



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL:
INCENTIVOS PÚBLICOS E FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS.**

Belém - PA

2016

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

**FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL:
INCENTIVOS PÚBLICOS E FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS.**

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para obtenção do título de Doutor.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof^a. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

Belém - PA

2016

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências da Educação (ICED / UFPA)

- S237f Santos Filho, João Ribeiro dos.
Financiamento da educação superior privado-mercantil : incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais / João Ribeiro dos Santos Filho ; orientadora Vera Lúcia Jacob Chaves. – Belém, 2016.
- Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2016.
1. Ensino superior e Estado – Brasil. 2. Educação e Estado – Brasil. 3. Ajuda governamental à educação – Brasil. 4. Educação – Aspectos econômicos. 5. Educação – Finanças. I. Chaves, Vera Lúcia Jacob (orient.). II. Título.

JOÃO RIBEIRO DOS SANTOS FILHO

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL: INCENTIVOS PÚBLICOS E FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito obrigatório para obtenção do título de Doutor.

Linha de pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves (Orientadora)
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Profa. Dra. Andréa Araújo do Vale
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Prof. Dr. Valdemar Sguissardi
Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR)

Profa. Dra. Fabíola Bouth Grello Kato
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof. Dr. Rogério Gonçalves de Freitas
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Dedico este trabalho a todos (as) aqueles (as) que não tiveram acesso à educação pública, porque não tiveram oportunidades.

De modo especial, dedico à senhora Oneide Oliveira, que acreditou em meu potencial para os estudos, quando nem mesmo eu acreditava.

Com emoção, dedico ao Sr. José de Arimatéia Fernandes (*in memoriam*), que em momentos difíceis, doou-me passagens de ônibus para deslocamento de Itaituba a Marabá/PA, no início dos estudos em curso superior, passagens aquelas que me abriram caminhos para novos horizontes e transformaram a minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Ilza, minha mãe, pelos ensinamentos, amor e apoio incondicional em todos os momentos de minha vida, fazendo-me acreditar sempre em dias melhores, mantendo firme a esperança, mesmo nas adversidades.

À Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, primeiramente pela minha escolha no processo de seleção, mas sobretudo, pela orientação na condução do trabalho, pelas trocas de conhecimentos e pela confiança em mim depositada, e por me fazer enxergar o mundo em outra perspectiva: uma perspectiva transformadora e de luta constante em defesa da educação pública.

À amiga Danielle Brito, pelo incentivo para o ingresso no doutorado, inclusive sugerindo temas para o projeto de tese.

À professora Rosana Gemaque, por me aconselhar a pesquisar sob novas perspectivas, incentivando-me a continuar no doutorado, após a conclusão do mestrado.

Aos amigos do Gepes/UFPA, em especial André, Emerson, Salomão, Valéria, Laurimar, Gisele e Eduardo, pelos conhecimentos e afetos compartilhados neste período de convivência.

Aos (as) colegas e amigos (as) do PPGED/ICED/UFPA que ao longo destes anos de doutorado tornaram mais afetuosa e serena a caminhada, humanizando o percurso com carinho e afeto. Especialmente àqueles (as) com os quais, para além de relações acadêmicas, construí fortes enlaces de amizade (Ana Maria, Andrea Silveira, Áurea Peniche, Conceição Cabral, Crisolita Gonçalves, Elza Dantas, Evanildo Monteiro, Joselene Mota, Michele Borges, Riane Freitas, Rosana Castro, Sílvia Letícia, Zaira).

Aos professores doutores que participaram das Bancas de Qualificação e Defesa pelas contribuições ao trabalho, em especial à Andrea Vale e à Cristina Carvalho, pelas significativas colaborações na fase de qualificação.

Aos professores do PPGED/UFPA, em especial àqueles que contribuíram no processo de formação, com disciplinas e indicações de estudo, Benedito Ferreira, Olgaíses Maués e Terezinha Monteiro, Vera Jacob Chaves.

Aos meus muitos irmãos (14 no total), que contribuem sempre com o companheirismo, a confiança, a amizade e os risos indispensáveis para que tudo fosse mais leve, especialmente nas reuniões de família em Itaituba (PA).

“Vejo o mundo inteiro
 Numa espécie tosca de carrossel
 Cada lugar, um bicho
 Corrida maluca para pagar o aluguel
 Nesse consumismo
 Plastificado o rosto, amor, religião
 Carregando status
 Num mundo invisível, angustiado cidadão
 [...]

Parem esse mundo que eu quero descer
 Tudo é dinheiro, o amor para aonde vai?
 Quero um abraço dos meus bons amigos
 Pois nenhum dinheiro compra um verdadeiro [abraço]”
 (Vanessa da Mata, 2014, extraído da música “*Homem invisível no mundo invisível*”)

RESUMO

Trata-se de estudo que teve por objeto a análise do financiamento e da expansão do setor educacional privado-mercantil, no Brasil, com a utilização de recursos do fundo público, no contexto do processo de financeirização da educação superior privada. O estudo teve por objetivo geral analisar a política de financiamento da educação superior privada, por meio de mecanismos governamentais de incentivo às entidades privadas, como a concessão de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, e os contratos de financiamento estudantil, a fim de identificar as implicações desses incentivos governamentais no processo de expansão e de financeirização da educação superior, com formação de oligopólios educacionais. Considera-se que a investigação sobre o financiamento do setor privado-mercantil, com recursos do fundo público, pressupõe a compreensão da totalidade social, com seus condicionantes estruturais e conjunturais, ou seja, inserido no modo de produção capitalista. Assim sendo, analisa-se o financiamento da expansão da educação superior privado-mercantil, considerando sua natureza e especificidade, no contexto da crise estrutural do capital e do processo de mundialização do capital financeiro, com análise das orientações de organismos internacionais e da legitimação do uso do fundo público, por meio da regulação educacional. A tese que norteou a pesquisa é a de que a política de concessão de incentivos a entidades privadas de ensino superior, com a utilização de recursos do fundo público, como ocorre com os mecanismos de renúncia fiscal, por meio do Prouni, e com o financiamento estudantil (Fies), corresponde a uma forma denexo entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, que objetiva atender aos interesses do capital, contribuindo para a expansão de instituições privadas e favorecendo a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior. Tendo por base suportes teórico-metodológicos do materialismo histórico-dialético, analisou-se o financiamento público na expansão da educação superior privada, nos grupos educacionais Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A., com dados extraídos de demonstrativos contábeis e financeiros, fornecidos pelos referidos grupos, demonstrativos de renúncias fiscais da Secretaria da Receita Federal do Brasil e relatórios de gestão do Fies, com ênfase no período de 2007 a 2015. Os dados revelam que os recursos do fundo público destinados ao setor privado-mercantil contribuem para o aumento da lucratividade de grupos educacionais, com incremento da base de alunos na graduação presencial, havendo redução da carga tributária em decorrência de renúncias fiscais do Prouni e de garantia de crédito por parte do governo federal, nos contratos de financiamento estudantil. Os dados analisados demonstraram que o Fies tem significativa relevância para a receita líquida dos grupos pesquisados, com percentual de aproximadamente 40% das mensalidades dos cursos de graduação. Os recursos do Fies também são utilizados para compensação de tributos devidos pelas instituições ao governo federal, em especial, as contribuições previdenciárias. Além disso, com o Fies, há emissão de títulos da dívida pública em favor das instituições privadas de ensino, que reforçam o processo de financeirização dos grupos educacionais, com a oferta destes títulos e com as recompras efetuadas pelo governo federal. Observou-se que as mudanças no Fies, promovidas no final de 2014, não afetaram o montante de recursos financeiros destinados aos grupos Estácio, Ânima e Ser Educacional, tampouco houve redução do número de contratos do Fies celebrados por estudantes desses grupos educacionais.

Palavras-chave: Financiamento. Fundo Público. Educação Superior Privada. Mercantilização. Financeirização.

ABSTRACT

It is a study whose subject is the financing and expansion of the private/mercantile education sector in Brazil analysis, utilizing public fund's resources in an environment of the financialization process of private higher education. The study had the main goal of analyzing the private higher education's funding policy, through governmental incentive mechanisms for private entities, such as granting tax relinquis, in the scope of *Prouni*, and student's loan agreements in order to identify the implications of government incentives in the expansion process and financialization of higher education, constituting educational's oligopoles. It is deemed that the research into the financing of private/mercantile sector, using public fund's resources, demands an understanding about the whole social context, with its structural and economic conditioning factors, in other words, inserted in the capitalist way of production. Thus, analyzes the financing of the growth of higher private/mercantile education, considering its essence and specificities in the context of structural crisis of capital and financial capital globalization process, with analysis of the guidance of international organizations and probate the use of public funds through the educational regulation. The thesis that leads the research is that the policy of granting benefits to private entities of higher education with the use of public fund's resources, as the mechanisms of tax breaks, through *Prouni*, and funding student (*Fies*), corresponds to a kind of link between the State and the financial capital in the scope of education sector, which aims to answer the interests of capital, contributing to the expansion of private institutions and promoting financial accumulation of domestic and international investors (shareholders) as a result of the higher education financialization process. Based on theoretical and methodological supports of the historical and dialectical materialism, was analyzed public financing in the expansion of private higher education in educational groups *Estácio Participações S.A.*, *GAEC Educação S.A. (Ânima)* and *Ser Educacional S.A.*, extracted from financial statements and financial data, provided by those groups, statements of tax expenditures of the *Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB)* [Brazil's Federal Revenue] and *Fies* management reports, with emphasis on the period 2007 to 2015. Data shows that the public fund's resources intended to the private-mercantile sector contribute to increasing the gainfulness of educational groups, increasing students basis in campus undergraduate, with a reduction in the tax burden due to tax relinquis of *Prouni* and credit warranty from the federal government, in the student loan agreements. Analyzed data shows that the *Fies* has significant relevance to the net revenue of the groups surveyed, responding for around 40% of monthly payments for undergraduate courses. The *Fies* resources are also used to offset taxes payable by private institutions to the federal government, in particular the social security contributions. Moreover, with the *Fies*, there is the issue of government bonds in favor of private educational institutions that reinforce the financialization process of educational groups, with the offering of these securities and the repurchases made by the federal government. It was observed that the changes in *Fies*, promoted at the end of 2014, did not affect the amount of financial resources intended for *Estácio*, *Ânima* and *Ser Educacional* groups nor a reduction in the number of *Fies* contracts signed by students of these educational groups.

Keywords: Financing. Public Fund. Private Higher Education. Commodification. Financialization.

RÉSUMÉ

Il s'agit d'une étude qui avait pour objet l'analyse du financement et de l'expansion du secteur éducatif privé/marchand au Brésil, avec l'utilisation de ressources des fonds publics dans le cadre de la financiarisation de l'enseignement supérieur privé. L'étude avait comme objectif général se pencher sur la politique de financement général de l'éducation supérieure privée par des mécanismes gouvernementaux d'encouragement aux établissements privés, comme l'exonération fiscale, dans le cadre du *Prouni*, et les contrats de financement des étudiants, afin d'identifier les implications de ces mesures gouvernementaux dans le processus d'expansion et de la financiarisation de l'enseignement supérieur avec la formation d'oligopoles. Il est considéré que la recherche sur le financement du secteur privé/marchand, avec des fonds publics, présuppose la compréhension de la totalité sociale, avec ses contraintes structurelle et conjoncturelle, c'est-à-dire, insérée dans le mode de production capitaliste. Par conséquent, le financement de l'expansion de l'enseignement supérieur privé/marchand est analysé en considérant sa nature et spécificité dans le contexte de la crise structurelle du capital et du processus de la mondialisation du capital financier, avec l'analyse des orientations des organismes internationaux et de la légitimation d'utilisation du fond public à travers la régulation éducative. La thèse qui a guidé la recherche est que la politique d'allègement fiscaux aux entités privées d'enseignement supérieur, avec l'utilisation du fond public, comme c'est le cas des mécanismes d'exonération d'impôts au moyen du *Prouni*, et avec le financement des étudiants (*Fies*), correspond à une forme de lien entre l'État et le capital financier au sein de l'éducation qui a pour l'objectif tenir compte intérêts du capital en contribuant pour l'expansion d'institutions privées et à l'accumulation financière d'investisseurs nationaux et internationaux (actionnaires-propriétaires) en raison du processus de la financiarisation de l'enseignement supérieur. En adoptant comme base les supports théoriques et méthodologiques du matérialisme historique-dialectique, on a analysé le financement public en jeu dans l'expansion de l'enseignement supérieur privé des institutions éducatives *Estácio Participações S.A.*, *GAEC Educação S.A. (Ânima)* et *Ser Educacional S.A.*, avec des données extraites des démonstratifs de la comptabilité et financières fournis par ces groupes, déclarations de dérogations fiscales au service de recettes internes du Brésil et de la gestion de rapports de l'EPE, en mettant l'accent sur la période 2007-2015. Les données montrent que les ressources du fond public pour le secteur privé/marchand contribuent à la rentabilité de groupes éducatifs, enrichissant la base accrue des étudiants en premier cycle présentielle, avec réduction du fardeau fiscal en raison de dérogations fiscales du *Prouni* et de garantie de crédit par le gouvernement fédéral, dans les contrats de financement des étudiants. Les données analysées démontrent que le *Fies* présente une importance significative aux revenus nets parmi les groupes recherchés, avec environ 40 % des mensualités de cours universitaires. Les ressources du *Fies* sont également utilisées pour la compensation de l'impôt à payer par les institutions au gouvernement fédéral, en particulier, les cotisations de sécurité sociale. Par ailleurs, avec le *Fies*, il y a émission de titres de la dette publique en faveur des établissements d'enseignement privés qui renforcent le processus de la financiarisation des groupes éducatifs, avec l'offre de ces titres et avec les rachats effectués par le gouvernement fédéral. On a constaté que les changements du *Fies*, promus fin 2014, n'ont pas affecté le montant des ressources financières destinées aux groupes *Estácio*, *Ânima* et *Ser Educacional*,

et il n'y a pas eu non plus la réduction de la quantité de contrats du *Fies* réalisés par de étudiants de ces groupes éducationnels.

Mots-clés: Financement. Fonds Pubic. Enseignement Supérieur Privé. Marchandisation. Finaciarisation

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABMES	Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
Abraes	Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior
Abrafi	Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas
Abres	Associação Brasileira de Estágios
Aelis	Associação Educacional do Litoral Santista
Aesma	Associação de Educação Superior do Médio Amazonas
Ampliar	Canal ampliado de atendimento sobre formas de crédito estudantil – GAEC Educação S.A.
Anaceu	Associação Nacional dos Centros Universitários
Anfip	Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil
Anup	Associação Nacional das Universidades Particulares
Bacen	Banco Central do Brasil
BB	Banco do Brasil
Bird	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BM&FBovespa	Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo S.A.
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Cadin	Cadastro de Inadimplentes
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEC	Comissão de Educação e de Cultura
Cefet	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CFT – E	Certificados Financeiros do Tesouro – Classe E
CM	Carlos Monteiro Consultoria
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNRM	Comissão Nacional de Residência Médica
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
Conae	Conferência Nacional de Educação

Confenen	Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CPSA	Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
DCN	Diretrizes Curriculares Nacionais
DFP	Demonstrações Financeiras Padronizadas
DOU	Diário Oficial da União
DRI	Documento de Regularidade de Inscrição
DRM	Documento de Regularidade de Matrícula
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DTI	Direção de Tecnologia da Informação
EAD	Educação a Distância
Educred	Crédito Educativo – Ser Educacional
Enade	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FAP	Faculdade do Pará
FAZ	Fundo de Assistência Social
Fenep	Federação Nacional das Escolas Particulares
FGEDUC	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fidesa	Fundação Instituto para Desenvolvimento da Amazônia
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
FIT	Faculdades Integradas do Tapajós
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FundacBH	Fundação Cultural de Belo Horizonte
Fundaplub	Fundação Aplub de Crédito Educativo
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAEC	Grupo Ânima Educação
AGCS/GATS	Acordo Geral de Comércio e Serviço [<i>General Agreement on Trade and Services</i>]

AGTAC/GATT	Acordo Geral de Tarifas Aduaneiras e Comércio [<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>]
Gepes	Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior
HSM	<i>High Segment Management</i>
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBMEC	Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
Ices	Instituto Campinense de Ensino Superior Ltda
IED	Investimento Externo (Estrangeiro) Direto
IES	Instituições de Ensino Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IFC	<i>Internacional Finance Corporation</i>
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
IGP-M	Índice Geral de Preços – Mercado
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPO	<i>Initial Public Offering</i>
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda Pessoa Jurídica
Ises	Instituto Santareno de Ensino Superior
JCP	Juros sobre Capital Próprio
KPMG	<i>Klynveld Peat Marwick Goerdeler</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MBA	<i>Master of Business Administration</i>
MEC	Ministério da Educação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
Pasep	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCE	Programa Crédito Educativo
PDT	Partido Democrático Trabalhista

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIS	Programa de Integração Social
PL	Patrimônio Líquido
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PN	Portaria Normativa
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parcerias Público-Privadas
Pravaler	Crédito Universitário Pravaler
Proifes	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Prouca	Programa Um Computador por Aluno
Prouni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
Recomp	Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional
S/A [S.A.]	Sociedade Anônima
RL	Receita Líquida
SciELO	<i>Scientific Eletronic Library Online</i>
SEB S.A.	Sistema Educacional Brasileiro Sociedade Anônima
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Sesce	Sociedade de Ensino Superior do Ceará
Seses	Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá
Sespa	Sociedade de Ensino Superior do Pará
Sespe	Sociedade de Ensino Superior de Pernambuco
Sesu	Secretaria de Educação Superior [do MEC]
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
Sisprouni	Sistema do Programa Universidade para Todos
Sociesc	Sociedade Educacional de Santa Catarina
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
STB	Sociedade Tecnopolitana da Bahia
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União

TCH	Teoria do Capital Humano
Uerj	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UFF	Universidade Federal Fluminense
UFPA	Universidade Federal do Pará
Ufscar	Universidade Federal de São Carlos
UMA	Centro Universitário UNA
Unama	Universidade da Amazônia
UNB	Universidade de Brasília
Unespa	União de Ensino Superior do Pará
UNG	Universidade de Guarulhos
UNIBH	Centro Universitário de Belo Horizonte
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unicsul	Universidade Cruzeiro do Sul
Unijorge	Centro Universitário Jorge Amado
Unimonte	Centro Universitário Monte Serrat
Uninassau	Centro Universitário Maurício de Nassau
Uninove	Universidade Nove de Julho
Unip	Universidade Paulista
Unit	Universidade Tiradentes
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
USJT	Universidade São Judas Tadeu
UVA	Universidade Veiga de Almeida

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

TABELAS

TABELA 1.	Maiores grupos educacionais com fins lucrativos no Brasil – 2013	36
TABELA 2.	Instituições de educação superior (públicas e privadas), 2002-2015	71
TABELA 3.	Matrículas em instituições de educação superior, 2003-2015	72
TABELA 4.	Processos de fusões/aquisições – Educação/Brasil (2007-2015)	81
TABELA 5.	Quadro societário – Grupo Ser Educacional 2014	84
TABELA 6.	Quadro societário – Grupo Estácio Participações, 2016	85
TABELA 7.	Quadro societário – Grupo Ânima, 2015	87
TABELA 8.	Dividendos Estácio Participações S.A., 2008-2015	91
TABELA 9.	Dividendos GAEC Educação (Ânima), 2011-2015	91
TABELA 10.	Dividendos e juros sobre capital próprio (JCP) - Ser Educacional 2013-2015	92
TABELA 11.	Alunos de graduação – Estácio (2008-2015)	107
TABELA 12.	Gastos tributários por função orçamentária - 2015	138
TABELA 13.	Renúncia fiscal vinculada à função Educação, 2006-2015	141
TABELA 14.	Renúncia fiscal IRPF e renúncia fiscal na Educação	143
TABELA 15.	Renúncias Fiscais por tributo – Prouni, 2006-2015	152
TABELA 16.	Benefícios fiscais do Prouni – Estácio (2007-2015)	158
TABELA 17.	Prouni e dados financeiros - Estácio (2008-2015)	160
TABELA 18.	Prouni (incentivo fiscal, reservas e integralização de capital) – Ser Educacional 2010-2015	162
TABELA 19.	Prouni e dados financeiros – Ser Educacional (2010-2015)	164
TABELA 20.	Evolução do Patrimônio Líquido – Ser Educacional, 2010-2015	165
TABELA 21.	Benefícios fiscais do Prouni – Ânima (2010-2015)	166
TABELA 22.	Prouni e dados financeiros – Ânima (2012-2015)	167
TABELA 23.	Orçamento do Fies (2000-2015)	186
TABELA 24.	Contratos e valores financeiros do Fies (2000-2015)	189
TABELA 25.	Matrículas - Estácio (2010-2015)	196
TABELA 26.	Fies e receita líquida – Estácio (2010-2015)	197
TABELA 27.	Dados financeiros Estácio (2009-2015)	198
TABELA 28.	Matrículas - Ânima (2012-2015)	201
TABELA 29.	Fies e Receita Líquida - Ânima (2010-2015)	202

TABELA 30.	Dados financeiros - Ânima (2012-2015)	203
TABELA 31.	Matrículas - Ser Educacional (2010-2015)	204
TABELA 32.	Fies e Receita Líquida – Ser Educacional (2012-2015)	205
TABELA 33.	Dados financeiros – Ser Educacional (2010-2015)	206
TABELA 34.	Títulos da dívida pública – Fies (2000-2006)	209
TABELA 35.	Títulos da dívida pública em favor do Fies (2008-2015)	210
TABELA 36.	Contas a receber – Estácio (2010-2015)	213
TABELA 37.	Contas a receber – Ser Educacional (2010-2015)	214
TABELA 38.	Contas a receber – Ânima (2010-2015)	215

GRÁFICOS

GRÁFICO 1.	Matrículas Estácio (2008-2015)	108
GRÁFICO 2.	Número de vagas não preenchidas após os processos seletivos, em instituições de nível superior, por tipo de instituição (2000-2006)	149
GRÁFICO 3.	Incentivos fiscais - Prouni - Estácio (2007-2015)	159
GRÁFICO 4.	Evolução do Patrimônio Líquido - Ser Educacional (2010-2015)	165
GRÁFICO 5.	Incentivos fiscais Prouni – Ânima (2010-2015)	165
GRÁFICO 6.	Número de contratos - Fies (2009-2015)	190
GRÁFICO 7.	Recursos destinados ao – Fies (2009-2015)	191

FIGURAS.

FIGURA 1.	Mapa de atuação – Estácio (2015)	113
FIGURA 2.	Cotações de ações – Grupo Ânima (ANIM3)	224
FIGURA 3.	Cotações de ações – Grupo Ser Educacional (SEER3)	225
FIGURA 4.	Cotações de ações – Grupo Estácio (ESTC3)	229

QUADROS

QUADRO 1.	Documentos fornecidos pelas instituições, utilizados na pesquisa	45
-----------	--	----

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
1.1	PROBLEMÁTICA E OBJETO DE PESQUISA.....	20
1.2	OBJETIVOS.....	31
1.3	ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS.....	32
1.4	ESTRUTURA DA TESE.....	48
2	FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E A RELAÇÃO COM O FINANCIAMENTO PÚBLICO	51
2.1	ESTADO E CRISE DO CAPITAL: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	53
2.2	AS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO.....	65
2.3	O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	75
2.3.1	Mundialização do capital financeiro e sua incorporação à educação superior.....	76
2.3.2	Estratégias do setor privado-mercantil no processo de financeirização da educação superior.....	79
3	(DES) REGULAÇÃO EDUCACIONAL E A EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL	95
3.1	A REGULAÇÃO EDUCACIONAL NO PROCESSO DE EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL.....	98
3.2	A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL E O RESPALDO CONSTITUCIONAL.....	101
3.3	O MERCADO EDUCACIONAL E AS ALTERAÇÕES NA NATUREZA JURÍDICA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.....	110
3.4	AS DISPUTAS DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL NAS DISCUSSÕES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DE OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.....	114
3.5	A AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL.....	124
4	FINANCIAMENTO DO EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E RENÚNCIA FISCAL: ANÁLISE DO PROUNI	131
4.1	RENÚNCIA FISCAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E NOTAS ACERCA DA UTILIZAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL.....	132
4.2	AS RENÚNCIAS FISCAIS NA ÁREA EDUCACIONAL.....	139
4.3	FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL POR MEIO DA RENÚNCIA FISCAL: O CASO DO PROUNI.....	146
4.3.1	Os incentivos do Prouni ao Grupo Estácio Participações.....	156
4.3.2	Os incentivos do Prouni ao grupo Ser Educacional.....	161
4.3.3	Os incentivos do Prouni ao Grupo Ânima (GAEC Educação).....	166

5 FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E FAVORECIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL.....	169
5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES).....	170
5.2 EXPANSÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL.....	184
5.3 O FIES NA EXPANSÃO E NO FINANCIAMENTO DE GRUPOS EDUCACIONAIS	194
5.4 FIES: FINANCIAMENTO PRIVADO-MERCANTIL E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO.....	207
5.5 MUDANÇAS NO FIES: IMPLICAÇÕES NA FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS.....	219
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	234
REFERÊNCIAS.....	246

1 INTRODUÇÃO

Trata-se de tese de doutorado em Educação, desenvolvida no programa de Pós-Graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Pará (UFPA), que apresenta como objeto a análise da relação entre o público e o privado no financiamento da expansão da educação superior em instituições privadas, no Brasil, com base nos incentivos governamentais, como a renúncia fiscal e o financiamento estudantil.

