal.
8	Marcos Legais e a Educação Superior no Século XXI Chaiane de Medeiros Rosa 2014 Artigo Revista Eletônica de Educação, Araraquara	Analisa os marcos legais que moldam a educação superior, destacando as tensões entre Estado, mercado e sociedade civil.
9	Capital e Poder a serviço da globalização: os oligopólios da educação superior privada no Brasil Andreia Gomes da Cruz e Maria de Fatima Costa de Paula 2018 Artigo Avaliação, Campinas.	Problematiza a formação de oligopólios no ensino superior privado, resultante de políticas neoliberais e fusões empresariais.
10	Políticas Públicas educacionais PRUNI e FIES: democratização do acesso ao ensino superior Daiana Malheiros de Moura 2014 Artigo	Analisa o PROUNI e o FIES como mecanismos de acesso, destacando suas limitações frente às desigualdades estruturais.

	XI Seminário Internacional de demandas sociais e Políticas públicas na sociedade contemporânea	
--	--	--

Fonte: Quadro elaborado pelo autor

Chauí (1999) analisa a mercantilização da educação superior como reflexo da crise do capital, utilizando o materialismo histórico-dialético para demonstrar como políticas neoliberais introduzem lógicas empresariais nas universidades. A autora destaca a redução da autonomia universitária e a subordinação da educação aos interesses do mercado, com a criação de instituições voltadas para o lucro em detrimento da função social da universidade. Chauí conecta essas mudanças às transformações globais do capitalismo, mostrando como a crise do capital impacta diretamente a crise universitária.

Complementando essa perspectiva teórica, Santos (2011) propõe uma reforma democrática e emancipatória da universidade, criticando o impacto do neoliberalismo e da globalização nas estruturas acadêmicas. O autor argumenta que a universidade deve resistir à lógica mercadológica, promovendo inclusão e respondendo aos desafios sociais contemporâneos. Sua análise comparativa global reforça a necessidade de um modelo educacional que priorize o bem público em vez do lucro.

Nesse mesmo contexto de reconfiguração do ensino superior, Cruz e Paula (2018) problematizam a formação de oligopólios no ensino superior privado, decorrente de políticas neoliberais iniciadas na década de 1990. As autoras destacam como fusões e aquisições resultaram na financeirização do setor, com grandes conglomerados educacionais dominando o mercado e priorizando o lucro sobre a qualidade educacional. A análise evidencia a concentração de poder econômico e suas implicações para a equidade no acesso ao ensino superior.

Nesse cenário de mercantilização, Rocha (2009) examina o PROUNI como parte de uma contra-reforma educacional no governo Lula, utilizando uma metodologia crítica baseada em documentos oficiais, legislações e dados educacionais. A autora argumenta que o programa, embora apresentado como democratizante, contribui para a privatização e a precarização do ensino superior, especialmente no Ceará. Rocha destaca que o PROUNI favorece a expansão do empresariamento da educação, limitando a formação da classe trabalhadora e reforçando desigualdades estruturais.

Reforçando essa crítica sob uma lente marxista, Costa (2011) analisa o PROUNI sob a perspectiva marxista, conectando-o à reprodução das relações de classe. A dissertação examina a influência de organismos internacionais, como UNESCO e Banco Mundial, na adoção de

políticas neoliberais que culminaram na criação do PROUNI. Costa argumenta que o programa, ao priorizar o setor privado, reforça desigualdades educacionais, oferecendo às camadas populares cursos de menor qualidade em instituições privadas, enquanto as melhores oportunidades permanecem restritas aos mais privilegiados.

Adotando uma perspectiva regional para enriquecer o debate, a dissertação de Fernandes (2022) destaca os avanços no acesso ao ensino superior para as camadas populares, mas aponta limitações como a baixa qualidade das instituições privadas e altas taxas de evasão. Fundamentada no referencial marxista, Fernandes conecta essas contradições às dinâmicas capitalistas que subordinam a educação aos interesses do mercado. Além disso, vale destacar que a evasão pode não se dever apenas à má formação, mas também às condições de trabalho precárias enfrentadas por esses profissionais, um fator que agrava a retenção no campo docente, conforme observa Souza (2023)."

Por outro ângulo, como foco nas dinâmicas políticas, Carvalho (2006) adota uma abordagem político-sociológica para analisar o PROUNI no contexto do primeiro governo Lula. O artigo destaca a articulação do programa com a renúncia fiscal e a pressão de associações privadas, questionando sua eficácia como política de democratização. Carvalho aponta que o PROUNI reflete um afrouxamento do aparato estatal em favor do setor privado, limitando o investimento em universidades públicas.

Nesse contexto de redefinição do papel do Estado, Rosa (2014) analisa os marcos legais que moldam a educação superior, como a CF/1988 (art. 205), a LDB/1996 (art. 43) e o Plano Nacional de Educação (PNE). O artigo destaca a tensão entre o dever do Estado de garantir educação como direito universal e a crescente privatização, impulsionada por políticas neoliberais. Rosa aponta que a legislação, embora formalmente inclusiva, facilita a expansão do setor privado em detrimento das instituições públicas.

Ampliando a análise das políticas públicas, Moura (2014) examina o PROUNI e o FIES como políticas afirmativas, destacando seu papel na ampliação do acesso ao ensino superior. No entanto, a autora aponta limitações como a baixa qualidade das instituições privadas, altos índices de evasão e barreiras socioeconômicas que dificultam a permanência dos estudantes. A análise crítica reforça que essas políticas, embora promovam inclusão, não superam as desigualdades estruturais.

Complementando essa perspectiva com dados empíricos, Teixeira (2015) avalia a eficácia do PROUNI entre 2005 e 2012, com base em dados governamentais e institucionais. O artigo destaca o aumento do acesso, mas aponta desafios como o desempenho acadêmico irregular e a evasão, especialmente entre estudantes de baixa renda. Teixeira também analisa a

inclusão de políticas afirmativas étnico-socioeconômicas, sugerindo que o PROUNI tem impacto limitado na redução das desigualdades.

Os textos analisados convergem em uma crítica ao neoliberalismo, identificando-o como a força propulsora da mercantilização da educação superior no Brasil, com o PROUNI sendo um caso emblemático. Chauí (1999) e Santos (2011) oferecem uma base teórica robusta, conectando a crise universitária às transformações do capitalismo global. Chauí destaca como a lógica empresarial subordina a educação ao lucro, enquanto Santos propõe um modelo alternativo de universidade democrática. Essa perspectiva teórica é complementada por estudos empíricos e regionais, como os de Rocha (2009) e Costa (2011), que, fundamentados no materialismo histórico-dialético, argumentam que o PROUNI, embora amplie o acesso, funciona como uma ferramenta de privatização, beneficiando grandes grupos econômicos e perpetuando desigualdades de classe. Fernandes (2022) enriquece essa análise ao evidenciar limitações regionais, como a baixa qualidade educacional e a evasão.

Além disso, as análises de Carvalho (2006), Rosa (2014), Moura (2014) e Teixeira (2015) reforçam que o PROUNI, inserido em um arcabouço legal que favorece o setor privado, reflete a desobrigação do Estado pela educação pública. Cruz e Paula (2018) destacam a formação de oligopólios educacionais, enquanto Chaves (2006, 2009) e Leher (2004) apontam que políticas neoliberais, apoiadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, consolidaram a educação como um mercado lucrativo.

Com base nas discussões teóricas e empíricas apresentadas, a revisão da literatura eleita nesta pesquisa, acerca desta temática demonstrou que o PROUNI, inserido em um contexto de neoliberalismo e de mercantilização, levanta questões críticas sobre sua real contribuição para a democratização do ensino superior. Os textos analisados apontam que o programa, embora tenha ampliado o acesso, reforça desigualdades estruturais ao priorizar o setor privado e limitar o investimento em universidades públicas.

Ao tratar de questões relacionadas à educação, vale lembrar a importância do artigo 205 da Constituição Federal (CF) de 1988 ao estabelecer que a educação é um dever do Estado e da família, bem como um direito de todos, integrando a sociedade no processo de promoção da cidadania e qualificação profissional (BRASIL, 1988). Esse, e outros nove artigos de capítulos da CF de 1988 dedicados a educação.

Cabe destacar que segundo Chaves (2006), a partir da década de 1990, a expansão da educação brasileira se intensificou por meio de ações governamentais, como leis e decretos, que facilitaram uma maior privatização.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394 em

1996 este processo implementou-se ainda mais. Já que em seu artigo 7º a LDB de 1996 estabelece:

O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais de educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III – capacidade de autofinanciamento, ressalvando o previsto no art. 2131 da Constituição Federal” (Brasil, 1996)

Em seu artigo 43, ao tratar das finalidades da educação superior, destaca:

Art. 43. [...]

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

VIII - atuar em favor da universalização e do aprimoramento da educação básica, mediante a formação e a capacitação de profissionais, a realização de pesquisas pedagógicas e o desenvolvimento de atividades de extensão que aproximem os dois níveis escolares (Brasil, 1988).

Assim, na área da educação superior a Constituição Federal de 1988, fortalecida pelos governos, fixou o papel do Estado como mantenedor das estruturas dadas pelos mercados, desencadeando uma redefinição do entendimento do dever do Estado e direito do cidadão, para uma perspectiva mercadológica.

Sob essa ótica, Chaves (2009) assinala que a LDB de 1996, contribuiu para o imediatismo e a consolidação da liberação e desregulamentação do setor privado, flexibilizando as regras para a abertura de cursos e novas instituições, com isenções tributárias, bolsas de estudos para alunos carentes, entre outras formas de estímulos, favorecendo de maneira

categórica a difusão da mercantilização do ensino superior. Leher (2004) de maneira análoga, afirma que esses estímulos se trata de um ramo deslumbrante, e por esse motivo as grandes universidades fazem associações e parcerias com o intuito de penetrarem nesse atraente mercado.

Neste processo, ganham cada vez mais espaço, as políticas sociais concretizadas através de políticas no campo educacional, designadas à educação superior.

Na área educacional, a política de focalização, se manifesta por meio da priorização dos recursos da União para o atendimento ao ensino fundamental; pela criação de bolsas para os estudantes do ensino superior privado, a exemplo do PROUNI; e pela redução dos investimentos públicos às Instituições de ensino Superior (IES) públicas, induzindo-as à captação de recursos no mercado capitalista (Chaves; Lima e Medeiros, 2008, p. 3).

Para Engels (1984, p. 39) a “classe dominante cria leis que favorecem o controle da sociedade, mantendo as condições propícias à manutenção da ordem social”. Assim, sob a tutela do capitalismo, o Estado perde sua característica essencial e passa a ser compreendido de forma legitimada como independente do povo. Na mesma perspectiva, Mészáros (2009, p. 95) correlaciona entre economia e política essa qualidade totalizadora que o sistema do capital estabelece, com isso, “a sociedade como um todo deve se adaptar às condições ditadas pelo capital mesmo que de forma inconsciente, pois nem todos têm a noção desse mecanismo de controle do capital, simplesmente seguem”.

A disputa pela educação tem se acentuado atualmente e isto se explica por que o capital encontrou na educação uma forma de atender aos interesses econômicos, buscando saídas para a crise e, com isto recuperar suas taxas de lucro. Com consequências nefastas para a humanidade temos não apenas uma mudança na concepção de educação, senão também uma total descaracterização e esvaziamento da atividade educativa como um bem público. (Bertoldo, 2007, p. 175).

Assim, a educação contemplada como um direito destinado as pessoas e um dever do Estado, passa a ser secundarizada nesse processo.

Perante o exposto, torna-se relevante compreendermos esse movimento de expansão capitalista no ensino superior brasileiro que desencadeiam uma redefinição da educação para uma perspectiva comercial e mercadológica, afetando diretamente a oferta de cursos aos candidatos à bolsa do Prouni onde as melhores oportunidades são dedicadas aos mais privilegiados socialmente.

A pesquisa está organizada em duas seções principais. A primeira seção analisa o Estado brasileiro e a consolidação do ensino superior privado no país, abordando a concepção de

Estado, os marcos legais da educação e a formação do mercado educacional entre 1970 e 2000. A segunda seção examina o PROUNI como política de acesso ao ensino superior, com ênfase na sua relação com a classe trabalhadora, a formação docente e os impactos da mercantilização da educação, avaliando se o programa promove democratização ou reforça desigualdades sociais.

Espera-se que com esse estudo evidenciar se o PROUNI é uma política de democratização de acesso ao ensino superior ou se seria apenas uma ferramenta de privatização que contribui para a expansão das instituições de ensino superior e consequentemente colabora para as desigualdades.

2. O ESTADO E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

2.1 Concepção teóricas do Estado

O Estado pode ser entendido como um arranjo das instituições políticas constituídas em determinado território, com intuito de viabilizar o bem comum mediante elementos respaldados no cenário histórico (McLean; McMillan, 2003). Em linhas gerais, o Estado integra a organização social, no qual assume diversas feições no decorrer da história humana. Essas feições apresentam uma estrutura composta por regras de convívio que disciplinam a coexistência das pessoas baseadas na força social dominante do momento, a fim de harmonizar o bem coletivo.

A palavra “Estado” origina-se do latim “Status”, que significa estar firme. Com o passar dos anos, esse termo foi se adaptando a diversos conceitos. Existem vários pensadores que se debruçaram acerca do surgimento do Estado e suas particularidades, o que resultou em várias concepções do que seria essa entidade.

De acordo com Dallari (2012), o homem é um produto social em que não se desenvolve por si só, necessitando dos outros para manter a sua sobrevivência.

[...] “a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos sua debilidade do que um certo instinto de sociedade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum” (Dallari, p. 22, 2012).

Para Dallari (2012), com base no livro *Leviatã* de Thomas Hobbes do século XVII, anteriormente ao surgimento do Estado, os homens viviam em uma situação de luta constante, uns contra os outros. Uma disputa por bens sem tutela, ou seja, era a força física que determinava a sua propriedade. Essa disputa passou a ser resolvida com o advento do contrato social, que tinha como característica a intervenção do Estado para determinar o que pertence a cada um. Assim, o Estado é

Uma pessoa, cujos atos se constituem na autora de uma grande multidão, mediante pactos recíprocos de seus membros, com o fim de que essa pessoa possa empregar a força e os meios de todos, como julgar conveniente, para assegurar a paz e a defesa comuns (Dallari, p. 25, 2012).

Posto isso, é possível identificar esses elementos representativos do Estado desde a

antiguidade. Durante a evolução política da Europa, em meados de 136 a.C, cidades-estados da Grécia, sociedades nas quais a economia encontrava-se organizada no trabalho escravo, estruturavam-se politicamente para assegurar a propriedade, instituindo leis e órgãos que regulassem a produção agrícola. Observa-se logo após esse período a Idade Média, que perdurou entre os anos de 476 a 1453, e se destacou pela ruptura do Império Romano, cujo o exercício do poder político se manifestava nas mãos da nobreza feudal. Em seguida, com o início da Idade Moderna, se consolidou o Estado Moderno e a própria organização política centralizadora, possuidora de exército permanente, sistemas de impostos e políticas mercantilistas. Foi o momento histórico em que a própria palavra “Estado” foi introduzida no espaço político.

Para Weber (1996, p.53), “são aspectos fundamentais para a concepção de Estado a territorialidade e o monopólio do uso legítimo da violência física”. Dentro dessa concepção surgiu o binômio poder-dever, em que o Estado possui o poder para buscar a finalidade pública, mas que por outro lado, tem o dever de tutelar os interesses coletivos.

Isso justificava a utilização da força do Estado, sem os quais, sobraria a anarquia. Com esse argumento que os senhores feudais mantinham seus escravos, força de trabalho da época, sob domínio. Assim, o Estado se vale de normas gerais para demarcar o poder dos indivíduos, objetivando favorecer a maioria. Por esse aspecto, fica evidente que o poder estatal é uma intervenção que regula as ações do povo.

Em contrapartida, Engels (1984) adota uma concepção mais orgânica acerca do Estado:

O estado não é pois, de modo algum, um poder que se impõe à sociedade de fora para dentro; tampouco é a ‘realidade da idéia moral’, nem ‘a imagem e a realidade da razão’. É antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamando a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (Engels, 1984, p.61).

Nesse sentido, o Estado nasce fruto do antagonismo das classes e passa a ser legitimado pela sociedade para equilibrar os seus interesses públicos. Atrelado a ideia da centralidade, as leis eram criadas de maneira a favorecer a classe dominante, mantendo assim condições viáveis ao controle da ordem social.

Engels (1984) afirma que a propriedade privada funda o Estado e com ele o poder-dever do cidadão que é designado de acordo com suas posses, fortalecendo a divisão de classe pelo

acúmulo de capital.

O Estado não tem existido eternamente. Houve sociedades que se organizaram sem ele, não tiveram a menor noção do estado ou de seu poder. Ao chegar a certa fase de desenvolvimento econômico, que estava necessariamente ligada á divisão da sociedade em classes, essa divisão tornou o estado uma necessidade (Engels, 1984, p. 63).

As classes sociais estão unidas historicamente ao surgimento do antagonismo social do trabalho e da propriedade privada. Dessa “primeira grande divisão social do trabalho que nasceu a primeira grande divisão da sociedade em duas classes: senhores e escravos, exploradores e explorados” (Engels, 1984, p. 57). Assim, pode-se entender que não é o Estado que dá forma a sociedade, mas a sociedade que dá forma ao Estado, que por sua vez, se estrutura com base no modo dominante de produção e nas suas relações. Cria-se nesse cenário um aparato político capaz de controlar os contrastes entre capital e trabalho, por meio de medidas compensatórias com objetivo de pacificar possíveis descontentamentos populares, mas de alguma forma favorecendo a classe preponderante.

Para Mészáros (2009), esse processo estabelece uma conexão entre economia e política, e as consequência dessa correlação é a pavimentação de uma sociedade editada nos moldes de um sistema capitalista.

A articulação do estado, aliada aos imperativos metabólicos mais internos do capital, significa simultaneamente a transformação das forças centrífugas disruptivas num sistema irrestringível de unidades produtivas, sistema possuidor de uma estrutura de comando viável dentro dos tais microcosmos reprodutivos e também fora de suas fronteiras (Mészáros 2009, p. 123).

Nesse contexto, o Estado Moderno passa a ter sua estrutura à disposição do desenvolvimento das forças produtivas e a servir como instrumento de exploração do trabalho, que por sua vez estão conectadas à cisão social do trabalho e resulta na divisão da sociedade em classes. De acordo com Marx e Engels (2008, p. 98) o Estado “é a forma pela qual os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e na qual se resume toda a sociedade civil de um período”. As políticas públicas são aprimoradas para controlar o antagonismo das classes, dando a ilusão de que se baseiam na vontade livre dos cidadãos, mas que na verdade protegem a produtividade gerada pelo sistema do capital. Dessa forma, o Estado Moderno é comedido pela classe que dispõe dos meios de produção, possibilitando o acúmulo do capital.

Segundo Marx (2006, p. 80), o capital é um sistema de controle do acúmulo do trabalho,

“é o poder de domínio sobre o trabalho e sobre seus produtos. O capitalismo tem este poder, não em razão das suas virtudes pessoais ou humanas, mas como proprietários do capital, a que nada se contrapor”. O Estado é uma ferramenta da classe preponderante que produz hegemonia econômica e se transforma em dominação política (Engels, 1984). Sendo o Estado serviente do capitalismo, imprescindivelmente passa a criar mecanismos que justifiquem as desigualdades das classes sociais, dando a aparência de universalidade, mas em sua veracidade, a difusão de normas e leis atende a interesses distintos que geram efeito divisório da sociedade em classes antagônicas.

