

## A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO COM FINS LUCRATIVOS NO BRASIL: DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 ATÉ MEADOS DOS ANOS DE 2010

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA

Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS), Campo Grande, Mato  
Grosso do Sul, Brasil

---

**RESUMO:** O artigo tem como objetivo principal analisar alguns dos textos legislativos que incentivaram a expansão do ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988 até meados dos anos de 2010. A análise textual foi feita por meio da abordagem qualitativa, com a seleção de livros, de teses acadêmicas, de artigos publicados em periódicos, da legislação pertinente à discussão e de alguns dados estatísticos. Dessa forma, foi possível observar o destacado crescimento das Instituições de Ensino Superior Privadas Lucrativas num curto espaço de tempo, sobretudo por meio do forte papel do Estado e do Fundo Público.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação. Políticas Educacionais. Ensino Superior Privado. Lucro.

---

### INTRODUÇÃO

O objetivo principal deste artigo consiste na investigação do processo por meio do qual uma extensa legislação, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) até a primeira metade dos anos de 2010, incentivou a expansão do ensino superior privado com finalidades lucrativas no Brasil.

Para viabilizar o objetivo principal, foi selecionada uma série de normas constitucionais e infraconstitucionais no intuito de verificar o papel das instituições estatais nesse processo, sem, contudo, querer dar conta da análise de todas as referências legislativas pertinentes à discussão.

Nos anos de 1980 e na primeira metade da década de 1990, o ensino superior no país, tanto no setor público quanto no setor privado, esteve imerso num processo de estagnação. Mas a partir da segunda metade desse último decênio, com o importante apoio do Estado e em meio às fortes demandas políticas, econômicas, sociais e culturais para o acesso a esse nível de ensino, o segmento particular iniciou um processo de expansão que chamou a atenção, inclusive em nível internacional.

O Estado continuou como o principal agente para a regulação, supervisão e fiscalização do ensino superior no Brasil, que receberam maior complexidade, particularmente depois dos anos 2000, ao estabelecer os critérios centrais e os parâmetros para a determinação do que se tem considerado como qualidade, não só para esse nível de ensino, mas para o processo educacional como um todo.

Com o cenário que foi estabelecido para o ensino superior do setor privado, em especial no segmento particular, consolidou-se a formação de poucas grandes empresas que têm como uma de suas estratégias referentes à nova gestão corporativa a comercialização de parte de suas ações na bolsa de valores, a exemplo do que tem acontecido com a Kroton, Estácio, Anima e Ser.

Ainda que o interesse sobre o tema da pesquisa tenha crescido nos últimos anos, há a necessidade de novos trabalhos que abordem a questão. Para este texto, optou-se pela análise qualitativa sobre o objeto da pesquisa por meio da consulta de livros, teses acadêmicas, artigos científicos e da legislação pertinente à problemática do estudo, além de dados estatísticos fornecidos por instituições públicas.

Fora esta introdução, mais três partes compõem o texto. A primeira trata de um conjunto de normas legislativas que, conforme se defende aqui, ajudaram a criar as condições para o destacado crescimento do ensino superior com finalidades lucrativas no país; em seguida, alguns dados mostram como se deu essa ampliação e, por fim, as considerações finais apresentam alguns dos principais resultados do trabalho.

#### O AMPARO LEGAL PARA A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO NO BRASIL DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A CF/1988, em seu artigo 209, incisos I e II, determinou que o ensino fosse livre à iniciativa privada desde que cumpridas as normas gerais da educação, bem como fossem atendidos os critérios para a autorização e avaliação, mediante um padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Público (inciso VII, art. 206) ao demonstrar a não exclusividade do Estado para a prestação dos serviços educacionais.

Pelo menos na área educacional não há uma irrestrita possibilidade de atuação para a iniciativa privada, em virtude das diferentes formas de intervenção do Poder Público, o que corrobora o controle imposto pelo parágrafo único do artigo 170 da CF/1988, quando estabelece que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei” (BRASIL, 1988, p. 127).

Em instituições privadas de ensino o Estado pode inclusive controlar o preço das mensalidades escolares para não permitir que uma ou algumas empresas dominem o mercado, diminuindo ou eliminando a concorrência, o que levaria à concentração restrita dos lucros (§ 4º, inciso V, art. 173 da CF/1988).

O fato de uma Instituição de Ensino Superior (IES), tanto no setor público quanto no setor privado, poder ser criada mediante um simples ato de autorização, faz com que as mesmas não demandem “contratos de concessão ou permissão e, conseqüentemente, dispensam a licitação e a lei instituidora que, em regra, outorga o regime e as qualificações

COSTA, F. L. O.

do serviço público, em conformidade com o parágrafo único, do art. 175 CR/88” (GOMES, 2009, p. 279).