Este estudo integra o projeto de pesquisa *Política de Financiamento da Educação Superior no Brasil: uma análise dos Planos Nacionais de Educação*. O referido projeto de pesquisa, sob coordenação da Prof^a. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves, financiado pela Universidade Federal do Pará (UFPA) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), tem por finalidade aprofundar o estudo, sobre o financiamento da educação superior, que propicie análises mais complexas do ponto de vista do tratamento estatístico e comparativo dos dados quantitativos extraídos de bases e levantamentos nacionais, de forma a contribuir para indicar o montante de recursos necessários para o atendimento das metas estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação. A análise do financiamento com recursos públicos em instituições privadas de ensino, objeto da pesquisa geradora desta tese doutoral, faz parte da pesquisa desenvolvida no projeto em epígrafe.

1.1 PROBLEMÁTICA E OBJETO DE PESQUISA

A importância deste estudo se revela em duas vertentes. A primeira é a possibilidade de trazer novos dados sobre o setor de educação superior privada com fins lucrativos, no Brasil, analisando-se a movimentação de fusões e aquisições na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&FBovespa S.A.), ou seja, no mercado de ações, e relacionando esse cenário ao papel que o Estado desenvolve na concessão de subsídios aos grandes grupos educacionais (grandes oligopólios da educação superior), em particular, dos grupos Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A., que serão objeto de análise, como adiante descrito.

A segunda vertente da relevância do estudo decorre das informações que serão analisadas e divulgadas com relação às consequências do modelo adotado, no Brasil, para a oferta da educação superior privada, com uma lógica de mercado que prioriza a expansão de instituições privadas com fins lucrativos, por meio de incentivos públicos, com o objetivo de aumentar a lucratividade de oligopólios educacionais¹.

O interesse pessoal acerca da necessidade de análise do processo de expansão e de financiamento da educação superior privado decorre de experiências como docente em uma das instituições privadas do Estado do Pará que foi adquirida pelo Grupo Estácio Participações S.A. no processo de aquisições e fusões desenfreado, no Brasil, nos anos 2000. Atuando como professor de graduação, no curso de direito da Faculdade Estácio do Pará (Estácio FAP), no período de 2010 a 2012, este pesquisador vivenciou significativas alterações na gestão corporativa daquela instituição, após a incorporação da faculdade pelo grupo educacional Estácio Participações S.A., no contexto do processo de aquisições de instituições de educação superior por grupos educacionais.

Naquela oportunidade, foram instituídos critérios de remuneração com base na captação de alunos pelos atendentes administrativos e pelos docentes (um percentual de 20% da remuneração dos docentes era baseado na avaliação do professor por parte dos alunos, realizada ao final de cada semestre). O principal objetivo da remuneração variável dos professores era fazer com que estes fossem responsáveis pela satisfação do aluno-cliente, estabelecendo estratégias de aprendizagem que favorecessem a captação de alunos como, por exemplo, o aceite de matrículas em cursos da instituição mesmo após já decorrido um quarto do semestre letivo, com impactos no trabalho do professor e na qualidade da educação oferecida, mas com vistas a “capturar” o maior número de alunos.

Também, no processo de aquisição da Faculdade do Pará, pelo grupo educacional Estácio Participações S.A., houve redução do quadro de professores da instituição e, em 2012, a demissão sem justa causa de vários docentes, dentre os quais este pesquisador (demitido em março de 2012).

¹ Neste estudo, adota-se a definição de Chesnais (1996, p. 36-37; 92-93), para o qual “[...] oligopólio é o modo principal de organização das relações entre as maiores firmas mundiais”. O referido autor define oligopólio “não tanto como uma forma de mercado ou uma estrutura de oferta e sim como um espaço de rivalidade [...] esse espaço é um lugar de concorrência encarniçada, mas também de colaboração entre os grupos”.

Por isso, o interesse pessoal em compreender este processo de expansão da educação superior privado-mercantil, pautado pela maximização de lucros e baseado em reorganização administrativa e na acomodação estrutural, visando atender à lógica de mercado (busca incessante pelo lucro).

Academicamente, o interesse do pesquisador pela temática (expansão e financiamento da educação superior privada) já se desenvolve desde o mestrado em Educação, realizado na UFPA, em decorrência de participação em seminários e outros eventos promovidos pelo Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior, da Universidade Federal do Pará (Gepes/UFPA) e de participação, como integrante, no projeto de pesquisa intitulado *Política de Financiamento na expansão da educação superior no Brasil pós-LDB*, de 2009 a 2011, projeto este financiado pelo CNPq (Conselho Nacional de Pesquisa), que teve por objeto a análise das políticas de expansão da educação superior, no Brasil, com ênfase no financiamento dessa política, no período compreendido entre a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), ocorrida em 1996, e o prazo para a implantação do Plano Nacional de Educação (PNE), previsto para 2011.

A participação no grupo de pesquisa possibilitou o contato com dados da execução orçamentária e financeira da Educação Superior, bem como a identificação de que há uma grande parcela de recursos financeiros envolvidos que decorrem de renúncias fiscais concedidas a instituições privadas de educação superior, sobre a qual se discorre a seguir.

Em 2011, em parceria com a pesquisadora e professora Rosana Maria Oliveira Gemaque Rolim, foi elaborado artigo em que se discutiu o favorecimento do ensino superior privado na política de financiamento do Governo Federal, mediante concessão de benefícios fiscais, em detrimento de aumento de gastos nas instituições públicas de ensino superior (GEMAQUE; SANTOS FILHO, 2011, p. 195-214).

O referido artigo teve por objetivo analisar “a concessão de benefícios tributários a instituições privadas de ensino, na perspectiva de verificar o peso desses benefícios nos gastos da União com o ensino superior público”, por meio do cotejamento entre valores dos gastos tributários indiretos com as instituições privadas (as denominadas renúncias tributárias), registrados em demonstrativos da Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) (valores previstos e gastos tributários), e os valores orçamentários destinados à Subfunção “Ensino Superior” da Função “Educação”.

Naquele texto, apresentou-se conclusão de “que as renúncias tributárias na área de educação têm beneficiado muito mais a mercantilização do ensino e a ampliação do capital privado do que a redução de desigualdades sociais” (GEMAQUE; SANTOS FILHO, 2011, p. 212). Ademais, observou-se que a transferência de responsabilidades relativas à educação para instituições privadas, por meio de incentivos fiscais (renúncia fiscal), revela uma lógica de privatização da educação superior, com estímulo à atuação do setor privado na área educacional.

A conclusão principal, descrita no referido artigo, foi a de que existe um crescimento anual das renúncias tributárias em favor de entidades privadas, conforme dados oriundos dos demonstrativos da SRFB. Também se concluiu que os “gastos diretos do Governo Federal com o ensino superior não acompanham o crescimento das renúncias tributárias em benefício do setor privado” (GEMAQUE; SANTOS FILHO, 2011, p. 212).

De acordo com Carvalho (2005), a renúncia fiscal se refere à isenção e/ou à imunidade tributária, funcionando como um mecanismo de financiamento público indireto para os estabelecimentos privados de ensino superior. Destaca a mesma autora que há outros mecanismos de renúncia fiscal, os quais são direcionados a pessoas físicas (como, por exemplo, o abatimento na declaração do Imposto de Renda, em decorrência de gastos educacionais pessoais ou com dependentes econômicos).

As renúncias fiscais em favor de entidades privadas de educação superior se inserem no que a doutrina do direito tributário denomina de extrafiscalidade ou caráter extrafiscal dos tributos (AMARO, 2006; CARVALHO, 2007; MACHADO, 2006).

Para Carvalho (2007, p. 20), a tributação é configurada como a atividade de arrecadação de riqueza pelo Estado contra o particular (denominado contribuinte), o qual tem a obrigação de realizar a prestação compulsória de tributo em benefício do erário, na qualidade de receita derivada do poder extroverso do Estado (poder de impor restrições e obrigações aos particulares).

A tributação tem como finalidade principal a arrecadação, tratando-se de natureza meramente fiscal; mas a sistemática tributária permite, também, que o tributo seja usado com fins extrafiscais, seja para o controle de mercado, seja para o fomento de determinados setores da economia, em decorrência da natureza parafiscal de alguns tributos (MACHADO, 2006, p. 88).

A própria Constituição Federal contém previsões acerca de limitações ao poder de tributar, firmando mandamento constitucional negativo de competência para a tributação (trata-se de imunidade tributária), ou ainda a possibilidade de o próprio ente fiscal (União, estados e municípios) renunciar à tributação de determinado contribuinte ou de situações específicas, por meio de legislação infraconstitucional, o que caracteriza a isenção² fiscal (SILVA, 2009, p.712).

Nesse sentido, os incentivos fiscais se prestam exatamente à concessão de benefícios para o fomento, ao desenvolvimento de certas atividades da iniciativa privada, principalmente as associadas à utilidade pública, ou mesmo à própria vedação de tributar imposta ao ente fiscal.

No âmbito do conjunto de renúncias fiscais, o Prouni – Programa Universidade para Todos – é uma das principais formas de renúncia fiscal em favor de entidades privadas de ensino superior. Trata-se de programa do governo federal, criado por meio da Medida Provisória nº 213, de /2004, que foi convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, por meio do qual as instituições que ofertarem bolsas de estudo, no âmbito do referido programa, terão isenção dos seguintes tributos: imposto de renda das pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para o financiamento da seguridade social; e contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

Cabe destacar também que, no conjunto de renúncias fiscais, atualmente, há, também, o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), que devido à ausência de dados financeiros acerca da referida forma de renúncia fiscal não será objeto deste estudo. Trata-se de benefício que permite a concessão de moratória e parcelamento de dívidas tributárias federais de entidades privadas de ensino superior em troca da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação. O Proies, instituído por meio da Lei 12.688, de 18 de julho de 2012, tem como objetivo assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições privadas de educação superior, integrantes do sistema de ensino federal, por meio da concessão de moratória fiscal – postergação do prazo para pagamento de tributos devidos (BRASIL, 2012).

² Isenção fiscal “significa a dispensa do pagamento do tributo devido”; embora ocorra o fato gerador de incidência do tributo, os entes tributantes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) não constituem o crédito tributário para a cobrança do tributo (BORBA, 2005, p. 383-384).

Além da renúncia fiscal em favor dessas instituições, cuja principal expressão se refere ao já mencionado Prouni, outras iniciativas governamentais servem ao financiamento de estabelecimentos educacionais privados, dentre as quais o Programa de Financiamento Estudantil (Fies).

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, foi instituído por meio da Medida Provisória (MP) 1.827, de 27 de maio de 1999, reeditada pelas MP 1865-2, de 29 de junho de 1999, 1972-8, de 10 de dezembro de 1999, e 2094-22, de 27 de dezembro de 2000. As medidas provisórias de instituição do Fies foram convertidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. O Fies é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC). A gestão do Fies compete ao MEC, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações, e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na condição de agente operador e administrador dos ativos e passivos, conforme disposto no art. 3º, da Lei nº 10.260/2001, alterada pela Lei 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2013a).

Até a data de 15 de janeiro de 2010 (quando foi publicada a Lei nº 12.202/2010), a Caixa Econômica Federal desempenhou os papéis de agente operador e agente financeiro do Fies. A referida lei estabeleceu prazo para o FNDE assumir o papel de agente operador do Fundo, cabendo à Caixa, durante o período de transição, dar continuidade às respectivas operações. Desse modo, no ano de 2010, o FNDE e a Caixa atuaram como seus agentes operadores e, ainda, o Banco do Brasil (BB) passou a atuar, conjuntamente com a Caixa, como agente financeiro do Fies (BRASIL, 2013a).

A partir de 1º de julho de 2013, o FNDE assumiu o papel de agente operador de todos os contratos firmados no âmbito do Fies, inclusive aqueles anteriores à data de 15 de janeiro de 2010.

Além do Prouni e do Fies, o BNDES, a partir de 2009, implementou o Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior (Programa IES), que, em decorrência da ausência de divulgação de informações do montante financeiro concedido a cada instituição integrante dos grupos educacionais pesquisados, não será objeto deste estudo, sendo apenas mencionado como mais uma forma de apoio estatal à expansão de entidades privadas de educação superior, no contexto atual. O referido programa tem por

objetivo “apoiar a melhoria da qualidade do ensino das Instituições de Educação Superior”, de acordo com informações disponíveis no sítio eletrônico do BNDES³, ou seja, é um programa que visa a conceder empréstimos com vistas à reestruturação financeira, à otimização operacional, para garantir a sustentabilidade financeira de instituições de ensino superior.

Todas essas formas de incentivo estatal revelam uma concepção privatista do ensino superior que é endossada pelo Banco Mundial ao declarar que “a criação de instituições não universitárias e o aumento das instituições privadas podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e faz com que os sistemas de ensino melhor se adéquem às necessidades do mercado de trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31).

Vale (2013, p. 113-127), em texto sobre a expansão do segmento privado-mercantil na educação superior brasileira, aponta para o surgimento do processo de financeirização da educação superior com a abertura de capital de instituições privado-mercantis e oferta de ações em bolsa de valores (mercado de ações) e destaca que o processo de expansão da educação superior privada, oriundo das reformas do aparelho do Estado, na década de 1990, gerou condições para a financeirização da educação superior, propiciando o aparecimento de grandes corporações educacionais privado-mercantis. A autora questiona as políticas estatais, como o Prouni e o Fies, como criadoras de condições para a instalação de “gigantes financeiros no setor educacional” e como “oportunidade de negócios para fundos de investimento”.

Publicação de Silva Júnior, Ferreira e Kato (2013, p. 437-438) traça uma análise dos investimentos externos (ou estrangeiros) diretos (IED) e da relação com a educação superior, discutindo aspectos da mundialização financeira ao expor que,

Neste contexto do sistema monetário internacional, todas as economias são parte de uma economia mundial e figuram como um subespaço do mundo, com exceção dos EUA. A diferença entre os gigantes asiáticos e a América Latina consiste no volume de comércio internacional, contudo, todos internalizaram o capital mundializado em Investimentos Estrangeiros Diretos (IED), ou *joint ventures*, que em momentos de crise tendem a investir em países em desenvolvimento.

[...]

Em acréscimo, vale dizer que tais programas educacionais dirigidos às escolas privadas e o financiamento das pesquisas a que se referiu são bancadas pelo fundo público que, por outro lado, também banca o ramo automobilístico brasileiro por meio de isenções de impostos e outras facilidades. Esta é a

³ Disponíveis em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Apoio_Financeiro/Programas_e_Fundos/ies.html>. Acesso em: 15 set 2014.

dimensão intangível e pouco vista do investimento externo (ou estrangeiro) direto (IED), que por aqui é visto como um medidor de como o país se tornou viável, isto é, uma excelente praça bursátil no mercado mundial de capitais.

Não foram identificados, todavia, estudos específicos acerca da análise do financiamento público, com detalhamento dos valores financeiros, por grupos educacionais, correspondentes aos mecanismos governamentais de incentivo às instituições privadas, e as implicações desses incentivos no processo de expansão e de financeirização (fusões e aquisições de instituições privadas de educação superior e inserção no mercado financeiro).

A expansão da educação superior privada também tem relevância no que diz respeito ao financiamento público, por meio da concessão de benefícios (gastos) tributários⁴, via renúncia fiscal, e por outras formas de incentivos com recursos do fundo público. Implica dizer que o crescimento do número de matrículas em instituições privadas é também incentivado pelo governo federal, mediante a concessão de benefícios tributários em contrapartida ao oferecimento de bolsas de estudo a estudantes no ensino superior, como ocorre com o Prouni, ou mediante contratos de financiamento estudantil, por meio do Fies.

De acordo com a LDB (Lei nº 9.394/1996), em seu art. 55, “cabará à União assegurar, anualmente, em seu orçamento geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (BRASIL, 1996a). Entretanto, como destaca Amaral (2003, p. 150), as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), “trabalhando como multiversidades⁵ [...] enfrentam uma permanente crise de financiamento”. Essa constante crise de financiamento, segundo o autor, ocorre “primeiro, pela constante insuficiência de recursos alocados”, bem como “pela falta de definição do volume de recursos financeiros disponíveis para as instituições desenvolverem suas atividades no ano subsequente”. Trata-se de uma crise de financiamento seletiva, que atinge principalmente as instituições públicas de educação superior, tendo em vista que há direcionamento de recursos do fundo público para instituições privado-mercantis de ensino superior, como se demonstrará mais adiante.

⁴ A SRFB, em demonstrativos acerca da renúncia de tributos, define gasto tributário, como uma forma de gasto indireto do governo federal e como um dispositivo da legislação tributária que apresenta as seguintes características: redução do montante recolhido do tributo; benefício de apenas uma parcela dos contribuintes; corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e/ou visa a objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos (BRASIL, 2015).

⁵ A expressão é utilizada pelo autor no sentido de “muitas funções e adversidades”.

Como argumenta Amaral (2008, p. 648) “o financiamento das atividades do meio universitário, é vital para as definições das suas políticas de ensino, pesquisa e de interação com a sociedade”.

O financiamento da educação superior, conforme se extrai de leitura do art. 205, da Constituição Federal, pode se efetivar pelos recursos da arrecadação de tributos, de origem estatal (que constituem o fundo público, na concepção de Amaral, 2009a), pelo pagamento de mensalidades (recursos das famílias) e pela interação das instituições de ensino superior com diversos setores da sociedade, em que são firmados contratos e convênios para que essas instituições recebam recursos financeiros.

No caso das instituições privadas de ensino superior, o financiamento ocorre por meio de recebimento de recursos de mensalidades (recursos das famílias) e pelos recursos decorrentes da não arrecadação de tributos, por meio de renúncia fiscal. Esse tipo de financiamento (renúncia fiscal), que constitui benefícios destinados ao setor privado, pertence ao fundo público (pois são recursos que deixam de ser arrecadados para a composição do fundo público). Também o financiamento estudantil (Fies), cuja administração de risco é do governo federal, com formação de fundo garantidor de crédito em caso de inadimplência e com dotação orçamentária específica, tem participação de recursos do fundo público (dos tributos arrecadados pelo governo federal).

Alguns estudos acerca do financiamento da educação superior apontam para a mercantilização e para a privatização das políticas de educação superior, tendo por base as orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial.

Um destes estudos foi desenvolvido por Mari (2006) que, em tese de doutorado em Educação, apresentada à Universidade Federal de Santa Catarina, discutiu as influências do Banco Mundial no financiamento do ensino superior, concluindo que as políticas neoliberais para a educação superior pública, no Brasil, sobretudo na década de 1990, impuseram uma ampliação da presença de empresas privadas na educação superior e a retração dos direitos públicos na educação, em decorrência da restrição no financiamento do setor público.

Outro estudo relevante sobre o processo de financeirização de instituições privado-mercantis de educação superior foi desenvolvido por Vale (2011, p. 21) e teve como objeto de análise a trajetória da Universidade Estácio de Sá (integrante do grupo educacional Estácio Participações S.A.) e discutiu, dentre outros aspectos, “a afirmação da educação

superior como espaço de acumulação capitalista para setores do empresariado que, cada vez mais, caminham para a financeirização de suas atividades”.

Quanto às renúncias fiscais na área educacional, as teses e dissertações sobre o tema têm discutido o Prouni, a partir de uma avaliação dos bolsistas (em curso ou egressos), entretanto, não foram identificadas análises específicas sobre a importância do Prouni para o financiamento da expansão dos grupos educacionais em estudo. Assim, os diversos autores analisam o Prouni como fator de inclusão de estudantes de baixa renda (ALMEIDA, 2012; COSTA, 2012; FELICETTI, 2011; FERREIRA, 2011; FERREIRA, 2012; GIACON, 2012; SANTOS, 2011; SIMÕES, 2011).

Marinelli (2010, p. 16) realizou um “estudo teórico sobre os aspectos históricos e sociológicos que incidem sobre a dinâmica da exposição política do direito à educação”, em especial, acerca “do modo como vem sendo proposto nas políticas focalizadas de acesso à educação superior”, e desenvolve uma “análise empírica do Programa Universidade para Todos (Prouni) para conhecer se dele decorre algum avanço social, real e efetivo”. A referida autora analisou o Prouni, como política de educação superior focalizada, a partir dos seguintes indicadores: a contribuição para o ingresso e a permanência do beneficiário no ensino superior; adequação ao perfil dos beneficiários e mecanismos de controle e as contrapartidas prestadas pelas instituições de ensino superior.

Ainda acerca do Prouni (e das renúncias fiscais, de modo geral), Carvalho (2005) desenvolveu uma análise do perfil histórico da concessão de benefícios tributários (renúncia fiscal) a instituições privado-mercantis de ensino superior, desde a reforma universitária, de 1968, até a implantação do Prouni, em 2005. Em seu texto, a autora traça

[...] um paralelo entre dois momentos singulares da política brasileira: o regime militar e a chegada ao poder do primeiro governo democrático de esquerda no País. Mais precisamente, este trabalho compara o período autoritário que deu início à Reforma Universitária de 1968 com o Programa Universidade para Todos (Prouni), que foi instituído pelo governo Lula. (CARVALHO, 2005, p. 1).

Os resultados da pesquisa desenvolvida por Carvalho (2005, p.14) levaram-na a concluir que o objetivo da concessão de benefícios tributários, por meio de renúncia fiscal, é atender à “lógica da *sustentabilidade da dívida*”, que busca assegurar elevados superávits primários e “requer a redução de gastos correntes e de investimento”. Acrescenta a autora que esse objetivo se contradiz “com o aumento da oferta pela via pública”, uma vez que

exige “o crescimento da capacidade instalada – novos prédios e estabelecimentos – e/ou a contratação de professores e funcionários técnico-administrativos”.

Ainda de acordo com a autora, a “renúncia fiscal é apenas uma redução potencial de receita tributária, que pode não ser tão significativa, caso a inadimplência e a sonegação fiscal sejam elevadas” (CARVALHO 2005, p. 13). Assim, a opção preferencial pelo caminho de incremento de vagas no ensino superior mediante concessão de benefícios tributários indiretos, como a renúncia fiscal, “é coerente com a lógica atual de controle das finanças públicas, mas contrária aos interesses de parte significativa da população que busca acesso ao ensino de qualidade”.

Também em tese de doutorado, Carvalho (2011, p. 11) analisou o Prouni na “relação complexa da política pública para a educação superior, entre 1995 e 2008” e ressaltou que havia uma continuidade do governo Lula (2002-2010) na política da educação superior desenvolvida pelo governo Fernando Henrique Cardoso, “sobremaneira, na formulação legislativa, em prol do modelo de expansão da educação superior pela iniciativa privada”, que teve “o Prouni como sua maior expressão”.

Os estudos acerca do financiamento da educação superior estão centrados na avaliação dos recursos destinados às Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), como os desenvolvidos por Chaves e Gemaque (2011) e Amaral (2003; 2008; 2009; 2009a), ou seja, não foram encontrados trabalhos que abordem a questão do financiamento do ensino superior, com recursos do fundo público, especificamente em relação aos grupos educacionais Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A., que serão objeto deste estudo, quantificando os recursos do Prouni e do Fies destinados a estes grupos, e apontando elementos de endividamento público do governo federal em decorrência do Fies.