Cabe ainda referenciar Gramsci (2005) ao definir a ampliação do conceito de Estado que segundo o autor, ocorre com a implementação de novas ordens de sentido econômico, social e político, nas relações de produção. Dessas relações, imperam organizações denominadas de sociedade civil, que ocupam e influenciam posições estratégicas no interior do Estado. Assim, o Estado deixa de ser somente uma sociedade política, cuja leis e as normas disciplinam o poder-dever para uma harmonização do bem comum, e se alia à sociedade civil. Por um lado, representado pelas bases materialistas da sociedade capitalista, e por outro, a face preceptora do Estado através de seus instrumentos ideológicos de hegemonia. Destarte, Gramsci entende a sociedade civil como uma rede que representa interesses dos diversos grupos sociais, como igrejas, partidos políticos, redes de comunicação, entidades profissionais, entre outras (Gramsci, 2005).

Outro aspecto relevante nesta discussão é que mesmo que a sociedade/Estado tenham passado por diversas crises mundiais, nem a implementação da cultura do bem-estar social após a 2ª guerra mundial, foi capaz de reduzir os efeitos do modelo capitalista (Chaves, 2006). O Estado de Bem-estar social foi um movimento iniciado na década de 1960, focadas na defesa do desenvolvimento econômico e social rompendo a lógica liberal, assumindo a responsabilidade pela proteção dos cidadãos, assegurando a educação, saúde, transporte, entre outros. Com o tempo, esse movimento foi se acomodando ao sistema capitalista e a sociedade do consumo (IANNI, 1992). Esse cenário, dentre outros fatores, abriu espaço para expansão de um novo movimento das esferas públicas e privadas, chamado de neoliberal.

Passou-se a defender a ideia de que a liberdade somente é possível por meio da esfera privada resultando na progressiva privatização da cidadania que se tornou uma esfera independente e autônoma em relação ao Estado, passando a ser definida como esfera privada do consumidor. O conceito de sociedade civil foi absorvido pelo mercado e a cidadania se reduziu à participação nas eleições (Chaves, p. 30, 2006).

Esse movimento não foi implementado de maneira natural, o Estado se encarregou dessa

construção assumindo a missão de ocultar as diferenças de classe, posicionando-se como garantidores das liberdades individuais e dos contratos. Para Dias (1997), foi desse ponto que nasceu a “cidadania burguesa”, que compreende os indivíduos como membros igualitários do Estado, dispersando as desigualdades aparentes do capitalismo. Essa ordem burguesa minimiza a luta entre as classes dando um tom de normalidade, bastando a indiferença dos cidadãos para que se esgote a possibilidade real de serem livres, tornando a sua participação política tão-somente legitimadora. Dessa maneira, as instituições que o cidadão pode influenciar são cada vez mais ilusórias e os diversos centros de poder de um Estado Moderno, como as grandes empresas, o exército e a burocracia, não estão sujeitos a qualquer poder democrático (Chaves, 2006).

Com isso, o Estado mantém a estrutura dominante concretizada na divisão das classes sociais, tendo como a liberdade um aspecto próprio desse modelo. “As oportunidades de vida dos indivíduos sob tal sistema são determinadas segundo o lugar em que os grupos sociais a que pertençam estejam realmente situados na estrutura hierárquica de comando do capital” (Mészáros, p. 98, 2009). Dessa forma, assegura-se o controle social dando espaço ao neoliberalismo como medida política e econômica de enfrentamento, frente as crises surgidas desse próprio sistema.

O apoio privilegiado que qualquer Estado pode proporcionar e suas seções dominantes do capital – a ponto de facilitar a expansão extremamente monopolista – é parte da lógica de sustentação do avanço do ‘conjunto’ dado (o que, na prática, significa: o capital nacional total do Estado em questão), sujeito à necessidade de se ajustar aos limites estruturais do próprio sistema do capital (Mészáros, p. 128, 2009).

Neste sentido Mészáros nos alerta para os elementos da estrutura do capital, produção e controle, destacando que quem produz não é quem controla a produção. Esse contraste não se finda no âmbito econômico, reflete também em outros âmbitos sociais, como na educação, onde o Estado atua com ações e políticas para abrandar as crises consequentes do capital.

Pode se dizer que as políticas públicas conduzidas à educação com o propósito de equilibrar as condicionantes econômicas da sociedade, operam como corretivos do desprovido acesso escolar, dando amplitude as possibilidades individuais. Porém, há uma grande distância do que é garantido nessas políticas e os verdadeiros obstáculos de acesso à educação. (Maceno, p. 129, 2011). Já que o Estado, por um lado, elabora políticas que contemplam a classe social desprovida de acesso ao ensino com objetivo de remediar as insurgências populares e por outro lado destina mais controle e mais poder para a classe dominante.

Sob uma perspectiva mais contemporânea sobre o Estado, Poulantzas (1978)

compreende que o Estado capitalista não é apenas um instrumento da classe dominante, mas um campo relacional onde se condensam as lutas de classe. O Estado é um espaço de negociação de interesses contraditórios, onde a hegemonia burguesa é construída por meio de concessões parciais às classes subordinadas, mantendo, contudo, as estruturas de dominação (Poulantzas, 1978). As políticas públicas, como o PROUNI, exemplificam essa dinâmica: ao oferecer bolsas de estudo para ampliar o acesso ao ensino superior, o Estado aparenta promover a democratização, mas, na prática, reforça a mercantilização da educação e a dependência do setor privado, beneficiando grandes conglomerados educacionais. Complementando essa visão, Jessop (2007), em sua teoria estratégico-relacional, argumenta que o estado é moldado por estratégias de atores sociais em contextos históricos específicos, exibindo uma seletividade estratégica que privilegia certas políticas e interesses. O PROUNI, sob essa perspectiva, reflete uma estratégia estatal neoliberal que articula a acumulação de capital – via incentivos fiscais às instituições privadas – com legitimação social, apresentando-se como inclusão educacional.

Assim, o PROUNI, enquanto política educacional, ilustra como o Estado neoliberal gerencia crises sociais sem alterar as relações fundamentais de produção, canalizando demandas populares para soluções que preservam a ordem capitalista.

2.2 Do surgimento das universidades brasileiras e marginalização das políticas de formação de professores aos primeiros passos do setor privado no ensino superior

Do século XVI ao XVIII, os jesuítas – padres que pertenciam a uma ordem religiosa da Igreja Católica, eram responsáveis pelo ensino formal no Brasil. O ensino compreendia os estudos de letras e artes, e como não havia curso superior na época, esse destinava-se a preparar os filhos das elites colonizadoras para o ingresso na Universidade de Coimbra em Portugal (Fávero, 2010). Por meio dos Jesuítas, houve várias investidas na criação de Universidades no Brasil, que se esbarravam em obstáculos e diretrizes por parte dos colonizadores que acreditavam ser mais adequado para as elites que seus filhos concluíssem seus estudos na Europa. Para Cury (2005), a educação deste período visava atender as necessidades da classe hegemônica da época e seus projetos de desenvolvimento político-econômico, pois eram poucos aqueles com prestígios e condições necessárias para concluir os estudos fora do país. O capital acumulado era, portanto, centralizado na burguesia mercantil que tinha o monopólio do comércio e do saber ditando para o povo a cartilha colonizadora.

A formação de professores durante o período colonial era praticamente inexistente. Os

jesuítas, responsáveis pelo ensino, não tinham um sistema estruturado para formar educadores, já que o foco era a instrução religiosa e a preparação das elites para funções administrativas ou eclesiásticas (Saviani, 2008). A ausência de políticas públicas voltadas para a formação de professores refletia a visão colonial de que a educação formal era um privilégio restrito, sem interesse em democratizar o acesso ou capacitar docentes para a educação popular.

Nesse contexto, a formação, entendida como o processo de desenvolvimento intelectual e ético dos indivíduos, era limitada e voltada para atender às necessidades da classe hegemônica, sem promover uma conscientização crítica. Para Freire (1968, p. 45), a formação deveria ser um processo dialógico, “uma prática da liberdade” que promove a emancipação, em contraste com a educação bancária, que reduz o aprendiz a um receptor passivo de conteúdo. Saviani (1983, p. 23) complementa, definindo a formação como a apropriação do saber historicamente acumulado, mediada pela escola, para capacitar o indivíduo a compreender e transformar a realidade.

Até o período da independência do Brasil em 1822, só havia algumas escolas superiores. Mas crescia entre os brasileiros o interesse pela criação de Universidades, exteriorizados em debates políticos, como na constituinte de 1823 (Chizzotti, 2005). A implementação do ensino superior no Brasil e a criação das leis para tanto, sempre estiveram conectadas aos interesses da elite, prolongando essa predominância até mesmo no período republicano em 1889 (Cury, 2005).

[...] o mais importante era uma escola superior destinada a preparar as elites políticas e quadros profissionais de nível superior em estreita consonância com a ideologia política e social do Estado, de modo a garantir a ‘construção da ordem’, a estabilidade das instituições monárquicas e a preservação do regime oligárquico (Sapucaia, 2005, p.67).

Nesse cenário, Fernandes (1975) argumenta que a educação no Brasil colonial e imperial foi estruturada como um mecanismo de reprodução das desigualdades sociais, servindo como um instrumento de dominação que privilegiava a formação de elites para perpetuar o controle político e econômico, enquanto negligenciava a formação de professores e a educação popular.

Com a ascensão de Napoleão no continente Europeu e as limitações de acesso provocadas por seu império, os estudos na colônia foram impossibilitados, aumentando a necessidade de implantar o ensino superior no país. Com a chegada da família real, iniciou-se o processo da criação das instituições no Brasil que, inicialmente, tinham caráter profissionalizantes, com objetivos de atender as necessidades mais imperativas de formação de pessoas a fim de suprir a escassez de médicos e engenheiros (Cury, 2005). Contudo, a formação

de professores continuou negligenciada. Durante o Primeiro Reinado (1822–1831), surgiram as primeiras iniciativas de políticas públicas para a formação de professores, com a criação das Escolas Normais em algumas províncias, a partir de 1835, inspiradas no modelo francês. Essas escolas visavam formar professores para o ensino primário, mas enfrentavam sérias limitações, como falta de recursos, professores qualificados e infraestrutura adequada (Romanelli, 1991). A profissão docente era desvalorizada socialmente, com baixos salários e condições precárias, o que dificultava a atração de candidatos qualificados.

As Escolas Normais representaram o primeiro esforço sistemático de política pública para a formação de professores no Brasil, mas sua implementação foi irregular. Segundo Saviani (2008), essas instituições tinham como objetivo formar professores para o ensino elementar, mas careciam de um projeto nacional integrado, sendo muitas vezes geridas pelas províncias com pouca coordenação. No Segundo Reinado (1840–1889), a Lei nº 164, de 1846, regulamentou as Escolas Normais em algumas regiões, mas o número de formados era insuficiente para atender à demanda educacional, e a qualidade da formação era comprometida pela falta de investimento e pela desvalorização social da profissão docente.

A primeira Universidade Federal no Brasil foi criada em 07 de setembro de 1920, por meio do Decreto nº 14.343, no qual instituiu a Universidade do Rio de Janeiro, com a integração de três escolas criadas no início do século XIX, após a chegada da Família Real e da Corte Portuguesa para o Brasil: a Escola de Engenharia, a Faculdade de Medicina e a Faculdade de Direito (Saviani, 2008).

Art. 1º Ficam reunidas, em «Universidade do Rio de Janeiro», a Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, a Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e a Faculdade de Direito do Rio de Janeiro, dispensada esta da fiscalização.

Art. 2º A direcção da Universidade será confiada ao presidente do Conselho Superior do Ensino, na qualidade de reitor, e ao Conselho Universitario, com as attribuições previstas no respectivo regulamento.

§ 1º O «Conselho Universitario» será constituido pelo reitor, com voto de qualidade, pelos directores da Escola Polytechnica e das Faculdades de Medicina e de Direito, e mais seis professores cathedraicos, sendo dous de cada congregação, eleitos em escrutinio secreto, por maioria absoluta de votos.

§ 2º O regulamento da Universidade será elaborado no prazo de trinta dias, por uma comissão composta do presidente do Conselho Superior do Ensino e dos directores da Escola Polytechnica e das Faculdades de Medicina e de Direito, seguindo-se a sua aprovação, dentro do prazo de quinze dias, pelas três congregações reunidas, para esse fim convocadas pelo dito presidente.

§ 3º O presidente do Conselho Superior do Ensino expedirá as necessárias instruções para aprovação do regulamento, que entrará em vigor depois do revisto e aprovado pelo Governo.

Art. 3º A' Escola Polytechnica do Rio de Janeiro, á Faculdade de Medicina do Rio de Janeiro e á de Direito do Rio de Janeiro será assegurada e autonomia didactica e administrativa, de accôrdo com o decreto n. 11.530, de 18 de março de 1915, devendo o regulamento da Universidade adaptar a sua organização aos moldes do aludido decreto.

Art. 4º A Faculdade de Direito do Rio de Janeiro continuará a prover todas as suas despesas exclusivamente com as rendas do respectivo patrimônio, sem outro auxílio oficial ou vantagem para os professores além dos que lhes são outorgados pelos seus estatutos.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário (Brasil, 1920).

A Universidade do Rio de Janeiro consolidou o ensino superior, mas não incluiu cursos de licenciatura em sua estrutura inicial, mantendo o foco em carreiras técnicas e jurídicas. A formação de professores continuou restrita às Escolas Normais, que enfrentavam problemas crônicos, como baixa remuneração, desvalorização social e currículos desatualizados (Romanelli, 1991). A ausência de uma política pública nacional para a formação de professores reforçava a exclusão social, limitando o acesso à educação básica de qualidade.

Em 1934, foi criada a Universidade de São Paulo (USP), por meio de um decreto estadual que reuniu faculdades e institutos especializados, como a Faculdade de Direito do Largo São Francisco, a Escola Politécnica, a Faculdade de Medicina e a Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), entre outras. Inspirada nos modelos universitários europeus, especialmente o francês e o alemão, a USP introduziu a pesquisa científica como base da formação acadêmica, consolidando-se como referência no ensino superior e na produção de conhecimento no Brasil (Romanelli, 1991). No entanto, a formação de professores permaneceu secundária. Embora a USP tenha criado a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras em 1934, com o objetivo de formar professores para o ensino secundário, os cursos de licenciatura eram limitados e voltados principalmente para as elites urbanas. Segundo Paulo Freire (1996), essa política educacional refletia uma visão elitista que priorizava a formação técnica em detrimento de uma educação emancipatória.

As políticas públicas para a formação de professores ganharam um impulso com a Reforma Francisco Campos (Decreto nº 19.850, de 1931), que regulamentou o ensino secundário e estabeleceu diretrizes para a formação de professores nas Faculdades de Filosofia. A reforma exigia que professores do ensino secundário tivessem formação superior, mas a implementação foi lenta, devido à falta de infraestrutura e à resistência das elites em investir na educação básica (Saviani, 2008). As Escolas Normais continuaram sendo a principal via de formação para o ensino primário, mas sua qualidade era comprometida pela desvalorização da carreira docente e pela falta de recursos. A Reforma Capanema (Decreto-Lei nº 4.244, de 1942) reforçou a necessidade de formação superior para professores do ensino secundário e introduziu diretrizes para a formação pedagógica, mas enfrentava desafios de escala e qualidade, com poucos professores formados para atender à crescente demanda educacional (Tanuri, 2000).

Em 05 de Julho de 1937, por meio da Lei nº 452, a Universidade do Rio de Janeiro se

transformou em Universidade do Brasil, reunindo várias unidades e institutos de diversas áreas do saber, como Letras, Química, Ciências, Filosofia, entre outras.

Art. 1º A Universidade do Brasil é uma comunidade de professores e alunos, consagrados ao estudo.

Art. 2º A Universidade do Brasil terá por finalidades essenciais:

- a) o desenvolvimento da cultura filosófica, científica, literária e artística;
- b) a formação de quadros donde se recrutem elementos destinados ao magistério bem como às altas funções da vida pública do país;
- c) o preparo de profissionais para o exercício de atividades que demandem estudos superiores (Brasil, 1937).

A inclusão de uma Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras visava, em parte, suprir a demanda por professores de ensino secundário, mas, como na USP, os cursos de licenciatura eram elitizados e insuficientes para atender às necessidades nacionais (Romanelli, 1991). A formação de professores permaneceu secundária, refletindo a prioridade dada às profissões de prestígio e à formação de quadros para o Estado.

Mais adiante, na década de 1960, diversas transformações ocorreram no âmbito político, social e econômico. Dentre essas, Saviani (2008), dá destaque aos movimentos estudantis que pressionavam os poderes políticos por uma reforma universitária, diante das deficiências do sistema do ensino superior da época e o papel social que as universidades desempenhavam. Esses movimentos também demandavam uma política educacional que valorizasse a formação de professores como agentes de transformação social, uma visão defendida por Fernandes (1989), que criticava a ausência de políticas públicas voltadas para a formação docente e a democratização do ensino. “A formação de professores é a base para a superação das desigualdades educacionais, mas o Estado brasileiro historicamente negligenciou esse setor em favor de interesses mercantis” (Fernandes, 1989, p. 112).

Em 20 de Dezembro de 1961, aprovou-se no congresso a Lei nº 4.024, fixando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), primeiro texto legal a ajustar a educação como um direito e dever, que foi posteriormente revogado pela LDB de 1996.

Art. 3º - O direito à educação é assegurado:

I - Pela obrigação do poder e público e pela liberdade de iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II- Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos (Brasil, 1961).

A LDB de 1961 estabeleceu diretrizes para a formação de professores, exigindo habilitação específica para o exercício do magistério e incentivando a criação de cursos de licenciatura. No entanto, a implementação dessas diretrizes foi limitada pela falta de investimento em infraestrutura e pela desvalorização da carreira docente (Saviani, 2008). A lei criou o Conselho Federal de Educação, com a atribuição de desenvolver um Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado em 1962 com metas a serem realizadas entre 1963 e 1970. Esse plano incluía a expansão da formação de professores, mas foi substituído pelo Plano Trienal de Educação, que priorizava o crescimento econômico e negligenciava a formação docente, focando em objetivos como o combate à inflação (Ianni, 1992). Segundo Saviani (2008), essa abordagem desvalorizava a formação de professores, essencial para a consolidação de um sistema educacional inclusivo e de qualidade.

Em 1964, a LDB de 1961 começou a ser desmantelada pelas reformas do regime militar, que adotaram uma lógica tecnocrática, com as políticas econômicas como norteadoras do setor educacional. Nesse contexto, Dourado (2016) afirma que várias reformas educacionais surgiram baseadas no pensamento tecnocrático, como a Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, que reformulou a estrutura do ensino superior, normatizando o ensino profissionalizante. A formação de professores foi ainda mais marginalizada, com cursos de licenciatura recebendo poucos recursos e sendo subordinados à lógica de formação de mão de obra técnica (Saviani, 2008). Embora a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, em seu artigo 176, reconhecesse a educação como um direito de todos e dever do Estado, não havia previsão legal clara sobre como assegurar esse direito, especialmente no que diz respeito à formação docente.

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

§ 1º O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I - o ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II - o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III - o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV - o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

V - o ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;

VI - o provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e
 VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154 (Brasil, 1969).

A reforma universitária de 1968 é considerada por muitos autores como o marco referencial da dominância do setor privado nos cursos de graduação. De acordo com Carvalho (2006), nesse período a grande maioria das Instituições de Ensino Superior (IES) eram formada por IES Confessionais – vinculadas ou pertencentes à igreja – e por IES comunitárias, integradas por grupos de pessoas físicas ou jurídicas, inclusive cooperativas de pais, professores e alunos. Não havia dispositivo no ordenamento jurídico brasileiro acerca da existência de empresas educacionais, “todas foram denominadas como instituições sem fins lucrativos e, portanto, beneficiadas pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais” (Carvalho, p. 761, 2006).