No inciso III, artigo 206 da CF/1988, reforçou-se a coexistência do ensino entre as instituições do setor público e do setor privado mediante o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas. Segundo Neves (2002), a possibilidade de o Estado deter ou não a exclusividade da prestação dos serviços educacionais, que abre margem para o exercício das atividades no setor privado, vai ao encontro das reformas (neoliberais) das instituições estatais que se seguiram desde a década de 1990 no Brasil, as quais buscaram reduzir a participação estatal, sobretudo por meio das privatizações e da redução dos gastos financeiros, em diversos segmentos do espaço público.

Quanto ao financiamento da educação com os recursos públicos, segundo a CF/1988, eles deverão ser alocados em escolas do setor público, mas também poderão ser direcionados a instituições do setor privado, como as comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que sem finalidades lucrativas e com a aplicação de seus excedentes financeiros na educação, além de direcionar seu patrimônio a outras escolas com a mesma categoria administrativa, ou ao Poder Público, caso venham a encerrar suas atividades (incisos I e II do art. 213). Ainda de acordo com o § 2º do artigo citado acima, os recursos públicos para as atividades universitárias de pesquisa e extensão podem ser alocados tanto no setor público quanto no setor privado.

No final dos anos de 1980 e na primeira metade da década de 1990, houve um importante crescimento no número de universidades, com a transformação de escolas isoladas e de federações de escolas, sobretudo no setor privado, impulsionado pela busca de uma autonomia que lhes permitisse maior liberdade para a criação de novos cursos e a expansão no número de vagas, sem que houvesse a necessidade de permissão do Conselho Federal de Educação (CFE), em meio à baixa demanda pelo ensino superior no período.

Com os governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC – 1995/2002) foi impulsionada a expansão do ensino superior no setor privado, principalmente no que diz respeito ao número de instituições, vagas e cursos. Depois da extinção do CFE e a atribuição de maiores poderes ao Ministério da Educação e do Desporto (MEC), esse nível de ensino teria como algumas de suas principais funções: 1) a contribuição para a melhoria da educação no país, inclusive com a criação de um sistema para a avaliação da qualidade; 2) expansão da oferta, em virtude dos baixos índices de acesso; 3) incentivo e promoção de uma melhor formação humana, segundo os critérios produtivistas e competitivos do sistema capitalista.

Na Lei nº 9.131/1995, acrescentou-se mais quatro artigos por meio da Lei nº 9.870, em 1999, que trataram do ensino superior no setor privado. Pelo artigo 7º A, as mantenedoras das IES, pessoas jurídicas de direito privado, poderiam vir a assumir as formas de direito civil ou comercial e, se estabelecidas como fundações, teriam de ser dirigidas pelo que constou no artigo 24 do Código Civil Brasileiro. No último artigo, 7º D, determinou-se que as mantenedoras das IES com fins lucrativos estavam incumbidas de produzir demonstrações financeiras, para cada exercício social, atestadas por profissionais competentes.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB/1996) foi um importante marco legal para o incentivo ao forte crescimento do ensino superior no setor privado com finalidades lucrativas a partir desse período. Apesar da ambiguidade conceitual, em

consonância com o artigo 209 da CF/1988, o ensino é livre (dentro de uma liberdade restrita) à iniciativa privada, desde que cumpridas as determinações normativas da educação nacional e para o sistema de ensino, a autorização para o funcionamento e a avaliação colocadas pelo Poder Público; bem como a capacidade de autofinanciamento (com exceção do que expressou o artigo 213 da CF/1988).

A classificação das instituições de ensino ocorreu de acordo com duas categorias administrativas: 1) as públicas, que são criadas ou incorporadas, assim como mantidas e administradas pelo Poder Público (federal, estadual ou municipal), sob a forma de autarquias ou de fundações e 2) privadas, mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, com recursos financeiros e proprietária do patrimônio, conhecidas como mantenedoras, junto com outra pessoa jurídica que chega a prestar os serviços materiais e humanos em suas instalações, denominadas mantidas. No nível superior, em ambos os setores, o ensino deve conter diversos graus de abrangência ou especialização (arts. 19 e 45 da LDB/1996).

No setor privado, as IES são classificadas em: particulares, aquelas criadas e mantidas por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas de direito privado, desde que não se enquadrem na categoria sem fins lucrativos; comunitárias, aquelas criadas por pessoas jurídicas, sem fins lucrativos (inclusive cooperativas educacionais), e que tenham em sua mantenedora representantes da comunidade; confessionais, aquelas criadas por pessoas físicas ou por pessoas jurídicas, sem fins lucrativos, que atendam a uma orientação confessional; e filantrópicas, conforme o artigo 20 da LDB (BRASIL, 1996).

Ao permitir o funcionamento legal, pela primeira vez, de IES particulares com finalidades lucrativas, Chaves (2010) destacou a contribuição da LDB/1996 para o incentivo à mercantilização do ensino superior no país, e Neves (2002, p. 139) classificou os empresários do setor como a “nova burguesia de serviços educacionais”.