Assim, a presente pesquisa está norteadada pelo seguinte questionamento: Quais as implicações do financiamento, por meio da utilização de recursos do fundo público⁶, no processo de expansão e de financeirização das instituições privado-mercantis de educação superior?

⁶ Neste estudo, serão abordados como integrantes do fundo público, em especial, as concessões de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, e o programa de financiamento estudantil (Fies).

Argumenta-se que a política de financiamento da educação superior⁷ privada, mediante incentivos com recursos do fundo público a entidades privado-mercantis de ensino, demonstra uma linha de continuidade com o pensamento liberal defendido por Smith (1993) e, como acrescenta Silva Júnior (2008, p. 62), que as mudanças na atuação do Estado “estão tendencialmente sempre a serviço do capital”, com um nexó entre Estado e capital financeiro, no âmbito da educação superior.

Partiu-se da hipótese de que a política de concessão de benefícios a entidades privado-mercantis de ensino superior, com a utilização de recursos do fundo público, como ocorre com os mecanismos de renúncia fiscal, por meio do Prouni, e com o financiamento estudantil (Fies), corresponde a uma forma de nexó entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, que visa a atender aos interesses do capital, contribuindo para a expansão de empresas educacionais e favorecendo a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior.

1.2 OBJETIVOS

À luz, então, dessas constatações preliminares a propósito do objeto de estudo, já explicitadas, foram estabelecidos para a pesquisa os objetivos que seguem.

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a política de financiamento da educação superior privada, por meio de políticas estatais de incentivo às entidades privado-mercantis, como a concessão de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, e os contratos de financiamento estudantil (Fies), a fim de identificar as implicações desses incentivos no processo de expansão e de financeirização da educação superior, com formação de oligopólios educacionais.

⁷ Embora seja desenvolvida uma análise das políticas de educação superior, voltadas ao financiamento, com recursos do fundo público, os grupos educacionais em estudo (Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. e Ser Educacional S.A.), em seus documentos oficiais, utilizam mais comumente a expressão “ensino superior”. Dessa forma, a expressão “ensino superior” aparecerá no texto com grande frequência, considerando constar dos documentos analisados e por também refletir a atuação dos grupos educacionais em estudo. Na análise acerca das políticas públicas, entretanto, a discussão não se concentrou apenas no ensino, mas na “educação superior”. Cabe destacar que o uso da expressão “ensino superior” pelos grupos educacionais demonstra-se ser intencional, para não se comprometerem com a pesquisa e a extensão.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- ✓ Analisar a concepção de financiamento da educação superior por meio da concessão de benefícios e de incentivos estatais às instituições privado-mercantis de ensino superior, em um contexto de crise do capital e de processo de financeirização em âmbito mundial, com base nas orientações dos organismos internacionais (Banco Mundial e OMC);
- ✓ Investigar o processo de (des) regulação do setor educacional e as alterações nas instituições particulares de ensino superior, em processo de financeirização, com base na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nos planos nacionais de educação, dentre outros instrumentos normativos do governo federal, e nos fóruns e discussões do setor privado-mercantil;
- ✓ Analisar os dados financeiros relativos à renúncia fiscal, relacionando-os com a expansão privado-mercantil de grupos educacionais e com a lucratividade desses grupos em processos de financeirização;
- ✓ Analisar os dados financeiros e os quantitativos de contratos celebrados relativos ao programa de Financiamento Estudantil (Fies), e as implicações do referido programa na expansão privado-mercantil, no contexto de financeirização de instituições privadas de ensino superior.

1.3 ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

Quanto aos aspectos teórico-metodológicos, adota-se o materialismo histórico-dialético, tendo em vista a necessidade de se desenvolver uma análise do objeto em sua totalidade, em suas múltiplas determinações, para a compreensão do conjunto de relações que permeiam a discussão sobre o financiamento da educação superior, em especial, quando se discute o papel do Estado e a relação com o setor privado.

Além disso, partiu-se da perspectiva de que os incentivos à expansão da educação superior pela via da privatização, como ocorre com as renúncias fiscais em favor de entidades privado-mercantis e com os contratos de financiamento estudantil, reforçam os antagonismos sociais e aparentemente favorecem a propriedade privada, pela acumulação

capitalista. Com isso, a educação superior, que deveria ser instrumento contrário à alienação pela possibilidade de discussão crítica e de desenvolvimento da autonomia, converte-se em um produto mercantil voltado para os interesses do mercado.

Também, há a presença de um conjunto de contradições, nesse processo de financiamento da educação superior privado-mercantil. Exemplo disso, a concessão de benefícios fiscais a entidades privado-mercantis, em que se utilizam recursos do fundo público em incentivo à acumulação capitalista, é contraditória, pois se, por um lado, exige-se redução da intervenção estatal, com desregulamentação do controle sobre os rendimentos financeiros do capital, por outro, buscam-se recursos do fundo público (OLIVEIRA, 1998) para o financiamento da iniciativa privada.

Ainda outra contradição relevante, que perpassa a concessão de renúncia de receitas em benefícios de instituições privado-mercantis de ensino e também a criação de Fundo de Financiamento Estudantil, garantido pelo Estado, é quanto à crise fiscal, pois se, por um lado, exige-se maior arrecadação tributária para garantir *superávits* primários⁸, com redução de gastos correntes e de investimento, e controle do endividamento público, por outro, com a concessão de benefícios tributários (isenções, renúncia fiscal) às instituições particulares, reduz-se a arrecadação tributária e aumenta-se o endividamento estatal.

O Estado tem importante papel no aporte de recursos financeiros para atendimento às necessidades coletivas, mediante políticas públicas sociais, como a política educacional, o que se opõe às ideias liberais que defendem uma atuação estatal mínima na destinação de recursos para atendimento às demandas sociais, como é o caso da política educacional.

A questão relativa ao financiamento da educação superior está mediada por conflitos de interesses, sobretudo na discussão sobre o papel do Estado no financiamento da educação superior, tornando-se uma arena de contraposição de interesses públicos e privado-mercantis (SGUISSARDI, 2014). De acordo com Marx e Engels, o Estado nasceu em decorrência da “necessidade de conter o antagonismo de classes” e, “ao mesmo tempo, nasceu no seio do

⁸ A constante busca por *superávits* primários se reflete em instituição de regimes fiscais que visam à contenção de gastos com despesas primárias, como se observa na Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241/2016, já aprovada em dois turnos na Câmara dos Deputados, e em tramitação no Senado Federal com o número 55/2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, para instituir um novo regime fiscal (BRASIL, 2016). Trata-se de proposta de emenda à constituição que objetiva limitar os gastos orçamentários com despesas primárias, com vistas à obtenção de *superávits*. A referida PEC congela os gastos com as despesas primárias, estabelecendo que as referidas despesas não poderão ser superiores à variação do IPCA/IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses, em relação exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

conflito” entre as classes (MARX; ENGELS, 1983). Em consequência desse conflito de classes, o Estado é, por regra geral, “o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante”, e a classe dominante, por intermédio do Estado, “se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida” (ENGELS, 1974, p. 227-228). Desse modo, conclui Engels que “[...] o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado”.

Considerando-se o Estado como um aparato a serviço da classe dominante, mais particularmente a serviço da burguesia, vislumbra-se que a educação se converte em “instrumento de dominação ideológica, um meio para que a burguesia se consolide como classe hegemônica e, nessa condição, exerça o poder” (LOMBARDI, 2008, p. 15). No mesmo sentido, já argumentavam Marx e Engels:

O estado de classe estava intimamente ligado ao ensino de classe. Ainda que não sem tensões, o aparato escolar se convertia em um apêndice da classe dominante (MARX; ENGELS, 1983, p. 10).

Os incentivos à expansão da educação superior pela via da privatização, como ocorre com as renúncias fiscais em favor de entidades privado-mercantis e os financiamentos estudantis, reforçam os antagonismos sociais e aparentemente favorecem a propriedade privada, pela acumulação capitalista. Com isso, a educação superior, que deveria ser instrumento contrário à alienação, pela possibilidade de discussão crítica e de desenvolvimento da autonomia, converte-se em um produto mercantil voltado aos interesses de acumulação privada.

De acordo com Oliveira (1998, p. 46-47), o capitalismo, em seu processo de crise do denominado Estado do Bem-estar Social (*Welfare State*), mas ainda “por meio do fundo público, desatou uma capacidade de inovações que não podem ser postas a serviço da produção e financiadas apenas pelo lucro”, ou seja, “exigem e puncionam parcelas crescentes do fundo público”.

Nesse sentido, argumenta Oliveira (1998) que a tese neoliberal é a de que os controles institucionais do Estado sobre as empresas e os investidores ameaçam a acumulação capitalista e reduzem as possibilidades de crescimento. Daí a necessidade de desregulamentação estatal e de redução da participação estatal na economia, que é defendida pela concepção neoliberal.

Assim, os defensores de políticas neoliberais são favoráveis a uma liberdade de atuação do setor privado-mercantil, inclusive com a consolidação de grandes oligopólios em diversos setores, dentre os quais o setor educacional, em especial, na educação superior.

Os oligopólios, na concepção de Chesnais (1996), consolidam-se com a interdependência entre as companhias, mas, também, constituem instrumentos de anulação da concorrência (estratégia de sobrevivência no mercado competitivo), impedindo ou limitando a atuação de empresas concorrentes.

Com base nos dados da consultoria educacional Hoper (2014), há grandes oligopólios educacionais em atuação no Brasil, alguns deles com aporte de capital internacional. Trata-se de grandes oligopólios educacionais que, em 2012, possuía uma participação, no mercado educacional brasileiro, da ordem de 39,3%, conforme os dados de Hoper (2014), que serão descritos abaixo.

A Tabela 1, abaixo, sintetiza informações sobre os maiores grupos educacionais em atuação, no Brasil (até o exercício financeiro de 2013, quando da definição do objeto de pesquisa), expressando informações sobre número de alunos (em mil), receita líquida (em R\$, milhões) e o percentual de participação no mercado educacional brasileiro (*market share*). Cabe ressaltar que a consultoria Hoper (2014) elenca os grupos educacionais em ordem decrescente da receita líquida obtida na atividade educacional, ou seja, os grupos com maior receita líquida encabeçam o *ranking*. A ordem do *ranking* não observa, portanto, a quantidade de alunos ou mesmo a participação no mercado educacional do país, mas é elaborada com base na captação de receita líquida.

TABELA 1 – Maiores grupos educacionais com fins lucrativos no Brasil – 2013

Ordem	Instituição (grupo)	Alunos (mil)	Receita líquida (R\$, milhões) em	% mercado (<i>market share</i>)
1º	Kroton	519	2.015	9,5
2º	Anhanguera	442	1.812	8,1
3	Estácio	315,7	1.731	5,8
4	Unip	247,5	1.431	4,5
5	<i>Laureate</i>	170	1.115	3,1
6	Uninove	134	584	2,5
7	Unicsul	55	529	1,0
8	Ânima	49	461	0,9
9	Ser Educacional	98,8	457	1,8
10	<i>Whitney</i>	40	343	0,7
11	<i>Devry</i>	30	242	0,6
12	Grupo Tiradentes (Unit)	40,7	236	0,7
Subtotal	-	2.141,7	10.956	39,3
Total do setor privado	-	5.448,7	32.040	100

Fonte: Hoper (2014).

Dentre estes grupos educacionais, Kroton/Anhanguera (que se fundiram em um único grupo, em 2014), Estácio, Ânima e Ser Educacional são empresas de capital aberto brasileiras (sociedades anônimas) com inserção no mercado de ações (BM&FBovespa); os grupos *Whitney e Devry* são empresas de capital aberto americanas (oriundas dos EUA); o grupo *Laureate* é um conglomerado americano de universidades, com inserção em diversos países. Os grupos educacionais Unip (Universidade Paulista), Uninove (Universidade Nove de Julho), Unicsul (Universidade Cruzeiro do Sul) e Tiradentes (Unit) ainda não abriram o capital no mercado de ações.

Desses 12 (doze) maiores grupos educacionais em atuação no Brasil, foram selecionados para análise dos incentivos governamentais os grupos Estácio Participações S.A. (Estácio), GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A., os quais detêm ações em bolsa de valores, permitindo acesso às informações disponibilizadas aos investidores, em língua portuguesa.

Os grupos educacionais Kroton e Anhanguera Educacional S.A., em que pese figurarem dentre os maiores grupos educacionais atuando no Brasil, não foram inseridos na análise em razão de processo recente de fusão (no exercício financeiro de 2014), dificultando o acesso a informações contábeis e condução da respectiva análise, em decorrência do processo de integração dos demonstrativos contábeis e financeiros, em curso no exercício financeiro de 2015. A análise se tornaria fragmentada, com dados individuais de cada grupo (Kroton e Anhanguera) até o exercício financeiro de 2014 e análise conjunta em 2015, o que não permitiria uma dimensão dos dados como um só grupo educacional.

Nesta introdução, torna-se importante discorrer, em notas breves, acerca dos grupos educacionais cujo recorte se insere no objeto da pesquisa.

O grupo Estácio Participações S.A. teve início, na década de 1970, com a fundação da Faculdade de Direito Estácio de Sá, na zona norte do Rio de Janeiro. Em 1972, houve a transformação em Faculdades Integradas Estácio de Sá, com a criação de outros cursos além do curso de Direito. Em 1988, já sob a égide da Constituição Federal, houve a conquista do *status* de universidade (ESTÁCIO, 2016b).

O processo de expansão do grupo Estácio, no município do Rio de Janeiro ocorreu, em 1992, com a abertura de um *campus* no bairro de Barra da Tijuca. Em 1996, já sob a influência da LDB (em discussão, naquela época), houve início da expansão, em âmbito estadual, com criação de unidades nos municípios de Resende, Niterói e Nova Friburgo, todos no estado do Rio de Janeiro (ESTÁCIO, 2016b).

Em 1997, houve a criação do Instituto Politécnico Universitário (primeiro centro superior de formação para o trabalho no Brasil, conforme revela o próprio grupo educacional) (ESTÁCIO, 2016b).

A partir de 1998, teve início a expansão do grupo, em âmbito nacional, nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Bahia, Pernambuco, Pará e Ceará (ESTÁCIO, 2016b).

Em 2005, iniciou-se o processo de transformação das unidades subsidiárias do grupo de sociedades civis sem fins lucrativos para sociedades civis com finalidade de lucro e, em 2007, inserção no mercado de ações, com IPO (*Initial Public Offering*, oferta inicial de ações) na BM&FBovespa (ESTÁCIO, 2016b).

A trajetória da Universidade Estácio de Sá, de entidade filantrópica a grupo educacional inserido no mercado financeiro, foi objeto de análise desenvolvida por Vale (2011), em tese de doutorado no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

A referida tese de doutorado teve por objetivo “investigar as conexões entre as políticas de educação superior (IES) no Brasil e a trajetória das empresas de serviços educacionais responsáveis pelo oferecimento de vagas na iniciativa privada”, analisando a “afirmação da educação superior como espaço de acumulação capitalista para setores do empresariado que, cada vez mais, caminham para a financeirização de suas atividades” (VALE, 2011, p. 21), tendo como elemento de análise a trajetória da Universidade Estácio de Sá (integrante do grupo educacional Estácio Participações S.A.).

Conforme dados disponíveis até 30 de junho de 2016, o grupo conta com uma rede formada por uma universidade, dois centros universitários, 36 (trinta e seis) faculdades e 197 (cento e noventa e sete) polos de ensino a distância credenciados pelo Ministério da Educação, com uma capilaridade nacional representada por 93 (noventa e três) *campi*, nos principais centros urbanos de 22 (vinte e dois) estados brasileiros e no Distrito Federal. Naquela data, o grupo educacional Estácio detinha 536,8 mil alunos matriculados nas modalidades presencial e a distância, em cursos de graduação e pós-graduação. (ESTÁCIO, 2016b).

Outros aspectos relativos ao processo de expansão do grupo educacional Estácio Participações S.A., por pertinência da análise, serão abordados nos capítulos específicos.

Outro grupo inserido na análise é o Ânima (GAEC Educação S.A.), cujo início ocorreu em 2003, quando foi feita a aquisição, pelo referido grupo, da Minas Gerais Educação Ltda., mantenedora do Centro Universitário UNA (“UNA”), em Belo Horizonte/MG (GAEC, 2016b).

Em 2006, os acionistas fundadores adquiriram também a Associação Educacional do Litoral Santista (Aelis), mantenedora do Centro Universitário Monte Serrat (“Unimonte”), instituição criada, na década de 1970, na cidade de Santos, litoral do Estado de São Paulo (GAEC, 2016b).

No início de 2009, a controladora, Instituto Mineiro de Educação e Cultura UniBH S.A. ("UniBH"), adquiriu os direitos sobre a manutenção do Centro Universitário de Belo Horizonte UniBH, da FundacBH. Essa instituição teve sua origem em 1964 (GAEC, 2016b).

Até o início de 2016, conforme informações da própria sociedade educacional, em seu *site* institucional, a Ânima contava com uma rede integrada por três Centros Universitários (UNA, UniBH e Unimonte), localizados nos estados de Minas Gerais e de São Paulo, a Universidade São Judas Tadeu, em São Paulo, e com duas faculdades, nas cidades de Betim e Contagem - Minas Gerais (GAEC, 2016b).

No processo de expansão mediante aquisições, houve, no final de 2014 (em 19 de dezembro de 2014) um protocolo de intenção (por meio de “contrato de investimento e outras avenças”), visando à união da Ânima Educação com a *Whitney Brasil*, que integraria ao grupo Ânima duas novas instituições: a Universidade Veiga de Almeida (UVA), no Rio de Janeiro, e o Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge), em Salvador (GAEC, 2015).

Entretanto, como declarou o grupo Ânima (GAEC, 2015a, p. 58), em suas demonstrações financeiras relativas ao primeiro trimestre de 2015, em face das “relevantes mudanças no cenário econômico do País, especialmente no que diz respeito ao setor educacional”, o qual “teve suas condições de atuação sensivelmente impactadas pelas mudanças estruturais impostas pelo Governo Federal, afetaram, sobremaneira, as premissas e as perspectivas pelas quais foram negociadas as bases contratuais” do protocolo da operação de fusão. Assim, em 22 de abril de 2015, o grupo Ânima e a *Whitney University System* “decidiram, de pleno e comum acordo, distratar o Contrato de Investimento e Outras Avenças”.

Em dezembro de 2015, o grupo Ânima anunciou a aquisição da Sociedade Educacional de Santa Catarina (Sociesc), com sede em Joinville/SC e atuação nos municípios catarinenses de Balneário Camboriú e São Bento do Sul e na capital Florianópolis e, também, com campi em Curitiba/PR, conforme síntese de apresentação da aquisição, datada de 18 de dezembro de 2015 (GAEC, 2016). Essa operação de aquisição, entretanto, não foi consolidada nos documentos e demonstrativos, relativos ao exercício financeiro de 2015, apresentados pelo referido grupo educacional, analisados até janeiro de 2016. A aprovação da transação de aquisição da Sociesc pelo grupo Ânima, por parte do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), somente ocorreu em 2016.

O portfólio de instituições do grupo educacional Ânima inclui também a HSM⁹ - Educação Executiva, instituição voltada para a educação corporativa (formação para o mercado empresarial).

Ao final do exercício financeiro de 2014, o grupo Ânima contava com uma base de alunos no total de 78,9 mil estudantes, sendo 71,0 mil alunos de graduação, 3,9 mil, de pós-graduação, além de 4,0 mil alunos do Ensino Técnico (Pronatec), conforme dados extraídos do relatório de administração da entidade (GAEC, 2015). No primeiro semestre de 2015, apenas em cursos de graduação, o grupo educacional atingiu o quantitativo de aproximadamente 77,5 mil alunos (GAEC, 2015a).

Outro grupo educacional objeto deste estudo é o Ser Educacional S.A.. Esse grupo educacional teve início, em 1994, quando foi criado o Bureau Jurídico, com o objetivo de preparar candidatos para os concorridos concursos públicos. Conforme o próprio grupo informa, vem sendo construído, desde 2003, “de forma gradual e sustentável” (SER EDUCACIONAL, 2016f, *online*).

Fundado em 2003, por José Janguê Bezerra Diniz, que atualmente é presidente do conselho do Grupo, o Ser Educacional tem mostrado um crescimento expressivo, nos últimos anos, realizando aquisições em diversas cidades das regiões Norte e Nordeste e, de acordo com sua autodescrição, vem aperfeiçoando sua estrutura gerencial para dar suporte a seu crescimento futuro (SER EDUCACIONAL, 2016f).

Em 2013, a holding converteu-se em uma instituição de capital aberto e deu início às atividades na Bolsa de Valores. Com projeto e planejamento de expansão, por meio de crescimento orgânico e de aquisições em âmbito nacional, o grupo Ser Educacional está presente em 24 (vinte e quatro) cidades e 12 (doze) estados do Brasil. Suas 43 (quarenta e três) unidades de ensino atendem a aproximadamente 140,7 mil alunos, com dados até dezembro de 2015 (SER EDUCACIONAL, 2016f).

Conforme informações extraídas do site institucional (www.sereducacional.com), o grupo Ser Educacional S.A. atua com diversas instituições de ensino superior. Também, há, nos relatórios trimestrais elaborados pelo grupo, informações sobre as instituições que serão indicadas a seguir (SER EDUCACIONAL, 2016f).

⁹ HSM – Sigla oriunda do inglês (*High Segment Management*) que significa Alto Segmento de Negócios. Trata-se de instituição pertencente ao grupo Ânima voltada para a formação de executivos (treinamento empresarial).

A Universidade da Amazônia (Unama), fundada em 1993, passou a fazer parte do grupo Ser Educacional, em novembro de 2014. A instituição compreende quatro *campi*, na região metropolitana de Belém e Ananindeua, por meio dos quais oferece 52 (cinquenta e dois) cursos de graduação, 20 (vinte) de pós-graduação *latu sensu*, quatro cursos de mestrado e um curso de doutorado (SER EDUCACIONAL, 2015b).

A Universidade Guarulhos (UnG), fundada em 1969, passou a integrar o grupo Ser Educacional, em fevereiro de 2015, no processo de expansão para a Região Sudeste. Trata-se de universidade com cinco *campi*, sendo três em Guarulhos (Dutra, Bonsucesso e Centro), um *campus* na cidade de São Paulo e outro, em Itaquaquecetuba, interior de São Paulo (SER EDUCACIONAL, 2015b).

O Centro Universitário Maurício de Nassau (Uninassau), no Recife/PE, foi credenciado como centro universitário, em 2012, antes era denominado Faculdade Maurício de Nassau (SER EDUCACIONAL, 2015b). Ressalte-se que até 2015 apenas a unidade de Recife/PE era credenciada como centro universitário.

A Faculdade Maurício de Nassau, fundada em 2003, em Recife/PE, dispõe de unidades em 15 (quinze) cidades, de 10 (dez) estados brasileiros. Oferece mais de 200 (duzentas) opções de cursos de graduação, pós-graduação e MBA, nas áreas de Humanas, Saúde e Exatas (SER EDUCACIONAL, 2015b).

A Faculdade Joaquim Nabuco foi fundada pelo grupo Ser Educacional, em agosto de 2007, com a abertura da unidade no Paulista, bairro de Recife/PE. Trata-se de faculdade com atuação na região metropolitana de Recife/PE (SER EDUCACIONAL, 2015b).

A Faculdade Integrada do Tapajós (FIT), fundada em 1977, passou a fazer parte do grupo Ser Educacional, a partir de novembro de 2014. A instituição compreende uma unidade na cidade de Santarém/PA, com 13 (treze) opções de cursos de graduação (SER EDUCACIONAL, 2015b).

Definidos os grupos educacionais que serão objeto de análise, passa-se a descrever o recorte temporal e o processo de coleta e análise de dados desenvolvido nesta pesquisa.

Como recorte temporal, para análise dos dados, adotou-se o período de 2007 a 2015, considerando a existência de informações dos grupos educacionais com ações em bolsa de valores, por meio de demonstrações contábeis e financeiras.