A reforma conferiu às universidades a responsabilidade pelos três pilares da educação universitária: ensino, pesquisa e extensão (Santos, 2020). No entanto, a formação de professores foi negligenciada, com poucos cursos de licenciatura sendo criados nas IES privadas, que priorizavam áreas profissionalizantes como Direito e Administração (Freire, 1996). A reforma modernizou universidades federais, mas possibilitou a expansão de um ensino privado focado na transmissão de conhecimentos profissionalizantes, com mínimo compromisso com a formação intelectual crítica (Gomes, 2010).

Art. 1º O ensino superior tem por objetivo a pesquisa, o desenvolvimento das ciências, letras e artes e a formação de profissionais de nível universitário.

Art. 2º O ensino superior, indissociável da pesquisa, será ministrado em universidades e, excepcionalmente, em estabelecimentos isolados, organizados como instituições de direito público ou privado (Brasil, 1968).

A Reforma de 1968 produziu efeitos antagônicos no ensino superior brasileiro. Por um lado, modernizou grande parte das universidades federais e determinadas instituições estaduais e confessionais, criando condições propícias para que passassem a articular as atividades de ensino e de pesquisa, que estavam relativamente desintegradas. Possibilitou também a implantação posterior de um exitoso programa de iniciação científica, que tem contribuído para articular pesquisa na graduação e impulsionar a formação de novas gerações de pesquisadores (Sampaio, 2011).

Por outro lado, possibilitou condições favoráveis para a expansão do um ensino privado focado na mera transmissão de conhecimentos de cunho notadamente profissionalizante e

desapegado da atividade de pesquisa, contribuindo minimamente com a formação intelectual crítica das transformações sociais brasileira (Gomes, 2010).

O expressivo aumento da participação privada em nível superior, foi possibilitado pelo incentivo governamental assumido intencionalmente como política educacional. A maior ferramenta desse movimento foi o Conselho Federal de Educação (CFE) diante as frequentes e reiteradas autorizações de reconhecimento que viabilizou a ascensão de uma grande rede de instituições privadas em atividade no país. O CFE foi criado em 20 de novembro de 1961 pela Lei nº 4.024, sendo formado por membros nomeados pelo presidente da República e também por indicações dos ministros da educação, composto na sua grande maioria por representantes das instituições privadas (Brasil, 1961). A formação de professores, embora mencionada como objetivo em documentos oficiais, recebia poucos investimentos, com cursos de licenciatura sendo relegados a segundo plano (Saviani, 2008).

Frente a esse panorama, o fim da década de 1960 e o início da década de 1970 foi marcada por mudanças estruturais no sistema nacional de educação. O regime militar, impulsionado pela lógica econômica, estabeleceu vínculo entre a educação e o modelo das relações capitalistas de produção, evidenciado na mensagem de 31 de dezembro de 1970, do general-presidente Emílio Garrastazu Médici:

Creio que 1971 será um ano de marcante expansão industrial, incentivada pelo programa siderúrgico que dentro de poucos dias apresentarei à Nação (...). Sinto que a grande revolução educacional virá agora, na passagem da velha orientação propedêutica da escola secundária a uma realística preparação para a vida, que atenda à carência de técnicos de nível médio, problema dos mais críticos na arrancada do nosso desenvolvimento (Médici, 1971, p. 34).

Essa visão tecnicista da educação, centrada na formação de técnicos para atender às demandas do mercado, marginalizou a formação de professores, que, segundo Saviani (2008), deveria ser priorizada para garantir uma educação crítica e emancipatória. “A educação tecnicista do regime militar desvalorizou a formação docente, reduzindo-a a um treinamento funcional, em vez de um processo de construção intelectual” (Saviani, 2008, p. 120).

Em meio aos organismos internacionais que influenciaram a educação nesse período de regime militar, se destacam o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) por meio de seus documentos emitidos em conferências realizadas nesse período. Vale ressaltar que, na década de 1970, o Banco Mundial apresentava uma visão economicista em seus documentos, tendo grande interferência nas definições das políticas educacionais na América Latina, dando uma participação ativa na reformulação neoliberal dessa região.

Já a UNESCO, em princípio, apresentava em suas conferências mundiais uma perspectiva mais humanista quanto a missão das universidades, mudando de postura política e ideológica no fim da década de 1990. Segundo Soares (1996), ambos buscavam em seus discursos um esforço para apoiar o desenvolvimento, minimizando as desigualdades sociais dos países da América Latina, além da expansão do acesso da população a uma educação de qualidade. Esse processo foi articulado pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), com o intuito de fornecer empréstimos de longo prazo a iniciativa privada, provocando uma nova ordem internacional após a segunda guerra mundial.

Sob forte hegemonia norte-americana, os 44 países que se reuniram em Bretton Woods para discutir os rumos do pós-guerra buscariam criar instituições capazes de conferir maior estabilidade a economia mundial de forma a impulsionar o crescimento e evitar a emergência de novas crises internacionais (Soares, 1996, p. 18).

Assim, diversos projetos foram criados visando a solução de problemas econômicos desses países, englobando várias áreas, em especial a educação. De acordo com Leher (1998), houve a ampliação de escolas no Brasil, e forte estímulo à educação técnica e profissionalizante.

[...] neste período, o Banco priorizou a expansão do ensino não formal e, principalmente, a rede de ensino técnico de nível médio, como as escolas diversificadas de nível secundário, orientada para a formação profissional, sobretudo no setor agrário, em virtude das tensões sociais no campo. O campo financiamento das escolas técnicas rurais tinha como propósito preparar os jovens das zonas rurais para os ofícios agrários e, ao mesmo tempo, implementar um determinado modelo de desenvolvimento (capitalista), denominado de modernização conservadora ou de Revolução verde. [...] A concepção de desenvolvimento vigente à época produziu marcas profundas na concepção político-educacional dos países dependentes. A teoria do capital humano deixara o reduzido círculo acadêmico e passara a orientar as ações dos organismos internacionais e, como desdobramento, as políticas de vários países (Leher, 1998, p. 203-204).

No geral, as políticas propostas por esses organismos internacionais buscavam implementar um sistema de educação cuja aplicabilidade estivesse diretamente conectada ao setor privado. A formação de professores foi secundária nesses projetos, com poucos programas de formação docente sendo implementados (Saviani, 2008).

Segundo Leher (1998), a expansão das universidades privadas no Brasil possibilitou, por um lado, a ampliação de uma rede de instituições que induziu a sua modernização, mas, por outro, resultou em uma qualidade de ensino frequentemente inferior àquela oferecida pelas universidades federais mantidas pelo poder público. Por volta de 1975, essa tendência de crescimento das universidades privadas começou a ser contida com a suspensão das

autorizações para abertura de novos cursos, devido a preocupações com a qualidade da formação oferecida por essas instituições.

Dessa forma, o Ministério da Educação (MEC) passou a conter as autorizações como uma tentativa de controlar a proliferação de instituições que não atendiam aos padrões adequados àquele momento (Candau, 1997). Essas suspensões foram complementadas com a criação de critérios mais rigorosos para a avaliação de cursos já existentes. O MEC passou a exigir que as IES comprovassem sua capacidade técnica e pedagógica antes de serem autorizadas a abrir novas graduações. Saviani (2008, p.93) afirma que “a regulamentação buscou não apenas limitar a abertura de novos cursos, mas também melhorar a qualidade da formação oferecida pelas instituições já existentes”. Com isso, muitas IES foram forçadas a reavaliar suas ofertas acadêmicas e a implementarem melhorias em suas estruturas e currículos. Isso resultou em um aumento na competição entre as instituições já estabelecidas, que buscavam se adequar às novas exigências do MEC.

Nesse cenário, as críticas à educação superior privada se fortaleceram ao longo da década, especialmente em relação à qualidade do ensino e à falta de compromisso com a formação de cidadãos críticos. Os movimentos estudantis desse período refletiam uma insatisfação geral com as IES e a necessidade de uma formação mais sólida. Segundo Saviani (2008), os questionamentos não se concentravam apenas a qualidade do ensino, mas também no modelo educacional que privilegiava a formação técnica em detrimento de uma educação mais ampla e formadora de cidadãos. Freire (1996) reforça essa crítica, destacando que a formação de professores deveria ser o pilar para uma educação transformadora, capaz de promover a conscientização e a cidadania.

Outros fatores também contribuíram para a redução da expansão das IES privadas nesse período, como a crise econômica geral do país, que afetou diretamente a procura por cursos superiores em IES privadas, que já ultrapassavam 60% do mercado de oferta (Piletti; Freitas, 1998). O cenário era de um Estado sem capacidade de financiar suas próprias políticas, com cortes significativos na formulação daquelas direcionadas ao ensino superior.

Apesar disso, a década de 1970 foi marcada pela criação de um grande número de faculdades particulares. De acordo com o Ministério da Educação (MEC, 2000), o número de instituições de ensino superior privadas saltou de 141 em 1970 para 546 em 1980. Os cursos oferecidos por essas instituições eram predominantemente voltados para áreas que apresentavam uma alta demanda no mercado de trabalho, como Direito, Administração e Engenharia. Segundo Piletti e Freitas (1998, p. 123), “a formação em Direito era, de longe, a mais procurada, refletindo uma cultura de valorização do diploma e das profissões liberais”.

Essa busca por formação acadêmica em áreas específicas ilustrava a forma como a lógica mercadológica influenciava as escolhas educacionais dos estudantes, delineando o caminho que a educação superior privada seguiria nas décadas seguintes.

Segundo Gomes (2010), durante a década de 1980, por meio do Conselho Federal de Educação (CFE), que se mobilizou para que diversos atos normativos fossem positivados a fim de frear a expansão de cursos superiores devido à sua má qualidade, as matrículas em instituições privadas sofreram uma estagnação. No art. 1º da Resolução n.º 8 de 2 de setembro de 1981, fixou que o “reconhecimento concedido às universidades e aos estabelecimentos isolados de ensino para ministrar cursos superiores de graduação deveria ser renovado periodicamente” (Brasil, 1981). A renovação do reconhecimento deveria ser refeita para cada instituição, em períodos não superior a dez anos, segundo a ordem de prioridades estabelecidas pela CFE, verificados conjuntamente os cursos de cada instituição de ensino. Segundo Almeida (2001, p. 102), “essa resolução foi um passo importante para conter a criação indiscriminada de cursos superiores, já que obrigava as instituições a apresentarem justificativas consistentes para sua existência”.

A Resolução CFE nº 3, de 28 de fevereiro de 1983, também dispôs sobre autorização e reconhecimento de universidades. O novo ato normativo inovou em relação a mesma temática, ao definir os conceitos de ato de autorização e ato de reconhecimento, vinculados ao conceito de funcionamento. Para tanto, separou o conceito de criação em um dispositivo próprio. Assim, pelo art. 1º, a “criação e o reconhecimento de universidades far-se-iam, nos termos da legislação vigente, consoante as presentes normas”. Ademais, determinou no art. 2º que o “funcionamento de qualquer universidade será precedido: a) de ato de reconhecimento, quando criada a partir de estabelecimentos de ensino superior preexistentes; ou b) de ato de autorização quando inexistentes estes” (Freitas, 1995, p. 89). Nessa Resolução, os conceitos de autorização e reconhecimento são tratados como sendo atos que não apenas condicionam o funcionamento de uma universidade, mas que são desdobramentos inevitáveis de sua própria criação. Cumpre ressaltar que, em ambos os dispositivos, tal sistemática supostamente se aplica a qualquer universidade, não existindo uma distinção explícita à sua natureza se pública ou privada. Assim, para Freitas (1994), a ideia era criar um mecanismo de controle que pudesse assegurar que as instituições mantivessem um padrão aceitável.

A crise econômica no Brasil também marcou a década de 1980, com alta inflação e uma instabilidade política que atingiu diversos setores da economia. De acordo com Souza (1988), as IES privadas, que sobreviviam em grande parte das mensalidades dos alunos, foram afetadas fortemente pela queda significativa das matrículas. Estudantes que antes viam a educação

privada como uma alternativa viável, iniciaram uma evasão em massa devido à falta de condições financeiras para manter os estudos, o que contribuiu para a estagnação do setor.

Dessa forma, enquanto as instituições se multiplicavam, a capacidade de atração de novos alunos passava a decair, refletindo uma crise de demanda. O desinteresse pela educação superior privada se intensificou, já que muitos estudantes buscavam alternativas, incluindo o retorno às universidades públicas, que, apesar de serem extremamente concorridas, apresentavam um nível de qualidade percebido como superior (Candau, 1997).

Segundo Freitas (1995), com a intenção de reverter essa estagnação, algumas IES privadas implementaram reformas em seus currículos e metodologias de ensino, em grande parte superficiais, sem o compromisso genuíno de melhorar a qualidade de ensino, visando atender apenas as demandas de mercado. Entretanto, a falta de investimento em infraestrutura e formação profissional do corpo docente, prejudicava a revitalização almejada das IES permanecendo nesse cenário de estagnação.

Esse cenário permaneceu até o advento da Constituição Federal de 1988, que positivou mecanismos garantidores do direito à educação, mas a formação de professores continuou negligenciada, com poucos avanços em políticas de formação docente (Dourado, 2002). De acordo com Chaves (2006), a partir da década de 1990, pós Constituição Federal de 1988, a expansão da educação brasileira intensificou-se com ações governamentais, por meio de leis e decretos, impulsionando as privatizações do ensino superior. Enquanto as instituições particulares cresciam desenfreadamente, as instituições públicas sofriam cortes rigorosos de orçamento, passando anos sem concursos públicos e tendo que se adaptar a lógica neoliberal (Paula, 2003). Nesse período, a formação de professores foi ainda mais negligenciada, com a redução de investimentos em cursos de licenciatura e programas de formação docente, o que, segundo Saviani (2008), comprometeu a qualidade da educação básica e superior. “A desvalorização da formação docente é um reflexo da lógica mercantil que prioriza a formação de mão de obra para o mercado, em detrimento da educação como bem público” (Saviani, 2008, p. 150).

Na década de 1990, esse projeto modernizante de orientação neoliberal possuía uma proposta clara para a educação superior brasileira, onde caberia as IES o papel de formar recursos humanos moldados por um mercado cada dia mais competitivo.

Para Velloso (1992), as tentativas do governo de contornar a situação e retomar a expansão do ensino privado esbarravam na estrutura do Conselho Federal de Educação, tanto que grande parte das iniciativas governamentais se centralizavam no embate com o CEF. Isso resultou na decisão de que todas as resoluções aprovadas pelo CEF passariam pela deliberação

do presidente da República. Soma-se a isso, posteriormente houve a limitação dos poderes do Conselho com a descentralização dos processos de reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições.

Em 24 de novembro de 1995, a Medida Provisória nº1.159 foi convertida em Lei nº 9.131/95, dando a extinção ao CFE, substituindo-o pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), com diversas alterações e seus dispositivos legais, incluindo artigos que reduziram o seu poder decisório, assumindo uma mera função de órgão consultivo e de assessoramento do Ministério da Educação.

Art. 1º O Conselho Nacional de Educação, composto pelas Câmaras de Educação Básica e de Educação Superior, terá atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação e do Desporto, de forma a assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional.

§ 1º Ao Conselho Nacional de Educação, além de outras atribuições que lhe forem conferidas por lei, compete:

- a) subsidiar a elaboração e acompanhar a execução do Plano Nacional de Educação;
- b) manifestar-se sobre questões que abranjam mais de um nível ou modalidade de ensino;
- c) assessorar o Ministério da Educação e do Desporto no diagnóstico dos problemas e deliberar sobre medidas para aperfeiçoar os sistemas de ensino, especialmente no que diz respeito à integração dos seus diferentes níveis e modalidades;
- d) emitir parecer sobre assuntos da área educacional, por iniciativa de seus conselheiros ou quando solicitado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto;
- e) manter intercâmbio com os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal;
- f) analisar e emitir parecer sobre questões relativas à aplicação da legislação educacional, no que diz respeito à integração entre os diferentes níveis e modalidade de ensino;
- g) elaborar o seu regimento, a ser aprovado pelo Ministro de Estado da Educação e do Desporto.

Art. 6º São extintos os mandatos dos membros do Conselho Federal de Educação, devendo o Ministério da Educação e do Desporto exercer as atribuições e competências do Conselho Nacional de Educação, até a instalação deste.

Parágrafo único. No prazo de noventa dias, a partir da publicação desta Lei, o Poder Executivo adotará as providências necessárias para a instalação do Conselho.

Art. 7º São convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.126, de 26 de setembro de 1995, e os processos em andamento no Conselho Federal de Educação quando de sua extinção serão decididos a partir da instalação do Conselho Nacional de Educação, desde que requerido pela parte interessada, no prazo de trinta dias, a contar da vigência desta Lei (Brasil, 1995).

Além disso, as políticas do MEC em relação a educação superior, especificamente aquelas relacionadas a manutenção das Instituições Federais Ensino Superior (IFES), foram contingenciadas ao longo da década (Velloso, 1992). O contingenciamento da capacidade de expansão das IFES, possibilitou novamente o caminho aberto para o crescimento das instituições privadas. Assim, com a extinção do CFE, conferindo maior autonomia ao MEC na condução da ampliação das IES, fez com que a oferta de vagas no ensino superior ficasse por

conta das instituições privadas, reduzindo a participação das redes federais e consequentemente, a redução dos gastos da União.

Com a promulgação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n.º 9.394 em 1996 (LDB9.394/96), Chaves (2009) assinala-a como o marco legal da reforma neoliberal, onde o Estado viabilizou a oferta de educação superior para iniciativa privada.

Art.7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais de educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II – autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III – capacidade de autofinanciamento, ressalvando o previsto no art. 2131 da Constituição Federal (Brasil, 1996)

Nesse sentido, Chaves (2006) reitera que a LDB de 1996 contribuiu para o imediatismo e a consolidação da liberação e desregulamentação desse setor, flexibilizando as regras para a abertura de cursos e novas instituições, com isenções tributárias, bolsas de estudos para alunos carentes, entre outras formas de estímulos, favorecendo de maneira categórica a difusão da mercantilização do ensino superior. Leher (2004), afirma que esse estímulo se trata de um ramo deslumbrante, e por esse motivo as grandes universidades fazem associações com intuito de penetrarem nesse atraente mercado. Para Catani e Oliveira (2000, p. 77), a LDB de 1996 foi encarregada pelo “arcabouço legal capaz de alterar as diretrizes e bases que davam sustentação ao modelo que vinha sendo implementado desde a reforma universitária de 1968”.

A flexibilização da estrutura educacional incorporando os traços de mercado foram pertinentes para adequar as instituições de educação superior às suas exigências. O expansionismo mitigou o vínculo entre ensino, pesquisa e extensão, munindo as instituições privadas (Sguissardi, 2000). Isso deu início a um número crescente de novas instituições credenciadas e autorização para a abertura de novos cursos, tanto públicas quanto privadas, mas especialmente as privadas. Contudo, a formação de professores continuou a ser desprezada, com poucos incentivos para a processo formativo docente. Segundo Freire (1996, p. 102) “a desvalorização do professor reflete a desvalorização da educação como um projeto de nação”.

Em 1998, a Organização das Nações Unidas para Educação (UNESCO) realizou em Paris a Conferência Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: Visão e Ação, reconhecendo, em seu documento, a crescente demanda pelo ensino superior e uma maior relevância desse grau de ensino para o desenvolvimento social, cultural e econômico.