O Brasil claramente estimulou, por meios legais e regulamentações, a constituição de um setor educacional com fins lucrativos, fazendo do país um caso desviante das tendências mundiais ainda hoje dominantes. Em geral, em países nos quais existe um denso componente privado, a educação superior com finalidade lucrativa é tolerada, mas não se registram políticas públicas, como a brasileira, de incentivo à mercantilização do setor. A natureza essencialmente privada da educação superior brasileira, independentemente da finalidade lucrativa, já fazia do Brasil, ao lado do Chile, das Filipinas e do Japão, um país diferente dos demais (NUNES, 2007, p. 122).

O credenciamento das IES, a autorização e o reconhecimento de cursos começaram a ter prazo específico, o que não ocorria anteriormente, e sua renovação deve passar por um processo avaliativo, de responsabilidade da União ou dos demais entes federados, desde que mantenham suas respectivas instituições.

Caso sejam apresentados problemas na avaliação, impõe-se um prazo para a busca de soluções e, se não forem sanados, depois de feita a reavaliação, podem ser desativados os cursos, suspensa temporariamente a autonomia da instituição (para as

COSTA, F. L. O.

universidades ou os centros universitários) ou até mesmo ocorrer seu descredenciamento (art. 46 da LDB/1996).

O ensino a distância na LDB/1996 passou a receber o incentivo do Poder Público (em todos os níveis e modalidades de ensino), assim como o ensino continuado. Coube à União o credenciamento e a regulamentação dos requisitos para os exames e registros dos diplomas associados aos cursos (art. 80).

Já as normas para a produção, o controle, a avaliação e autorização dos programas de ensino a distância ficaram a cargo dos respectivos sistemas de ensino, de forma que se estabeleceu a possibilidade de cooperação entre eles.

Para Ranieri (2000), a colocação das IES do setor privado no sistema federal de ensino (art. 16 da LDB/1996), cuja consequência resulta nos mecanismos de regulação aos quais estão submetidas pelo Poder Público, constitui-se em ação que fere as determinações constitucionais e que visa ao maior poder de centralização da União em detrimento dos mecanismos de cooperação entre os entes federados.

Isto é, o que a autora ressalta é a ampliação do exercício de livre iniciativa ao setor privado, sem as restrições impostas para a educação, que, por sua vez, se chocam com as determinações constitucionais referentes ao setor privado como um todo e que, dessa forma, faz com que se tornem inconstitucionais na análise jurídica.

Tanto o ensino a distância quanto o sequencial, nas observações de Mancebo (2010), objetivaram atender às exigências dos mercados de trabalho no sentido de contribuir para sua precarização e desregulamentação, pois oferecem uma formação de baixa qualidade e geralmente não incentivam o processo de despertar crítico nas consciências dos indivíduos.

Para autores como Camargo e Maués (2008), e Catani, Oliveira e Dourado (2001), as mudanças curriculares que se iniciaram com a LDB/1996 favoreceram principalmente as IES do setor privado, tendo em vista as preocupações associadas às transformações no mundo do trabalho e à sua organização e os processos de produção em meio à inserção de novas tecnologias.

Assim, as novas diretrizes curriculares, mais econômicas e flexíveis para os cursos de graduação, teriam a função de contribuir com a possível diversificação na formação de profissionais versáteis e com habilidades competentes para o exercício das atividades trabalhistas dentro da nova ordem mundial, além de ampliarem as possibilidades para as IES organizarem suas atividades de ensino.

A partir do Decreto nº 2.207/1997, as questões associadas ao ensino superior do setor privado com fins lucrativos começaram a se tornar mais claras. As IES privadas, "a fim de ampliar os critérios objetivos para diferenciar as entidades mantenedoras, e, não mais, as instituições de ensino" (CARVALHO, 2011a, p. 181) poderiam se constituir como pessoas jurídicas de direito privado, tais como sociedades civis, religiosas, pias, morais, científicas ou literárias, associações de utilidade pública ou fundações, além de sociedades mercantis.

Os centros universitários, ao se constituírem como novidade com o Decreto nº 2.207/1997, foram classificados como IES pluricurriculares, que poderiam englobar uma ou mais áreas do conhecimento mediante a oferta do ensino com excelência e a comprovação da qualificação de seu corpo docente. No entanto, o que caracterizaria essa "excelência" não recebeu outros esclarecimentos.

Os centros universitários ainda obtiveram a autonomia (essa definida no § 2º, art. 54 da LDB/1996) para criar, organizar e extinguir cursos, vagas e programas de ensino superior em sua sede, mas sem a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão e o compromisso com a pós-graduação *stricto sensu*. Dessa forma, muitas IES poderiam gozar de várias das prerrogativas de autonomia conferidas às universidades, como a criação de cursos e oferta de vagas, mas com os dispêndios financeiros mais baixos.

As demais categorias administrativas, ou seja, as faculdades integradas, as faculdades e os institutos ou escolas superiores não gozaram de autonomia e nem receberam maiores distinções no Decreto nº 2.207/1997. Apesar de terem sido suprimidas do texto normativo, as federações de escolas ainda continuaram suas atividades.