O recorte temporal considerou a inserção dos grupos educacionais no mercado de ações, tendo em vista a obrigatoriedade de divulgar informações contábeis e financeiras aos sócios-acionistas. Dentre os grupos educacionais pesquisados, o grupo Estácio Participações S.A. fez a primeira oferta de ações na Bolsa de Valores no exercício financeiro de 2007; o grupo Ânima adentrou o mercado de ações no exercício financeiro de 2013, assim como o grupo Ser Educacional, que era sociedade anônima de capital fechado até 31 de março de 2013. Por isso, a análise se dá a partir do exercício financeiro de 2007 até o exercício de 2015 (em que há consolidação das demonstrações contábeis dos grupos pesquisados).

As principais categorias acerca do objeto de pesquisa são fundo público, mercantilização (ou mercadorização) e privatização, com as concepções descritas a seguir. Além disso, categorias secundárias perpassam o objeto, como o empresariamento no setor educacional.

O fundo público, com base em Amaral (2003, p. 60), é “constituído de recursos oriundos de toda a população” e caracteriza-se “por permitir a opção do financiamento de ações públicas”, em duas linhas: propiciar a acumulação do capital; e favorecer a reprodução da força de trabalho. O fundo público é constituído de recursos constantes do orçamento público, a saber: pagamento de impostos, taxas e contribuições; utilização do patrimônio; realização de serviços; operações de crédito; transferências entre governos; amortização de empréstimos, como multa e juros de mora; recursos advindos de privatizações, etc.

Neste estudo, as discussões sobre fundo público como pressuposto de acumulação do capital apoiaram-se em estudos desenvolvidos por Oliveira (1998), Behring (2010 e 2012) e Brettas (2012).

De acordo com Ávila, Léda e Vale (2012, p. 148), há três conceitos importantes, presentes no espaço educacional: mercadorização, privatização e empresariamento. As autoras apresentam a distinção entre esses conceitos e denominam a “mercadorização ao processo que transforma a educação superior em um bem comercializável, ou seja, um objeto de lucro ou acumulação”, como apontado por Sguissardi (2008). Na denominação de Ávila, Léda e Vale (2012, p. 148), a privatização é “o processo que se refere à predominância de interesses particulares sobre interesses públicos em suas inúmeras facetas e não se reduz, de modo algum, à simples extensão do setor privado”, apesar de essa extensão ser “uma de suas muitas manifestações”. Para as referidas autoras, o empresariamento corresponde a um “processo pelo qual se espraia uma concepção

empresarial” em instituições educacionais, com formas de atuação baseadas na lógica empresarial.

Brunner (2006, p. 3), citado por Sguissardi (2014, p. 99-100), descreve que a “mercadização” é um fenômeno que “tratará muito mais especificamente do mercado universitário em geral e de um conjunto grande e complexo de mudanças que vem sendo produzido por muitos fatores”, com destaque para um conjunto de mudanças no papel dos governos em relação à educação superior, as quais englobam: “difusão de um discurso de mercado”; “massificação da educação superior”; “crescente número de mantenedores privados da educação superior e da pesquisa”; e “surgimento de um mercado global para os serviços de educação superior (*post-secundaria*) e de conhecimento”.

Sguissardi (2014, p. 100), entretanto, prefere utilizar o termo “mercantilização” no lugar de “mercadização”, ao destacar que Bruner (2006), com base na “literatura de referência e nas bases empíricas chilenas ou estrangeiras de que se serviu”, no curso do estudo, ainda que se refira também a mantenedores com fins lucrativos, “não faz nenhuma menção a empresas ou grupos empresariais (*companhias* ou *players*, segundo expressão do *mercado*) com capital aberto e captação de recursos em Bolsa de Valores”.

Dessa forma, a mercantilização abrange as mudanças apontadas por Bruner (2006), como a difusão de uma lógica de mercado, a massificação da educação superior privado-mercantil, com o crescente número de mantenedores particulares da educação superior e da pesquisa, e o surgimento de um mercado global para os serviços de educação superior, mas também abrange a atuação de empresas ou grupos empresariais (*companhias* ou *players*, segundo expressão usada no *mercado*) com capital aberto e captação de recursos em Bolsa de Valores, como o fenômeno que atualmente se desenvolve no Brasil, como demonstra a Tabela 1.

Com relação aos instrumentos e técnicas de coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental, tendo, como fontes primárias, documentos oficiais envolvendo a renúncia fiscal e o financiamento estudantil, com os respectivos dados financeiros, as demonstrações contábeis, os relatórios de gestão do Fies, do Prouni, os relatórios administrativos dos grupos educacionais (Estácio Participações S.A.; Ânima – GAEC Educação S.A.; e Ser Educacional S.A.), bem como dados estatísticos dos Censos da Educação Superior, elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC).

Entende-se por documentos, segundo as indicações de Lüdke e André (1986, p. 38), “leis, regulamentos, normas, pareceres, cartas, memorandos, jornais, revistas, discursos, roteiros de programas de rádio e televisão até livros, estatísticas e arquivos escolares”. Também são documentos importantes, neste estudo, os demonstrativos contábeis e financeiros dos grupos educacionais em análise.

Com base no entendimento de Lüdke e André (1986), como parte dessa etapa, estão sendo pesquisadas as informações veiculadas nos *sites* das duas maiores empresas de consultoria dedicadas a estudar o segmento da educação superior brasileira, bem como formas de tornar mais rentáveis as respectivas instituições privado-mercantis. Tais informações estão sendo utilizadas no decorrer desta pesquisa.

A primeira dessas instituições de consultoria, a empresa Hoper Consultoria Acadêmica, com sede em Foz do Iguaçu/PR, fundada em 1997, por Ryon Braga, atua nas modalidades de consultoria para IES, estudos de mercado, cursos, soluções de aprendizagem e educação corporativa (HOPER, 2015). A Hoper é uma empresa de consultoria com destaque no mercado educacional e que veicula, anualmente, o documento intitulado *Análise Setorial do Ensino Superior Privado*. Trata-se de estudo que se consolidou, no mercado educacional brasileiro, como documento-referência do setor, devido à abrangência das informações mercadológicas do Brasil e das análises estratégicas que apresenta (HOPER, 2015).

A segunda empresa de consultoria é a CM Consultoria, com sede na cidade de Marília/SP. Empresa atuante no cenário da educação superior há mais de 25 anos, desde 1988, tem seu foco nos serviços de reestruturação administrativa e gestão (CM, 2015a). Essa empresa publica, diariamente, o boletim *CM News*. Trata-se de um material informativo e de conteúdos (artigos, notícias e matérias), focados na educação superior, disponíveis *online*.

Além dos dados fornecidos *online* pela CM Consultoria, são analisados os estudos a respeito das fusões e aquisições, ocorridos no setor da educação superior. Esses dados, lançados regularmente pela CM Consultoria, apresentam um panorama setorial que contempla todas as aquisições/fusões já realizadas a partir de 2007 (CM, 2015).

Os principais documentos acerca dos grupos educacionais Estácio Participações S.A., Ânima – GAEC Educação S.A. e Ser Educacional S.A., utilizados na pesquisa, estão elencados no Quadro 1, abaixo apresentado, com indicação dos assuntos, documentos que os relacionam e a forma de acesso às informações documentais.

QUADRO 1 – Documentos fornecidos pelas instituições, utilizados na pesquisa

Tipos de assunto	Documentos	Fonte
Detalhes sobre a companhia (grupo educacional)	Histórico/Perfil corporativo Estratégia Estrutura acionária Mercado de ensino (análise) Relatórios de sustentabilidade	Site das instituições: http://portal.estacio.br/ (link “investidor” - Companhia) http://www.animaeducacao.com.br/ (link “relação com investidores” - Companhia) http://www.sereducacional.com/ (link “home RI” - Companhia)
Governança corporativa	Visão geral Dividendos Estatuto e políticas de atuação	Site das instituições: http://portal.estacio.br/ (link “investidor” – governança corporativa) http://www.animaeducacao.com.br/ (link “relação com investidores” – governança corporativa) http://www.sereducacional.com/ (link “home RI” - governança corporativa)
Informações financeiras	Relatórios trimestrais e anuais (com demonstrativos contábeis e financeiros) Capitalização Documentos encaminhados à CVM Atas de reuniões	Site das instituições: http://portal.estacio.br/ (link “investidor” – informações financeiras) http://www.animaeducacao.com.br/ (link “relação com investidores” – informações financeiras) http://www.sereducacional.com/ (link “home RI” – informações financeiras)

Fonte: Elaboração própria, a partir dos sites das instituições pesquisadas.

Os principais documentos, em análise, são os demonstrativos contábeis e financeiros (anos de 2007 a 2015, para o grupo Estácio; 2012 a 2015, para o grupo Ânima; e 2010 a 2015, para o grupo Ser Educacional, conforme o ingresso dos grupos no mercado de ações) impressos e *online*; relatórios de apresentação institucional, de 2007 a 2015; estatuto, regimentos; portarias e demonstrativos financeiros anuais, veiculados, obrigatoriamente, no *site* oficial dos grupos pesquisados, bem como no *site* da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que divulga, trimestralmente, os relatórios de produção dos grupos educacionais, e também seus portfólios institucionais.

A divulgação dos resultados de todas as transações e fatos relevantes dos grupos educacionais é obrigatória a partir de sua entrada na BM&FBovespa, bem como de sua inserção no nível da Bolsa de Valores “Novo Mercado” (nível de prática mais exigente). O procedimento de veiculação de todas as ações e resultados do Grupo é uma exigência que deve obedecer aos princípios de transparência que norteiam a governança corporativa nesse mercado. Outros documentos importantes para a pesquisa foram os comunicados veiculados, regularmente, no mercado, via *site* oficial do Grupo - Relação com Investidores - disponibilizados para os seus *stakeholders*¹⁰, em que se encontra uma série de documentos que visam, também, a atender ao princípio da transparência, exigido pela BM&FBovespa. Nesses documentos, constam, detalhadamente, todos os aportes financeiros recebidos pelos grupos educacionais em estudo. São também expostos os nomes de novos acionistas, o valor das ações adquiridas, a procedência do capital (nacional ou estrangeiro) e o percentual de participação que esse valor representa no capital social do Grupo. Tais comunicados possibilitam um conhecimento minucioso a respeito de todos os aportes financeiros recebidos pelos grupos, no período em análise.

Com relação às fontes secundárias, elegeram-se livros sobre a temática, artigos publicados em revistas e periódicos acadêmicos, dissertações e teses relacionadas aos temas propostos para a presente pesquisa, levantadas no Banco de Teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e no acervo da *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), possibilitando, assim, a sistematização de dados importantes para este estudo.

Toda a seleção e a utilização das fontes primárias e secundárias, impressas e *online*, a respeito da educação superior particular, com fins lucrativos, fornecem subsídios para analisar a trajetória dos grandes oligopólios da educação superior, no Brasil, em particular, dos já referidos grupos Estácio Participações S.A., Ânima – GAEC Educação S.A. e Ser Educacional S.A., revelando as alterações no perfil corporativo, a análise de mercado educacional desenvolvida por esses grupos, as fusões e aquisições realizadas, os dados de expansão das instituições componentes dos grupos, os processos de inserção no mercado de

¹⁰ Braga e Monteiro (2005, p. 41) classificam *stakeholders* como “[...] todos aqueles que influenciam ou são influenciados pela IES: alunos, funcionários, professores, dirigentes, mantenedores, investidores, mídia, sindicatos, governo e comunidade”. Na terminologia de demonstrações contábeis, trata-se de expressão em inglês, traduzida como “partes interessadas”, ou seja, refere-se a uma pessoa ou grupo que possui participação, investimento ou ações e que possui interesse em uma determinada empresa ou negócio (IUDÍCIBUS *et al.*, 2010). No inglês, *stake* significa interesse, participação, risco. Enquanto *holder* tem o significado de possuidor.

ações, e informações contábeis, bem como informações sobre a presença em suas ações, do capital financeiro.

A obtenção de valores de renúncia fiscal concedidos em benefício de instituições privado-mercantis de ensino superior, de modo geral, foi realizada junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), com os demonstrativos de gastos tributários do período de 2006 a 2015 (período de existência de informações sobre renúncia fiscal relativa ao Prouni).

Os dados do Fies foram extraídos dos relatórios anuais de gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (no período de 2000 a 2015), cujo agente operador atualmente é o FNDE. São dados disponíveis no sistema de prestação de contas do FNDE. Em relação aos valores do Fies, por grupo educacional, analisam-se os demonstrativos contábeis e financeiros dos grupos Estácio Participações S.A., Ser Educacional S.A. e GAEC Educação S.A. (Grupo Ânima), disponíveis no sítio eletrônico dessas organizações, em *links* específicos sobre informações financeiras, como já apontados no Quadro 1.

Quanto à sistematização dos dados obtidos por meio dos documentos, em especial os dados financeiros, são apresentados em tabelas e gráficos, principalmente para organizar os dados de renúncia fiscal concedida a instituições de ensino superior e os dados de financiamento estudantil.

Na análise dos dados, os documentos e as informações são dimensionados com base no movimento real do objeto, propondo o entendimento de um plano discursivo que articula linguagem e sociedade, entremeadas pelo contexto ideológico. Nesse sentido, a “concepção de linguagem em jogo reproduz inequivocamente um projeto de representação de um real pré-construído” (ROCHA; DEUSDARÁ, 2005, p. 310).

No objeto de estudo em análise, que envolve renúncia fiscal em benefício de entidades particulares de ensino superior e contratos de financiamento celebrados por estudantes, com juros subsidiados pelo governo federal, indicam que há todo um contexto ideológico de arranjos do capital, por meio da utilização do fundo público e pela via de concessão de benefícios a entidades privado-mercantis que perpassa os documentos oficiais e a textualidade dos documentos.

Dessa forma, a análise buscará aprofundar a reflexão sobre o objeto, em suas múltiplas determinações, permitindo ir além do que está escrito nos documentos oficiais

(relatórios/demonstrativos de gastos tributários, demonstrativos contábeis e financeiros, relatórios de gestão, documentos publicados na bolsa de valores, documentos internacionais) e na legislação que regulamenta a concessão de benefícios às instituições privado-mercantis de ensino superior.

Para a análise dos dados tem-se como base um referencial teórico que surgiu a partir de revisão bibliográfica acerca da temática. No caso específico da renúncia fiscal destinada a instituições de ensino superior privado-mercantis, os estudos de Carvalho (2002; 2005) acerca dos mecanismos de expansão da educação superior pela via dos incentivos à iniciativa privada e da política desse nível de ensino relacionada à renúncia fiscal constituíram o ponto de partida.

Em relação aos processos de expansão de instituições particulares de ensino superior, pela formação de oligopólios e pela via da financeirização, nosso estudo se apoia nos trabalhos já desenvolvidos por Chaves (2010; 2011), por Vale (2013), conjuntamente por Vale, Carvalho e Chaves (2014) e por Sguissardi (2014).

Como se trata de um objeto de estudo que exige uma análise, também, da lógica de mercado e de acumulação capitalista, da relação entre público e privado, do papel do Estado, da reforma do Estado, da mercantilização (mercadorização ou mercadização) e da privatização e do empresariamento do ensino superior, no referencial teórico de análise estão sendo utilizadas como suporte as obras de Bobbio (1987), Smith (1993), Harvey (2000; 2011), Oliveira (1998), Chesnais (1996; 2005), Hayek (2010), Mèszaros (2002; 2003; 2009), Locke (1978), Fiori (2003), Mascaro (2013), Amaral (2003; 2008; 2009; 2009a), Sguissardi (2000; 2000a; 2008; 2014), Chaves (2010; 2011), dentre outros autores com relevante contribuição para o desenvolvimento da pesquisa.

1.4 ESTRUTURA DA TESE

A tese está estruturada em seis seções, com a seguinte proposta para o conjunto de elementos textuais: introdução, quatro capítulos substantivos e considerações finais.

No primeiro capítulo substantivo (seção 2), intitulado de *Financeirização da educação superior privado-mercantil e a relação com o financiamento público*, aborda-se a questão do financiamento e da expansão da educação superior em um contexto de crise do capital, discutindo aspectos do processo de financeirização desse nível de ensino, com base

em avanços mundiais do capital financeiro, em orientações dos organismos internacionais com relação ao financiamento da educação superior e numa atuação estatal que intensifica o processo de mercantilização e de privatização na área educacional.

Na terceira seção, que corresponde ao segundo capítulo substantivo, com o título de *(Des)Regulação educacional e a expansão e financiamento do setor privado-mercantil*, traça-se uma análise do processo de legitimação da utilização do fundo público no financiamento da educação superior privado-mercantil, com base na legislação nacional, em especial, na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e nos planos nacionais de educação. Neste mesmo capítulo, foram analisadas as alterações nas instituições privadas de ensino superior, transformadas de entidades sem fins lucrativos para entidades com fins lucrativos, em decorrência de alterações na legislação que propiciaram incentivos governamentais no financiamento da expansão da educação superior privado-mercantil, tomando como exemplo aspectos do grupo educacional Estácio Participações S.A.; também, discorre-se sobre a atuação cúmplice e omissiva do Estado ante a ausência de regulação do capital estrangeiro, inserido na educação superior, por meio da participação de fundos de *private equity*¹¹ no capital social de grupos educacionais, no processo de financeirização.

Intitulada *Financiamento da expansão da educação superior privado-mercantil e renúncia fiscal: análise do Prouni*, a quarta seção apresenta dados de renúncia fiscal em favor de instituições particulares de ensino superior, com ênfase no Prouni, bem como uma análise desses dados, com vistas a identificar elementos que apontem para o incentivo ao financiamento do ensino superior privado-mercantil com utilização do fundo público. Nesta seção, discutem-se, também, os interesses presentes nessa forma de financiamento da educação superior privada e analisam-se contradições do sistema capitalista nessa forma de financiamento desse nível de ensino mediante renúncia fiscal em favor de instituições privado-mercantis.

Financiamento Estudantil: Endividamento público e favorecimento da educação superior privado-mercantil é o título da seção cinco, na qual se discute os interesses envolvidos no Programa de Financiamento Estudantil (Fies) e as contribuições desse

¹¹ Os fundos de *private equity* para Sguissardi (2014, p. 114-115) são aqueles “que investem diretamente em empresas já consolidadas”, com o objetivo de “geri-las, reestruturar sua “governança”, prepará-las para a oferta inicial de ações (IPO), e operar o desinvestimento a longo prazo”. Ainda de acordo com o referido autor, trata-se de fundos de investimento privados, principalmente transnacionais, sediados nos Estados Unidos. Estes fundos podem atuar em empresas nos processos de fusão e aquisição (compra).

Programa para a formação de oligopólios educacionais e para o processo de inserção de grupos educacionais no mercado financeiro, tendo como contraponto as questões pertinentes ao endividamento público.

Nas considerações finais, foram retomados os objetivos da pesquisa, bem como se reforça a verificação da hipótese, esboçada no planejamento da pesquisa, de que a política de concessão de benefícios a entidades privado-mercantis de ensino superior, com a utilização de recursos do fundo público, como ocorre com os mecanismos de renúncia fiscal, por meio do Prouni, e com o financiamento estudantil (Fies), corresponde a uma forma de nexo entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, que visa a atender aos interesses do capital, contribuindo para a expansão de grupos empresariais de educação e favorecendo a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior.

Ainda nas considerações finais, foram apontadas as limitações que se apresentaram no curso da pesquisa, na coleta e na análise dos dados, bem como foram indicadas possibilidades de outros estudos sobre a temática.

2 FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E A RELAÇÃO COM O FINANCIAMENTO PÚBLICO.

A educação superior no Brasil está crescentemente em mãos de empreendedores profit-seeking¹². HORCH (2014, online, apud Sguissardi, 2014, p. 164).

A epígrafe que inaugura este capítulo revela aspecto importante da expansão do setor educacional brasileiro, na atualidade, e, em especial, da educação superior: a expansão do setor privado-mercantil com objetivo de lucro e com a inserção de capital especulativo, por meio do ingresso de grupos estrangeiros, de capitais fechados e abertos, e com a inclusão de grupos educacionais no mercado de ações em bolsa de valores, em um movimento de financeirização do setor educacional.

Este capítulo inicial visa a discorrer sobre esse movimento de financeirização e sobre a influência do capital financeiro no setor educacional brasileiro, tendo por categorias essenciais a privatização e a mercantilização da educação superior.

O fio condutor da discussão a que se propõe esta seção é o processo de privatização e de mercantilização da educação superior, no contexto histórico-social e político das reformas no setor educacional brasileiro, com novos arranjos mediados pelo capital financeiro. A discussão é conduzida por meio da análise da relação entre público e privado no financiamento da educação superior.

Tem-se por objetivo analisar o contexto histórico e os condicionantes sociopolíticos acerca do financiamento da educação superior privado-mercantil com recursos oriundos do fundo público, compreendendo que os mecanismos de financiamento público da expansão desse segmento educacional, objeto deste estudo, correspondem a uma forma de atuação do Estado que está a serviço de interesses capitalistas, favorecendo a acumulação privada no ensino superior, sob o manto do discurso de inclusão e acesso de classes mais pobres na educação superior.

¹² Texto original em inglês: “Higher education in Brazil is increasingly in the hands of profit-seeking entrepreneurs” (HORCH, 2014, online). A expressão “profit-seeking” não apresenta tradução precisa para a língua portuguesa, mas no sentido em que é utilizada pode ser assimilada como “que visam ao lucro”.

Na análise do processo de expansão e financiamento da educação superior privado-mercantil, mediante incentivos governamentais, como as renúncias fiscais, os programas de financiamento estudantil e os programas de reestruturação física das instituições privado-mercantis, torna-se fundamental tecer algumas considerações sobre os condicionantes macroestruturais da política educacional brasileira, em especial quanto à educação superior, tendo por fio condutor a discussão acerca do processo de financeirização na educação superior privado-mercantil e do papel do Estado no financiamento desse nível de ensino.

As diversas mudanças em curso na política educacional devem ser assimiladas tendo em vista os condicionantes estruturais da sociedade contemporânea, pois, conforme argumenta Marx (2008a), é a partir das condições materiais de existência que devemos compreender as relações sociais construídas.

Desse modo, para analisar as atuais reformas educacionais e o intenso processo de privatização e mercantilização da educação superior, que inclui a expansão e o financiamento desse último, no setor privado, em especial, o financiamento de instituições privado-mercantis por meio da utilização de recursos do fundo público, é indispensável compreender a política educacional como sendo integrante da superestrutura social, que está organicamente ligada à estrutura produtiva da sociedade e que ocorre em um contexto de crise estrutural do capitalismo (HARVEY, 2011; MÉSZÁROS, 2009) e de processo de mundialização das finanças, de hegemonia do capital financeiro (CHESNAIS, 2005).

Dessa forma, neste capítulo inicial, desenvolve-se uma discussão sobre o financiamento da educação superior em um contexto de crise do capital e de financeirização na educação superior privado-mercantil, abordando-se a atuação do Estado na implementação das políticas sociais, em particular, da política educacional, e as orientações dos organismos internacionais acerca do financiamento da educação superior.

O presente capítulo está subdividido em três subseções. A primeira aborda a concepção de crise fiscal do Estado e suas implicações para o financiamento das políticas sociais, com foco na política de financiamento da educação superior, discutindo-se o papel do Estado na alocação de recursos para esse financiamento, tendo como pressuposto que o Estado não é um elemento inerte e que é mediado por uma constante luta de classes e de interesses conflitantes.

Aborda-se, na segunda subseção, a relação entre Estado e capital financeiro, com ênfase no processo de financeirização da educação superior, discutindo a inserção de grupos educacionais no mercado de ações.

Na terceira parte, são analisadas as orientações dos principais organismos internacionais em relação ao financiamento do ensino superior, que conduzem a política educacional para o favorecimento do polo privado, com incentivos à expansão privado-mercantil e à formação de oligopólios educacionais.

2.1 ESTADO E CRISE DO CAPITAL: IMPLICAÇÕES PARA O FINANCIAMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL.

As políticas educacionais relacionadas à educação superior, em vista de seu caráter histórico e, por conseguinte, de sua indissociável relação com as bases objetivas da sociedade capitalista, expressam um conjunto de “antagonismos dos quais se constitui o estado burguês” e são mediadas pelas relações entre sociedade e Estado (MINTO, 2006, p. 87). Conforme Ianni (1980, p. 30), trata-se do “produto de determinações recíprocas entre Estado e sociedade civil”, ou seja, “nem paira sobre a sociedade civil, tampouco exprime a vontade geral”. Pode-se afirmar que a questão do financiamento da educação superior (parte das políticas educacionais para esse nível de ensino), dessa forma, é indissociável desse complexo de relações sociais.