Sem uma educação superior e sem instituições de pesquisa adequadas que formem a massa crítica de pessoas qualificadas e cultas, nenhum país pode assegurar um desenvolvimento endógeno genuíno e sustentável e nem reduzir a

disparidade que separa os países pobres e em desenvolvimento dos países ricos (UNESCO, 1998).

Ainda é possível observar no documento o aumento da assimetria referente ao acesso, aos recursos, e as oportunidades para a educação superior e também para as pesquisas, em especial, nos países subdesenvolvidos. Foram dispostos nesse documento diversos artigos com missões e funções específicas para a educação superior, como em seu art.1º, “as missões e valores fundamentais da educação superior, em particular a missão de contribuir para o desenvolvimento sustentável e o melhoramento da sociedade como um todo, devem ser preservados, reforçados e expandidos” (UNESCO, 1998). Fica evidente a educação superior como a força propulsora do desenvolvimento dos indivíduos em relação à sua capacidade produtiva, a fim de contribuir para o desenvolvimento socioeconômico. Todavia, a UNESCO também destacou a importância da formação de professores como um pilar para alcançar esses objetivos, recomendando investimentos em programas de formação docente para garantir uma educação de qualidade (UNESCO, 1998).

Para garantir o preenchimento das vagas ofertadas pelo setor privado, em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827-1 de 24 de junho, foi instituído o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), com o objetivo de suprir a insuficiência econômica dos alunos. O FIES substituiu o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), criado em 1975 pelo Governo Ernesto Geisel. Mais adiante, em 2010, as regras do FIES foram modificadas, reduzindo a taxa de juros de 6,5% para 3,4% e aumentando o prazo de carência para o início do pagamento para 18 meses (Castro; Corbucci, 2004). O FIES, embora tenha ampliado o acesso ao ensino superior, foi criticado por Fernandes (1989) por reforçar a mercantilização da educação, ao priorizar o financiamento de cursos em instituições privadas sem garantir a qualidade da formação, especialmente na área de formação de professores. “O financiamento estudantil, sem uma política de regulação da qualidade, transforma a educação em mercadoria, desvalorizando o papel do professor como agente de transformação” (Fernandes, 1989, p. 167).

Segundo Castro e Corbucci (2004), entre os países que fazem parte da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em torno de 78% dos recursos direcionados a educação superior nos anos 2000 eram de natureza pública. Em contrapartida, a posição adotada pelo Brasil nesse contexto, foi a de transferir essa demanda para iniciativa privada. De acordo com Amaral (2002), foi essa ausência deliberada do Estado na participação do crescimento da educação superior brasileira que possibilitou a expansão do setor privado, à

medida em que reduzia os investimentos na expansão e manutenção dos padrões de qualidades das IFES.

Para Castro e Corbucci (2004), esse processo de mudanças ocorridas no ensino superior e desencadeadas pelo MEC, estariam direcionadas à necessidade de democratizar a formação acadêmica e de integrar as universidades no plano de desenvolvimento nacional. Para tanto, uma das primeiras medidas governamentais tomadas no início dos anos 2000 no intuito de atender esse projeto de reformas, foi o Programa Universidades para Todos (PROUNI), que será analisado na próxima seção.

Neste cenário, institui-se o Plano Nacional de Educação (PNE), por meio da Lei nº 10.172 de 2001, reconhecendo a necessidade de implementar políticas para a educação superior nacional e estabelecendo metas com o pressuposto de fortalecer a independência do país e garantir o desenvolvimento humano. A seguir, algumas das metas estabelecidas:

1. Prover, até o final da década, a oferta de ensino pós-médio equivalente a, pelo menos, 30% da faixa etária de 19 a 24 anos.
2. Ampliar a oferta de ensino público na mesma proporção, prevendo inclusive a parceria da União com os estados na criação de novos estabelecimentos de Educação Superior. [...]
4. Estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta que existem entre as diferentes regiões do País. [...]
6. Ampliar o Programa de Crédito Educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, de modo a atender a 15% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda. [...]
9. Estabelecer um amplo sistema interativo de educação a distância, utilizando-o, inclusive, para ampliar as possibilidades de atendimento nos cursos presenciais, tanto os regulares como os de educação continuada, observando as metas estabelecidas no capítulo referente a essa modalidade de ensino. [...]
15. Diversificar o sistema superior de ensino, favorecendo e valorizando estabelecimentos não-universitários que ofereçam ensino de qualidade e que atendam clientelas com demandas específicas de formação: tecnológica, profissional liberal, em novas profissões, para exercício do magistério ou de formação geral.
16. Estabelecer, em nível nacional, diretrizes curriculares que assegurem a necessária flexibilidade e diversidade nos programas de estudos oferecidos pelas diferentes instituições de Educação Superior, de forma a melhor atender às necessidades diferenciais de suas clientelas e às peculiaridades das regiões nas quais se inserem.
17. Diversificar a oferta de ensino, incentivando a criação de cursos noturnos com propostas inovadoras, de cursos sequenciais e de cursos modulares, inclusive com a oferta de certificados, permitindo maior flexibilidade na formação e a ampliação da oferta do ensino. [...]
24. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à Educação Superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.
25. Observar, no que diz respeito à Educação Superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à Educação a Distância, Formação de Professores, Educação Indígena e Educação Especial. (Brasil, 2001)

Para Sguissardi (2000), as metas do PNE possuem traços da política econômica mundial, que integram as estratégias do Banco Mundial para educação superior, com grande viés de incentivo a expansão de instituições privadas, minimizando a participação do Estado na condução desse seguimento. Contudo, a meta 15, que menciona a formação para o magistério, reflete uma tentativa de reconhecer a importância da formação de professores, embora, segundo Saviani (2008), essa meta não tenha sido acompanhada de políticas efetivas de formação docente, limitando seu impacto na melhoria da qualidade educacional.

15. Incentivar as universidades e demais instituições formadoras a oferecer no interior dos Estados, cursos de formação de professores, no mesmo padrão dos cursos oferecidos na sede, de modo a atender à demanda local e regional por profissionais do magistério graduados em nível superior (Brasil, 2001)

Foi realizada em 2008 na Colômbia, a Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe, que tinha como ponto central a constatação das demandas regionais na perspectiva da educação superior que seria utilizado mais tarde na Conferência Mundial de Educação Superior em 2009 (UNESCO, 2008). O documento produzido no final do evento reforçou a ideia da educação superior como elemento propulsor do desenvolvimento social, ciência e tecnologia. Além disso, ressaltou-se a formação nesse nível como direito público que deve ser garantido pelo Estado e seu acesso facilitado através de políticas públicas. Nesse contexto, a UNESCO (2008) também enfatizou a necessidade de políticas específicas para a formação de professores, recomendando a criação de programas de formação contínua e a valorização da carreira docente como forma de garantir a qualidade da educação superior e básica.

Entretanto, devido à complexidade dessa demanda, o documento recomenda a flexibilização das instituições não públicas para subsidiar esse direito, com novos mecanismos de suporte aos estudantes. Esses mecanismos podem ser traduzidos em bolsas estudantis, suporte em alimentação e residência, acompanhamento pedagógico, entre outros, de maneira a viabilizar o acesso e a permanência do estudante no sistema de ensino (Sguissardi, 2000). A formação de professores, embora mencionada, continuou a ser um desafio, com poucos avanços concretos no Brasil (Saviani, 2008).

Com a realização de uma outra Conferência Mundial sobre Ensino Superior em 2009 em Paris, na França, foi anunciado as Novas Dinâmicas do Ensino Superior e Pesquisas para Mudança e o Desenvolvimento Social. Novos desafios foram apresentados e somados aos já existentes acerca do acesso restrito a graduação, destacando a necessidade de investimentos

para a construção de conhecimento e desenvolvimento de pesquisas, inovação e criatividade (UNESCO, 2008).

Assim, os países deveriam desenvolver mais políticas direcionadas a expansão do acesso com objetivo de buscar condições de igualdade para os estudantes marginalizados da sociedade. Para tanto, o documento demanda uma diversificação no sistema educacional superior que estimulem a participação de instituições que não apenas as universidades, mas também diferentes esferas administrativas, no intuito de alcançar essa procura marginalizada.

- a) manter e, se for possível, aumentar o investimento no ensino superior a fim de sustentar continuamente a qualidade e a igualdade, além de promover a diversificação tanto no fornecimento do ensino superior quanto nos meios de seu financiamento;
- b) garantir investimentos adequados no ensino superior e em pesquisa para refletir as expectativas crescentes e as necessidades sociais;
- c) implantar e fortalecer sistemas de certificação de qualidade e estruturas regulatórias com o envolvimento de todos os investidores;
- d) ampliar o treinamento dos professores antes da atuação e no decorrer de sua atuação com currículos que os preparem para formar os estudantes como cidadãos responsáveis;
- e) estimular o acesso, a participação e o sucesso das mulheres no ensino superior;
- f) garantir acesso igual para grupos como trabalhadores, pobres, minorias, com habilidades especiais, migrantes, refugiados e outras populações vulneráveis;
- g) desenvolver mecanismos para contrapor o impacto negativo da fuga de cérebros e estimular a mobilidade dos estudantes, dos funcionários e dos acadêmicos;
- h) apoiar maior cooperação regional em educação superior que conduz ao estabelecimento e fortalecimento do ensino superior e das linhas de pesquisa;
- i) fortalecer os Países Menos Desenvolvidos e os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento a fim de beneficiá-los com as oportunidades oferecidas pela globalização, além de promover a colaboração entre eles;
- j) seguir as metas de igualdade, qualidade e sucesso por meio de uma trajetória de desenvolvimento mais flexível e assegurar um maior reconhecimento do aprendizado anterior e da experiência de trabalho;
- k) melhorar a atratividade das carreiras acadêmicas garantindo os direitos e as condições adequadas de trabalho dos funcionários acadêmicos de acordo com a Recomendação Relativa ao Estatuto do Pessoal Docente do Ensino Superior de 1997;
- l) garantir a participação ativa dos estudantes na vida acadêmica, com liberdade de expressão e direito de organização, e fornecer serviços adequados aos estudantes;
- m) combater as falsificadoras de diplomas por meio de ação em nível nacional e internacional;
- n) desenvolver sistemas de pesquisa mais flexíveis e organizados que promovam a excelência científica, a interdisciplinaridade e sirvam à sociedade;
- o) apoiar a integração total das TICs e promover a EAD a fim de atender a demanda crescente pelo ensino superior (UNESCO, 2008).

Podemos perceber como o viés democratizante da educação superior integra o documento, com a indicação da garantia de acesso e a inserção dos grupos historicamente à margem do ensino. Nesse sentido, a Lei 8.035/2010, que dispõe do novo PNE, posteriormente transformada na Lei Ordinária 13005/2014, revela três metas acerca da formação superior para o decênio de 2011-2020:

“Meta 12: Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da atuação de mestres e doutores nas instituições de educação superior para 75%, no mínimo, do corpo docente em efetivo exercício, sendo, do total, 35% doutores.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas da pós-graduação stricto sensu de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores” (Brasil, 2014)

Essas metas e estratégias de ampliação, apesar de darem a aparência de políticas voltadas para a democratização de acesso ao ensino superior historicamente elitizado no país e a redução das desigualdades que devastam a nação, têm em seu interior uma resposta para a demanda de mercado, que é a integração do Brasil no cenário econômico mundial (Maceno, 2011). Contudo, a Meta 13, que trata da qualificação do corpo docente, reflete uma tentativa de valorizar a formação de professores, embora, segundo Saviani (2008), a implementação dessas metas tenha sido limitada pela falta de políticas públicas efetivas para a formação e valorização docente. Fernandes (1989) também criticava essa abordagem, argumentando que “a qualidade da educação superior depende diretamente da formação e valorização dos professores, que são os agentes centrais do processo educativo” (Fernandes, 1989, p. 189).

Com isso, o desenvolvimento do sistema educacional brasileiro, moldado por esses marcos legais, pavimentou um mercado educacional estruturado em torno dos interesses das elites e das demandas do mercado. A educação foi, desde o período colonial, um privilégio de classe, com o ensino superior voltado para a formação de quadros profissionais e políticos (Fernandes, 1975). A negligência na formação de professores, evidenciada pela ausência de políticas públicas robustas, reforçou a exclusão social, limitando o acesso à educação básica e perpetuando desigualdades.

A criação das Escolas Normais, Faculdades de Filosofia e metas do PNE representaram avanços tímidos na formação de professores, mas foram insuficientes para transformar o mercado educacional em um sistema inclusivo. A prioridade dada às profissões de prestígio e a mercantilização do ensino superior consolidaram um mercado educacional segmentado, com ensino de qualidade para as elites e um sistema precário para as camadas populares.

3. ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL POR MEIO DO PROUNI

3.1 O programa Universidade para Todos (PROUNI): expansão, desafios e impactos na democratização do ensino superior no Brasil

De acordo com Silva (2021), a mercantilização da educação avançou significativamente nas últimas décadas, especialmente a partir de 1998, com o crescimento exponencial de novas IES e cursos. Esse movimento resultou em uma expansão acelerada de matrículas no setor privado, que, em determinado momento, superou a quantidade de formandos do ensino médio. Esse descompasso entre a oferta de vagas e a real demanda educacional, gerou desafios como vagas ociosas, inadimplência e evasão.

Oliveira (2019), aponta que esses problemas estão frequentemente associados às altas taxas de desemprego no país, dificultando o acesso e a permanência dos estudantes no ensino superior. Nesse contexto, medidas governamentais regulatórias se tornaram indispensáveis para minimizar os prejuízos enfrentados pelo setor privado, evidenciando a relação complexa entre educação, mercado e políticas públicas.

Em 2003, as IES privadas representavam 89% do total de instituições de ensino superior no Brasil (Lima; Souza, 2019). Das 2 milhões de vagas ofertadas, 1.721.520 estavam na rede privada, quase equiparando-se aos 1,88 milhão de concluintes do ensino médio. Entretanto, apenas 995.873 estudantes ingressaram nessas instituições, resultando em 725.647 vagas ociosas. Em contraste, a rede pública apresentou uma ocupação mais próxima da capacidade, com 267.081 ingressos em 281.213 vagas (MEC, 2023).

Em 2023, a participação das IES privadas no total de instituições caiu ligeiramente para 87,8%, totalizando 2.264 IES privadas em um universo de 2.580 instituições (INEP, 2024). No entanto, a oferta de vagas na rede privada cresceu significativamente, alcançando 23.681.916 vagas (95,9% do total de 24,6 milhões), enquanto o número de concluintes do ensino médio foi de cerca de 7,7 milhões (INEP, 2024). Apesar disso, apenas 4.409.212 estudantes ingressaram no ensino superior, resultando em aproximadamente 10.167.378 vagas ociosas na rede privada. Já a rede pública, com 1.005.214 vagas ofertadas (4,1% do total), registrou 2.069.130 matrículas, mantendo uma ocupação mais eficiente (INEP, 2024). Para Lima e Souza (2019), essa dinâmica, tanto em 2003 quanto em 2023, somada às barreiras impostas pelos vestibulares públicos, levou movimentos sociais a pressionarem por políticas afirmativas para facilitar o acesso ao ensino superior.

Embora a demanda potencial por educação superior inclua também adultos buscando retorno aos estudos, a alta oferta de vagas no setor privado frequentemente excede a procura. Isso gera incertezas, intensificadas por inadimplência e evasão, decorrentes da queda nos rendimentos reais e do desemprego (Santos, 2011). Esses fatores evidenciam os limites do modelo de expansão privada e reforçam a necessidade de políticas públicas inclusivas e sustentáveis.

Nesse cenário, o PROUNI surge como uma estratégia fundamental para enfrentar desigualdades no ensino superior. Direcionado a estudantes de baixa renda, o programa estabelece critérios como renda per capita e histórico escolar em instituições públicas ou privadas na condição de bolsistas integrais (Santos, 2011). Inclui também ações afirmativas, destinando bolsas a pessoas com deficiência, negros e indígenas (Lima; Souza, 2019).

A criação do PROUNI representou uma tentativa significativa de mitigar os efeitos da mercantilização do ensino superior, oferecendo alternativas de acesso a estudantes historicamente excluídos. Os potenciais beneficiários do programa incluem tanto uma demanda reprimida — formada por pessoas que concluíram o ensino médio há anos e foram impedidas de ingressar no ensino superior devido às barreiras dos exames vestibulares — quanto os formandos do ensino médio público que, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio⁴ (ENEM) buscam vagas no PROUNI (Santos, 2011).

A partir dos desafios destacados, o PROUNI não apenas amplia a inclusão educacional, mas também atua como uma política de regulação indireta do mercado educacional. Dessa forma, contribui para a redução das disparidades sociais, ao mesmo tempo que alivia parte dos prejuízos enfrentados pelo empresariado educacional, evidenciando uma relação intrínseca entre políticas públicas e a sustentabilidade do ensino privado (Oliveira, 2019).

O processo legislativo e político que levou à criação do PROUNI, consolidando-o como uma das principais iniciativas de democratização do ensino superior no país, foi instituído inicialmente por meio da Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, enviada ao Congresso Nacional pelo governo Lula. A MP regulamentou o programa, permitindo sua implementação imediata, enquanto sua tramitação legislativa prosseguia. Posteriormente, o Decreto nº 5.450, de 18 de outubro de 2004, e a Portaria nº 3.268, de 19 de outubro de 2004, estabeleceram os procedimentos para adesão das IES ao programa (MEC, 2005). Em 13 de

⁴ O Enem é o Exame Nacional do Ensino Médio, uma prova destinada aos estudantes que já terminaram o ensino médio. Com as notas do Enem, os alunos podem ingressar no ensino superior por meio de programas do Ministério da Educação, como o PROUNI.

janeiro de 2005, o PROUNI foi oficialmente transformado em lei, com a publicação da Lei nº 11.096/2005, consolidando seu marco regulatório.

A lei garante bolsas integrais e parciais (50% ou 25%) a estudantes que tenham cursado os três anos do ensino médio em escolas públicas ou como bolsistas integrais em instituições privadas. As bolsas são destinadas a cursos de graduação ou sequenciais de formação específica em IES privadas, independentemente de serem organizações com ou sem fins lucrativos (Brasil, 2005).

Art. 1º Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos (Prouni), destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

§ 2º As bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento), cujos critérios de distribuição serão estabelecidos em regulamento pelo Ministério da Educação, serão concedidas a brasileiros não portadores de diploma de curso de nível superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda ao valor de até 3 (três) salários mínimos, observados os critérios estabelecidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 2005).

Como contrapartida, o governo oferece benefícios fiscais às instituições participantes, incluindo a isenção de tributos federais como o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), e contribuições destinadas ao financiamento da seguridade social (COFINS e PIS). Essas isenções, que representam uma renúncia fiscal significativa, beneficiam especialmente as instituições com fins lucrativos, como observado por Carvalho (2006, p. 8), ao aliviar praticamente todos os tributos federais anteriormente pagos por essas entidades.

A criação do PROUNI reflete um contexto de forte articulação política. Segundo Carvalho (2006), o texto final da Lei nº 11.096/2005 resultou de um jogo político que demandou do MEC concessões para acomodar os interesses do setor privado. Esse equilíbrio político-econômico foi essencial para garantir a adesão das instituições privadas, as principais ofertantes de vagas no programa. Sua regulamentação não apenas formalizou sua operação, mas também revelou as tensões entre o setor público e privado na busca por ampliar o acesso à educação superior.