Como destacou Carvalho (2011a), o Decreto nº 2.207/1997 e a MP nº 1.477-39/1997 receberam duras críticas das IES do setor privado, bem como de suas entidades representativas, a exemplo da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), em virtude do que consideravam como excessivas regulações impostas pelo Poder Público em suas atividades, no caso do recredenciamento e nos critérios para que as IES pudessem se constituir com finalidades não lucrativas.

Para Sampaio (2000), as IES do setor privado com fins lucrativos estariam menos sujeitas à regulação do Poder Público, quando comparadas com aquelas sem finalidades lucrativas, em razão da disposição dos mecanismos normativos.

Certas reivindicações colocadas pelas críticas das IES do setor privado e por algumas de suas entidades representativas foram atendidas quatro meses depois (mas mantendo boa parte das disposições anteriores), com a publicação do Decreto nº 2.306/1997, que revogou o Decreto nº 2.207/1997.

O Programa de Crédito Educativo (PCE), que de acordo com Carvalho (2011a, p. 985) “transferia recursos a fundo perdido às IES privadas”, foi substituído em 1999 pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). O fundo de natureza contábil foi regulamentado pela Lei nº 10.260/2001 e originalmente passou a ser destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores em IES do setor privado, desde que avaliados positivamente pelo MEC.

Em 2001 foi a vez do Decreto nº 2.306/1997, que tratou da regulamentação do sistema federal de ensino, ser revogado pelo Decreto nº 3.860/2001. Uma mudança importante associada às entidades mantenedoras das IES do setor privado com finalidades lucrativas, colocada em seu artigo 6º, foi a elaboração de demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes em cada exercício social, e não mais a elaboração e publicação certificadas por auditores independentes, com o parecer do conselho fiscal, ou de órgão equivalente – não constou também a possibilidade de submissão à auditoria pelo Poder Público quando solicitadas.

A organização acadêmica, que esteve subdividida em cinco incisos no Decreto nº 2.207/1997 e no Decreto nº 2.306/1997, passou a ter três no Decreto nº 3.860/2001 (inciso I ao III do art. 7º), sem alterar a tipologia ou natureza das IES do sistema federal de ensino. Assim, a classificação foi definida como: 1) universidades; 2) centros universitários e 3) faculdades integradas, faculdades e institutos ou escolas superiores.

COSTA, F. L. O.

As mudanças de maior destaque no Decreto nº 3.860/2001 corresponderam à avaliação dos cursos, dos programas e das IES, com a ampliação dos poderes do MEC nesse quesito, cujos processos de organização e execução passaram a ficar a cargo do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

A resolução CNE/CES nº 10/2002 dispôs sobre o credenciamento, a transferência de manutenção, os estatutos e regimentos de IES, a autorização, o reconhecimento e a renovação de reconhecimento de cursos superiores, bem como sobre as normas e os critérios para a supervisão do Sistema Federal de Educação Superior.

Com isso, as mantenedoras das IES que desejassem obter o credenciamento ou credenciamento para oferecer o ensino superior deveriam apresentar um Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), que teria de ser desenvolvido com a(s) sua(s) mantida(s) pela duração de cinco anos, como um compromisso firmado com o MEC, a fim de mostrar também seus processos de avaliações internos e garantir os padrões mínimos de qualidade exigidos.

Quando, no Decreto nº 3.860/2001, as universidades e os centros universitários ficaram impedidos de criar cursos superiores em municípios que não os de suas sedes sem a autorização do Poder Público, restringindo suas autonomias, isso fez com que houvesse a possibilidade da não ampliação dos lucros dessas instituições no setor privado com fins lucrativos.

Nesse decreto foi retirada a obrigatoriedade de se aplicar pelo menos 60% da receita das mensalidades, incluídos os encargos e benefícios sociais, com o pagamento do corpo docente e técnico-administrativo. Vale lembrar que esse índice, como constou no Decreto nº 2.306/1997, já havia sofrido redução quando comparado ao Decreto nº 2.207/1997, que, no caso, era de dois terços, não das mensalidades, mas da receita operacional das IES sem finalidades lucrativas.

Nos vetos (em número de nove) impostos pela equipe econômica do governo e assinados por FHC, cortou-se a meta que previa triplicar os gastos públicos em pesquisa científica e tecnológica durante a vigência do PNE/2001; a que determinava que a participação do setor público na oferta de vagas em cursos de graduação não deveria ser menor do que 40%, o que veio a favorecer o setor privado, que no final dos anos 2000 ofertava quase 90% de todas as vagas.

O Decreto nº 5.786/2006 suprimiu a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e extensão para os centros universitários, bem como reduziu de um terço para um quinto o corpo docente em tempo integral, mas com um terço, pelo menos, dos professores com a titulação acadêmica de mestrado ou doutorado. Com isso, diminuiu-se o compromisso com a qualidade do ensino para ajudar a garantir o *superávit* orçamentário das IES.

O PROUNI foi sancionado pela Lei nº 11.096/2005. As IES particulares do setor privado passaram a contar com a isenção de tributos, no caso o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Em relação às IES beneficentes de assistência social, elas deverão oferecer anualmente, de forma gratuita, pelo menos 20% da receita bruta em bolsas de estudos.