Conforme argumenta Ciavatta (2001), é por meio das categorias mediação e totalidade que se permite compreender a realidade social. Trata-se de uma análise que vai além da aparência dos fenômenos e dos problemas investigados. Nessa concepção da referida autora, a realidade não é vista como um sistema estruturado em si, mas como uma totalidade histórica e socialmente construída. Os fatos isolados não explicam a realidade, nessa ideia desenvolvida por Ciavatta; ou seja, tem-se a concepção de que “o sujeito que produz o conhecimento interage com o objeto de estudo em um tempo e espaço determinados”, e estes espaço e tempo “participam das dimensões múltiplas da temporalidade social” (CIAVATTA, 2001, p. 138).

Nesse aspecto, conforme expõe Minto (2006, p. 88), em análise acerca da política educacional brasileira, “as dimensões do público e do privado, as fronteiras entre um e outro nos marcos do Estado brasileiro e no âmbito das políticas educacionais carecem de um olhar

histórico sobre as políticas para o ensino superior no Brasil”, bem como de uma análise sobre a atuação do Estado no processo de expansão do setor educacional privado, em contexto de crise do sistema capitalista.

Assim sendo, na análise sobre o financiamento da educação superior, é indispensável considerar que, desde os últimos anos do século XX, o modo de produção capitalista enfrenta uma crise estrutural. Como evidencia Mészáros (2009), trata-se de uma crise inédita na história do capitalismo, visto que, diferentemente das “turbulências” anteriores, com natureza cíclica (após processos depressivos, seguiam-se anos de recuperação e crescimento econômico), vivencia-se, nos dias atuais, um processo de depressão contínua, permanente e em todos os âmbitos da sociedade.

Em síntese, essa crise indica que está ocorrendo “algo significativamente novo” no sistema em seu conjunto. E a natureza da atual crise “não pode ser explicada, como foi tentado de início, apenas em termos de uma crise cíclica tradicional”, tendo em vista que “tanto o âmbito como a duração da crise”, nas duas últimas décadas “superam hoje os limites historicamente conhecidos das crises cíclicas” (MÉSZÁROS, 2009, p. 41).

Ainda de acordo com Mészáros (2009), cabe destacar que o centro da crise estrutural, assim como nas crises cíclicas, manifesta-se no colapso econômico decorrente de aumento da produção, com esgotamento dos mercados. A saída da depressão econômica está, segundo o discurso hegemônico, na adoção de medidas que ampliem o espaço mercantil, garantindo o “autoequilíbrio” do mercado, como mecanismo de harmonia social. Dessa forma, a crise estrutural do capital tem implicado o alargamento das relações privado-mercantis, fundamentadas nos princípios ditados pelo neoliberalismo.

Enfim, como decorrência da crise estrutural do capital, passa-se por processos de expansão do espaço privado-mercantil, na educação superior, em escala mundial. Nesse contexto, também as políticas e os direitos sociais serão crescentemente colocados enquanto serviços que podem e devem ser controlados/ofertados pelo/no mercado (pelo setor privado).

No discurso, propagado principalmente por organismos financeiros internacionais, que será abordado com maiores detalhes ainda neste capítulo, há uma concepção de que é preciso uma diminuição da intervenção estatal nas políticas econômico-sociais para que prevaleça uma harmonia social a partir da liberdade de consumo e da regulação pelo mercado. Trata-se de um discurso, fundado em princípios do neoliberalismo, que dá ênfase à liberdade de mercado e às capacidades “empreendedoras individuais no âmbito de uma

estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos à propriedade privada, livre mercados e livre comércio” (HARVEY, 2011, p. 12).

Nessa vertente, Faria (2009, p. 36) argumenta que as soluções apresentadas pelo Estado, em face das crises do sistema capitalista, constituem-se num “híbrido” de uma economia de mercado de livre concorrência e “uma ação protetora, reguladora e financiadora do Estado” sobre este mesmo mercado para mantê-lo em operação e resgatá-lo em períodos de crise, o que denominou de “capitalismo totalmente flexível”. Trata-se de um modelo de parceria entre o Estado e o mercado, modelo esse em que o Estado socorre o capital, regulando e financiando empreendimentos produtivos de uma economia de mercado que se apresenta como livre e independente desse mesmo Estado, mas que se ampara na atuação estatal.

As recentes crises econômicas mundiais, principalmente a de 2008, comprovam que o capitalismo só tem condições de sobreviver a partir da intervenção direta do Estado capitalista na economia e nos meios de produção, garantindo a acumulação ampliada do capital (FARIA, 2009).

No contexto de crise fiscal, conforme argumenta Mascaro (2013, p. 127), o Estado, “como elemento fundamental da reprodução da dinâmica capitalista”, “é menos um meio de salvação social do que, propriamente, um dos elos da própria crise”, pelo qual passa a “crise remediada, majorada ou reelaborada”. Nesse sentido, o Estado, compreendido como uma forma política, “altera as circunstâncias econômicas e sociais que, se ensejam novas articulações, quase sempre são parciais, mantendo as bases gerais da valorização do valor”, ou seja, a crise fiscal é também produzida em decorrência da atuação do Estado.

Ainda de acordo com Mascaro (2013, p. 48), por ser relativamente autônomo em relação à sociedade e por ser atravessado por diversas contradições, o Estado se consolida como uma estrutura política em favor do capital, sendo em muitos casos um “garante lúcido”, estratégico e eficaz da estrutura do capital.

Assim, forjando-se como uma relação social baseada nas relações concorrenciais mercantis capitalistas, o Estado não resulta como um elemento inerte, neutro ou natural no todo social (MASCARO, 2013). O autor argumenta, também, que a ação funcional do Estado, dessa forma, está ligada à sua razão estrutural, sendo uma garantia de continuidade da dinâmica do capital. Nesse sentido, a reprodução social capitalista e suas crises

demandam ação estatal, que, muitas vezes, apresentam-se de modo contraditório e incoerente.

Adam Smith (1993), em sua obra *A riqueza das nações*, demonstra que o Estado capitalista, além de atuar como representante do capital por meio de uma autonomia política relativa, sempre teve uma importante atuação econômica, em defesa da reprodução plena da propriedade privada, ou seja, permitindo que o capital se reproduza de forma privada pela “mão invisível do mercado”.

Além de demonstrar o papel político do Estado, Smith (1993) demonstra, também, os papéis econômico e belicoso do Estado moderno. Para esse autor, as principais funções do Estado são relacionadas a despesas com a defesa e com a justiça, como forma de garantir a propriedade privada, o que exige um ordenamento jurídico de sustentação, impondo uma forma burocrática à política e à dimensão ideológica do capitalismo.

Em um terceiro grupo de despesas, Smith relaciona aquelas despesas do Estado para com serviços ou instituições que possam atender aos interesses do capitalismo, como por exemplo, “a criação e a manutenção dos serviços públicos que facilitam o comércio de qualquer país, [...], boas estradas, pontes, canais navegáveis, etc., exigirão variadíssimos níveis de despesas nos diferentes períodos da sociedade” (SMITH, 1993, p. 335). Smith considera a educação, também, como um desses serviços públicos, ou seja, “submete a dimensão pública à esfera privada em benefício desta última, no âmbito do próprio Estado Republicano” (SILVA JÚNIOR, 2008, p. 61), colocando a educação a serviço do capital.

Com essa concepção, como argumenta Silva Júnior (2008, p. 61-62), Smith revela, no âmbito da economia, “o fetiche do Estado liberal e torna clara a contradição entre o público e o privado presente nas relações econômicas e sociais”. E mais, demonstra “a tendência histórica de intensificação da dimensão estatal mercantil que faz com que o Estado dirija suas políticas públicas para o polo privado da contradição”, em decorrência da materialidade da economia.

A lógica de privatização do ensino se insere em um processo de racionalização dos gastos sociais que, conforme esclarece Silva Júnior (2008, p. 60), é “datado e localizado”. Trata-se de um processo de racionalização social do capitalismo, movido por “reformas institucionais com origem no Estado”, com fundamento na teoria liberal, que defende a liberdade econômica e a propriedade privada (SMITH, 1993).

Para Smith (1993), deve-se avaliar quem se beneficia com a educação, ou seja, se a educação de um indivíduo beneficia somente a ele, o custo deve ser bancado por ele próprio; mas, se o fato de o indivíduo ser educado gera benefício para toda a sociedade, então, é justo e correto que parte de sua educação seja financiada com dinheiro público [do fundo público].

Ainda corroborando o entendimento de Smith (1993), Pires (2005, p. 64) acrescenta que, como existem tipos de educação, a exemplo da educação superior, que beneficiam mais o próprio indivíduo do que a sociedade, e tipos de educação cujo resultado além do benefício individual, ou seja, para a sociedade, é muito grande (educação básica, por exemplo), “deve haver diferentes formas de financiamento, combinando a utilização de recursos privados e públicos”.

Além disso, a concentração da propriedade privada passa a não envolver somente os meios produtivos, mas também os meios de formação do trabalho, em decorrência de um aumento constante do número de vagas nos cursos superiores ofertados pelas entidades particulares de ensino, por meio de incentivos do Estado, com a utilização do fundo público.

Não se pode desconsiderar que o Estado é permeado por uma constante luta de classes, uma disputa entre interesses públicos e privados e, em muitas situações, atua como “um *continuum* estrutural e relacional das ações capitalistas de troca mercantil e de exploração produtiva”, não sendo “um elemento insólito, neutro ou meramente técnico”, mas um “derivado necessário da própria reprodução capitalista” (MASCARO, 2013, p. 18-19).

Assim, o poder do capital cresce e se renova em momentos de crise capitalista, justamente pela fraqueza geral e sistemática dos agentes sociais e, também, pelo caráter quase sempre reativo ou meramente reformativo das instituições políticas (MASCARO, 2013, p. 127).

Conforme argumenta Sader (2003, *online*), tem ocorrido uma desqualificação do Estado brasileiro em decorrência de, na realidade, ter ele se privatizado e, ademais, que essa privatização tem ocorrido de várias formas. Em suas palavras:

O Estado brasileiro tem sido facilmente desqualificável, porque tornou-se um Estado privatizado. Um Estado que arrecada do mundo do trabalho e transfere recursos para o setor financeiro, gastando mais com o pagamento dos juros da dívida do que com educação e saúde. Um Estado que paga taxas de juros estratosféricas ao capital financeiro, mas remunera pessimamente seus professores e seus trabalhadores do setor de saúde pública, aqueles mesmos

que prestam serviços à massa da população. Um Estado que não assegura os direitos básicos para a grande maioria da população, mas que dilapidou o patrimônio público em processos de privatização financiados com o próprio dinheiro público. Por oposição, o privado surge como polo privilegiado. (SADER, 2003, *online*).

O mesmo autor destaca, também, que a “oposição estatal/privado reduz o debate a dois termos que, na realidade, não são necessariamente contraditórios, porque o estatal não é um polo, mas um campo de disputa” que, atualmente, tem sido “hegemonizado pelos interesses privados” (SADER, 2003, *online*).

Esses interesses privados são, sobretudo, predominantemente interesses mercantis, baseados na lógica de mercado; ou seja, a discussão sobre o privado, nesse contexto, não se refere à esfera individual (à esfera íntima), mas aos interesses dos detentores do capital, determinantes no mercado (esfera privado-mercantil), como ocorre com processos de desestatização em “favor das grandes corporações privadas, aquelas que dominam o mercado”, revelando a “verdadeira cara por trás da esfera privada no neoliberalismo” (SADER, 2003; *online*).

Nesse contexto de disputa, argumenta Sader (2003; *online*), que o polo oposto ao estatal, ou seja, o polo privado, é dominado pelo “reino do mercado”, negando a cidadania, negando direitos sociais e não reconhecendo o indivíduo como sujeito de direitos. E arremata que a “polarização essencial não se dá entre o estatal e o privado, mas entre o público e o mercantil”, e que é “dentro do próprio Estado” que se acirram o conflito e a luta entre aqueles que defendem os interesses públicos e aqueles que defendem os interesses privado-mercantis.

Nesse sentido, o Estado contribui para alimentar a dinâmica de valorização do valor do capital, mas, também, para nutrir as interações sociais dos capitalistas e dos trabalhadores, em um processo contraditório.

Como argumenta Orso (2007, p. 177), apesar de “toda a defesa do *laissez-faire*, da mão invisível e do livre mercado, a intervenção estatal sempre existiu e é condição para a manutenção e sobrevivência da exploração do capital”. E acrescenta que a intervenção ocorre em maior ou menor escala, conforme a necessidade do capital.

Ao refletir sobre o papel do Estado, num contexto de lutas de classe, Marx e Engels (1999, p. 7) afirmam que o “Estado não é mais do que um comitê para administrar os negócios coletivos de toda a burguesia”. Na mesma linha de raciocínio, Marx (2011, p. 197)

acrescenta, também, que o “Estado não é mais do que uma máquina para a opressão de uma classe por outra”.

No caso do Brasil, há toda uma ideologia de que as instituições públicas não se prestam ao atendimento às necessidades coletivas, são mal geridas, não atendem bem aos usuários, dentre outros elementos, apregoando-se a valorização do privado nesse contexto e, por conseguinte, o incentivo à expansão privada na oferta de serviços públicos, antes prestados diretamente pelo Estado.

Além disso, instrumentos como a reforma do aparelho do Estado, a qual alterou substancialmente a Constituição Federal, em especial por meio da Emenda Constitucional 19, de dezembro de 1998, servem de aparato jurídico ao avanço do neoliberalismo. Nos dias atuais, discussões legislativas acerca de terceirização e de flexibilização das relações trabalhistas, que avançam, inclusive, sobre serviços em entidades de direito público, bem como instrumentos normativos de concessões de bens públicos, são reflexos desse aparato jurídico que favorece o avanço incontrolável do neoliberalismo, com valorização do privado-mercantil, com uma lógica de precarização do trabalho e de favorecimento da acumulação do capital.

Para Mascaro (2013, p. 100 e 123-124), o neoliberalismo, compreendido como uma fase interna do capitalismo, se apresenta “como uma espécie de majoração econômica do privado em face do público, privilegiando a especulação à produção”, também tem empreendido uma maior privatização da economia, “rebaixando as condições econômicas das classes trabalhadoras”, com uma evidente “hegemonia social das finanças”. Para o autor, entretanto, o neoliberalismo embora tenha um núcleo econômico, é marcado por um “núcleo político-ideológico que o conforma”.

Esse núcleo político-ideológico reforça as concepções neoliberais de desmonte do Estado, por meio da redução do papel do Estado no atendimento dos gastos sociais, de privatização dos bens públicos, que apenas favorecem a acumulação capitalista.

Com base nesses preceitos neoliberais, a educação superior brasileira vem sendo reformada com uma predominância da expansão do setor privado. Trata-se de uma reforma em retalhos, como condição indispensável para sua efetivação, pois esse fatiamento dificulta uma compreensão social mais global sobre o projeto neoliberal que a fundamenta e, por conseguinte, adquire mais facilmente o consenso social necessário à sua implementação (GUIMARÃES, 2014, p. 34).

Conforme expressa Lima (2007), a reforma da educação superior brasileira, em tempos neoliberais, aprofunda o caráter privatista da universidade brasileira. Nesse aspecto, observa-se, por exemplo, os recentes cortes no orçamento de 2015 das universidades públicas e a manutenção do orçamento federal para o Financiamento Estudantil em instituições particulares, como ainda analisaremos mais adiante.

A partir de 1995, intensificou-se a expansão da educação superior brasileira, especialmente no setor privado. Desde então, esse nível de ensino tornou-se lucrativo para o capital, com a proliferação de Instituições de Ensino Superior (IES), no setor privado-mercantil (SGUISSARDI, 2009). Com isso, “além de ser utilizada como uma “ferramenta” a serviço da disseminação do ideário da classe dominante, a educação passa a ser considerada mercadoria, dado o crescente processo de privatização, principalmente na educação superior”. (RIBEIRO; CHAVES, 2011, p. 121).

Esse processo de privatização foi acentuado, em grande medida, pela reforma do aparelho do Estado, implementada, nos anos 1990, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, a qual, de acordo com Bresser-Pereira (1998), teve dois objetivos centrais: facilitar o ajuste fiscal, com a redução do papel do Estado; tornar eficiente e moderna a administração pública. Cabe destacar, entretanto, como afirma Boito Jr. (1999, p.28), que a reforma proposta não se trata de uma simples redução do papel do Estado, pois,

os governos neoliberais, a despeito do discurso doutrinário que os inspira, irão, então, selecionar os setores e as atividades aos quais aplicarão os princípios doutrinários do neoliberalismo, criarão ainda, novas áreas e novos tipos de intervenção do Estado na economia e, a despeito do discurso apologético da livre concorrência, estimularão a formação de novos monopólios. Este processo configura, portanto, não uma simples redução da intervenção do Estado na economia, mas, ao mesmo tempo, ela é acompanhada de uma reformulação do intervencionismo estatal.

Em relação ao ajuste fiscal, houve um grande ataque aos direitos dos servidores públicos, com redução de quadros, definição de teto remuneratório, modificação no sistema de aposentadorias. Essas medidas exigiram mudanças no texto constitucional, com alterações substanciais nas regras de aposentadoria do setor público.

Quanto à eficiência e modernização da administração pública, a reforma propunha um fortalecimento do núcleo estratégico do Estado e uma descentralização da administração pública, por meio de agências autônomas e de organizações sociais controladas por meio de contratos de gestão.

Para a definição da atuação do núcleo estratégico e das entidades privadas, a reforma apontou a existência de quatro setores do Estado: — núcleo estratégico, no qual são definidas as leis e as políticas públicas; — atividades exclusivas do Estado, ou seja, aquelas atividades em que se exerce o poder de Estado como, por exemplo, legislar e tributar; — os serviços não exclusivos do Estado, ou seja, aqueles que não envolvem o poder do Estado, mas que podem ser realizados ou subsidiados pelo Estado; e — a produção de bens e serviços para o mercado, realizados por meio de empresas públicas e sociedades de economia mista, com operação em setores considerados estratégicos, como o setor de petróleo, por exemplo. (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Nesse contexto, definidos os setores de atuação estatal, houve a discussão, no âmbito da reforma do aparelho do Estado, sobre as formas de propriedade: estatal, pública não estatal e privada.

No núcleo estratégico e nas atividades exclusivas do Estado, a forma de propriedade deverá ser a estatal. Nas atividades não exclusivas, reforçou-se uma aproximação do público com o privado, criando a denominada propriedade “pública não estatal”. E na produção de bens e serviços para o mercado, defendeu-se a propriedade privada, com amplo processo de privatização de empresas estatais.

Bresser-Pereira (1998, p. 262-263) assim definiu as formas de propriedade: *pública* é “a propriedade que é de todos e para todos”, sendo pública estatal “a propriedade que integra o aparelho do Estado”, regida pelas regras de direito administrativo; *privada* é “a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo de grupos ou indivíduos”; e a propriedade *pública não estatal*, que “não cabe ser estatal porque não envolve o uso do poder de Estado”, mas que deve ser considerada pública para “justificar os subsídios recebidos pelo Estado”, e conseqüentemente, implica “a necessidade de a atividade ser controlada de forma mista pelo mercado e pelo Estado”.

Embora, no discurso, Bresser-Pereira (1998, p. 263) defenda a lógica da propriedade pública não estatal e afirme, também, que isso “não significa em absoluto a privatização de atividades do Estado”, sob a alegação de “ampliar o caráter democrático e participativo da esfera pública” e de que “o espaço público não estatal pode exercer um papel de intermediação ou facilitar o aparecimento de novas formas de controle social direto e de parceria”, não é o que se observa na prática.

As práticas atuais do legislativo brasileiro reforçam essas características de apropriação privada do Estado, com edição de leis que atendem a interesses individuais de grandes empresários, dentre eles os do setor educacional, como é o caso da famosa “lei das terceirizações” (Projeto de Lei 4330/2004, aprovado na Câmara dos Deputados, em 22 de abril de 2015, e remetido ao Senado Federal, no dia 27 do mesmo mês e ano), que precariza as relações de trabalho e favorece a acumulação privada.

Também o Poder Judiciário tem uma atuação marcada pela defesa da privatização dos serviços públicos, como exemplifica a discussão, no Supremo Tribunal Federal, que considerou constitucional a Lei 9.637/1998 (que “dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades e a absorção das atividades por organizações sociais), a qual permite contratações de servidores, por instituições de ensino público, sem concursos públicos, mediante utilização de contratos de gestão com entidades privadas (organizações sociais)¹³.

Trata-se de uma lógica de restrição da atuação do Estado no atendimento direto das necessidades decorrentes da demanda da população por políticas sociais, dentre elas as políticas de educação superior. Entretanto, esse ideal liberal de “estado mínimo” não significa que o setor privado vai executar as ações apenas com recursos privados.

Como argumentam Mancebo, Silva Júnior e Catani (2013, p. 87), “a todas as ações de recuo realizadas pelo Estado, grandes porções de fundo público são sequestradas pelo capital financeiro”. Trata-se de um movimento que impõe a “mercadorização” da cidadania, em especial de ações voltadas para as políticas sociais, como seguridade social e educação.

A expansão e o financiamento da educação superior também estão inseridos nesse processo de mercantilização decorrente de incentivos públicos, isto é, com recursos do fundo público que favorecem a privatização desse nível de ensino.

Esse processo, além de proporcionar a expansão do mercado de ensino superior, induz a uma compreensão privatizante do papel desempenhado pelas instituições de educação superior pública. Trata-se de introduzir a lógica do mercado nas instituições estatais, e isso perpassa também o contingenciamento ou a otimização dos recursos

¹³ Para maiores informações sobre a decisão do STF, pode ser consultada a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1923, no site do STF: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/pesquisarPeticaoInicial.asp>

orçamentários, que devem, no limite, expandir em proporção inferior ao número de matrículas.

Sguissardi (2008) argumenta que, no processo de expansão do ensino superior, no Brasil, há predomínio do setor privado-mercantil. Para justificar essa afirmação, o autor apresenta dados em que o número de matrículas, nas instituições públicas (mantidas pelos governos federal, estaduais e municipais) de ensino superior, no período de 1999 a 2006, cresceu 45%, enquanto nas instituições privadas (sem fins lucrativos) o crescimento, no mesmo período, foi de 74%, e nas particulares (privadas em sentido estrito, com fins lucrativos), cresceu 195%.

Cabe ressaltar que o referido autor utiliza dados oficiais, entretanto, deve-se mencionar o caso da Universidade Estácio de Sá (integrante do grupo Estácio Participações S.A.), analisado com mais detalhes na próxima seção, que se manteve sob a alcunha de entidade privada sem fins lucrativos até o ano de 2005, mas que na verdade já atuava com objetivo de lucros em anos anteriores (VALE, 2012). Assim, esse percentual de crescimento das instituições privadas (particulares em sentido estrito, com fins lucrativos), no período mencionado, pode de fato ser ainda maior que os dados oficiais.

Tal expansão do ensino superior privado, também, tem relevância no que diz respeito ao financiamento público, por meio da concessão de benefícios (gastos) tributários, pela via da renúncia fiscal. Implica dizer que o crescimento do número de matrículas em instituições particulares de ensino superior é também incentivado pelo governo federal, mediante a concessão de benefícios tributários, como ocorre por meio do Prouni, em contrapartida ao oferecimento de bolsas de estudo a estudantes, e do Fies. Trata-se de uma expansão do setor privado-mercantil com apoio estatal, ou seja, com a utilização de recursos do fundo público.

Oliveira (1998, p. 31-32) argumenta que a estruturação do fundo público, integrada à dinâmica autorreprodutiva do capital, tornou-se imprescindível à lógica de acumulação do capital. A mediação do fundo público no processo de acumulação capitalista, para o autor, “é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas”, de modo que o “lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas”.

Nesse sentido, o capital apropria-se de parcelas crescentes da riqueza pública, em geral, que constituem o fundo público, ou, mais especificamente, os recursos públicos que

tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas. Assim, “o financiamento público mantém-se como peça fundamental do processo de acumulação capitalista, só que em novas bases histórico-materiais” (MINTO, 2006, p. 73).