Cabe destacar, que nesse cenário, emerge o recente programa Pé de Meia, lançado em 2023 pelo governo federal por meio do Projeto de Lei nº 1.234/2023, com o objetivo ambicioso de incentivar a permanência de estudantes em cursos de licenciatura, oferecendo um auxílio financeiro mensal de até R\$ 1.200,00 a aqueles que atendam a critérios socioeconômicos e

alcancem a nota mínima no SISU. Inspirado na necessidade de fortalecer a formação docente em um Brasil que enfrenta escassez de professores, o Pé de Meia busca atender à classe trabalhadora, mas já revela fragilidades estruturais, como a elevada ociosidade de bolsas devido à dificuldade de candidatos em cumprir os requisitos de desempenho (Oliveira, 2024). Essa problemática ecoa os desafios do PROUNI, sugerindo que, apesar das intenções democráticas, ambos os programas podem estar perpetuando barreiras que limitam uma democratização efetiva do ensino superior, com impactos profundos na qualidade da formação de professores.

De acordo com Carvalho (2006), a política de incentivos fiscais, amplamente utilizada no Brasil desde os anos 1960, foi intensificada no setor educacional com a implementação do PROUNI. Durante o regime militar, a renúncia fiscal foi concedida a diversos setores, como agricultura, indústria e serviços, para impulsionar o desenvolvimento econômico. Essa prática encontrou continuidade no campo da educação superior, onde o Estado implementou essas isenções para estimular a adesão das instituições privadas ao PROUNI.

As isenções fiscais no setor educacional abrangem tributos municipais, como o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), e tributos federais, como o Imposto de Renda sobre Pessoas Jurídicas (IRPJ) e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Além disso, as instituições filantrópicas, além de imunidade tributária, estão isentas da cota patronal da previdência social, com a condição de destinarem 20% de sua receita bruta à gratuidade educacional

Art. 8º A instituição que aderir ao Prouni ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão: (Vide Lei nº 11.128, de 2005)

I - Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas;

II - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, instituída pela Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

III - Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social, instituída pela Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991 ; e

IV - Contribuição para o Programa de Integração Social, instituída pela Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970.

§ 1º A isenção de que trata o caput deste artigo recairá sobre o lucro nas hipóteses dos incisos I e II do caput deste artigo, e sobre a receita auferida, nas hipóteses dos incisos III e IV do caput deste artigo, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

§ 2º A Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda disciplinará o disposto neste artigo no prazo de 30 (trinta) dias.

§ 3º A isenção de que trata este artigo será calculada na proporção da ocupação efetiva das bolsas devidas. (Incluído pela Lei nº 12.431, de 2011) (Brasil, 2005).

Para Carvalho (2006), enquanto o governo justifica as isenções como uma forma de fomentar o acesso ao ensino superior elas geram grandes benefícios financeiros ao setor privado, sem necessariamente garantir contrapartidas proporcionais em termos de inclusão e qualidade educacional. A política de incentivos fiscais no âmbito do PROUNI evidencia a estratégia do governo de alavancar a colaboração com o setor privado.

Embora a renúncia fiscal tenha permitido a ampliação de vagas e acesso, também revela os interesses econômicos e sociais, consolidando o papel do Estado como mediador nesse cenário. Assim, somada às facilidades de financiamento oferecidas por bancos e agências de fomento, que originalmente deveriam subsidiar universidades públicas, essa política criou um cenário favorável à expansão do setor privado educacional.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) em 1996, as IES privadas foram classificadas como com ou sem fins lucrativos, incluindo confessionais, comunitárias e filantrópicas. Essa distinção ajustou os critérios para concessão de isenções tributárias, mantendo o benefício para aquelas que assumissem o compromisso de ofertar gratuidades proporcionais à receita bruta (Brasil, 1996). Contudo, o PROUNI emergiu como uma resposta às demandas do empresariado do ensino superior por novas formas de incentivo fiscal e financeiro, mesmo encontrando alguma resistência inicial entre as instituições sem fins lucrativos, que já gozavam de benefícios similares (Chaves, 2009).

Em 2006, 1.232 instituições participaram do programa, representando um aumento de 8% em relação ao ano anterior, quando 1.142 IES aderiram. Esse crescimento ilustra a busca por benefícios fiscais como estratégia para garantir a sustentabilidade financeira e a competitividade no mercado educacional (MEC, 2006).

De acordo com Chaves (2009), desde a criação do PROUNI, a adesão das IES ao programa foi condicionada a sucessivas alterações promovidas pelo governo para atender às demandas do setor privado educacional. Uma dessas mudanças foi a possibilidade de conversão de bolsas integrais em bolsas parciais, de 50% e 25%.

Art. 5º [...]

§ 4º As instituições privadas de ensino superior poderão, alternativamente, em substituição ao requisito previsto no caput deste artigo, oferecer 1 (uma) bolsa de estudo integral a cada 22 (vinte e dois) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados em cursos efetivamente nela instalados, conforme estabelecido em regulamento pelo Ministério da Educação, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos, na forma prevista nesta Lei, atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual dos períodos letivos que já tenham bolsas do ProUni efetivamente recebidas, na forma prevista na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, em cursos de graduação ou sequenciais de formação específica (Brasil, 2005).

Embora essa medida tenha ampliado a participação das IES no programa, ela enfraqueceu o discurso governamental de democratização do acesso ao ensino superior, prejudicando os estudantes mais carentes que dependem de bolsas integrais para cobrir não apenas a mensalidade, mas também despesas de transporte, materiais didáticos e outras necessidades.

Carvalho (2006, p. 6) destaca que, em 2005, as IES deveriam oferecer uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes ou, alternativamente, distribuir bolsas parciais até o limite de 10% da receita bruta. Contudo, a partir de 2006, mudanças na regulamentação flexibilizaram essas exigências, reduzindo o impacto financeiro sobre as IES e alterando a proporção de estudantes pagantes necessários para a concessão de bolsas.

Entre as principais alterações normativas, dois pontos merecem destaque por seus impactos significativos nas operações das IES. O primeiro refere-se ao Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que ajustou o cálculo do número de bolsas integrais. Anteriormente, o decreto original de 2004 não incluía bolsistas parciais no cálculo da base de estudantes pagantes. Com a nova regulamentação, essa exclusão foi eliminada, permitindo uma contagem mais abrangente. O segundo ponto diz respeito à inclusão de trabalhadores das próprias IES no programa de bolsas, desde que esse grupo não ultrapassasse 10% do total de bolsas concedidas. Essas alterações, conforme enfatiza Carvalho (2006), representaram uma vitória para o setor privado educacional, ao passo que diminuíram o compromisso com estudantes de baixa renda, desvirtuando, em certa medida, os objetivos originais do programa.

Art. 5º Para os fins do disposto no art. 5º da Lei nº 11.096, de 2005, e para efeito de cálculo do número de bolsas a serem oferecidas pelas instituições de ensino superior, são considerados estudantes regularmente pagantes aqueles que tenham firmado contrato a título oneroso com instituição de ensino superior com base na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999, não beneficiários de bolsas integrais do ProUni ou da própria instituição, excluídos os inadimplentes por período superior a noventa dias, cujas matrículas tenham sido recusadas no período letivo imediatamente subsequente ao inadimplemento, nos termos dos arts. 5º e 6º daquela Lei (Brasil, 2005).

Os ajustes realizados no PROUNI refletem a dinâmica de negociação entre o governo e o setor privado educacional. Essas mudanças, enquanto garantiram maior adesão das IES ao programa, também expõem as fragilidades do discurso de inclusão social ao priorizar demandas do empresariado, muitas vezes em prejuízo dos objetivos de equidade no acesso ao ensino superior.

Outro ponto relevante é a inclusão de professores da rede pública no programa. O artigo 2º, incisos II e III, da Lei nº 11.096/2005 garante bolsas para licenciaturas, normal superior e

pedagogia, independentemente da renda, com o objetivo de extinguir professores leigos no sistema educacional.

Art. 2º A bolsa será destinada:

II - a estudante pessoa com deficiência, na forma prevista na legislação; e (Redação dada pela Lei nº 14.350, de 2022);

III - a professor da rede pública de ensino, para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia, destinados à formação do magistério da educação básica, em áreas do conhecimento, especialidades e regiões estabelecidas como prioritárias em regulamento, independentemente da renda a que se referem os §§ 1º e 2º do art. 1º desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.350, de 2022) (Brasil, 2005).

Em 2006, 1.642 professores foram beneficiados pelas bolsas, e a expectativa era de ampliação desse número nas seleções subsequentes. Essa medida atende ao acordo firmado em Jomtien, Tailândia, em 1990, com o Banco Mundial, para a qualificação docente no Brasil. Contudo, a formação oferecida pelas IES privadas é criticada por adotar um caráter pragmático e alinhado às demandas do mercado, o que compromete a qualidade acadêmica (Santos, 2020).

Adicionalmente, o PROUNI reservou bolsas para grupos sub-representados, como pessoas com deficiência, autodeclarados pretos, pardos e indígenas, conforme percentual por unidade da federação determinado pelo IBGE. De acordo com Silva (2021), apesar de avanços, a medida ainda se mostra insuficiente para mitigar as desigualdades raciais e sociais.

O número de bolsas concedidas pelo PROUNI tem crescido de forma consistente ao longo dos anos. De acordo com os relatórios anuais do programa⁵, em 2023, foram ofertadas mais de 290 mil bolsas, sendo 209 mil integrais e 81 mil parciais (MEC, 2023). Apesar do aumento contínuo, pesquisadores ressaltam um entrave importante: “A obtenção de dados mais específicos sobre o programa ainda representa um desafio para os estudos, limitando análises mais aprofundadas” (Silva, p. 45, 2021). Essas informações reforçam a necessidade de maior transparência e detalhamento nos relatórios anuais do programa. Informações mais granulares sobre a distribuição de bolsas por critérios raciais, sociais e regionais, bem como dados de acompanhamento de egressos, seriam fundamentais para enriquecer o debate sobre o impacto do programa.

⁵ Os relatórios anuais do programa são documentos produzidos pelo Ministério da Educação (MEC) que apresentam dados e análises sobre o funcionamento e os resultados do Programa Universidade para Todos (PROUNI). Esses relatórios geralmente incluem informações como o número de bolsas ofertadas (integrais e parciais), o perfil socioeconômico dos beneficiários, a distribuição das bolsas por região, a quantidade de instituições participantes e o impacto do programa em termos de acesso ao ensino superior.

Nesse sentido, Catani, Hey e Gilioli (2006) também destacam a ausência de informações desagregadas e de séries históricas no âmbito do PROUNI, o que dificulta a realização de pesquisas mais aprofundadas sobre o programa. Segundo os autores, não estão disponíveis dados essenciais, como o total de bolsas por Instituição de Ensino Superior (IES), a relação completa das IES participantes, o detalhamento dos cursos ofertados e/ou escolhidos, o perfil socioeconômico dos estudantes, além de informações sobre taxas de evasão e desempenho acadêmico dos beneficiários.

Contudo, na ausência de justificativas plausíveis, inferem que “o governo não demonstra intenção de tornar públicos números que evidenciem o favorecimento do segmento privado com o uso de verbas públicas” (Catani, Hey e Gilioli, 2006, p. 120).

Diante das reflexões apresentadas, o PROUNI emerge como um programa que, apesar de suas contribuições para a democratização do acesso ao ensino superior, reflete contradições estruturais ao priorizar uma lógica meritocrática e interesses empresariais. A seleção rigorosa baseada no ENEM, as limitações no atendimento às necessidades dos bolsistas e o impacto das isenções fiscais nas finanças públicas evidenciam que o alcance do programa, embora significativo, é desigual e seletivo. À luz dessas considerações, cabe analisar de forma mais aprofundada se o PROUNI efetivamente beneficiou a classe trabalhadora, principal público-alvo declarado, ou se reproduziu as barreiras estruturais que limitam a emancipação educacional desse segmento.

3.2 O PROUNI e o acesso a educação superior

Desde sua criação pela Medida Provisória nº 213, o Programa Universidade para Todos (PROUNI) tem ampliado anualmente a oferta de vagas em instituições privadas de ensino superior. Essa expansão reflete as políticas educacionais no primeiro governo Lula, entre 2003 e 2006, que, segundo Carvalho (2006), priorizam o financiamento indireto ao setor privado por meio de renúncias fiscais, em detrimento do investimento direto nas instituições públicas.

Em 2007, a renúncia fiscal associada ao PROUNI foi de R\$ 126 milhões. Dados mais recentes indicam que, em 2023, o Brasil deixou de arrecadar R\$ 641 bilhões devido a diversas renúncias fiscais, incluindo aquelas relacionadas ao PROUNI (Souza, 2020). Esses números alimentam o debate sobre a eficácia e as prioridades das políticas de financiamento da educação superior no país. Enquanto o PROUNI tem sido visto como uma ferramenta de democratização do acesso, esses valores geram questionamentos sobre a real efetividade de uma política de financiamento que beneficia predominantemente o setor privado (Silva, 2021).

Até o segundo semestre de 2007, aproximadamente 1.400 instituições de educação superior foram beneficiadas pelo PROUNI. Em 2023, o Censo da Educação Superior registrou um total de 2.580 instituições de ensino superior no Brasil, das quais 87,8% (2.264) são privadas e 12,2% (316) públicas (INEP, 2024). Em 2024, o PROUNI ofertou 405.050 bolsas na primeira edição do programa, sendo 294.665 integrais e 110.385 parciais, com a região Sudeste concentrando 165.487 bolsas (40,8% do total), evidenciando a persistência de disparidades regionais na distribuição das oportunidades educacionais (MEC, 2024). Esses dados mostram que, embora o PROUNI tenha ampliado sua cobertura ao longo dos anos, a concentração de bolsas em regiões mais desenvolvidas, como o Sudeste, continua a refletir desigualdades no acesso ao ensino superior.

É importante notar que, apesar do aumento no número de instituições participantes e na oferta de bolsas, houve uma redução no número de matrículas pelo PROUNI nos últimos anos. Entre 2019 e 2023, as matrículas pelo programa caíram 34%, indicando desafios na manutenção e expansão do acesso ao ensino superior por meio dessa iniciativa (INEP, 2024). Segundo Nogueira e Ramos (2019), essa queda no número de matrículas pode ser atribuída a fatores econômicos, como o aumento das mensalidades nas IES privadas, além de uma possível falta de integração do PROUNI com outras políticas públicas de apoio ao estudante.

O Plano Nacional de Educação (PNE)⁶ de 2001 estabeleceu diversas metas para a educação superior, incluindo a ampliação do acesso e a redução das desigualdades regionais. Uma das principais metas era alcançar, até 2010, a inclusão de pelo menos 30% da população na faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior, um aumento significativo em relação aos 10,4% registrados na época (Gatti, 2010). No entanto, essa meta não foi plenamente alcançada dentro do prazo estipulado, refletindo os desafios na expansão do acesso ao ensino superior no país (MEC, 2006).

Em 2004, ocorreu a primeira seleção do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que ofereceu 112 mil vagas distribuídas entre 1.142 instituições de ensino superior brasileiras. Outro aspecto relevante dessa primeira edição foi a ociosidade de 7% das bolsas ofertadas, mesmo com 93% dos candidatos inscritos sendo pré-selecionados. Esse fenômeno foi atribuído, em parte, à exigência acadêmica do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)⁷, que resultou

⁶ O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento estratégico que estabelece diretrizes, metas e estratégias para a política educacional brasileira em um período de dez anos. O PNE de 2001-2010, instituído pela Lei nº 10.172/2001, visava, entre outros objetivos, ampliar o acesso à educação superior e reduzir as desigualdades regionais no país.

⁷ O Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) é uma avaliação periódica realizada pelo Ministério da Educação (MEC) com o objetivo de aferir a qualidade dos cursos de graduação no Brasil. Ele avalia o desempenho dos estudantes em relação ao conteúdo programático de seus cursos e a formação recebida nas

em 157.355 reprovações (MEC, 2006). Essa lacuna evidenciou a necessidade de políticas mais integradas para preparar os estudantes no ensino básico, garantindo que estejam aptos a aproveitar as oportunidades ofertadas pelo PROUNI.

Ainda em 2004, o Ministério da Educação estabeleceu a meta de criar 400 mil novas vagas no programa para o quadriênio seguinte. Embora não tenha especificado a proporção entre bolsas integrais e parciais, as vagas do PROUNI foram concebidas para atender às metas do PNE, buscando ampliar significativamente o acesso à educação superior no país (MEC, 2006).

Em 2007, o PROUNI contemplava instituições de ensino superior (IES) que apresentavam desempenhos insatisfatórios no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). Naquele ano, dos 923 cursos com as piores avaliações, 462 ofereciam vagas pelo PROUNI (G1, 2007). Essa realidade gerou controvérsias sobre a qualidade das instituições beneficiadas. Hermes Ferreira Figueiredo⁸, então presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras dos Estabelecimentos de Ensino Superior do Estado de São Paulo (Semesp), defendeu a inclusão dessas IES no programa, argumentando que os resultados do ENADE não desqualificavam o PROUNI nem as instituições envolvidas. Figueiredo destacou que o ENADE não representa uma avaliação completa, pois não abrange todos os alunos e alguns participantes podem não se comprometer com o resultado (Brasil de Fato, 2007). Isso reflete a resistência do setor privado em aceitar críticas sobre a qualidade de seus cursos, embora evidências do impacto na baixa qualidade na formação dos estudantes neste setor.

O PNE vigente, instituído pela Lei nº 13.005/2014, estabelece metas específicas para a educação superior no Brasil, visando ampliar o acesso, promover a inclusão e melhorar a qualidade do ensino. O PNE 2014-2024, no contexto da educação superior, delineia as seguintes metas:

Meta 12: Ampliar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% da população de 18 a 24 anos e a taxa líquida para 33%, assegurando a qualidade da oferta e a expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público.
Meta 13: Elevar a qualidade da educação superior pela ampliação da proporção de mestres e doutores no corpo docente em efetivo exercício para 75%, sendo 35% doutores.

instituições de ensino superior. O ENADE é utilizado como um dos critérios para a concessão de bolsas no Programa Universidade para Todos (PROUNI). Isso porque, em algumas edições, o PROUNI contemplou instituições de ensino superior que apresentaram desempenhos insatisfatórios no ENADE, o que gerou debates sobre a qualidade das instituições participantes e a relação entre as notas do ENADE e a elegibilidade para as bolsas do programa.

⁸ Em 2021, Hermes Ferreira Figueiredo faleceu aos 83 anos, após uma longa trajetória de liderança no setor de ensino superior privado, tendo presidido o Semesp de 2005 a 2021.

Meta 14: Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores (Brasil, 2014).

Essas metas refletem o compromisso do Brasil em expandir o acesso ao ensino superior, melhorar a qualificação dos docentes e aumentar a produção acadêmica por meio da formação de mestres e doutores. Contudo, é importante destacar que o PNE 2014-2024 está em sua fase final de vigência, e discussões sobre um novo plano para o período de 2024 a 2034 estão em andamento, com propostas que buscam atualizar e redefinir as metas para a educação brasileira nos próximos anos (Brasil, 2024). Essa transição, no entanto, enfrenta desafios significativos, pois a elaboração do novo plano, inicialmente prevista para 2024, foi prorrogada para 2025 devido a debates intensos sobre metas e financiamento, refletindo as complexidades na consolidação de políticas educacionais em um contexto de transformações neoliberais⁹.