De acordo com Carvalho (2006), e Catani, Hey e Gilioli (2006), o discurso da democratização do acesso ao ensino superior de baixo custo com o PROUNI acabou por camuflar a pressão exercida pelo setor privado de ensino superior em virtude do elevado

número de vagas não preenchidas (a taxa foi de aproximadamente 54,4%, em 2004, e de 55,8%, em 2010, segundo dados do MEC) e da inadimplência no pagamento das mensalidades, sobretudo pelas dificuldades econômicas de arcar com essas despesas por parcela significativa da população brasileira depois do ingresso em IES privadas.

O Programa atendeu parcialmente aos interesses das associações representativas do setor privado, evidenciando suas forças políticas no cenário nacional ao garantir a manutenção, o crescimento e a mercantilização do ensino superior no setor privado, principalmente em IES de qualidade questionável. Diante das renúncias fiscais concedidas, as IES com fins lucrativos foram as principais beneficiadas com o PROUNI. Assim, houve um forte estímulo para que as entidades beneficentes transformassem sua natureza jurídica de filantrópicas para privadas com fins lucrativos.

Esse foi o caso da Estácio de Sá, uma das maiores IES privadas do país, que desde 2007 conta com seu capital aberto na BM&FBovespa, quando se permitiu a permanência do capital acumulado de isenções fiscais associado a essa instituição ao longo de sua história. Nota-se, ainda, que a gratuidade das bolsas (integrais) não corresponde mais a 20% do total de matrículas, como se determina para as filantrópicas, mas sim às normas do Programa (COSTA, 2019).

Ao parcelar a cota do pagamento do INSS patronal em 20% ao longo de cinco anos até atingir o valor integral das contribuições devidas, ou seja, em cinco anos depois da sanção da lei o PROUNI possibilitou a transferência de recursos públicos para as instituições privadas com fins lucrativos, segundo Carvalho (2006), de forma inconstitucional.

Com o Decreto nº 5.622/2005, que sofreu algumas modificações inseridas pelo Decreto nº 6.303/2007, regulamentou-se o artigo 80 da LDB/1996, que diz respeito ao ensino a distância. Essa modalidade de ensino passou por um expressivo processo de crescimento, sobretudo no setor privado com fins lucrativos, depois da primeira década do século XXI, embalada pelo discurso da ampliação da democratização para o acesso ao ensino superior, além da necessidade de crescimento para a formação de profissionais aptos ao exercício do magistério no ensino básico (ALONSO, 2010).

Já no governo Dilma, com a Lei nº 12.688/2012 (§ 2º do art. 3º), criou-se o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), que objetivou ajudar as IES do setor privado com elevados índices de endividamento, quando comparados às suas receitas, por meio da permuta desses *déficits* (em sua quase totalidade) por bolsas de estudos nos cursos de graduação, isso sem contar com as políticas do PROUNI e do FIES.

Assim, favorecendo com recursos públicos a iniciativa privada, constaram como alguns de seus objetivos, no corpo do texto legal, o resgate de créditos tributários da União e a aprovação da concessão de moratória de dívidas tributárias federais pelo prazo de 12 meses (a partir de 31 de maio de 2012), em benefício das IES com graves problemas financeiros, no intuito de reverter esse quadro. Os débitos a serem pagos pelas IES, como constou nos artigos 9º e 10º da Lei nº 12.688/2012, a partir do 13º mês, teriam o prazo total de 180 meses para sua completa quitação.

Outro mecanismo de favorecimento às IES do setor privado, por meio da alocação de recursos públicos, consistiu no Programa de Melhoria do Ensino das Institui

COSTA, F. L. O.

ções da Educação Superior, operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). No entanto, o programa também beneficiou o setor público (SÉCCA; LEAL, 2009). Em sua primeira versão, que ocorreu de 1997 a 2007, do total de R\$ 900 milhões, R\$ 650 milhões foram direcionados ao ensino superior no setor privado. Na sua segunda versão, estabeleceu-se o limite máximo de R\$ 1 milhão para a operacionalização do programa.

Depois de uma extensa legislação nos governos do Partido dos Trabalhadores, (PT) que modificou o FIES, o fundo passou a contar com algumas aberturas de crédito extraordinário por meio de legislação específica. Nos anos de 2013 e 2014, o valor total chegou a R\$ 12.047.329.999,00 (doze bilhões, quarenta e sete milhões, trezentos e vinte e nove mil e novecentos e noventa e nove reais), sem correção monetária.

Quanto ao PROUNI, o Decreto nº 8.204/2014 permitiu que as IES, com ou sem fins lucrativos, pudessem oferecer bolsas de estudos integrais e parciais adicionais em relação aos seus respectivos termos de adesão, ampliando as isenções tributárias. Adiante, os dados nos ajudam a observar melhor como se deu tal expansão.