Com isso, à luz das mudanças estruturais em curso, com forte valorização do capital portador de juros, surgiu a necessidade de realocação do fundo público, como um redimensionamento das esferas pública e privada em um sentido oposto ao de origem (a estruturação do fundo público, no período pós-Segunda Guerra, foi operada para garantir parcialmente a reprodução social da força de trabalho, e em parte para manter a base de exploração do capital), ou seja, atualmente, houve uma intensificação do papel do fundo público “na satisfação das necessidades do capital” (MINTO, 2006, p. 73), isto é, no processo de acumulação concentração da riqueza.

Em meio a esse processo de reestruturação das formas de acumulação capitalista, é que se produz, portanto, um redimensionamento desse público, que progressivamente deixa de ser espaço de controle social sobre o capital, em prol do privado, que não somente é o *locus* da apropriação, da reprodução e da acumulação do capital, mas que tende a totalizar-se, passando a ocupar todos os momentos da reprodução societal (MINTO, 2006, p. 85). A partir de então, o espaço antes ocupado pela esfera pública passará a ser, progressiva e diretamente, ocupado pela lógica do privado, do mercado, enfim, da acumulação capitalista.

Como argumenta Chesnais (1996, p. 186), “é no movimento de transferência para a esfera mercantil de atividades que eram regulamentadas ou administradas pelo Estado que o movimento de mundialização do capital encontra suas maiores oportunidades de investir”. Ocorre, assim, um intenso processo de privatização, por meio do qual foram direcionados à esfera mercantil serviços antes controlados pelo Estado.

Não se pode olvidar que o campo educacional, intrinsecamente ligado a essa base material, “tende também a ser cada vez mais apropriado pelo capital como espaço privilegiado para a acumulação, utilizando-se, por isso mesmo, de mudanças fundamentais em sua estrutura e condicionando sua relação com o Estado”. Dessa forma, “a ideologia dominante tende a produzir novos conceitos” e novos arranjos com o objetivo de “legitimar a base social dessa nova forma de exploração, escamoteando seus reais fundamentos” (MINTO, 2006, p. 85).

Além disso, a expansão do setor privado-mercantil passa a integrar a lógica da ordem imperialista do capitalismo de formação dos grandes oligopólios globais (com ampla fusão

de capitais), que confere, a estes grupos detentores de riquezas, poderes quase ilimitados, se comparados com os dos pequenos capitais. Esses monopólios globais têm, nos aparelhos estatais, o aparato necessário à livre circulação pelo mundo, o que provoca uma desestruturação das economias nacionais e, por conseguinte, dos poderes locais. O aparato estatal para a livre circulação dos monopólios ocorre, por exemplo, por meio de incentivos fiscais, de apoio para as fusões, ou pelo fim de barreiras alfandegárias, dentre outros mecanismos (CHOSSUDOVSKY, 1999).

Assim, o setor privado-mercantil se insere em um processo mundial de valorização do capital financeiro, com arranjos que favorecem o ganho de escala, a inserção no mercado educacional e, conseqüentemente, aumento de lucros aos proprietários, contando com incentivos governamentais nesse processo de financeirização, por meio de programas educacionais que proporcionam redução de tributos (como o Prouni) e que asseguram a permanência, no setor privado, de estudantes com dificuldades financeiras, mediante financiamentos estudantis (Fies).

A discussão acerca da expansão e do financiamento da educação superior privado-mercantil, no processo de financeirização da educação superior, não é um fenômeno isolado e teve forte influência de organismos internacionais, com suas recomendações acerca da educação superior. Assim, na subseção seguinte, propõe-se uma discussão acerca das intervenções do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC) na política educacional brasileira que contribuíram (e ainda contribuem) para a expansão do ensino superior privado no Brasil.

2.2 AS ORIENTAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS E A EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

A expansão e o financiamento do ensino superior privado, no Brasil, não é um fenômeno isolado, atemporal e desprovido de intervenção de organismos internacionais. Ao contrário, as orientações dos organismos internacionais acerca desse nível de ensino vêm exercendo forte influência, sobretudo no processo de expansão do ensino superior privado.

Nesta subseção, propõe-se uma análise das intervenções do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comércio (OMC) na política educacional brasileira que contribuíram (e ainda contribuem) para a expansão do ensino superior privado no Brasil.

Trata-se de recomendações que têm sido instigadoras e coadjuvantes de peso no fenômeno da mercantilização dos sistemas de educação superior, “tanto em países centrais, quanto especialmente nos países da periferia e da semiperiferia do mundo” (SGUISSARDI, 2014, p. 105).

O mesmo autor ressalta, ainda, que a intervenção mais incisiva dos organismos internacionais no campo da educação superior passou a “ocorrer a partir dos anos 1980, quando as condições objetivas da economia (mundialização do capital com predominância financeira) e da política”, diante da crise do denominado estado do bem-estar social e do desenvolvimentismo nacional, apontaram para a saída neoliberal.

Ainda de acordo com Sguissardi (2014), a redução do Estado, ou seja, do polo social político (nas áreas de educação, saúde, moradia, previdência), passou a ser uma questão prioritária e em constante discussão. Nessa seara, insere-se um amplo debate sobre se o ensino superior deve ser visto como um bem público social ou como um bem privado individual. Os organismos internacionais passam a defender a concepção neoliberal de que os investimentos em educação superior devem ser voltados para a iniciativa privada.

Um desses organismos internacionais é a Organização Mundial do Comércio (OMC), criada em 1995, que discute regras para o comércio mundial. Antes de sua criação, essas regras internacionais para o comércio eram discutidas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (cuja sigla em inglês é GATT)¹⁴, criado após a Segunda Guerra Mundial. A OMC contém em seu bojo vários acordos relacionados ao comércio internacional, dentre os quais o Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (GATS)¹⁵.

Como argumentam Silva, Gonzalez e Brugier (2008, p. 95), uma das grandes questões que surge nos debates sobre o comércio internacional de serviços e a educação “é a própria concepção de educação”, pois “nas negociações do GATS, a educação [...] é reduzida a um mero serviço”, deixando de lado sua dimensão enquanto direito humano.

A concepção de educação como um direito humano fundamental se confronta com a ideia defendida pela OMC, no Acordo Geral sobre Comércio de Serviços, de que a educação deve ser considerada um mero serviço e que deve ser suprida “de forma mais eficiente pelas instituições privadas, em razão dos mecanismos de mercado”, sob o argumento de que o

¹⁴ GATT – *General Agreement on Tariffs and Trade*.

¹⁵ GATS – *General Agreement on Trade in Services*

setor privado incentiva “a competição” e diminui “a burocracia e a inércia supostamente inerentes” ao sistema educacional público (SILVA; GONZALEZ; BRUGIER, 2008, p. 96).

A estratégia defendida pela OMC ao propor, no GATS, a liberação do comércio de serviços educacionais é no sentido de que o investimento público em educação deve se concentrar no ensino básico, com conseqüente diminuição do financiamento do ensino superior público, o qual possibilita grandes oportunidades para o setor privado. No Brasil, entretanto, observa-se que ocorre financiamento de instituições privado-mercantis de ensino superior, com recursos do fundo público, em especial, por meio de renúncia fiscal em favor dessas instituições, ou subsidiando juros em contratos de financiamento estudantil, dentre outras formas de utilização de recursos públicos em benefício do setor privado.

Essa concepção privatista do ensino superior da OMC é também endossada pelo Banco Mundial, o qual defende que a criação de instituições não universitárias e o aumento das instituições particulares contribuem para o atendimento à demanda crescente por educação superior e faz com que os sistemas de ensino tenham melhor adequação ao mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1995).

As diretrizes implementadas em diversos países acerca do atendimento do ensino superior são condizentes com as orientações para reformas para esse nível de ensino, apresentadas pelo Banco Mundial (1995), em especial no documento intitulado *La enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, que, em síntese, defendem a promoção de alterações no ensino superior, por meio do incremento à expansão do número de instituições não universitárias; entre outras diferenciação das instituições de ensino superior, incluindo a ampliação das instituições particulares.

Esse mesmo documento do Banco Mundial defende, ademais, que sejam proporcionados incentivos para que as instituições públicas de ensino superior diversifiquem as fontes de financiamento, como, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados da instituição (lógica gerencial).

Entretanto, o maior apelo do referido documento diz respeito às orientações quanto à redefinição da função de governo na educação superior. Em especial para os países em desenvolvimento, o documento do Banco Mundial (1995, p. 31) apregoa que “o aumento das matrículas no ensino superior deve se dar com pouco ou nenhum aumento do gasto público”.

Todavia, essa orientação pode ser compreendida como uma proibição de aumento do gasto público nas universidades públicas, por serem consideradas instituições caras, uma vez que o próprio documento estimula uma ampliação de instituições particulares de ensino superior. De fato, o que tem se observado na política educacional brasileira é a forte presença de incentivos governamentais ao ensino superior privado, como se evidenciará com dados adiante expostos.

Haddad (2008, p. 12) argumenta, em texto sobre a atuação de organismos internacionais em países da periferia do capitalismo, que o BM, o FMI e a OMC têm procurado desenvolver um conjunto de políticas mutuamente complementares, dentre as quais o impacto da liberação comercial é fator importante na estratégia global do capital internacional, como se observa no documento intitulado *Coerência nas políticas econômicas globais e a cooperação entre a OMC, o FMI e o BM*, publicado pela OMC em 2004.

Em relação à OMC, Haddad (2008) aponta também que o setor de serviços é um dos setores de maior interesse dessa organização multilateral, sendo a educação nele inserida como um dos serviços disponibilizados para fins de comercialização internacional e para diminuição das barreiras entre os países, no setor educacional. O ensino superior privado, nesse contexto, é visto como um mercado crescente e rentável, no setor de serviços e, no mundo inteiro, os interesses privados sobre este bem público vêm ocupando espaço, pressionando as legislações internas e externas, ampliando o mercado em cada país e no contexto internacional.

Como observado, a concepção de educação para a OMC, assim como a de saúde ou de transportes, é reduzida a um mero serviço, perdendo a dimensão de direito humano. Essa concepção não difere da adotada pelo Banco Mundial, que também encara a educação como a prestação (pública ou privada) de um serviço, e não como um direito de todos à transmissão e troca de saberes, culturas e valores (HADDAD, 2008).

Para Coraggio (1996, p. 102), há, na perspectiva do Banco Mundial em relação à concepção de educação, “uma correlação entre sistema educativo e sistema de mercado, entre escola e empresa, entre pais e consumidores de serviços, entre relações pedagógicas e relações de insumo-produto, entre aprendizagem e produto, esquecendo aspectos essenciais próprios da realidade educativa”. Archer (2005), na mesma perspectiva defendida por Coraggio (1996), destaca que há uma negação da educação como um direito e que o Banco

Mundial somente está interessado no retorno econômico, ou seja, não tem interesse na concepção de educação como um direito.

Dessa forma, no âmbito das políticas preconizadas pelo Banco Mundial e pela OMC, a defesa da educação como um direito universal, público e subjetivo, é subsumida ante uma perspectiva economicista¹⁶ em diversos sentidos. Em um primeiro sentido, em face de uma redução seletiva do gasto público e em virtude da necessidade de geração de *superávit* primário (controle fiscal). Em outro sentido, porque incentiva uma lógica de mercado como fator de eficiência dos sistemas de ensino, com o posicionamento de que as famílias e os estudantes são consumidores de um serviço (clientes), devendo ser corresponsabilizados pela manutenção do ensino (em especial do ensino superior), bem como pelo franqueamento do ensino superior à atividade capitalista por meio da privatização (SILVA JÚNIOR, 2008).

Esta perspectiva do Banco Mundial quanto à privatização do ensino superior está delineada também, por exemplo, no documento *Tendências do setor privado em desenvolvimento nos projetos de educação do Banco Mundial*, no qual se analisam as oportunidades do mercado educacional para investidores privados. Nesse documento, o Banco Mundial explicita que o fortalecimento do papel do setor privado, ao longo do tempo, nos níveis não obrigatórios da educação libera recursos públicos para serem utilizados no ensino fundamental, no nível compulsório (BANCO MUNDIAL, 2002).

Em outro documento intitulado *Educação e dinâmica econômica*, o Banco Mundial salienta que o nível primário (compulsório) de ensino deve ser destinado aos cuidados do setor público, enquanto aos demais níveis, que incluem o nível terciário (ensino superior), devem ser gradualmente transferidos à iniciativa privada (BANCO MUNDIAL, 2002).

Cabe ressaltar que as diretrizes do Banco Mundial se fundamentam em “concepções tecnicistas com suporte na teoria do capital humano” e, nessa perspectiva, as reformas educacionais que essa instituição julga serem necessárias envolvem diretamente, no plano da gestão educacional, a adequação das instituições educacionais aos moldes empresariais da gestão eficiente, o que envolve a redução de custos e a melhor utilização dos recursos já disponíveis, apesar de escassos. No mesmo sentido, “a privatização, denominada de transferência dos serviços públicos para o setor privado, é uma das principais orientações” e,

¹⁶ Trata-se de perspectiva pautada na Teoria do Capital Humano (TCH). Essa teoria contempla os investimentos na área da educacional como uma forma de retorno para o trabalho e para o capital, ou seja, a Teoria do Capital Humano apregoa que o investimento na educação é uma forma de provocar uma modificação social. Para a Teoria do Capital Humano, o processo educativo deve produzir algumas atitudes e conhecimentos para capacitar para o trabalho (FRIGOTTO, 1993).

em geral, realiza-se por meio da “formação de um verdadeiro mercado de consumo de serviços educacionais” (MINTO, 2006, p. 172-173).

Conforme argumenta Lima (2007, p. 65-66), as orientações dos “organismos internacionais do capital para a periferia do capitalismo” tiveram como eixo norteador o reordenamento do papel do Estado e consolidariam, ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000, “um intenso processo de privatização dos serviços públicos, incluindo a educação, especialmente a educação superior”. Esse amplo processo de privatização, ainda de acordo com Lima (2007), seria realizado a partir de dois eixos norteadores: a diferenciação das instituições de ensino superior e de seus cursos e a diversificação das fontes de financiamento da educação superior.

Quanto à diferenciação das instituições de ensino superior, abriu-se espaço para a expansão de instituições de ensino isoladas (centros universitários, faculdades), com forte presença de instituições não universitárias. A realidade brasileira, em relação à educação superior, demonstra que as orientações dos organismos internacionais acerca da diferenciação de instituições de ensino superior estão sendo obedecidas de modo consistente.

Para se evidenciar aspectos da diferenciação das instituições de ensino superior, no Brasil, em especial com instituições isoladas de ensino, elaborou-se a Tabela 2, com os dados do período de 2002-2014, fornecidos pelo INEP/MEC.

A Tabela 2, abaixo, indica o número de instituições, separando-as em públicas e privadas, nas diversas modalidades (universidades, faculdades, centros universitários, institutos federais), demonstrando a predominância maciça de instituições privadas de ensino superior, em especial instituições isoladas (centros universitários e faculdades).

TABELA 2 - Instituições de educação superior (públicas e privadas), 2002-2015

Ano	Total Geral	INSTITUIÇÕES									
		Total		Universidades		Centros Universitários		Faculdades		Ifs e Cefets	
		Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas	Públicas	Privadas
2002	1.637	195	1.442	78	84	3	74	83	1.284	31	-
2003	1.859	207	1.652	79	84	3	78	86	1.490	39	-
2004	2.013	224	1.789	83	86	3	104	104	1.599	34	-
2005	2.165	231	1.934	90	86	3	111	105	1.737	33	-
2006	2.270	248	2.022	92	86	4	115	119	1.821	33	-
2007	2.281	249	2.032	96	87	4	116	116	1.829	33	-
2008	2.252	236	2.016	97	86	5	119	100	1.811	34	-
2009	2.314	245	2.069	100	86	7	120	103	1.863	35	-
2010	2.378	278	2.100	101	89	7	119	133	1.892	37	-
2011	2.365	284	2.081	102	88	7	124	135	1.869	40	-
2012	2.416	304	2.112	108	85	10	129	146	1.898	40	-
2013	2.391	301	2.090	111	84	10	130	140	1.876	40	-
2014	2.368	298	2.070	111	84	11	136	136	1.850	40	-
2015	2.364	295	2.069	107	88	9	140	139	1.841	40	-

Fonte: Censo da Educação Superior: INEP/MEC (2002-2015).

Como se observa da Tabela 2, há uma leve oscilação, com redução na quantidade de instituições privadas de ensino, em especial após o exercício financeiro de 2010, que se traduz como decorrência de processos de fusões, desencadeados, em especial, a partir de 2007. A redução no número de instituições privadas, de 2011 em diante, ocorre sobretudo nas instituições menores (faculdades).

Cabe ressaltar, também, com base em Sguissardi (2014), que, no período de 2002 a 2014, sobretudo a partir de 2006, houve uma redução no total de instituições de ensino superior sem fins lucrativos, tendo em vista que, em 2005, foi instituído o Prouni, e, com ele, surgiu um conjunto de possibilidades de renúncia tributária que não beneficiava as instituições privadas sem fins lucrativos, as quais já detinham isenções fiscais significativas, mas favoreceu a expansão das instituições privadas com fins lucrativos (particulares *stricto sensu*), que passaram a usufruir de importantes benefícios fiscais, antes concedidos apenas às instituições sem fins lucrativos.

Até o ano de 2009, no censo da educação superior, do INEP/MEC, os dados eram expostos com a distinção prevista na legislação para as instituições de ensino superior: públicas (federais, estaduais e municipais) e privadas (comunitárias, confessionais e

filantrópicas, sem fins de lucro, e particulares, com fins de lucro). A partir de 2010, essa distinção deixou de ser feita na Sinopse Estatística do Censo da Educação Superior, divulgada pelo INEP/MEC, limitando-se a distinguir as instituições em públicas e privadas. As informações sobre o detalhamento das formas de instituições privadas passaram a ser divulgada somente nos microdados do Censo da Educação Superior, cujo o acesso exige sistema específico, com uma dificuldade maior para obter a informação.

Em todo o período evidenciado na Tabela 2, a predominância de instituições particulares de ensino superior, em especial, de instituições isoladas (faculdades e centros universitários) é marcante, ressaltando o amplo processo de privatização da educação superior no Brasil. Além disso, a Tabela 2 demonstra uma redução no quantitativo de instituições públicas de educação superior, no período de 2012 a 2015, de um total de 304 para 295.

Também, em relação ao número de matrículas, observa-se que o Brasil segue as orientações dos organismos internacionais, de que o ensino superior deve ser privatizado. A privatização no ensino superior, com base no número de matrículas, em instituições públicas e privadas, é facilmente verificada com os números informados pelo INEP/MEC. A Tabela 3, a seguir, revela a predominância do setor privado no número de matrículas em cursos de graduação (presenciais e a distância).

TABELA 3 - Matrículas em instituições de educação superior, 2003-2015

Ano	Total	Públicas	%	Privadas	%
2003	3.936.933	1.176.174	29,9	2.760.759	70,1
2004	4.223.344	1.214.317	28,8	3.009.027	71,2
2005	4.567.798	1.246.704	27,3	3.321.094	72,7
2006	4.883.852	1.251.365	25,6	3.632.487	74,4
2007	5.250.147	1.335.177	25,4	3.914.970	74,6
2008	5.808.017	1.552.953	26,7	4.255.064	73,3
2009	5.954.021	1.523.864	25,6	4.430.157	74,4
2010	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2
2011	6.739.689	1.773.315	26,3	4.966.374	73,7
2012	7.037.688	1.897.376	27,0	5.140.312	73,0
2013	7.305.977	1.932.527	26,5	5.373.450	73,5
2014	7.828.013	1.961.002	25,1	5.867.011	74,9
2015	8.027.297	1.952.145	24,3	6.075.152	75,7

Fonte: Censo da Educação Superior: INEP/MEC (2003-2015).

Como se observa, em 2013, aproximadamente 73,5% das matrículas em cursos de graduação eram em instituições privadas de ensino e apenas 26,5%, em instituições públicas, mais uma vez ressaltando a predominância do setor privado na educação superior brasileira. Em 2014, houve aumento no percentual de matrículas da rede privada de ensino superior (passou de 73,5% para 74,9%) e redução no percentual de matrículas na rede pública (de 26,5% para 25,1%). A redução do número de matrículas no setor público e a ampliação no setor privado também se observou em 2015, pois o percentual de matrículas em instituições públicas foi de 24,3% e em entidades privadas foi de 75,7%. Estes dados demonstram que a privatização do ensino superior, em relação ao número de matrículas, tem se intensificado, e que há um processo de retração do número de matrículas na educação superior pública.

Godeiro e Gurgel (2015), em análise da política educacional para o ensino superior, no Brasil, no período de 2002 a 2013, destacam, também, que esse processo de privatização da educação superior brasileira está acompanhado de uma desnacionalização não disfarçada, ante o ingresso, no setor, de grupos internacionais e de capital financeiro oriundo de fundos de *private equity*.

Em relação à diversificação das fontes de financiamento, várias foram as orientações do Banco Mundial, constantes do documento *La enseñanza Superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (BANCO MUNDIAL, 1995). Destacam-se as seguintes diretrizes: mobilização de fundos privados para o ensino superior, melhoria dos gastos públicos das instituições (que inclui, por exemplo, maior relação aluno/professor nas instituições públicas), cobrança de mensalidades e taxas em instituições públicas, utilização de verbas privadas advindas de doações de empresas e de associações de ex-alunos, venda de cursos de curta duração, de cursos de pós-graduação, convênios firmados entre as universidades e empresas.

Na mesma perspectiva, o Banco Mundial defende, nesse documento, que os alunos do ensino superior que não conseguissem financiar os próprios estudos participariam de programas de assistência estudantil, executados por meio de empréstimos financeiros, de bolsas de trabalho nas instituições de ensino superior e da realização de cursos em instituições particulares que receberiam isenção fiscal e incentivos financeiros do Estado para admitir o acesso desses alunos (LIMA, 2007, p. 66-67).

O Brasil segue à risca o receituário desses organismos internacionais, com ampla expansão de programas de financiamento estudantil (Fies) e com a adoção do Prouni,

concedendo bolsas de estudos em troca de isenções fiscais em favor de instituições privado-mercantis de ensino.

O Prouni exemplifica uma das formas da compreensão neoliberal acerca do financiamento de instituições particulares de ensino superior com recursos públicos, o que “acentua o processo de privatização desse nível de educação, em consonância com as políticas governamentais” (SILVA; MACIEL; VELOSO, 2013, p. 137).

De acordo com o discurso do governo federal, o Prouni é um dos programas que expressam a concepção de inclusão no ensino superior. Impende destacar, entretanto, que o Prouni favorece uma parcela de indivíduos que não têm acesso às vagas em instituições públicas aumentando a oferta de vagas, mas, contraditoriamente, financiando o setor privado com recursos públicos. Nessa perspectiva, Carvalho (2006, p. 8, grifos no original) ressalta que o Prouni “surge como uma excelente oportunidade de *fuga para a frente* para as instituições ameaçadas pelo peso das vagas excessivas, e, novamente, mantém-se o incentivo recomendado pelo Bird à iniciativa privada”.

Carvalho e Lompreato (2005, p. 101) destacam que “o Prouni surge acompanhado de um discurso de justiça social e de inclusão das camadas sociais menos favorecidas”, em que “o principal indicador é o baixo percentual de alunos com idade entre 18 e 24 anos” cursando o ensino superior; porém, de fato, “esse discurso encobre a pressão das associações representativas dos interesses do segmento privado, justificada pelo alto grau de vagas ociosas”. Extrai-se, assim, que se utiliza o discurso de inclusão para a defesa de interesses econômicos de instituições privado-mercantis de ensino superior. Concluem os autores que o discurso da inclusão vem sendo incorporado às políticas de educação superior como uma justificativa para a expansão da privatização desse nível de ensino.

Em que pese a efetivação do Prouni, com concessão de bolsas de estudo, atender às expectativas de grupos excluídos (que inclusive defendem o programa em anúncios do governo e em campanhas político-partidárias), há também uma resposta às “pressões do setor privado-mercantil, no que se refere a maior apoio financeiro, por parte do Estado, para as IES privadas” (SILVA; MACIEL; VELOSO, 2013, p. 138), com redução da carga tributária e com o preenchimento de vagas ociosas.