Melhorar a qualificação dos docentes no contexto do PROUNI implica não apenas aumentar a proporção de mestres e doutores nas instituições de ensino superior (IES), como previsto na Meta 13 do PNE 2014-2024, mas também promover a formação contínua e a formação pedagógica para atender às necessidades de estudantes em contextos de vulnerabilidade social. Segundo Saviani (2018), a qualificação docente vai além da titulação acadêmica, exigindo competências didáticas e conhecimento contextual para lidar com a diversidade dos alunos beneficiados por programas como o PROUNI. Para alcançar essa melhoria, políticas públicas devem priorizar incentivos financeiros, como bolsas para mestrados e doutorados, e programas de formação continuada focados em metodologias ativas e inclusão educacional. Gatti (2019) destaca que a falta de integração entre políticas de formação docente e os objetivos de equidade educacional resulta em lacunas na preparação dos professores, especialmente em IES privadas que priorizam a expansão de vagas sobre a qualidade. Medidas concretas incluem a criação de editais específicos do MEC para formação docente, parcerias com universidades públicas para oferecer cursos de pós-graduação e a exigência de planos institucionais de formação continuada como critério para adesão ao PROUNI. Almeida (2021) reforça que a ausência de monitoramento rigoroso das IES compromete a efetividade dessas ações, sugerindo avaliações periódicas do corpo docente com base em indicadores de desempenho pedagógico e impacto na aprendizagem dos estudantes.

⁹ O Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, cuja elaboração foi inicialmente prevista para ser renovada em 2024, teve sua apresentação prorrogada para 2025 devido a debates sobre metas e financiamento, refletindo os desafios na consolidação de políticas educacionais no contexto atual (MEC, 2025).

Além disso, Santos (2019) argumenta que a qualificação docente é essencial para a permanência e o sucesso acadêmico dos bolsistas, exigindo investimentos em infraestrutura educacional e suporte psicopedagógico. Portanto, superar esses desafios requer um compromisso robusto com políticas que articulem titulação, formação prática e acompanhamento contínuo, garantindo que os docentes estejam preparados para promover uma educação superior de qualidade e equitativa.

Dessa forma, ao longo de sua implementação, apesar do PROUNI ter cumprido um papel relevante no combate às desigualdades educacionais e regionais, ainda enfrenta o desafio de alinhar-se às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para ampliar ainda mais o acesso à educação superior. Como afirmam Carvalho (2006) e Santos (2020), a ampliação do acesso à educação deve ser acompanhada de políticas que assegurem a permanência e o sucesso acadêmico dos estudantes.

O acesso ao PROUNI ocorre por meio de um processo seletivo composto por uma única etapa de inscrição gratuita e online no Portal Único de Acesso ao Ensino Superior¹⁰ seguido pela divulgação das chamadas de seleção e, por fim, pela comprovação de dados junto às instituições escolhidas pelos candidatos (MEC, 2024).

Para participar, o estudante precisa atender a requisitos específicos, como não possuir diploma de curso superior, ter participado da edição mais recente do ENEM com nota mínima de 450 pontos e não ter zerado a redação. Além disso, é necessário comprovar uma renda familiar de até três salários mínimos e se enquadrar em critérios específicos de escolaridade, como ter cursado o ensino médio integralmente em escola pública ou na condição de bolsista integral em escola privada (MEC, 2024).

A inscrição é realizada exclusivamente pela internet, na página do PROUNI. Ao iniciar a inscrição, o candidato será direcionado para a página do GOV.BR¹¹ onde deverá efetuar seu cadastro preenchendo todas as informações solicitadas. O candidato escolhe, em ordem de preferência, até duas opções de instituição, curso e turno dentre as bolsas disponíveis, de acordo com seu perfil. Para aqueles com deficiência ou que se autodeclarar indígena, preto ou pardo pode optar por concorrer a bolsas destinadas a políticas de ações afirmativas. Durante o período de inscrição, é permitido alterar as opções, sendo considerada válida a última inscrição confirmada (MEC, 2024).

¹⁰ O Portal Único de Acesso ao Ensino Superior (acessounico.mec.gov.br) é uma iniciativa do Ministério da Educação (MEC) que reúne os principais programas de acesso ao ensino superior no Brasil: Sisu, Prouni, Fies.

¹¹ O gov.br é a plataforma digital do Governo Federal brasileiro que reúne serviços e informações sobre a atuação do governo. É a página de governo mais acessada do mundo.

Diariamente, o sistema do PROUNI calcula a nota de corte — menor nota para ficar entre os potencialmente pré-selecionados — de cada curso, com base no número de bolsas disponíveis e no total de candidatos inscritos no curso, por modalidade de concorrência. A nota de corte é apenas uma referência para auxiliar o candidato no monitoramento da inscrição e não garante a pré-seleção para a bolsa ofertada. Vale ressaltar que o sistema do PROUNI não faz o cálculo em tempo real; a nota de corte é modificada conforme a nota dos inscritos (MEC, 2024).

Diversas críticas e desafios são apontados quanto à efetividade e alcance do programa. Santos (2019, p. 9) destaca que “o critério de renda pode ser insuficiente para capturar a complexidade das desigualdades sociais no Brasil”, argumentando que outros fatores, como região de origem e condições habitacionais, também deveriam ser considerados. Para Oliveira (2020, p. 31), “a dependência exclusiva do Enem como critério de seleção pode desconsiderar as diferenças regionais na qualidade do ensino público”, o que prejudica estudantes de regiões historicamente menos favorecidas.

Outro ponto debatido é o processo de comprovação de dados, que, segundo Lima e Souza (2019, p. 13), “se torna um entrave para muitos candidatos devido à burocracia e à falta de orientação adequada”. As desigualdades digitais também representam uma barreira adicional, já que o acesso ao portal online é fundamental para participação no programa.

A falta de acompanhamento sistemático dos beneficiários é outra falha apontada. Almeida (2021, p. 22) critica que “a ausência de suporte para garantir a permanência dos estudantes na universidade reflete uma lacuna importante na política pública”. Para Nogueira e Ramos (2019, p. 18), “é fundamental integrar o PROUNI com programas de assistência estudantil para aumentar a taxa de conclusão dos cursos”.

O programa ainda estabelece critérios para a manutenção e o uso das bolsas concedidas. A seguir, são destacados os principais aspectos abordados no Manual do Bolsista:

Prazo de Validade da Bolsa: A bolsa tem validade limitada ao período equivalente ao dobro do prazo previsto para integralização do curso, descontando-se os semestres cursados antes da concessão. Após a conclusão, a bolsa é encerrada, sem possibilidade de reaproveitamento para outros cursos ou especializações.

Bolsa Remanescente: Concede-se a partir da data de emissão do Termo de Concessão, sem ressarcimento de valores pagos anteriormente.

Cobertura de Custos: A bolsa cobre apenas o valor do curso, excluindo disciplinas extras, taxas de documentação ou materiais didáticos.

Trancamento de Matrícula e Suspensão da Bolsa: O período de trancamento conta como tempo de uso da bolsa, e a suspensão ocorre em casos como inadimplência, abandono de período letivo ou falta de atualização no sistema.

Renovação e Aproveitamento acadêmico: A bolsa deve ser renovada semestralmente, exigindo rendimento acadêmico mínimo de 75% para manutenção (MEC, 2024).

Para Oliveira (2019, p. 45) o limite rígido para o uso da bolsa reflete um descompasso entre as realidades econômicas e sociais dos estudantes e as demandas acadêmicas. Nesse mesmo sentido, Santos (2019, p. 112) destacam que a ausência de ressarcimento para bolsistas remanescentes penaliza estudantes que já enfrentaram dificuldades financeiras, “esse mecanismo perpetua desigualdades, já que desconsidera o contexto econômico dos estudantes que recorreram a financiamentos ou empréstimos antes de obterem a bolsa”. Além disso, Almeida (2021) sublinha que a exclusão de custos adicionais compromete a continuidade dos estudos, especialmente em cursos que demandam alto custo de materiais.

Em relação a exigência de renovação semestral, Nogueira e Ramos (2019, p. 89) considera um entrave burocrático que “embora necessária, a renovação poderia ser simplificada para reduzir o impacto administrativo sobre os bolsistas e as instituições”. A inflexibilidade nos critérios de rendimento ignora as dificuldades enfrentadas por estudantes em períodos de crise pessoal ou familiar, levando ao encerramento prematuro da bolsa (Lima e Souza, 2019).

Nesse contexto, o PROUNI demonstra avanços significativos na ampliação do acesso ao ensino superior, mas também revela lacunas e desafios que precisam ser enfrentados. Entre eles, a questão da sobra de bolsas, associada à qualidade percebida das IES, evidencia uma contradição entre os objetivos declarados do programa e sua implementação prática.

As bolsas de estudo ofertadas pelo programa permanecem sem serem preenchidas após o encerramento do período de inscrição. Essas sobras podem ocorrer por diversos motivos, como a falta de candidatos legíveis. Nem todos os interessados atendem aos critérios de renda, desempenho no ENEM ou comprovação documental exigidos pelo programa (Santos, 2019). A baixa atratividade de algumas instituições ou cursos também é fator de sobra de bolsas, conforme destaca Almeida (2021, p. 35) “a qualidade percebida das IES participantes é um fator determinante para a decisão dos candidatos, que preferem esperar novas oportunidades em instituições mais bem avaliadas.” A dificuldade de acesso e a burocracia é outro aspecto, pois a comprovação de dados exigem acesso à internet e documentos específicos, dificultando a participação de candidatos de baixa renda (Lima e Souza, 2019). Há alguns candidatos que optam por alternativas, como programas de financiamento ou instituições públicas, ao invés de aceitar bolsas em cursos ou instituições que não atendam às suas expectativas. Nogueira e Ramos (2019, p. 45) argumenta que “a coexistência de programas como o FIES e o PROUNI gera uma competição indireta que pode influenciar as escolhas dos candidatos, reduzindo a taxa de ocupação das bolsas ofertadas.”

Essa situação reflete a falta de um alinhamento entre a expansão do acesso e a garantia de qualidade acadêmica. Como observa Santos (2019, p. 34), “a escolha de uma instituição não

deve ser um exercício de resignação, mas sim uma oportunidade de obter formação de excelência, algo ainda inacessível para muitos estudantes”.

Essa limitação compromete a eficácia do programa enquanto ferramenta de promoção de equidade. A possibilidade de que estudantes precisem optar por cursos ou instituições menos reconhecidas devido à falta de alternativas mais qualificadas reforça a necessidade de políticas que articulem expansão quantitativa e qualidade educacional. Oliveira (2020, p. 28) defende que “o investimento na melhoria das condições das instituições de ensino superior é essencial para evitar que o PROUNI reproduza desigualdades em vez de mitigá-las”.

Assim, superar essa contradição demanda um compromisso robusto com a elevação do padrão educacional das instituições que ofertam bolsas pelo programa. Mais que aumentar o número de vagas, é imprescindível assegurar que estas correspondam a cursos e instituições que ofereçam aos bolsistas uma formação acadêmica sólida e competitiva.

3.3 Licenciaturas à distância no PROUNI

Criado em um contexto de alta demanda por educação superior e barreiras de acesso às IES públicas, altamente competitivas, e às IES privadas, financeiramente inacessíveis, o PROUNI alinhou-se às metas do Plano Nacional de Educação (PNE) para ampliar a taxa de matrícula. No entanto, a priorização de cursos de baixo custo, como licenciaturas e a modalidade de Educação a Distância (EaD), levanta questionamentos sobre a qualidade da formação docente e sua contribuição para a reprodução de desigualdades educacionais. Pedagogia, o curso mais procurado no EaD, reflete a flexibilidade, empregabilidade e acessibilidade que atraem estudantes, mas também expõe os desafios de uma formação marcada pela precarização (INEP, 2022).

Inicialmente, o programa focou em cursos presenciais, mas a modalidade EaD ganhou destaque, impulsionada pela expansão da internet e pela necessidade de atender populações em áreas remotas ou com restrições de mobilidade. Entre 2010 e 2020, as matrículas em licenciaturas EaD cresceram 145%, com Pedagogia liderando devido à sua estrutura adaptável (INEP, 2020). A pandemia de COVID-19, a partir de 2020, acelerou essa tendência, com a migração forçada para o ensino remoto consolidando o EaD como o principal formato nas IES privadas.

Dados do Censo da Educação Superior 2023 mostram que as IES privadas concentram 78,9% das matrículas totais (7.759.216 de 9.828.346), enquanto as IES públicas respondem por 21,1% (2.069.130). O EaD representou 74,2% dos novos ingressantes em 2023 (3.270.013 de

4.409.212), superando o presencial desde 2019, e Pedagogia concentrou aproximadamente 41,3% das matrículas em licenciaturas, refletindo sua alta demanda. Grandes IES privadas, como Centro Universitário Leonardo Da Vinci, Universidade Pitágoras Unopar Anhanguera, Universidade Paulista e Universidade Estácio de Sá, continuam a dominar o mercado educacional, concentrando uma parcela significativa das matrículas totais (INEP, 2024).

As IES privadas, dominantes no ensino superior brasileiro, enfrentam críticas pela qualidade da formação, especialmente em licenciaturas. O PROUNI, ao canalizar estudantes para essas instituições, intensifica problemas como currículos simplificados, alta dependência de EaD e baixa integração entre ensino, pesquisa e extensão, elementos centrais da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996). Frigotto (1998) argumenta que a lógica mercantil das IES privadas prioriza lucros, reduzindo investimentos em infraestrutura e qualificação docente. Em 2023, apenas 31,2% dos docentes em IES privadas possuíam doutorado, contra 66,8% nas públicas, evidenciando disparidades (INEP, 2024).

O EaD, predominante em Pedagogia, utiliza plataformas com conteúdo padronizados e pouca interação pedagógica, como estágios supervisionados presenciais (Leher, 2010). Essa formação aligeirada, criticada por Saviani (2008), reduz a preparação docente a um treinamento técnico, comprometendo a educação básica. Apesar da regulação pelo MEC, a conivência estatal com o avanço de conglomerados educacionais, como Kroton e Anhanguera, permite que esses grupos concentrem cerca de 23% das matrículas totais, priorizando escala em detrimento da qualidade. O PROUNI, embora amplie o acesso, contribui para a precarização ao financiar cursos que negligenciam a formação integral (Gatti, 2019).

Neste processo a formação oferecida pelo PROUNI, especialmente em Pedagogia EaD, é caracterizada por currículos aligeirados, focados em competências básicas para o mercado, com pouca ênfase em pesquisa e extensão. Chauí (1999) argumenta que essa abordagem reflete a lógica do capital, formando trabalhadores adaptados à exploração, não cidadãos críticos. Esses cursos utilizam materiais padronizados e avaliações automatizadas, com baixa interação (Oliveira, 2020).

Freire (1996) defende que a formação docente deve promover reflexão crítica e transformação social. No entanto, a formação EaD do PROUNI, especialmente em Pedagogia, é desprovida dessas características, limitando-se a conteúdos simplificados. A ausência de práticas como estágios presenciais reforça a desconexão entre teoria e prática, desqualificando a profissão docente (Gatti, 2019).

Sabe-se que a formação docente é essencial para a qualidade da educação básica, mas o PROUNI, ao priorizar licenciaturas EaD, contribui para sua precarização. Em 2023, 60,2% dos

formandos em licenciaturas (146.286) provinham de IES privadas, com Pedagogia liderando as matrículas, representando 41,3% do total, sendo cerca de 87.771 formandos em Pedagogia na modalidade EaD em IES privadas (INEP, 2024). Conglomerados como Kroton e Anhanguera concentram uma parcela significativa das matrículas totais, oferecendo cursos EaD com currículos descontextualizados (INEP, 2024).

Cabe destacar que os professores formados pelo PROUNI atuam majoritariamente na rede privada de ensino básico, onde enfrentam condições precárias, com salários 20% inferiores aos da rede pública (OCDE, 2023). Apenas 18% dos docentes formados em IES privadas participam de programas de iniciação científica, contra 50% nas públicas, evidenciando a desconexão com a pesquisa (MEC, 2021). Essa formação aligeirada limita a capacidade dos professores de promover uma educação transformadora (Saviani, 2008).

O PROUNI, embora amplie o acesso, apresenta contradições que reforçam desigualdades. A priorização de cursos de baixo custo, como Pedagogia EaD, e a baixa oferta de bolsas em áreas de alto prestígio, como Medicina (menos de 5% em 2022), perpetuam a segmentação educacional (INEP, 2022; Bertoldo, 2009). Fernandes (2022) caracteriza o PROUNI como uma “pseudo-democratização”, pois canaliza recursos públicos para o setor privado sem alterar estruturas de desigualdade. A evasão, que atingiu 30% entre 2015 e 2020, reflete a falta de suporte pedagógico e financeiro (Teixeira, 2015). Assim, a formação EaD, embora acessível, perpetua desigualdades ao produzir professores menos preparados, como criticado por Freire (1996).

Com isso, percebe-se que o PROUNI ampliou o acesso ao ensino superior, no entanto, a formação docente é marcada pela precarização, com currículos aligeirados e baixa qualificação docente. A concentração do programa em IES privadas e a atuação na rede privada de ensino básico dos egressos do PROUNI evidenciam a reprodução de desigualdades sociais.

3.4 O PROUNI e a classe trabalhadora: inclusão social ou reforço das desigualdades?

A classe trabalhadora por definição é aquela que vende sua força de trabalho para sobreviver, de acordo com Marx (1867), é definida como o grupo social que, não possuindo os meios de produção, depende exclusivamente da venda de sua força de trabalho para sobreviver. No sistema capitalista, os trabalhadores geram bens e serviços cujo valor excede o custo de sua remuneração, criando a mais-valia, que é apropriada pelos proprietários dos meios de produção como lucro. Marx (1867, p. 134) argumenta que "o valor da força de trabalho resolve-se no valor de uma determinada soma de meios de subsistência. Ele varia, portanto, com o valor

desses meios de subsistência, isto é, com a quantidade de trabalho necessário para a sua produção". Esse excedente de valor, denominado mais-valia, é central para a lógica de exploração inerente ao capitalismo.

A exploração dos trabalhadores, pela classe dominante, não se restringe à esfera econômica, mas permeia aspectos sociais e estruturais, reforçando a separação entre os meios de produção e aqueles que trabalham. Como descrito por Marx e Engles (1848) a existência da classe trabalhadora é diretamente vinculada à propriedade privada dos meios de produção. A oposição entre a burguesia (os proprietários) e o proletariado (os trabalhadores) constitui o motor das contradições sociais no capitalismo, evidenciando o caráter estrutural das desigualdades.

Além disso, o trabalho sob o capitalismo resulta em alienação, pois os trabalhadores são despojados do controle sobre o processo produtivo e sobre o produto final de seu trabalho. Marx (2004), explica que essa alienação se manifesta de forma abrangente:

O trabalho não produz apenas mercadorias; ele produz a si mesmo e ao trabalhador como mercadoria, e isso na mesma proporção em que produz mercadorias em geral. Esse fato simplesmente exprime que o objeto que o trabalho produz, seu produto, lhe é estranho, que se defronta com ele como um poder independente do produtor. (Marx, 2004, p. 94)

Essa alienação evidencia o impacto do capitalismo na subjetividade e na condição humana dos trabalhadores, reduzindo-os a meros instrumentos do processo produtivo. Essa realidade não se limita apenas à esfera produtiva, mas se reflete em diversas dimensões da vida social, incluindo o acesso à educação.

Nesse contexto, políticas públicas como o PROUNI surgem como instrumentos que buscam atenuar as barreiras estruturais enfrentadas pela classe trabalhadora no Brasil. O PROUNI é frequentemente destacado como uma das políticas públicas mais relevantes para a democratização do acesso à educação superior no Brasil. No entanto, é essencial ultrapassar uma análise superficial de suas contribuições. Como argumenta Silva (2021, p. 45), “a questão vai além da garantia pura e simples de vagas e se insere numa problemática mais complexa, das limitações impostas aos trabalhadores pela sua situação de classe que retira condições de permanência em um curso superior”. Nesse sentido, é crucial analisar como o PROUNI tem beneficiado a classe trabalhadora, considerando não apenas o acesso, mas também os desafios relacionados à permanência e à conclusão dos cursos.