#### A EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA EM NÚMEROS

Com o desmembramento das IES públicas em federal, estadual e municipal, bem como das privadas em particulares (com finalidade lucrativa) e comunitárias/confessionais/filantrópicas, observa-se em quais o crescimento ou a redução foram mais intensos. Para o setor público, as IES federais obtiveram a maior ampliação, principalmente de 1999 a 2004, quando alcançou aproximadamente 45%, como mostra a Tabela 1. No setor privado, as IES particulares cresceram 166,4% de 1999 a 2004 e 27% de 2004 a 2009.

**Tabela 1:** Tipos de Instituição de Educação Superior por categoria administrativa – Brasil (1999/2004/2009)

	1999		2004		2009	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
<b>Pública</b>	<b>192</b>	<b>17,50</b>	<b>224</b>	<b>11,13</b>	<b>245</b>	<b>10,59</b>
Federal	60	5,47	87	4,32	94	4,06
Estadual	72	6,56	75	3,73	84	3,63
Municipal	60	5,47	62	3,08	67	2,90
<b>Privada</b>	<b>905</b>	<b>82,50</b>	<b>1.789</b>	<b>88,87</b>	<b>2.069</b>	<b>89,41</b>
Particular	526	47,95	1.401	69,60	1.779	76,88
Comun./Confes./Filant.	379	34,55	388	19,27	290	12,53
<b>Total</b>	<b>1.097</b>	<b>100,0</b>	<b>2.013</b>	<b>100,0</b>	<b>2.314</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inep (2000, 2005, 2010).

Ao incluir os dados de organização acadêmica (universidades, centros universitários e faculdades) aos de categoria administrativa (pública ou privada), segundo a Tabela 2 (a seguir), observa-se a importante expansão das IES associada às faculdades privadas, cujo crescimento chegou a aproximadamente 78,7%, nos anos de 2001 a 2017.

**Tabela 2:** Instituições de Educação Superior, segundo a organização acadêmica e a categoria administrativa – Brasil (2001/2007/2013/2017)

	Universidades			Centros Univers.			Faculdades			CEFETs e FaT		
	Púb.	Priv.	Tot.	Púb.	Priv.	Tot.	Púb.	Priv.	Tot.	Púb.	Priv.	Tot.
2001	71	85	156	2	64	66	84	1.051	1.135	26	8	34
2007	96	87	183	4	116	120	83	1.691	1.774	66	138	204
2013	111	84	195	10	130	140	140	1.876	2.016	40	0	40
2017	106	93	199	8	181	189	142	1.878	2.020	40	0	40

Fonte: Inep (2002, 2008, 2014, 2018).

O crescimento associado ao número de cursos de graduação presenciais nas IES para a categoria administrativa privada, de acordo com a Tabela 3, foi contínuo para o período de 2001 a 2017, em que chegou a aproximadamente 200,6%.

**Tabela 3:** Evolução do número de cursos por categoria administrativa nas Instituições de Educação Superior – Brasil (2001, 2007, 2013, 2017)

	2001		2007		2013		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pública	4.401	36,2	6.596	28,1	10.344	33,6	9.963	29,9
Privada	7.754	63,8	16.892	71,9	20.447	66,4	23.309	70,1
<b>Total</b>	<b>12.155</b>	<b>100,0</b>	<b>23.488</b>	<b>100,0</b>	<b>30.791</b>	<b>100,0</b>	<b>33.272</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inep (2002, 2008, 2014, 2018).

Já no setor público, o crescimento contínuo para os cursos de graduação presenciais ocorreu no período de 2001 a 2013, com destaque para o intervalo de 2007 a 2013, em virtude das políticas públicas atreladas ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Apenas para essa última faixa temporal, o aumento chegou a aproximadamente 56,8%, enquanto para a primeira, a 135%. Contudo, no período de 2013 a 2017, houve redução de 3,7% em consonância com a queda no número de IES, conforme observado anteriormente.

As matrículas na graduação presencial nas IES tiveram um acréscimo de aproximadamente 115,4%, de 2001 a 2017, como mostra a Tabela 4.

**Tabela 4:** Evolução das matrículas na graduação presencial em Instituições de Educação Superior – Brasil (1999/2004/2010)

	2001		2007		2013		2017	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Pública	939.225	31,0	1.240.968	25,4	1.777.974	28,9	1.879.784	28,8
Privada	2.091.529	69,0	3.639.413	74,6	4.374.421	71,1	4.649.987	71,2
<b>Total</b>	<b>3.030.754</b>	<b>100,0</b>	<b>4.880.381</b>	<b>100,0</b>	<b>6.152.405</b>	<b>100,0</b>	<b>6.529.681</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Inep (2002, 2008, 2014, 2018).

Nas IES do setor público, para o período observado, o crescimento das matrículas foi de aproximadamente 100,1%, enquanto no setor privado chegou a 122,3%. Se, em 2001, para as IES do setor privado, as matrículas compunham 69% do total, em 2017 chegaram a 71,2%.

#### CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ensino superior do setor privado no Brasil, nas duas últimas décadas, passou por um destacado crescimento, graças a fatores diversos, tais como o forte incentivo dos Poderes Públicos ou as pequenas melhorias na distribuição de renda que foram verificadas recentemente no conjunto populacional.