Dialeticamente, observa-se que os aspectos identificados na efetivação das ações do Prouni apontam que esse Programa atende às expectativas de grupos excluídos (que inclusive incorporam o discurso governamental de acesso à educação superior e saem em

defesa do programa, pleiteando ampliação de vagas em instituições particulares), mas também é uma resposta às pressões do setor privado-mercantil, no que tange a maior apoio financeiro, por parte do Estado, para as instituições particulares de ensino superior.

Observa-se, assim, conforme argumenta Martins (2009, p. 30), que se torna “de fundamental importância reverter a lógica de funcionamento do ensino privado – movido pelo anseio frenético de acumulação de ganhos materiais”, de modo a assumir para o ensino superior “uma efetiva dimensão de bem público”. Entretanto, em decorrência das “sólidas alianças sociais e políticas que as empresas educacionais construíram no país e de sua ávida lógica mercantil”, não se trata de uma lógica de fácil rompimento, para não dizer impossível de ser rompida.

Conforme argumentam Vale, Carvalho e Chaves (2014, p. 200-201), a política atualmente concebida para a educação superior brasileira “é parte da política neoliberal que tem sido implementada no país desde o início da década de 1990, em consonância com os organismos internacionais”. Uma das principais orientações das políticas de expansão do ensino superior é a defesa da “oferta desse nível de ensino por meio de instituições de ensino privadas”.

Como se observa, o processo expansão do setor privado-mercantil da educação superior brasileira não é um fenômeno isolado, mas um processo que recebeu influências das orientações dos organismos internacionais, primeiramente, na liberalização dos serviços educacionais, abordando a educação como um serviço comercializável em escala mundial.

Também se trata de um processo que foi fortemente impactado pela busca pela acumulação financeira, com inserção de grupos educacionais em mercado de ações e com o aporte de capitais oriundos de grupos privados e de fundos *private equity* (nacionais e internacionais), cujo objetivo principal é a busca pelo lucro, com uma expansão educacional voltada para atender à máxima lucratividade dos acionistas-proprietários, em um contexto de financeirização da educação superior, que será abordado na subseção seguinte.

2.3 O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A educação superior, no Brasil, em seu processo de expansão, sobretudo a partir de 2007, sofreu influências do capital financeiro, em seu processo de mundialização. Trata-se da financeirização privado-mercantil da educação superior brasileira. Esse processo de

expansão do capital financeiro, em escala mundial, entretanto, não é um fenômeno tão recente.

Na subseção seguinte, discorre-se sobre esse processo de expansão do capital financeiro e de sua inserção na educação superior no Brasil.

2.3.1 Mundialização do capital financeiro e sua incorporação à educação superior.

O processo de financeirização, compreendido como o processo de aplicação financeira do dinheiro excedente da produção na especulação de ativos financeiros (títulos, ações, empréstimos), no entendimento de Harvey (2011, p.33), surgiu, em 1973, como uma necessidade, oferecendo-se como uma forma de lidar com o problema da absorção do capital (dinheiro) excedente na produção.

De acordo com Chesnais (2005, p. 35), no mundo contemporâneo, apresenta-se uma “configuração específica do capitalismo”, em que “o capital portador de juros está no centro das relações econômicas”. Nesse processo de forte presença do capitalismo financeiro, os grupos industriais transnacionais, que têm por encargo organizar a produção de bens e serviços, bem como “captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social do capital em face dos assalariados”, ainda são as formas de organização capitalistas mais identificáveis. Entretanto, ao seu lado estão as instituições financeiras bancárias, e também as não bancárias, as quais são constitutivas de um capital com traços particulares.

O capital financeiro busca fazer dinheiro sem sair da esfera financeira, em especial sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e de outros pagamentos recebidos a título de posse de ações e, em geral, de lucros nascidos de especulação financeira bem sucedida (CHESNAIS, 2005).

O capital portador de juros (também denominado capital financeiro ou, mais simplificadamente, “finança”) tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si tanto no plano interno dos países como no plano internacional, estando esses planos interconectados (CHESNAIS, 2005). As operações do capital financeiro repousam, também, sobre as cadeias complexas de créditos e de dívidas, em especial entre bancos. Trata-se de uma forma *fetichizada* do capital, como já argumentava Marx (2008a), ao discutir o avanço do capital portador de juros.

Chesnais (2005) argumenta, também, que o capital financeiro não foi levado ao papel de protagonista em que se encontra atualmente por um movimento próprio, mas sua ascensão teve forte presença da atuação estatal em seu favor. Sobre esse aspecto, o autor acrescenta que, para que o capital financeiro desempenhasse um papel econômico e social em primeiro plano, foi preciso que os Estados mais poderosos liberassem o movimento de capitais e também desregulassem e desbloqueassem seus sistemas financeiros. Ademais, foi igualmente necessário que esses Estados recorressem a políticas de favorecimento e de facilitação da centralização dos fundos líquidos não reinvestidos das empresas e das poupanças das famílias, ou seja, de incentivo à acumulação financeira.

Cabe ressaltar, também, que a expansão do capital financeiro foi determinante na formação do sistema econômico imperialista, inclusive com o domínio de classes políticas de diversos países, gerando um sistema político-econômico com capacidade para proteger os interesses dessa forma especulativa de capital e para ampliar consideravelmente a capacidade de lucro, com altas taxas de juros e com privilégios normativos da dívida pública, por exemplo.

Para Borón (2001), a atual fase de supremacia do capital financeiro pode ser caracterizada sob os três principais aspectos. Primeiramente, essa supremacia do capital financeiro institui uma modalidade de acumulação na qual os superlucros do capital são independentes do crescimento geral da economia, reafirmando a tese de que é o capital que gera crescimento econômico. A supremacia do capital financeiro especulativo também tem impactos macroeconômicos que acentuam a pobreza, a desigualdade social e a iniquidade econômica, provocando desemprego em massa, pauperização e exclusão social tanto em escala nacional como internacional.

Como defendem Mancebo, Silva Júnior e Catani (2013, p. 86-87), no modelo de crescimento econômico, em que o objetivo é a “imposição do amálgama entre o capital industrial e o financeiro”, o papel que cabe aos “países emergentes ou que se encontram na periferia de economias centrais é o de se conformarem como plataforma de produção de valor para o capital fictício¹⁷ no mercado mundial de títulos”.

¹⁷ De acordo com Chesnais (1996, p. 77), a expressão “capital fictício” se refere a um tipo de capital financeiro que se constitui com base no crescimento de ativos com valor fictício. Guttmann (2008, p. 22), acrescenta que o capitalismo financeiro “tem dado prioridade ao capital fictício, cujos novos condutos, como derivativos ou valores mobiliários lastreados em ativos, estão a vários níveis de distância de qualquer atividade econômica real de criação de valor”. E destaca que o capital fictício tem por objetivo principal “negociar ativos

Outro aspecto importante é o fato de que a supremacia do capital financeiro distorce o processo econômico, ao submeter todo o sistema a estratégias do segmento “especulativo e parasitário”¹⁸.

A dimensão assumida pelo capitalismo, mediante a lógica de especulação financeira, corrobora o que Marx (2008) afirma quanto ao movimento insaciável do capital. Esse processo de insaciabilidade do capital também tem efeitos na atual crise do capital em escala mundial, mediante o intercâmbio universal das operações financeiras, ou seja, os grandes investidores financeiros reeditaram a histórica operação do capital, a de privatizarem os ganhos e de socializarem as perdas.

Esse capital financeiro, atuando a serviço da burguesia nacional e internacional, conta com privilégios concedidos pela classe política que é por ele comandada, e também é protegido por intervenções estatais em caso de eventuais falências de suas empresas, como exemplifica o socorro do Estado ao sistema bancário.

Outra importante intervenção estatal em favor da especulação financeira se refere aos privilégios da dívida pública, que têm respaldo constitucional, como, por exemplo, o estabelecido no art. 166, §3º, da Constituição Federal de 1988: exige-se que as emendas aos projetos de lei do orçamento somente podem ser aprovadas caso sejam indicados os recursos necessários, mediante anulação de despesas (corte de gastos previstos no orçamento), mas excluem dessa hipótese de anulação de despesas os gastos com os serviços da dívida (juros e encargos da dívida), como se observa na PEC 241/2016 (55/2016), em tramitação no Senado Federal.

Essas intervenções estatais serão sempre justificadas pelo Estado sob o argumento de defesa dos interesses da nação, mas, na verdade, favorecem a acumulação financeira de detentores de capital especulativo.

A acumulação financeira, para Chesnais (2005, p. 37), é compreendida como “a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas”, sendo que estas instituições “têm por encargo” valorizar estes

em papel de forma lucrativa para obter ganhos de capital, uma atividade mais bem definida como especulação”.

¹⁸ Expressão usada por Carcanholo e Nakatani (1999, p. 285), para se referir ao capital portador de juros (Marx, 2008), sob a modalidade de capital fictício (derivativos ou valores mobiliários lastreados em ativos, mas que não decorrem de atividades econômicas reais de criação de valor).

lucros “sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços”.

Esse regime de acumulação com predominância financeira, entretanto, não pode existir sem o apoio de um grande processo de mudanças tecnológicas e organizacionais (CHESNAIS, 2005). Essas mudanças tecnológicas, que incluem o uso de recursos da informática, com cursos a distância, redução de turmas presenciais, contratação de tutores e conteudistas para o desenvolvimento de conteúdos de ensino na plataforma EAD, bem como mudanças organizacionais, com concentração de atividades administrativas, em decorrência dos processos de fusões/aquisições têm impactos em diversos aspectos, inclusive no trabalho docente.

Além disso, a produção de conhecimento e de tecnologia passou a ser atravessada por demandas que exigem a reforma dos sistemas educacionais, em especial, em relação à educação superior.

Trata-se de mudanças no sistema educacional que não somente visam a “empresariar, mercadorizar e privatizar a própria produção do conhecimento, mas expressam o movimento do capital que se realiza contraditoriamente”, podendo-se “observar a transformação do próprio espaço de educação superior em *locus* da acumulação de capital e campo cuja tônica atual é dada pela financeirização” (VALE, 2013, p. 123-124).

Essas mudanças são incorporadas pelo setor privado-mercantil na educação superior, que passa a adotar diversas estratégias de mercado para incremento de lucros e redução de custos, como fusões/aquisições de empresas menores, com o fito de favorecer o processo de acumulação financeira de acionistas/investidores, sobre o que se discorre a seguir.

2.3.2 Estratégias do setor privado-mercantil no processo de financeirização da educação superior.

Conforme argumentam Vale, Carvalho e Chaves (2014), o processo de mercantilização da educação foi acentuado, no final da década de 1990, no contexto do processo de globalização e de difusão de tecnologias da informação, manifestando-se por meio da produção de materiais de instrução (dentre os quais, livros, apostilas, *softwares*) e, também, por meio do surgimento de consultorias especializadas em assessorar empresas

educacionais no mercado financeiro e nas formas de gestão educacional do setor privado-mercantil.

O processo de mercantilização da educação superior impôs ao setor privado-mercantil a necessidade de adotar diversas estratégias para incremento de lucros e redução de custos, com vistas a obter ganhos em escala. Existem diversas estratégias de mercado adotadas pelas empresas educacionais brasileiras, no contexto de concorrência e de livre mercado, decorrentes do processo de expansão gerado pela reforma educacional dos anos 1990 e que culminaram na inserção no mercado financeiro, com oferta de ações na bolsa de valores.

As empresas educacionais, em face da expansão do setor privado e, por conseguinte, da acirrada concorrência decorrente dessa expansão, tiveram que adotar novas estratégias, como diversificação de cursos, profissionalização da gestão, especialização em nichos acadêmicos, e formas de “conquistar a clientela” educacional, como *marketing* capitaneado por artistas (atores e atrizes) e/ou modelos para exemplificar pessoas bem sucedidas e promoções nos valores de mensalidades (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014).

Também, intensificou-se um amplo processo de fusões e aquisições de instituições educacionais, como destaca a consultoria KPMG¹⁹, empresa responsável por publicar trimestralmente informações sobre as fusões e aquisições na economia brasileira. A tabela abaixo mostra a evolução desse amplo processo de fusões/aquisições, no setor educacional brasileiro, no período de 2007 a 2015, indicando a classificação (*ranking*) da educação, dentre os diversos setores de fusões/aquisições.

Cabe destacar o *ranking* (colocação), constante da terceira coluna da Tabela 4, considera todos os processos de fusões/aquisições ocorridos no Brasil nos diversos setores da economia.

¹⁹ Trata-se de uma empresa especializada em consultoria, com sede na Suíça, e atuação mundial (escritórios em diversos países, inclusive no Brasil). A referida empresa atua com auditorias independentes (*audit*), orientação acerca de tributos (*tax*) e apoio às decisões estratégicas e ao desenvolvimento de projetos das empresas (*advisory*).

TABELA 4 – Processos de fusões/aquisições – Educação/Brasil (2007-2015)

Ano	Fusões/Aquisições	Ranking (colocação)
2007	19	-
2008	53	3º
2009	12	12º
2010	20	12º
2011	27	11º
2012	19	13º
2013	24	24º
2014	26	8º
2015	27	7º
Total	227	-

Fonte: KPMG Consultoria: Pesquisa de fusões e aquisições – 2015 (2º semestre).

Observação: Somente a partir de 2008 foi determinada uma classificação específica do setor de fusões/ aquisições para a educação (anteriormente classificada em “outros”)

Como se observa na Tabela 4, houve um amplo processo de fusões/aquisições na área educacional, no Brasil, no período em análise, gerando, inclusive, uma classificação específica do setor de fusões/aquisições; até o ano de 2007, o respectivo registro se encontra em “outros” (*others*). Como se extrai dos dados da Tabela 4, no ano de 2008, o setor educacional teve amplo espectro de fusões e aquisições, sendo classificado em terceiro lugar no conjunto de todos os outros setores econômicos.

Apesar de indicar uma queda no quantitativo de fusões e aquisições, no exercício financeiro de 2009, possivelmente sob os efeitos da crise financeira mundial de 2008, houve retomada no crescimento nos negócios de concentração na área educacional, via fusões/aquisições, como demonstra o período de 2012 a 2015, indicado na tabela 4.

Além disso, cabe ressaltar que o processo de fusões/aquisições de instituições de ensino superior ainda pode se tornar mais intenso, tendo em vista a existência de grande número de instituições isoladas (faculdades e centros universitários), muitas delas em dificuldades financeiras.

Além dos processos de fusão e aquisição na área educacional, quantificados na Tabela 4, outra estratégia de disputa da concorrência no mercado educacional “consiste na venda parcial do estabelecimento nacional ao capital estrangeiro na medida em que não há, até o momento, nenhum óbice legal a esse tipo de movimento de internacionalização da

oferta educacional” (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014, p. 206). Assim, grupos internacionais como a *Laureate Education*, a *Whitney Internacional System* e a *Devry* passam inserem-se na educação brasileira.

Outra forma significativa de manifestação do processo de mercantilização do setor privado pode ser verificada por meio de aquisições realizadas por fundos de *private equity* (fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/investidora nos foros de gestão da entidade investida).

Conforme apontam Vale, Carvalho e Chaves (2014), no período de 2006 a 2010, foram realizadas cinco operações desses fundos no mercado educacional brasileiro: Banco Pátria adquiriu, por meio de um fundo de investimento em participações, um percentual de 68% da Anhanguera Educacional; a GP Investimentos adquiriu um percentual de 20% da Estácio Participações; o *Cartesian Capital Group* adquiriu a Faculdade Maurício de Nassau, do Grupo Ser Educacional; o *Advent* adquiriu um percentual de 50% do Grupo Kroton Educacional; e *Capital International* realizou operação de compra do IBMEC Educacional, no início de 2010.

Esses *fundos private equity*, formados por grupos fechados de grandes especuladores (nacionais e internacionais), “têm condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais” (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014, p. 206), mediante a exigência de reestruturação baseada na redução de custos, na racionalização administrativa, na profissionalização da gestão (OLIVEIRA, 2009), em especial mediante a adoção de normas e princípios de “gestão corporativa”.

Em relação aos “negócios” educacionais, no Brasil, o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), com base nos propósitos e valores pelos quais foi criado (disponíveis em seu site institucional <<http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18065>>) aponta como princípios norteadores da governança corporativa: perpetuar o negócio; melhorar a imagem institucional; garantir desempenho acima da média de mercado; facilitar a entrada de novos investimentos; reduzir os conflitos de interesses e os conflitos familiares, bem como garantir maior segurança quanto aos direitos dos proprietários acionistas. Ou seja, as instituições que se utilizam do modelo de governança corporativa apresentam menor risco para os investidores (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014).

Trata-se de processos de governança corporativa que objetivam a maximização de lucros, com redução de custos, cortes em remuneração de pessoal, inserção de cursos com parte da carga horária *online* (educação flexível – com parte presencial e parte a distância, conforme expõe, em propagandas comerciais, o grupo Estácio Participações S.A., em redes nacionais de televisão), inserção de alunos com dificuldades financeiras em programas com incentivos governamentais, como o Fies, dentre tantas outras iniciativas de governança que contribuem para o aumento de lucros.

Outro movimento importante no mercado educacional brasileiro consiste na abertura de capital e na oferta pública de ações (IPO²⁰) de empresas educacionais na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa), em especial, a partir do exercício financeiro de 2007. A inserção no mercado de ações exigiu a alteração, no respectivo estatuto social, para sociedades anônimas (S/A ou S.A.), como ocorreu com a Anhanguera Educacional Participações S.A., com a Estácio Participações S.A., com a Kroton Educacional S.A. e com o Sistema Educacional Brasileiro (SEB) S.A.. No exercício financeiro de 2013, houve nova abertura de IPO, abrindo-se capital do grupo Ser Educacional e do grupo Ânima Educação (GAEC Educação S.A.).

Cabe ressaltar que a abertura de capital, bem como a compra de grupos por capital estrangeiro ou fundo de *private equity* tem importância na composição acionária destes grupos educacionais, em especial, devido à saída progressiva de sócios individuais, os quais foram sendo substituídos por fundos de investimento em renda variável e por outras empresas.

Exemplifica a inserção de fundos de investimento na composição acionária, a Tabela a seguir, que apresenta os acionistas do grupo Ser Educacional os quais, em virtude de ainda ser recente a inserção no mercado de ações (inserção no exercício financeiro de 2013), é composto por poucos acionistas majoritários, mas já com aporte de capital financeiro internacional.

²⁰ Sigla da expressão em inglês *Initial Public Offering*, que no contexto significa “oferta pública inicial de ações”.

TABELA 5 - Quadro societário - Grupo Ser Educacional, 2014

Sócios	Percentual de ações (%)
José Janguiê Bezerra Diniz	87,68
Jânyo Janguiê Bezerra Diniz	1,00
<i>Poah One Acquisition Holdings VII LLC</i>	11,32

Fonte: SER EDUCACIONAL (2014b)

Na Tabela 5, está evidenciada a participação societária do grupo Ser Educacional até o exercício financeiro de 2014 (não foi disponibilizada, no *site* da instituição, a composição acionária no exercício financeiro de 2015). Por ser um dos menores grupos educacionais dentre aqueles com atuação no mercado de ações, consolidados em forma de *holding*, ainda há significativo percentual de ações em nome do Sr. José Janguiê Bezerra Diniz, principal dono do grupo educacional.

Entretanto, como se observa na Tabela, parte das ações preferenciais do grupo Ser Educacional pertencem ao acionista *Poah One Acquisition Holdings VII LLC*, que está sediado no Departamento de Estado de Delaware (nos EUA), reforçando o pensamento de Chesnais (2005) de financeirização do capital, em âmbito mundial, que está ocorrendo na área educacional, sobretudo do ensino superior privado.

Em relação ao grupo Ser Educacional, cabe destacar que houve um “preparo” financeiro do grupo educacional para a inserção no mercado de ações, com obtenção de empréstimos junto ao *Internacional Finance Corporation* (IFC), braço financeiro do Banco Mundial (BM). Ata de reunião do Conselho de Administração do grupo Ser Educacional, datada de 21 de novembro de 2012, autorizou a contratação de empréstimo junto ao IFC/BM, no valor de R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais).

Com a oferta inicial de ações do grupo Ser Educacional em outubro de 2013, o *Internacional Finance Corporation* (IFC/BM) foi um dos primeiros compradores de ações (SGUISSARDI, 2014, p. 117), como comprova a notícia extraída do Jornal Diário de Pernambuco, datada de 26 de dezembro de 2013, abaixo transcrita.

O grupo Ser Educacional abriu capital na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) no dia 29 de outubro. E um dos compradores de peso das ações foi o Banco Mundial (Bird). Por meio de seu braço financeiro – o *International Finance Corporation* (IFC) – a instituição comprou cerca de R\$ 45 milhões em ações. A informação foi divulgada nesta quinta-feira (26) pelo próprio Bird e

confirmada pelo diretor-presidente do Ser Educacional, Jânio Diniz (DIÁRIO DE PERNAMBUCO, 26/12/2013, *online*).

Este aspecto em relação ao processo de abertura do capital no mercado de ações, por parte do grupo Ser Educacional, demonstra que há participação de organismos internacionais, como o Banco Mundial, reforçando o caráter de mundialização do capital financeiro, com impactos na educação superior brasileira.

Em relação ao grupo Estácio Participações, o segundo maior grupo educacional em atuação no Brasil, atrás apenas do conglomerado educacional Kroton/Anhanguera, a composição societária reflete também uma participação do capital estrangeiro na educação superior brasileira, como se demonstra na Tabela 6, abaixo descrita.

TABELA 6 - Quadro societário – Grupo Estácio Participações, 2016

Sócios	Percentual de ações (%)
Adriana Baptiston Cefali Zaher	4,55
Thamila Cefali Zaher	0,01
Clube de Investimentos TCA	9,47
<i>Oppenheimer Funds</i>	17,04
<i>Fil Limited</i>	5,17
<i>Chaim Zaher</i>	0,08
<i>Coronation Fund Managers</i>	10,01
<i>Capital World Investors</i>	5,01
Outros	45,69
Ações Tesouraria	2,99
Total	100

Fonte: BM&FBovespa (atualizada até set/2016).

Primeiramente, cabe ressaltar que o grupo Estácio não divulga, em seu *site*, na *internet*, a composição do quadro acionário (com nomes dos sócios). Os dados foram extraídos do *site* da BM&FBovespa (<http://www.bmfbovespa.com.br/home.aspx?idioma=pt-br>).

Conforme os dados divulgados na BM&FBovespa, o quadro societário do grupo Estácio apresenta nominalmente os sócios com percentual de ações igual ou superior a 1% (um por cento). Os sócios com percentual de ações inferior a 1% constam da rubrica

“outros”. As ações em tesouraria, conforme definição contábil, são quotas do capital social pertencentes ao próprio grupo (ainda não alienadas em favor de sócios), ou seja, ações disponíveis para venda.

O Clube de Investimentos TCA, que detém 9,47% das ações do grupo Estácio, pertence à família da Sra. Adriana Baptiston Cefali Zaher (esposo Chaim Zaher e filhos) e são investidores nacionais, também com ações como pessoas físicas.

Os acionistas *Oppenheimer Funds* (com 17,04%), *Fil Limited* (com um percentual de 5,17%), *Coronation Fund Managers* (com 10,01%) e *Capital World Investors* (com 5,01%) são investidores estrangeiros. Somadas as quotas desses investidores, tem-se um percentual de 37,23% de aplicações financeiras oriundas de recursos estrangeiros no grupo educacional Estácio, o que reforça a penetração desse tipo de capital externo na educação superior, sobretudo nos grupos educacionais de maior expansão e lucratividade.

Apenas para registro, cabe mencionar que a classificação setorial²¹, estabelecida na BM&FBovespa para os grupos educacionais, como a Estácio Participações, como sendo empresas de “consumo cíclico”, prestadoras de serviços educacionais, reforça o caráter mercantil da educação, ao tratá-la como um “bem de consumo” cíclico, uma mercadoria a ser comercializada, por meio de empresas prestadoras de serviços educacionais, voltadas ao lucro.