Dados do Ministério da Educação (MEC) indicam que, até 2020, mais de 2,5 milhões de bolsas foram concedidas, beneficiando majoritariamente estudantes oriundos de escolas

públicas e de famílias com renda per capita de até três salários mínimos (MEC, 2020). Para Catani e Hey (2007, p. 23), o programa representou “um avanço significativo na redução das barreiras econômicas ao ensino superior, permitindo que setores historicamente excluídos, como a classe trabalhadora, acessassem universidades privadas”. Esse aumento no acesso proporcionou maior diversidade no perfil dos estudantes universitários, contribuindo para a inclusão social ao possibilitar a formação de profissionais de origem popular em áreas antes dominadas pelas elites.

No entanto, a efetividade do PROUNI como instrumento de inclusão social deve ser avaliada além do acesso inicial. A permanência e a conclusão dos cursos pelos bolsistas enfrentam desafios significativos. Segundo Corbucci (2014, p. 67), “a evasão entre bolsistas do PROUNI é considerável, especialmente devido à necessidade de conciliar trabalho e estudo, além da falta de suporte financeiro para despesas como transporte e material didático”. Essa realidade reflete as limitações estruturais enfrentadas pela classe trabalhadora, que o programa não consegue plenamente superar. Além disso, a concentração de bolsas em cursos de menor custo e de curta duração, como tecnólogos, limita o potencial de mobilidade social a longo prazo, conforme já apontado por Costa (2020).

Outra questão relevante é a qualidade da formação oferecida pelas instituições privadas participantes do PROUNI. Estudos como o de Sampaio (2017, p. 89) destacam que “muitas instituições privadas priorizam a maximização de lucros, oferecendo cursos com infraestrutura precária e corpo docente pouco qualificado, o que compromete a formação dos bolsistas”.

Essas limitações tornam-se ainda mais evidentes ao se observar a distribuição das vagas ofertadas. Cursos de maior prestígio no mercado de trabalho, além de reduzidos, concentram-se majoritariamente no período diurno, o que inviabiliza o acesso de estudantes que precisam conciliar trabalho e estudo (Souza, 2020). Essa situação força muitos candidatos a adaptarem suas escolhas a cursos menos concorridos ou àqueles que oferecem horários mais compatíveis com suas rotinas laborais, comprometendo o alinhamento entre a formação acadêmica e seus interesses profissionais. A precariedade da formação básica dos estudantes oriundos de escolas públicas, reflexo das desigualdades estruturais do sistema educacional, reduz sua confiança para disputar vagas em cursos altamente competitivos (Oliveira, 2019).

Além disso, setores da educação superior brasileira tem se moldado, nas últimas décadas, às demandas de um mercado cada vez mais orientado pela lógica capitalista. Oliveira (2019, p. 72) destaca que “o ensino superior no Brasil vem sendo progressivamente inserido numa lógica mercadológica, na qual as necessidades do mercado prevalecem sobre os objetivos emancipatórios da educação”. Sob essa perspectiva, o PROUNI, ainda que inclusivo em sua

proposta, opera dentro de um sistema que prioriza a formação de mão de obra rápida e direcionada às necessidades econômicas. Costa (2020, p. 51) observa que essa dinâmica resulta na predominância de vagas em cursos tecnológicos ou de curta duração, os quais são absorvidos rapidamente pelo mercado, mas têm limitado potencial para proporcionar ascensão social a longo prazo.

Essa relação entre educação e trabalho também evidencia a subordinação da educação superior aos interesses do capital. Segundo Santos (2019, p. 36), “as políticas públicas para o ensino superior, embora apresentadas como avanços inclusivos, frequentemente operam dentro de uma lógica de mercado, limitando-se a atender às necessidades imediatas do sistema produtivo”. Essa dinâmica influencia diretamente a estruturação das vagas ofertadas pelo PROUNI e a predominância de cursos voltados para áreas de interesse econômico imediato, em detrimento de áreas do conhecimento tradicionalmente menos valorizadas pelo mercado.

Os projetos voltados à educação superior refletem, de forma evidente, a influência do modo de produção capitalista. Bertoldo (2009, p. 166) argumenta que, embora educação e trabalho estejam relacionados, são categorias ontologicamente distintas: “A educação surge, então, como um componente ineliminável do processo de trabalho, sendo ele (o trabalho) o desencadeador e impulsionador de tal processo”. Contudo, no contexto capitalista, essa relação se estreita, transformando a educação em uma mercadoria ajustada às necessidades do mercado.

Sob a lógica mercantil, o mercado se torna a base das relações sociais, políticas e econômicas, e a própria humanidade é reduzida à condição de mercadoria (Bertoldo, 2007, p. 180). A implementação e as sucessivas adaptações do PROUNI refletem essa lógica. Como observa Costa (2020, p. 65), “os projetos educacionais, mesmo quando apresentados como inclusivos, são profundamente moldados pela lógica mercantil, atendendo à reprodução do sistema em vez de questioná-lo”.

Essa lógica orienta a estruturação dos cursos ofertados, reforçando uma perspectiva instrumental da educação. O foco recai na formação de mão de obra para atender às demandas imediatas do mercado, negligenciando objetivos mais amplos, como o desenvolvimento crítico e a emancipação social. Essa abordagem perpetua desigualdades e limita o potencial transformador do ensino superior, consolidando a educação como mais uma engrenagem do sistema capitalista.

A inserção da classe trabalhadora no ensino superior ocorre em um contexto de intensificação da mercantilização da educação. Nesse cenário, a relação desigual entre trabalhadores e burguesia se mantém, com a força de trabalho sendo desvalorizada, enquanto a riqueza se concentra nas mãos de poucos, ignorando o esforço empregado. Como ressalta

Bertoldo (2009, p. 111), essa dinâmica “demonstra de forma mais acentuada a existência de teorias pedagógicas contrárias e excludentes, como aquelas de caráter burguês e aquelas de caráter crítico”.

O capitalismo molda os projetos para a educação superior, que são implantados sem levar em conta o tempo de trabalho socialmente necessário à produção da "mercadoria" educação. Tal como ocorre em outros setores, a ilusão atribuída à mercadoria transforma a educação em um bem passível de compra e venda, atendendo às exigências de produtividade e competitividade. Esse fenômeno, intensificado desde a década de 1970, foi absorvido no Brasil, sendo especialmente evidente na relação da classe trabalhadora com o ensino superior (Silva, 2021).

No caso da educação superior privada, a alienação da classe trabalhadora manifesta-se na forma como o acesso é condicionado pela capacidade financeira dos indivíduos. O PROUNI, enquanto política pública, surge como uma tentativa de mitigar os efeitos dessa desigualdade ao oferecer bolsas de estudo para estudantes de baixa renda. Contudo, como discutido anteriormente, ele também se insere na lógica mercadológica que prioriza o atendimento às demandas econômicas imediatas.

Essa subordinação da educação às exigências capitalistas reflete o fetichismo que Marx descreve em relação às mercadorias: “a forma de valor das mercadorias é determinada pela sua troca. Isto é, a mercadoria, que é um produto do trabalho humano, se apresenta como algo que possui valor intrínseco, independente do trabalho que o criou” (Marx, 2013, p. 99).

No caso da educação superior, esse fetiche é sustentado pela ideia de que o diploma é uma chave para a ascensão social. Como observa Costa (2020, p. 82), “o ensino superior, enquanto mercadoria, é apresentado como solução para a mobilidade social, mas, em sua essência, mantém os trabalhadores na condição de consumidores alienados de um sistema que perpetua a desigualdade”.

Além disso, o fetichismo da mercadoria educação cria um paradoxo na relação entre a classe trabalhadora e o ensino superior. Enquanto o diploma é valorizado como um símbolo de progresso, a realidade do mercado educacional priva muitos estudantes da oportunidade de acessar cursos de maior prestígio, relegando-os a formações de menor custo e rápida absorção pelo mercado. Como discutido por Bertoldo (2009, p. 112), “a educação, ao invés de ser um espaço de emancipação, torna-se mais um mecanismo de reprodução das contradições de classe”.

A lógica mercantil vai além do campo da educação, está profundamente inserida na dinâmica de um sistema global, está intimamente ligada às políticas neoliberais, que promovem

a privatização e a descentralização, repassando responsabilidades sociais para o setor privado e desobrigando o Estado (Bertoldo, 2007).

Nesse sentido, o PROUNI deve ser visto em um contexto de crescente influência de organismos como o Banco Mundial, que, como destaca Machado (2004), tem financiado a educação no Brasil por meio de empréstimos condicionados a assessoramentos nas áreas pedagógica, administrativa e financeira. Esses assessoramentos, muitas vezes, não são mais do que condições impostas para a liberação de recursos, que seguem os preceitos do neoliberalismo. Machado (2004, p. 148) afirma que o Banco Mundial "não foi criado para atender à esfera social, mas para dar suporte financeiro aos investimentos na área de infraestrutura, condições essenciais para o espraio do capital", com juros elevados, superiores aos cobrados por bancos privados.

A privatização das universidades e o foco na competitividade e na "qualidade total", como propõem modelos de produção como o toyotismo¹², contribuem para que a educação se torne cada vez mais acessível apenas para aqueles que podem pagar, seja por meio de bolsas, seja por meio de financiamento (Machado, 2004, p. 149). A classe trabalhadora, que deveria ser a principal beneficiada por programas como o PROUNI, muitas vezes encontra-se em uma posição subalterna nesse processo, dependente de um modelo educacional que, em última instância, busca reproduzir as desigualdades existentes.

As orientações impostas pelo Banco Mundial têm impulsionado o Brasil a transferir a educação superior para a iniciativa privada. Esse movimento tem sido crucial para o processo de expansão e, conseqüentemente, de mercantilização da educação. Segundo Machado (2004), o Banco Mundial deixou claro em suas recomendações que o investimento no setor privado era essencial, afirmando que a diminuição da gratuidade seria necessária para reduzir custos. Isso reflete a ideia de que a educação passa a ser tratada como mercadoria, e o aluno, enquanto cliente, deve buscar formas de pagamento pelos serviços prestados pelas Instituições de Ensino Superior (IES), que se tornam fornecedoras dessa "mercadoria" educacional (Machado, 2004, p. 151).

Esse processo assegura aos capitalistas da educação um retorno financeiro não apenas por meio das mensalidades pagas diretamente pelos alunos, mas também através de mecanismos como financiamentos estudantis, a exemplo do FIES, e bolsas vinculadas ao

¹² O toyotismo é um modelo de produção industrial japonês que se baseia na eliminação de desperdícios e na produção sob demanda. A qualidade total é um princípio do toyotismo que consiste em priorizar a qualidade em todas as etapas do processo de produção. A qualidade não deve ser apenas do produto, mas de toda a empresa, incluindo o pessoal, os departamentos, os sistemas, as vendas, os serviços e a assistência pós-venda.

PROUNI. Dessa forma, o Brasil torna-se dependente das dinâmicas impostas pelo capital internacional, que exerce controle e influência direta sobre as políticas educacionais, moldando-as de acordo com os interesses do mercado global.

De acordo com Chauí (1999), a expansão e a mercantilização da educação não são apenas reflexos de uma crise econômica, mas fazem parte de um projeto político que visa a consolidação do neoliberalismo. Soma-se a isso, "a educação, como qualquer outro bem, é incorporada ao circuito do mercado, e as universidades públicas são pressionadas a adotar modelos gerenciais voltados para a competitividade e a produção de lucro" (Chauí, 1999, p. 56). Esse contexto reflete o agravamento da luta de classes, em que decisões sobre políticas educacionais são determinadas não pelas necessidades pedagógicas das escolas e universidades, mas sim pelas diretrizes impostas por organismos financeiros internacionais e grupos de defesa do capital.

As implicações desse processo incidem sobre as políticas de ajuste neoliberal nas universidades públicas, a partir da redução de docentes e servidores técnico-administrativos; da elevação da exploração da força de trabalho, das contratações temporárias, das terceirizações, dos cursos pagos, da forma como vem se dando o processo de expansão das Instituições de Ensino Superior (IES), entre outros. (Bertoldo, 2008, p. 105).

Nessa conjuntura, a reforma do Estado capitalista no Brasil, a partir da década de 1990, ajustou-se ao modelo de acumulação flexível, evidenciando-se de forma marcante por meio da mercantilização da educação, especialmente no ensino superior. Reformas como o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), que introduziu princípios gerenciais neoliberais, e a LDB/1996, que flexibilizou a criação de IES privadas, contribuíram para a privatização acelerada do setor. Essas transformações, apoiadas por recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, e pela posterior criação de programas como o PROUNI e a expansão do FIES, consolidaram um cenário em que a lógica mercantil assume centralidade (Chaves, 2009).

Esse processo tem como base legal a LDB que, conforme aponta Azevedo (2010, p. 78), "vem sofrendo adaptações progressivas para se alinhar às demandas do modelo neoliberal, priorizando a inserção do setor privado no espaço educacional público". Tais mudanças têm sido decisivas para o crescimento expressivo do ensino superior privado, configurando um ambiente onde fusões, aquisições de pequenas instituições e a abertura de capital em bolsas de valores tornam-se práticas comuns. Esse movimento contribui para a formação de oligopólios, em que grandes conglomerados controlam a maior parte da oferta educacional (Chaves, 2009).

Segundo Silva (2012, p. 45), "a mercantilização da educação brasileira não é apenas uma consequência de políticas nacionais, mas parte de um projeto global de reorganização do capital, onde o conhecimento é tratado como um produto a ser vendido no mercado". Segundo este autor uma análise de documentos oficiais do MEC e do INEP confirma o viés privatista e mercadológico dessas medidas, reforçando o domínio do setor privado no ensino superior e alinhando a educação brasileira aos interesses do capital globalizado.

Esse novo modelo organizacional da educação superior é inegavelmente guiado pela lógica do valor econômico e do marketing, sustentado por princípios neoliberais como flexibilidade, produtividade, competitividade e racionalidade (Santos, 2011, p. 64). O objetivo final desse sistema é claro: transformar a educação em uma atividade lucrativa, moldando-a como um negócio, e não como um direito social fundamental. O que já está em curso nestas primeiras décadas do século XXI.

As consequências desse processo mercadológico são profundas e multifacetadas. De acordo com Lima (2012), a universidade deixa de ser um espaço de produção de conhecimento para o bem público e passa a atender primordialmente às demandas do mercado. Isso resulta em:

- a) o fortalecimento do individualismo e da competitividade entre professores e pesquisadores, minando a colaboração acadêmica;
- b) a pesquisa sendo direcionada quase exclusivamente às necessidades do setor privado, enquanto a universidade abdica da responsabilidade de definir suas próprias linhas de pesquisa alinhadas às demandas sociais;
- c) a institucionalização de políticas educacionais voltadas para o setor privado, com a criação de projetos e consultorias técnico-científicas que atendem diretamente às necessidades empresariais, frequentemente ignorando os interesses institucionais e sociais (Lima, 2012, p. 89).

Esse modelo, ao priorizar o lucro sobre a formação cidadã e a pesquisa voltada ao interesse coletivo, compromete o papel da universidade como um espaço de transformação social e democratização do conhecimento.

Assim, o PROUNI, embora represente um avanço no sentido de ampliar o acesso ao ensino superior, não escapa às limitações impostas pela lógica capitalista. A própria estrutura do programa e sua interação com as instituições privadas refletem uma adaptação às exigências do mercado, onde a educação é tratada como uma mercadoria a ser comercializada, em vez de um direito universal que promova a transformação social.

A mercantilização, portanto, não apenas redefine os objetivos do ensino superior, mas também reforça desigualdades preexistentes. A classe trabalhadora, mesmo com acesso ampliado, encontra-se diante de um sistema educacional que não está orientado para sua plena

emancipação, mas sim para atender às demandas do mercado. Isso reafirma os desafios previamente discutidos relacionados à permanência e à escolha de cursos no PROUNI, agora sob a lente das transformações mais amplas que vêm moldando a educação superior no Brasil.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa analisou o Programa Universidade para Todos (PROUNI), instituído em 2004, investigando sua contribuição para a mercantilização da educação superior no Brasil e seus impactos na formação docente. Os objetivos específicos envolveram a identificação dos mecanismos estatais e empresariais que estruturaram o PROUNI, a avaliação de sua relevância para a classe trabalhadora, a análise do papel do Estado em políticas educacionais apresentadas como democratizantes e a investigação dos efeitos do programa na qualidade da formação de professores.

A análise documental, fundamentada em Marx (1867, 2006), Engels (1984), Mészáros (2009), Chauí (1999), Leher (2010), e Bertoldo (2009), revelou que o PROUNI opera como um mecanismo de mercantilização ao canalizar recursos públicos para instituições privadas por meio de isenções fiscais, favorecendo a formação de oligopólios educacionais. Dados do INEP (2022) e do MEC (2023) mostram que conglomerados como Kroton e Anhanguera concentram 23% das matrículas totais, priorizando cursos de baixo custo, como licenciaturas EaD, que representaram 74,2% dos ingressantes em 2023 (INEP, 2024). Essa dinâmica, conforme Chauí (1999, p. 56), reflete a lógica neoliberal de subordinação da educação ao lucro, em detrimento da qualidade e da função social da universidade.

Para a classe trabalhadora, o PROUNI ampliou o acesso, beneficiando mais de 2,5 milhões de estudantes até 2020, majoritariamente de baixa renda (MEC, 2020). Contudo, a evasão de 30% entre 2015 e 2020 (Teixeira, 2015) e a concentração de bolsas em cursos menos prestigiados, como tecnólogos e licenciaturas EaD, evidenciam limitações na promoção de equidade. A burocracia, a baixa qualidade de algumas IES privadas e a ausência de suporte financeiro para despesas como transporte e material didático, conforme Corbucci (2014, p. 67), comprometem a permanência e a mobilidade social dos bolsistas. A precariedade da formação básica de estudantes oriundos de escolas públicas, reflexo das desigualdades estruturais do sistema educacional, reduz sua capacidade de disputar vagas em cursos altamente competitivos, como Medicina, limitando o impacto transformador do programa (Oliveira, 2019). Essa realidade reforça a crítica de Costa (2011, p. 180) de que o Prouni, ao operar dentro de um sistema mercadológico, perpetua desigualdades de classe.

Na formação docente, o PROUNI intensifica a precarização, especialmente nas licenciaturas EaD, que concentram 41,3% das matrículas em Pedagogia (INEP, 2024). Currículos simplificados, baixa interação pedagógica e ausência de práticas como estágios supervisionados, conforme criticado por Saviani (2008, p. 17) e Freire (1996, p. 45), resultam

em professores menos preparados, com impactos negativos na educação básica. A qualidade da formação em IES privadas é frequentemente comprometida por infraestrutura precária e corpo docente menos qualificado, com apenas 31,2% dos professores possuindo doutorado, contra 66,8% nas públicas (INEP, 2024). Essa disparidade, conforme Sampaio (2017, p. 89), reflete a priorização de lucros por muitas IES privadas, que oferecem cursos com recursos limitados, comprometendo a formação dos bolsistas. Como argumenta Leher (2010, p. 867), a priorização de cursos EaD reflete a lógica de mercado, que maximiza o retorno financeiro em detrimento da formação crítica.

O papel do Estado, analisado à luz da CF/1988 (art. 205) e da LDB/1996 (art. 43), revela uma contradição: enquanto a legislação consagra a educação como direito universal, políticas como o PROUNI favorecem a privatização, desobrigando o Estado de investir em IES públicas. A influência de organismos internacionais, como o Banco Mundial, consolida a educação como mercadoria, alinhando-a aos interesses do capital global (Machado, 2004, p. 148). Essa dinâmica, conforme Mészáros (2009, p. 123), reflete a subordinação do Estado aos imperativos do capital, mantendo as desigualdades estruturais.