Nesse processo, uma ênfase especial consistiu na força do Poder Executivo Federal quanto às questões associadas à regulação, supervisão e fiscalização do ensino superior no país, por meio de mecanismos legislativos infraconstitucionais, a exemplo das leis, dos decretos, das MPs, das portarias e resoluções.

No âmbito jurídico, a permissão para a constituição de IES com finalidades lucrativas ocorreu com a LDB/1996, quando se determinou a possibilidade da existência daquelas particulares, em sentido estrito, ainda que elas já existissem de fato, mas não de direito.

E foi justamente nesse segmento particular do ensino superior no setor privado em que ocorreu a maior expansão, conforme vimos nos dados de 1999 a 2009, pois para as IES sem fins lucrativos comunitárias, confessionais e filantrópicas, no que tange às suas instituições, matrículas e aos seus cursos, houve uma redução não só em termos quantitativos, mas também percentual.

Artigo recebido em: 02/12/2019  
Aprovado para publicação em: 17/03/2020

---

THE EXPANSION OF PROFESSIONAL HIGHER EDUCATION IN BRAZIL: FROM THE FEDERAL CONSTITUTION 1988 TO THE MIDDLE YEAR 2010

**ABSTRACT:** The main objective of the article is to analyze some of the legislative texts that encouraged the expansion of for-profit private higher education in Brazil, since the Federal Constitution of 1988, until the middle of 2010. The textual analysis was made through the qualitative approach, with the selection of books, academic theses, articles published in journals, the legislation relevant to the discussion, and some statistical data. Thus, it was possible to observe the remarkable growth of the Private Profitable Higher Education Institutions, in a short time, mainly through the strong role of the State and the Public Fund.

**KEYWORDS:** Education. Educational Policies. Private Higher Education. Profit.

---

#### LA EXPANSIÓN DE LA EDUCACIÓN PROFESIONAL SUPERIOR EN BRASIL: DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL 1988 AL MEDIO AÑO 2010

**RESUMEN:** El objetivo principal del artículo es analizar algunos de los textos legislativos que alentaron la expansión de la educación superior privada con fines de lucro en Brasil, desde la Constitución Federal de 1988, hasta mediados de 2010. El análisis textual se realizó a través del enfoque cualitativo, con la selección de libros, tesis académicas, artículos publicados en revistas, la legislación relevante para la discusión y algunos datos estadísticos. Así, fue posible observar el notable crecimiento de las instituciones privadas de educación superior rentables, en poco tiempo, principalmente a través del fuerte papel del Estado y el Fondo Público.

**PALABRAS CLAVE:** Educación. Políticas Educativas. Educación Superior Privada. Ganancia.

---

#### NOTAS

- 1) Na alínea c, inciso VI, artigo 150 da CF/1988, foi vedada aos entes federados a instituição de impostos sobre as IES sem finalidade lucrativa. Já no § 7º do artigo 195, instituiu-se a isenção da contribuição para a seguridade social das entidades beneficentes de assistência social.
- 2) Ao ter que comprovar a sua finalidade não lucrativa, para as IES comunitárias, confessionais e filantrópicas, mesmo que sem a explicitação jurídica, isso já indicava a existência de IES com finalidades lucrativas no país.
- 3) Com nova redação dada pela Lei nº 12.020/2009.
- 4) No artigo 77 da LDB/1996, reafirmou-se a destinação de recursos públicos para as IES sem fins lucrativos e, no inciso VI do artigo 70, permitiu-se a concessão de bolsas de estudos para os alunos de escolas públicas e privadas.
- 5) Segundo Carvalho (2011b, p. 16), "as bolsas parciais de 25% não têm sido ofertadas pelas IES, devido ao teor do art. 7º do Decreto nº 5.493 de 18 de julho de 2005, que definiu que o valor da mensalidade não deveria exceder a R\$ 200,00. Este só pode ser alterado por medida jurídica cabível".
- 6) Em 2009, cerca de 400 universidades e faculdades vinculadas ao PROUNI tiveram desempenho insatisfatório nas avaliações do MEC, o que correspondeu a aproximadamente 31% das instituições avaliadas (MARTINS, 2011).
- 7) Soma-se também a desobrigação do recolhimento do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), cujos recursos são vinculados à educação, bem como, indiretamente, o recolhimento da arrecadação previdenciária com as contribuições sociais.

COSTA, F. L. O.

8) Nos gráficos associados às categorias administrativas (pública e privada), foram usados os anos de 1999, 2004 e 2009, com intervalos de cinco anos. Depois desse último ano, o MEC passou a não mais apresentar a distinção entre particulares e confessionais/comunitárias/filantrópicas para o setor privado. Com isso, inviabilizou-se o acesso a esse tipo de distinção para essas IES.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1988, 413p.

BRASIL. Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995. Altera a Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 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, 1996.

BRASIL. Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas nos arts. 19, 20, 45, 46 e §1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1997a.

BRASIL. Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de abril de 1997. Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1997b.

BRASIL. Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos arts. 16, 19, 20, 45, 46 e §1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1997c.

BRASIL. Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor das anuidades escolares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2001a.

BRASIL. Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001. Dispõe sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2001b.

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2001c.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução nº 10, de 11 de março de 2002. Dispõe sobre o credenciamento, transferência de manutenção, estatutos e regimentos de instituições de ensino superior. **Documenta**. Brasília, DF, 2002b.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2005a.

BRASIL. Decreto nº 5.622, de 19 de dezembro de 2005. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2005b.

BRASIL. Decreto nº 5.786, de 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2006.

BRASIL. Decreto nº 6.303, de 12 de dezembro de 2007. Altera dispositivos dos Decretos nºs 5.622, de 19 de dezembro de 2005. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Lei nº 12.020, de 27 de agosto de 2009. Dá nova redação ao inciso II do *caput* do art. 20 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.688, de 12 de julho de 2012. Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2012.

BRASIL. Decreto nº 8.204, de 7 de março de 2014. Altera o Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005, que institui o Programa Universidade para Todos - ProUni. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 2014b.

CAMARGO, A. M. M. de; MAUÉS, O. As mudanças no mundo do trabalho e a formação dos profissionais da educação no contexto da LDB: o currículo em questão. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J. F. de; MOROSINI, M. (Orgs.). **Ensino superior no Brasil: 10 anos pós-LDB**. Brasília-DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2008, p. 215-234.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/?lng=pt>. Acesso em: 07 ago. 2012.

CARVALHO, C. H. A. de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 457p. Tese (Curso de Pós-Graduação em Ciências Econômicas) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011a.

COSTA, F. L. O.

CARVALHO, C. H. A. Uma análise crítica do financiamento do PROUNI: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior? **34ª Reunião Anual da ANPED**, Natal, 2011b, p. 1-20. Disponível em: [www.anped11.uerj.br/](http://www.anped11.uerj.br/). Acesso em: 07 abr. 2013.

CATANI, A. M.; OLIVEIRA, J. F. de; DOURADO, L. F. Política educacional, mudanças o mundo do trabalho e reforma curricular dos cursos de graduação no Brasil. **Educ. Soc.**, vol. 22, nº 75, Campinas, ago./2001, p. 67-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v22n75/22n75a06.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2013.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOI, R. de S. PROUNI: democratização do acesso às Instituições de Ensino Superior? **Educ. rev.**, n. 28, Curitiba, jul./dez. 2006, p. 125-140. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-40602006000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40602006000200009&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 07 ago. 2012.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educ. Soc.**, vol. 31, nº 111, Campinas, abr./jun. 2010, p. 481-500. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 20 set. 2012.

COSTA, F. L. O.. Novas estratégias de gestão corporativa no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil: o caso da Estácio Participações S.A. (2007-2014). **Revista HISTEDBR On-line**, v. 19, p. 01-26, 2019. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8654021>. Acesso em: 10 nov. 2019.

GOMES, M. F. Educação superior privada como serviço de utilidade pública. **Ensaio: aval. pol. públ. educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 63, p. 263-292, abr./jun. 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0104-40362009000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0104-40362009000200005&lng=en&nrm=iso&tlng=pt). Acesso: 08 jul. 2012.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2000.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2002.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2005.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2010.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS "ANÍSIO TEIXEIRA" (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior**. 2018.

MANCIBO, D. Diversificação do ensino superior no Brasil e qualidade acadêmico-crítica. In: OLIVEIRA, J. F. de; CATANI, A. M.; SILVA JÚNIOR, J. dos R.; (Orgs.). **Educação superior no Brasil: em tempos de internacionalização**. São Paulo: Xamã, 2010, p. 37-53.

MARTINS, R. M. de A. **Prouni: uma política de democratização do ensino superior?** 112p. Dissertação (Curso de Pós-Graduação em Educação) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2011.

NEVES, L. M. W. (Org.). **O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2002, p 41-63.

NUNES, E. de O. Desafios estratégicos da política pública: o ensino superior brasileiro. *RAP*, Edição Especial Comemorativa, Rio de Janeiro, 1967-2007, p. 103-47. Disponível em: <http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/36.pdf>. Acesso em: 11 abr. 2013.

RANIERI, N. B. **Educação superior, direito e Estado**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. Fapesp, 2000, 403p.

SAMPAIO, H. M. B. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Hucitec; FAPESP, 2000, 408p.

SÉCCA, R. X.; LEAL R. M. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. **BNDES Setorial - Educação**, nº 30, set. 2009, p. 103-156. Disponível em: <https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1943>. Acesso em: 11 abr. 2013.

---

FÁBIO LUCIANO OLIVEIRA COSTA: Possui Graduação em História pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e em Pedagogia pela Universidade Cruzeiro do Sul (UNICSUL); Especialização em Sociologia Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR); Mestrado em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Doutorado em Educação pela Universidade de São Paulo (USP). Pós-Doutorado em Educação pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3593-9582>

E-mail: [costalofabio@gmail.com](mailto:costalofabio@gmail.com)

---

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).