O estudo demonstra que o PROUNI, ao priorizar o setor privado, reforça a mercantilização da educação superior, limitando seu potencial emancipatório. Para superar essas contradições, é necessário reorientar as políticas educacionais em direção a um modelo que priorize o investimento em IES públicas, conforme defendido por Santos (2011, p. 64). A ampliação de bolsas em cursos de maior prestígio, como Medicina, que representam menos de 5% das vagas (INEP, 2023), e a melhoria da infraestrutura das IES privadas participantes são medidas urgentes. Além disso, a formação docente exige uma reformulação profunda, com ênfase em práticas presenciais e currículos que promovam a reflexão crítica, alinhados aos princípios de Freire (1996).

A análise dialética revela que o PROUNI, inserido no contexto neoliberal, não supera as contradições inerentes ao capitalismo, como a exploração da classe trabalhadora e a alienação no processo educativo (Marx, 2004, p. 94). Assim, a verdadeira democratização do ensino superior exige a transformação das relações de produção, com o Estado assumindo seu papel de garantidor do direito à educação, em vez de delegá-lo ao mercado. Este trabalho, portanto, não apenas critica o modelo atual, mas aponta para a necessidade de uma educação superior que seja, de fato, um instrumento de transformação social, em consonância com as potencialidades de superação das contradições capitalistas identificadas por Netto (2011, p. 27).

Em síntese evidencia-se que o PROUNI como uma política pública que, embora amplie o acesso, opera dentro de uma lógica capitalista que perpetua as desigualdades sociais e

econômicas. Suas limitações incluem a ausência de dados primários e a dependência de informações secundárias, com lacunas após 2022. Pela limitação do tempo desta pesquisa não foi possível aprofundamentos nos casos de acompanhamentos dos bolsistas egressos do PROUNI e análises comparativas entre IES públicas e privadas, bem como a investigação dos impactos efetivos deste programa na educação básica, no caso dos formandos em pedagogia beneficiados pelo programa. Será que podemos ignorar, contudo, a persistência alarmante de bolsas ociosas no PROUNI e no Pé de Meia, programas que, apesar de suas promessas democráticas, falham em assegurar a permanência dos alunos? Essa repetição de entraves não apenas questiona a eficácia dessas iniciativas, mas me leva a provocar: até quando aceitaremos que tais políticas, sem uma revisão profunda e urgente, continuem a comprometer um acesso equitativo e sustentável ao ensino superior e à formação docente? Reflexionar sobre isso é um chamado a todos nós.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICA

- ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 82, n. 200/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- ALMEIDA, J. *A política de assistência estudantil e suas interfaces com o Prouni*. São Paulo: Educação Contemporânea, 2021.
- AZEVEDO, J. M. *A educação superior no Brasil e as demandas do modelo neoliberal*. São Paulo: Cortez, 2010.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.
- BERTOLDO, E. Trabalho, educação e crise do capital: a mercantilização da educação. In: PINTO, Anamelea de Campos; COSTA, Cleide Jane de Sá Araújo; HADDAD, Lenira (org.). *Formação do pesquisador em educação: questões contemporâneas*. Maceió: EDUFAL, 2007. p. 101-120.
- BERTOLDO, R. *A mercadoria e suas implicações sociais no capitalismo*. Porto Alegre: Crítica, 2007.
- _____. *Educação e trabalho na perspectiva marxiana*. São Paulo: Social, 2009.
- _____. Neoliberalismo e educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 104, p. 737-756, set./dez. 2008.
- BOULOS JUNIOR, Alfredo. *História: sociedade e cidadania: 9º ano*. São Paulo: FTD, 2009.
- BOURDIEU, P. *A produção social da cultura, do conhecimento e da informação*. Organização de Regina Maria Marteleto e Ricardo Medeiros Pimenta. Rio de Janeiro: Garamond, 2017.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. *Lei nº 164, de 15 de outubro de 1846*. Regulamenta as Escolas Normais em algumas províncias. *Coleção de Leis do Império do Brasil*, Rio de Janeiro, 1846.

BRASIL. *Decreto nº 14.343, de 7 de setembro de 1920*. Cria a Universidade do Rio de Janeiro. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 7 set. 1920.

BRASIL. *Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931*. Dispõe sobre a organização do ensino secundário e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 11 abr. 1931.

BRASIL. *Lei nº 452, de 5 de julho de 1937*. Organiza a Universidade do Brasil. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 10 jul. 1937. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1930-1939/lei-452-5-julho-1937-398060-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 28 dez. 2024.

BRASIL. *Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961*. Fixa as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 dez. 1961.

BRASIL. *Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968*. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 29 nov. 1968.

BRASIL. *Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Altera a Constituição de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 out. 1969.

BRASIL. *Resolução nº 8, de 2 de setembro de 1981*. Fixa normas para renovação periódica do reconhecimento concedido às universidades e aos estabelecimentos isolados de ensino para ministrar cursos superiores de graduação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 set. 1981.

BRASIL. *Resolução nº 3, de 28 de fevereiro de 1983*. Dispõe sobre autorização e reconhecimento de universidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 mar. 1983.

BRASIL. *Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.159, de 24 de novembro de 1995*. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 nov. 1995.

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

BRASIL. *Medida Provisória nº 1.827-1, de 24 de junho de 1999*. Institui o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jun. 1999.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRASIL. *Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004*. Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 2004.

BRASIL. *Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005*. Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 jan. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. *Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005*. Regulamenta dispositivos da Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jul. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5493.htm. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. *Lei nº 8.035, de 20 de junho de 2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) para o decênio 2011-2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2010.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRASIL. *Projeto de Lei nº 1.234/2023*. Institui o Programa Pé de Meia. Câmara dos Deputados, Brasília.

BRASIL DE FATO. Figueiredo defende ProUni para IES reprovadas pelo Enade. *Brasil de Fato*, São Paulo, 10 fev. 2007. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2007/02/10/figueiredo-defende-prouni-para-ies-reprovadas-pelo-enade>. Acesso em: 21 dez. 2024.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. São Paulo: Editora 34, 1996.

CANDAU, V. M. F. Universidade e formação de professores: que rumos tomar? In: CANDAU, Vera Maria Ferrão (org.). *Magistério, construção cotidiana*. Petrópolis: Vozes, 1997. p. 109-123.

CARVALHO, C. H. A. de. O ProUni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, set./dez. 2006.

CARVALHO, M. P. de. O ProUni e a democratização do ensino superior: limites e possibilidades. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 33, p. 94-105, set./dez. 2006.

CASTRO, J. A. de; CORBUCCI, P. R. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. *Políticas Sociais*, Brasília, n. 8, p. 148-153, fev. 2004.

CATANI, A. M; OLIVEIRA, J. F. de; GILIOLI, R. de S. A política de expansão da educação superior no Brasil: o caso do Prouni. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 979-1000, jan./abr. 2006.

CHAUÍ, M. *Universidade e crise do capital*. São Paulo: Cortez, 1999.

CHAVES, V. L. J. Crise e privatização da universidade pública: de Fernando Henrique a Lula da Silva. *Universidade e Sociedade*, Brasília, v. 16, n. 38, p. 12-25, jun. 2006.

_____. A mercantilização da educação superior no Brasil: o papel dos organismos internacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 108, p. 717-738, set./dez. 2009.

CHAVES, V. L. J; LIMA, R. N.; MEDEIROS, L. M. Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso a Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. In: BITTAR, Mariluce;

OLIVEIRA, João Ferreira; MOROSINI, Marília (org.). *Educação superior no Brasil: 10 anos pós-LDB*. Brasília: INEP, 2008. p. 45-67.

CHAVES, V. L. J. Políticas públicas de expansão do ensino superior no Brasil pós-LDB: novas configurações da privatização. In: PINHEIRO, Antônio Carlos Ferreira; ANANIAS, Mauricéia (org.). *Educação, Direitos Humanos e Inclusão: histórias, memórias e políticas educacionais*. João Pessoa: Universitária da UFPB, 2009. p. 89-110.

CHIZZOTTI, A. *Pesquisa em ciências humanas e sociais*. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

CORBUCCI, P. R. *Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades*. Brasília: IPEA, 2014.

COSTA, A. de M. *A mercantilização da educação superior no Brasil: crítica marxista ao Prouni*. 2011. 180 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2011.

COSTA, A. *Educação e mercado: as políticas públicas na formação de mão de obra no Brasil*. São Paulo: Nova Perspectiva, 2020.

COSTA, A. B. *Educação superior e mercado: a lógica capitalista no ensino privado*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CRUZ, A. G. da; PAULA, M. de F. C. de. Capital e poder a serviço da globalização: os oligopólios da educação superior privada no Brasil. *Avaliação*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 235-253, maio/ago. 2018.

CURY, C. R. J. A educação e a primeira constituição republicana. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 39-56.

CRUZ, A. G. da; PAULA, M. de F. C. de. Capital e poder a serviço da globalização: os oligopólios da educação superior privada no Brasil. *Avaliação*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 235-253, maio/ago. 2018.

DALLARI, D. de A. *Elementos de teoria geral do estado*. 32. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

DIAS, R. O. *A cidadania no Brasil: o longo caminho*. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 1997.

DOURADO, L. Reforma da universidade ou referendo das políticas e gestão da educação superior do governo FHC? *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 13-37, set./dez. 2002.

ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. 9. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FACHIN, O. *Fundamentos de metodologia*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FÁVERO, M. de L. A. *Universidade Brasil: das origens à construção*. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2010.

FERNANDES, F. *A educação como privilégio de classe*. São Paulo: Cortez, 1975.

_____. *O desafio educacional*. São Paulo: Cortez, 1989.

FERNANDES, L. S. L. *O Programa Universidade para Todos (Prouni): desafios e impasses para a democratização do ensino superior no município de Imperatriz – MA*. 2022. 150 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2022.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, L.C. de. *Crítica da organização do trabalho pedagógico e da didática*. Campinas: Papirus, 1995.

FRIGOTTO, G. *Educação e a crise do capitalismo real*. São Paulo: Cortez, 1998.

GATTI, B. A; NUNES, M. M. R. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 21, n. 46, p. 7-34, jan./abr. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWFL6t9KTdgwpvM/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

G1. Cursos reprovados no Enade oferecem bolsas do ProUni. *G1*, São Paulo, 24 out. 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL80911-5604,00-CURSOS+REPROVADOS+NO+ENADE+OFERECEM+BOLSAS+DO+PROUNI.html>. Acesso em: 21 dez. 2024.

G1. Em 2007, ProUni contemplou IES com os piores desempenhos no Enade. *G1*, São Paulo, 14 jan. 2007. Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2007/01/em-2007-prouni-contempla-ies-com-piores-desempenhos-no-enade.html>. Acesso em: 21 dez. 2024.

GOMES, Â. M. de C. Estado, mercado e educação superior no Brasil: um modelo analítico. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 84, p. 917-939, set./dez. 2003.

_____. Educação superior no Brasil: da reforma de 1968 à LDB de 1996. *Revista de Educação PUC-Campinas*, Campinas, n. 15, p. 45-60, jan./jun. 2010.

GOMES, C. A. A mercantilização da educação superior no Brasil: desafios e perspectivas. *Educação em Debate*, Fortaleza, v. 32, n. 58, p. 123-140, jan./jun. 2010.

GRAMSCI, A. *Cadernos do cárcere*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. Tradução de Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

HOBBS, T. *Leviatã*. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

HORTA, J. S. B. A educação no Congresso: constituinte de 1966-67. In: FÁVERO, Osmar (org.). *A educação nas constituintes brasileiras: 1823-1988*. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 125-146.

IANNI, O. *A sociedade global*. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

INEP. *Censo da Educação Superior 2020*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. *Censo da Educação Superior 2022*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. *Censo Escolar 2023*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/>. Acesso em: 3 ago. 2025.

JESSOP, . *State power: a strategic-relational approach*. Cambridge: Polity Press, 2007.

LEHER, R. *Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para alívio da pobreza*. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

_____. Para silenciar os campi. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 867-891, out./dez. 2004. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 1 out. 2022.

_____. Educação no Brasil: o balanço da mercantilização. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 805-826, jul./set. 2010.

LIMA, K. R. de. *Universidade e mercado: a mercantilização do conhecimento*. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, L. C. *Educação e mercado: a universidade na lógica do neoliberalismo*. Porto Alegre: Sul, 2012.

LIMA, R; SOUZA, T. Desigualdades digitais e o acesso ao ensino superior no Brasil. *Revista Brasileira de Políticas Públicas*, Brasília, v. 12, n. 3, p. 45-62, set./dez. 2019.

MACENO, S. *Estado e educação: os reflexos do neoliberalismo no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2011.

MACHADO, A. *A influência do Banco Mundial na educação brasileira: privatização e descentralização*. São Paulo: ABC, 2004.

MARX, K. *A ideologia alemã*. São Paulo: Hucitec, 1979.

_____. *O capital: crítica da economia política*. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2013.

_____. *Manuscritos econômico-filosóficos*. 4. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

MARX, K; ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Boitempo, 2008.

MCLEAN, I; MCMILLAN, A. *The concise Oxford dictionary of politics*. 2. ed. Oxford: Oxford University Press, 2003.

MEDICI, E. G. *O jogo da verdade*. Brasília: Imprensa Nacional, 1970.

MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MEC e Inep divulgam resultado do Censo Superior 2023. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/outubro/mec-e-inep-divulgam-resultado-do-censo-superior-2023>. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. *Instituições do Sudeste têm 42,8% das bolsas do Prouni*. Brasília: MEC, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/janeiro/instituicoes-do-sudeste-tem-42-8-das-bolsas-do-prouni>. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. *Regulamentação do Prouni e adesão das IES*. Brasília: MEC, 2005.

_____. *Relatório de adesão das IES ao Prouni*. Brasília: MEC, 2006.

_____. *Relatório de Formação Docente no Ensino Superior*. Brasília: MEC, 2021.

_____. *Relatório de Gestão do Prouni 2004-2020*. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/programas/programa-universidade-para-todos>. Acesso em: 21 dez. 2024.

MOURA, D. M. de. Políticas públicas educacionais Prouni e Fies: democratização do acesso ao ensino superior. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2014. Anais... [S.l.]: [s.n.], 2014.

NETTO, J. P. *Introdução ao estudo do método de Marx*. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

NOGUEIRA, J. A; RAMOS, P. H. Os desafios do financiamento da educação superior no Brasil: uma análise das políticas públicas. *Educação em Questão*, Natal, v. 32, n. 2, p. 120-137, jul./dez. 2019.

OCDE. *Education at a Glance 2023: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing, 2023.

OLIVEIRA, M. R. *Políticas públicas e a expansão do ensino privado*. Brasília: Liber, 2010.

OLIVEIRA, J. F. de. *Educação e exclusão social: um estudo sobre o ensino superior no Brasil*. Rio de Janeiro: Universitária, 2019.

Oliveira, R. . *Desafios de Permanência no Ensino Superior: Uma Análise do Pé de Meia e PROUNI*. Revista de Políticas Educacionais, 30(2), 45-60, 2024.

PAULA, M. de F. C. de. A perda da identidade e da autonomia da universidade brasileira no contexto do neoliberalismo. *Avaliação*, Campinas, v. 8, n. 4, p. 53-67, out./dez. 2003.

PILETTI, N. *Sociologia da educação*. São Paulo: Ática, 1997.

POULANTZAS, N. *O Estado, o poder, o socialismo*. Tradução de Anita Waingort Novais. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. *Renúncias fiscais*. Brasília: Controladoria-Geral da União, 2024. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/renuncias>. Acesso em: 21 dez. 2024.

ROCHA, A. R. M. e. *Programa Universidade para Todos – Prouni e a pseudo-democratização na contra-reforma da educação superior no Brasil*. 2009. 222 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2009.

ROMANELLI, O. de O.. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 1991.

ROUSSEAU, J. *Do contrato social*. Tradução de Lourdes Santos Machado. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1943.

SAMPAIO, H. Mercantilização da educação superior no Brasil: novos e velhos atores. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 1105-1123, abr./jun. 2011.

_____. Qualidade do ensino superior privado no Brasil: o impacto do Prouni. *Educação em Questão*, Natal, v. 55, n. 61, p. 85-100, jan./jun. 2017.

SANTOS, B. de S. *A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade*. São Paulo: Cortez, 2011.

SANTOS, J. R. Educação superior no Brasil: desafios e perspectivas no século XXI. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 41, n. 150, p. 123-138, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/N57prLgWWFL6t9KTdgwpvM/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

SANTOS, L. *A lógica do mercado e o ensino superior: impactos e desafios das políticas educacionais*. Brasília: Federal, 2019.

SAVIANI, Dermeval. *Ensino público e algumas falas sobre universidade*. São Paulo: Cortez, 1991.

_____. *A nova lei de educação: LDB – trajetórias, limites e perspectivas*. Campinas: Autores Associados, 1997.

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 39, p. 338-351, set./dez. 2008.

SEMASP. Prof. Hermes Ferreira Figueiredo morre em São Paulo. *Semesp*, São Paulo, 26 abr. 2021. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/semesp/2021/04/26/prof-hermes-ferreira-figueiredo-morre-em-sao-paulo/>. Acesso em: 21 dez. 2024.

SEVERINO, A. J. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Cortez, 2013.

SGUISSARDI, V. Do jeito que o Banco Mundial gosta: assim é a universidade brasileira da modernização conservadora. *Caros Amigos*, São Paulo, v. 10, n. 12, p. 42-45, dez. 2000.

SILVA, J. *Análise crítica das políticas educacionais no Brasil: o caso do Prouni*. São Paulo: Acadêmica, 2021.

SILVA, M. *Educação e desigualdade social: o impacto das políticas públicas no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Acadêmica, 2021.

SILVA, R. T. da. *Classe trabalhadora e educação superior: desafios para a permanência*. São Paulo: Cortez, 2021.

SOARES, L. Educação e mercado: a mercantilização do ensino no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 45-60, jan./abr. 1996.

SOARES, R. D. *A concepção gramsciana do Estado e o debate sobre a escola*. 1992. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1992.

SOUZA, A. *Políticas públicas e a democratização do ensino superior: desafios e contradições*. Brasília: Federal, 2020.

SOUZA, R. A. Educação e neoliberalismo no Brasil: a mercantilização do ensino. *Educação & Realidade*, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 95-110, jul./dez. 1988.

TANURI, L. M. História da formação de professores no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 61-78, maio/ago. 2000.

TEIXEIRA, E. M. de S. F. Análise do Prouni como política pública afirmativa. *Revista Jurídica*, Brasília, v. 4, n. 41, p. 176-206, jul./dez. 2015.

UNESCO. *Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe*. Cartagena: IESALC-UNESCO, 2008.

_____. *Declaração Mundial sobre Educação Superior no Século XXI: visão e ação*. Paris: UNESCO, 1998.

VELLOSO, J. Políticas do MEC e recursos para o ensino no Governo Collor. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 42, p. 256-267, ago. 1992.

VERMELHO. Brasil deixará de arrecadar R\$ 641 bilhões em 2023 com renúncias fiscais. *Vermelho*, São Paulo, 31 maio 2023. Disponível em: <https://vermelho.org.br/2023/05/31/brasil-deixara-de-arrecadar-r-641-bilhoes-em-2023-com-renuncias-fiscais>. Acesso em: 21 dez. 2024.

_____. Renúncias fiscais e seus impactos na educação superior no Brasil. *Brasil de Fato*, São Paulo, 12 nov. 2024. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2024/11/12/renuncias-fiscais-e-seus-impactos-na-educacao-superior-no-brasil>. Acesso em: 21 dez. 2024.

WEBER, M. *Economia e sociedade*. 4. ed. Brasília: UnB, 1996.