O grupo educacional Ânima (GAEC Educação S.A.) apresenta uma composição acionária bastante pulverizada, com uma grande quantidade de investidores pessoa física, como se observa na Tabela 7, abaixo indicada.

²¹ Os setores que reúnem as empresas com ações no BM&FBovespa são: Bens industriais; Construção e transporte; Consumo cíclico; Consumo não cíclico; Financeiros e outros; Materiais básicos; Petróleo, gás e biocombustíveis; Tecnologia da informação; Telecomunicações; e Utilidade pública. Cada setor compõe-se de subsetores, os quais, compõem-se de segmentos que reúnem as empresas. As empresas educacionais integram o segmento “Serviços Educacionais”, do subsetor “Diversos”, do setor “Consumo cíclico”.

TABELA 7 - Quadro societário – Grupo Ânima, 2015

Sócios	Percentual de ações (%)
Luiz Antônio Beldi Castanho	0,18
Península Fundo de Investimento em Participações	7,87
Daniel Faccini Castanho	15,26
Marcelo Battistella Bueno	9,87
Rômulo Faccini Castanho	6,74
Maurício Nogueira Escobar	3,81
Ignácio Dauden Martinez	2,26
Átila Simões da Cunha	2,00
Flávio Korn	1,86
Gabriel Ralston Correa Ribeiro	1,68
Leonardo Barros Haddad	0,74
Rodrigo Rossetto Dias Ramos	0,95
Ricardo Cançado Gonçalves de Souza	1,33
Fabício Ghinato Mainieri	0,57
Rivadavia Correa Drummond de Alvarenga Neto	0,36
Ryon Cássio Braga	0,20
Dynamo Administração de Recursos Ltda.	6,51
<i>Dynamo Internacional Gestão de Recursos Ltda.</i>	6,77
RNE Gestão Patrimonial S.A.	0,57
<i>Onyx Latin America Equity Fund. Lp - Banco de Investimentos Credit Suisse (Brasil) S/A</i>	5,22
Outros	24,96
Ações Tesouraria	0,27
Total	100

Fonte: GAEC EDUCAÇÃO S.A. (2015c)

Como se extrai da Tabela 7 acima, com o quadro acionário do grupo Ânima, há relação de sócios com percentuais de ações diversos. Uma parte considerável dos sócios pertence à família de fundadores do grupo educacional (Luiz Antônio Beldi Castanho, Daniel Faccini Castanho e Rômulo Faccini Castanho), os quais detêm, aproximadamente, 22% das ações do grupo educacional.

Além desses sócios, há investidores que são também consultores do setor educacional, como Ryon Cássio Braga (consultor da *Hoper*), que detém 0,20% das ações,

Flávio Korn (com 1,86% das ações), Gabriel Ralston Correa Ribeiro (com 1,68%), Leonardo Barros Haddad (com 0,74%) e Fabrício Ghinato Mainieri (com 0,57%). Importante destacar que esses especialistas realizam análises do setor educacional para empresas de consultoria e, também, são investidores no grupo Ânima, o que pode revelar conflitos de interesses ou mesmo o acesso a informações privilegiadas do setor educacional.

O fundo de investimento Península Fundo de Investimento em Participações, que detém 7,87% das ações do grupo Ânima, pertence à família do empresário Abílio Diniz, o que demonstra o empresariamento no setor educacional, em especial na educação superior.

No caso do grupo Ânima, também se observa a participação do capital estrangeiro, no rol de proprietários de ações, uma vez que os fundos de *private equity* *Dynamo Internacional Gestão de Recursos Ltda* (com 6,77% das ações) e *Onyx Latin America Equity Fund. Lp - Banco de Investimentos Credit Suisse (Brasil) S/A* (com 5,22% das ações) são de origem estrangeira.

Cabe também destacar que o mecanismo de capital de recursos por meio do mercado de capitais, seja por meio de fundos de investimento ou pelo lançamento de ações na bolsa de valores (venda de ações), permite a capitalização concentrada no tempo de grande aporte de recursos de forma a subsidiar o processo intenso de aquisições/fusões, bem como o crescimento em larga escala destes grupos educacionais (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014).

Observa-se, assim, uma intensa atuação do capital internacional na educação brasileira, em especial, na educação superior, que ocorre por meio de grupos privados ou por intermédio de fundos de *private equity* (CM, 2014).

Para os constantes aumentos da receita líquida desses grupos educacionais, gerando lucros e dividendos²² para fundos de *private equity* investidores e aos demais acionistas-proprietários, a educação superior é identificada como uma mercadoria, na perspectiva apontada por Oliveira (2009, p. 65) de que mercadoria é compreendida como “tudo o que possa ser comprado ou vendido, numa perspectiva de acumulação de capital”.

²² Os dividendos representam a destinação dos lucros da companhia para os acionistas. Trata-se da distribuição do lucro aos acionistas, sob a forma de dinheiro. Para a distribuição de dividendos poderão ser utilizados na distribuição, recursos registrados em: Lucro do exercício; Lucros acumulados; Reservas de lucros; Reservas de capital (somente para ações preferenciais, em casos específicos estabelecidos no Estatuto da companhia). Os dividendos não poderão ser distribuídos mediante redução do capital social (FERRARI, 2010; IUDÍCIBUS *et al.* 2010).

Ademais, nesse contexto de acumulação, os processos de fusões/aquisições entre os grupos educacionais têm também o expresso objetivo de aumentar lucros, com redução de custos operacionais.

Em que pese não serem objeto da análise, cabe mencionar, por relevante, a manifestação do grupo educacional Kroton-Anhanguera, nas demonstrações financeiras padronizadas de 2014, acerca do processo de fusão dos grupos, ocorrida naquele exercício financeiro, de que a fusão se refere a “um amplo e planejado processo de integração que irá gerar diversos benefícios para todos os [...] *stakeholders*”, principalmente tendo em vista que “a fusão fortalece as estruturas operacionais e financeiras” e, para os acionistas do grupo, a fusão das empresas traz “a capacidade de gerar valor no curto prazo, com a captura de sinergias e valor de longo prazo, com todos os potenciais estratégicos” (KROTON, 2014, p. 22).

Como se observa da própria manifestação do grupo educacional dirigida aos seus acionistas nas demonstrações financeiras da instituição, o processo de fusão Kroton-Anhanguera tem como objetivo o incremento de valor nas ações e títulos dos proprietários-acionistas, com valorização do capital rentista, conforme o grupo expressa, a operação de fusão, além de expandir o tamanho da instituição, “promove a combinação de ativos, talentos e competências permitindo a captura de sinergias e a construção de uma empresa ainda mais eficiente, capaz de agregar cada vez mais valor aos acionistas.” (KROTON, 2014, p. 23). Aponta-se, assim, uma convergência com as ideias de Tiradentes (2009, p. 105) de que o ingresso dos grupos educacionais no mercado financeiro (mercado de ações) exige reestruturações na forma de atuação para tornar a empresa “interessante” do ponto de vista financeiro, que se resume em alguns termos: “cortes de custos, customização”, intensificação do trabalho, “adoção de padrões gerenciais de mercado”.

Como forma de exemplificar o processo de acumulação financeira de proprietários-acionistas de grupos educacionais, com base nos grupos objeto do estudo, impende indicar os valores destinados ao pagamento de dividendos (dividendos propostos) em face dos lucros auferidos na atuação no mercado educacional.

Cabe destacar que os dividendos constituem a parte do acionista no lucro da empresa, ou seja, sempre que uma empresa obtém lucros, há reserva de parte desse resultado para distribuir aos seus sócios-acionistas. No Brasil, as empresas são obrigadas, pela Lei das

Sociedades por Ações (Lei 6.404/1964 e alterações posteriores), a um pagamento mínimo de dividendos de 25% do lucro aos sócios-acionistas.

Impende ressaltar, também, que as empresas, na distribuição de resultados aos seus acionistas, podem optar por remunerá-los por meio do pagamento de juros sobre o capital próprio. Para o investidor, a diferença básica é que, ao receber dividendos, não há tributação, pois a empresa já pagou os impostos quando da apuração de seu lucro líquido; mas quando o investidor recebe o pagamento de juros sobre capital próprio, há pagamento de Imposto de Renda sobre o total recebido. Para a empresa, a grande vantagem do pagamento de juros ao acionista é justamente a questão fiscal. Isso porque esse pagamento pode ser contabilizado como despesa da empresa, antes do lucro. A decisão de distribuir resultados pela via do pagamento de juros sobre capital próprio ao acionista compete à assembleia geral, ao conselho de administração da empresa ou à diretoria.

Nos grupos educacionais em estudo, a Estácio Participações e a Ânima (GAEC Educação S.A.) remuneraram os sócios-acionistas apenas por meio do pagamento de dividendos e o grupo Ser Educacional S.A. remunera os sócios-acionistas por meio de dividendos e também por meio de pagamentos de juros sobre o capital próprio.

A Estácio Participações S.A., segundo maior grupo educacional brasileiro teve distribuição de dividendos significativos no período de 2008 a 2015 (até o terceiro trimestre).

Para demonstrar a distribuição de dividendos pelo grupo Estácio, elaborou-se a Tabela 8, com dados relativos ao período de 2008-2015 (até o terceiro trimestre de 2015), tendo por base informações constantes do *site* da instituição (<http://portal.estacio.br/>, link “investidor” – governança corporativa, dividendos).

A Tabela 8 indica valores em R\$ (milhões), atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016. Há, na Tabela, uma coluna que indica a variação percentual ano a ano, bem como a variação percentual no período de 2008 a 2015, demonstrando a lucratividade do grupo educacional, com o respectivo repasse de valores aos sócios-acionistas.

TABELA 8 - Dividendos Estácio Participações S.A., 2008-2015.
(em R\$, milhões)

Exercício	Dividendos propostos
2008	23,30
2009	28,81
2010	46,81
2011	55,96
2012	21,58
2013	31,94
2014	66,88
2015	106,73
Total	382,01

Fonte: Estácio (2015a).

Observação:

a) Dados de 2015 até 30/9/2015

b) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de jan/2016.

Como se observa da Tabela 8, os dividendos (parte dos lucros da companhia distribuídos aos sócios-acionistas) do grupo educacional tiveram expressivo aumento, no período de 2008 a 2015. Quando se compara os dividendos distribuídos em 2015 com relação a 2008, observa-se que houve um crescimento de aproximadamente 358%, ou seja, mais de três vezes o valor de dividendos distribuídos em 2008, revelando a lucratividade dos investimentos realizados no grupo educacional.

O grupo Ânima Educação (GAEC Educação S.A.), divulgou, em suas demonstrações financeiras, dividendos distribuídos no período de 2011 a 2015, conforme Tabela 9.

TABELA 9 - Dividendos GAEC Educação (Ânima), 2011-2015.
(em R\$, milhões)

Exercício	Dividendos propostos
2011	24,34
2012	67,00
2013	11,16
2014	45,10
2015	16,10
Total	163,70

Fonte: GAEC Educação. Demonstrações Financeiras (2012; 2013; 2014; 2015).

Observação: a) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de Jan/2016.

Apesar de ser um dos menores grupos educacionais com ações em bolsa de valores, em atuação no Brasil, observa-se que a distribuição de dividendos do grupo Ânima também foi significativa, no período de 2011 a 2015, alcançando o montante de R\$ 163,70 milhões de reais.

Com relação ao grupo Ser Educacional S.A. cabe mencionar, novamente, que remunera os sócios-acionistas por meio de dividendos e, também, por meio de pagamentos de juros sobre o capital próprio. A Tabela 10, abaixo, sintetiza a remuneração dos sócios-acionistas pelo grupo Ser Educacional, no período de 2013 a 2015.

TABELA 10 - Dividendos e juros sobre capital próprio (JCP) - Ser Educacional 2013-2015 (em R\$, milhões)

Ano	Dividendos	JCP	Total
2013	4,97	-	4,97
2014	23,11	14,13	37,24
2015*	24,40	3,55	27,95
Total	52,48	17,68	70,16

Fonte: SER EDUCACIONAL: Fundamentos e planilhas (2016c).

Observação: a) (-) sem valor numérico

b) * Nos valores de 2015, pagos em 2016, manteve-se o valor original.

c) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de Jan/2016.

Como se extrai da Tabela 10, houve distribuição de dividendos aos sócios-acionistas do grupo Ser Educacional, no montante de aproximadamente R\$ 52,48 milhões de reais, e pagamento de juros sobre o capital próprio investido pelos acionistas, no montante de R\$ 17,68 milhões, totalizando uma distribuição de ganhos aos acionistas-proprietários de R\$ 70,16 milhões, em um período de apenas três anos de inserção do grupo educacional no mercado de ações. São valores que refletem a lucratividade do setor educacional e as vantagens dos sócios-acionistas em investirem no grupo, gerando acumulação financeira com o recebimento de dividendos e juros sobre o capital investido.

Nos capítulos seguintes, serão analisados outros elementos que apontam para o fato de que essas significativas variações positivas nos percentuais de distribuição de dividendos aos acionistas dos grupos educacionais em análise decorrem, em grande parte, de incentivos

governamentais, como as renúncias fiscais, que reduzem a carga tributária e, conseqüentemente, aumentam o lucro líquido, sobre o qual são calculados os valores de dividendos.

Esses expressivos valores de dividendos distribuídos aos acionistas-proprietários de capital financeiro em grupos educacionais, a partir da inserção no mercado de ações, corrobora a tese de Marx (2008c, p. 622) de que “o desenvolvimento do capital portador de juros e do sistema de crédito, todo capital parece duplicar-se e às vezes triplicar-se em virtude das diferentes formas” que adquire nas mãos dos acionistas.

Corrobora-se, também, a argumentação de Guimarães (2014, p. 43, grifos no original) de que “a **educação formal, particularmente o ensino superior, consubstancia-se em espaço propício [...] para valorizar o capital**”.

Em relação aos grupos educacionais em processo de financeirização, observa-se uma mudança na composição de seu quadro societário, com alteração dos proprietários. No caso dos grupos educacionais em análise, por exemplo, tem-se naquela composição, grupos de investimentos financeiros estrangeiros, como já destacado nas Tabelas 3 a 5, alhures descritas.

De acordo com Chesnais (2005, p. 48), o capital financeiro constitui um regime específico do capital e, também, apresenta uma configuração específica da propriedade capitalista, a saber, da propriedade patrimonial. No processo de protagonismo do capital financeiro, a propriedade patrimonial é dominada pela figura do proprietário-acionista e, mais ainda, pelo acionista institucional possuidor de títulos de empresas.

A posição de protagonismo ocupada pelo capital portador de juros coloca nas mãos dos proprietários-acionistas os meios de influir na distribuição da renda em duas dimensões essenciais: primeiramente, a da distribuição da riqueza produzida entre salários, lucros e renda financeira; e em segundo lugar, a da repartição entre a parte atribuída ao investimento e a parte distribuída como dividendos e juros [essa parte é consumida ou destinada ao “moderno entesouramento”, no qual os capitais são cativos da finança redirecionados continuamente para a aplicação em títulos (aumento da especulação financeira)].

Os grupos voltados para o capital financeiro têm prioridades diferentes daquelas dos administradores-industriais. Os grupos de proprietários-acionistas são dirigidos por pessoas para as quais a tendência da bolsa de valores é mais importante do que qualquer outra coisa

e, com isto, no seio das empresas, o “poder administrativo”, o *corporate governance* é mais forte do que nunca e afeta, sobretudo, os assalariados que, na visão de Chesnais (2005, p. 48), são as verdadeiras vítimas da chegada dos acionistas-proprietários, uma vez que submetidos ao rigor salarial (corte de gastos) e à flexibilização do emprego, bem como o recurso sistemático ao trabalho barato e pouco protegido, por meio da deslocalização e da subcontratação internacional de mão de obra.

Conforme Pinassi (2009), as práticas do capitalismo financeiro, em seu processo de mundialização, não podem prescindir das instituições políticas, da própria política, das ideologias e, em muito, do Estado e, nessas sendas, a atualidade sócio-metabólica do capital exige, cada vez mais, volumes grandes de dinheiro público que o Estado transfere ao setor privado, sobretudo para instituições financeiras com vistas a salvaguardar o sistema financeiro (o capital financeiro).

No caso das instituições privado-mercantis de ensino superior, inseridas no contexto do capital financeiro especulativo, com oferta de ações em bolsa de valores, também se observa uma utilização das instituições públicas a favor daquelas, como, por exemplo, a existência de uma unidade de gestão do Fies, estruturada no FNDE, para a administração do fundo de financiamento estudantil, que demanda servidores e estrutura específica para assegurar a operação desse fundo em instituições privado-mercantis. Na mesma perspectiva, vê-se a necessidade de integração do Ministério da Educação com o Ministério da Fazenda, para o acompanhamento das renúncias fiscais, objeto do Prouni.

Todo esse processo de expansão do setor privado-mercantil, no Brasil, inclusive com inserção de incentivos públicos (renúncias fiscais, programas de financiamento estudantil, programas de concessão de moratórias fiscais, dentre outros), foi também fortemente desenvolvido a partir da regulação educacional. Implica dizer que a apropriação do fundo público pelo setor privado-mercantil desenvolveu-se com fundamento na legislação do país. Dessa forma, no capítulo a seguir, busca-se analisar aspectos da regulação educacional (ou ausência de regulação estatal) que incentivam a expansão do setor privado-mercantil no ensino superior brasileiro.

3 (DES) REGULAÇÃO EDUCACIONAL E A EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL.

A necessidade de estabelecer uma nova regulação entre o sistema público e privado de ensino, para que todo o sistema opere em função do interesse público, é uma exigência democrática. (Mariângela Nather, 2004, p. 52).

A epígrafe que inicia este capítulo revela uma preocupação pertinente ao contexto de expansão do setor privado-mercantil, sobretudo no ensino superior, em especial com a inserção de instituições educacionais no âmbito do mercado financeiro. Entretanto, a necessidade de fortalecimento do processo de regulação do setor educacional não é algo tão recente.

A relação entre o poder público e o setor privado já faz parte de um processo histórico que marca a estrutura e a organização da educação brasileira, processo esse que já ocorre desde bem antes da reforma administrativa de 1990, como retratam diversos estudos (CURY, 1992; BUFFA, 1979; CUNHA 1998), tendo em vista que o Estado brasileiro, historicamente, subvencionou o setor privado por meio de isenção fiscal e concessão de bolsas de estudo, dentre outros mecanismos afins. Esse processo foi inserido em diversos instrumentos normativos, como a Constituição Federal, a LDB e diversos instrumentos legais federais.

A expansão do sistema de educação decorre da emergência de uma nova feição para o setor privado que, inicialmente, era fortemente marcado pela presença de entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais e que, nos anos de 1960 a 1980, é redefinido com a presença do setor empresarial. Dessa forma, “capitais tradicionalmente aplicados no 2º grau [atualmente, ensino médio], capitais recém-investidos em cursinhos e capitais de outros setores de atividades transferiram-se para a exploração do promissor mercado do ensino superior” (CUNHA, 1988, p. 322).

O avanço do setor privado, no período de 1960 a 1980, embora “entendido como uma resposta do Estado ao impasse colocado pela necessidade de ampliação da oferta sem aumentar também os investimentos com o setor” (VALE, 2013, p. 115), foi também uma forma de exercer controle sobre as instituições públicas no período de repressão marcado pela ditadura militar. Aliada a esses pressupostos, a expansão do ensino superior privado foi

também marcada por uma concepção ideológica privatista que se fortaleceu com o encaminhamento do golpe militar, em que a composição do Conselho Federal de Educação foi delineada com uma hegemonia do setor privado (FONSECA, 1992).

Como descreve Sampaio (2011), nos anos 1970, o segmento privado do ensino superior concentrou-se na abertura de instituições isoladas, na abertura de novas vagas e na ampliação da oferta de cursos, ao passo que, nas instituições de ensino superior públicas, se concentrou o esforço na produção de pesquisa e de estruturação da pós-graduação. Nesse sentido, o setor privado se ampliou, no período, com predominância das instituições tipificadas como de ensino superior isoladas, ou seja, um modelo pulverizado com um amplo número de estabelecimentos isolados que, no momento atual, favorece o processo de financeirização, instalado no Brasil, com fusões e aquisições, sobretudo, a partir de 2007.

Para Sampaio (2011, p. 30), a expansão do ensino superior, no início dos anos 1970, foi impulsionada por uma pressão de um contingente cada vez maior de pessoas, em âmbito urbano (decorrente do processo de industrialização incentivado fortemente pelos governos da ditadura militar), para as quais a “formação universitária passava a fazer parte de seus projetos de ascensão social”.

Todo esse processo de expansão do ensino superior privado, entretanto, não pode desconsiderar dois fatores essenciais: essa expansão se realizou, em grande escala, com a presença de financiamento público (CARVALHO, 2005, 2002; VALE, 2013; GEMAQUE; SANTOS FILHO, 2011); as alterações normativas demarcaram a relação entre mantidas e mantenedoras (SGUISSARDI, 2014).

Conforme argumenta Martins (2009), o ensino superior privado de perfil empresarial surgiu na medida em que as universidades públicas, sobretudo as federais, modernizadas a partir da Reforma Universitária de 1968, não conseguiram atender à crescente demanda de acesso. A expansão do ensino privado ocorreu, mormente, devido à retração do ensino público na absorção da demanda; entretanto, o autor acrescenta que as complexas alianças políticas que os proprietários das empresas educacionais estabeleceram com determinados integrantes dos poderes executivo e legislativo, nas últimas décadas, possibilitaram a ampla multiplicação do setor privado.

O processo de concessão de subsídios e de incentivos públicos a instituições particulares de ensino superior não é uma prática tão recente no Brasil. Esse processo foi

marcado por presença em vários dispositivos da legislação, permitindo incentivos públicos ao setor privado, na educação superior brasileira.

Além disso, o vasto conjunto de leis, decretos, resoluções do Conselho Federal de Educação e portarias ministeriais permitiu descumprir determinações legais que regulamentam o funcionamento das instituições, bem como reverter decisões desfavoráveis aos seus interesses junto ao Poder Judiciário.

Também no processo de discussão, elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), concluído em 2014, a atuação do setor privado na demarcação de espaço, pautando as metas e estratégias em relação à educação superior teve forte impacto no documento final do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014).

Além disso, outro debate importante em andamento no Congresso Nacional diz respeito à regulação da inserção do capital financeiro no ensino superior privado-mercantil, em decorrência do processo de financeirização desse nível de ensino. Também, serão analisados os projetos de reforma envolvendo a educação superior, em tramitação no Congresso Nacional.

Dessa forma, neste capítulo, discute-se a relação entre a (des) regulação educacional no Brasil e a expansão do setor privado-mercantil, tendo por base diversos instrumentos normativos de implementação da política educacional voltada para a educação superior, com ênfase na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Plano Nacional de Educação e em legislação esparsa que versa sobre formas de incentivos públicos às instituições particulares de ensino superior, em especial os marcos normativos no período pós-LDB, relativos aos governos Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2002, Luís Inácio Lula da Silva, no período de 2003 a 2010, e Dilma Roussef, no período de 2011 a 2015.

Tendo em vista a relevância para o objeto de pesquisa, que envolve a expansão e o financiamento de instituições privado-mercantis, as quais já contam com a presença de capital estrangeiro em suas composições acionárias, também se discute, neste capítulo, o projeto de lei que visa a restringir, limitar a participação de capital estrangeiro na educação superior.

3.1 A REGULAÇÃO EDUCACIONAL NO PROCESSO DE EXPANSÃO E FINANCIAMENTO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL.

As relações entre o público e o privado-mercantil, no financiamento da educação superior, revelam a existência de conflitos de interesses e de constantes lutas por recursos do fundo público. Esses conflitos de interesses se destacam no processo de regulação educacional existente no Brasil, com os diversos normativos, bem como nas omissões legislativas no referido processo.

A concessão de subsídios estatais ao setor educacional privado-mercantil é reflexo das disputas no âmbito do Estado e tem amparo em diversos normativos legais existentes no Brasil.

Como antecedente legislativo a esse processo de concessão de subsídios ao setor privado educacional, observa-se que a Constituição, de 1934, em seu artigo 154, já previa a isenção do pagamento de tributos para os estabelecimentos educacionais particulares que oferecessem ensino primário e profissional gratuitos. Com a Constituição Federal, de 1946, a imunidade ao lançamento de cobrança de qualquer imposto federal, estadual ou municipal foi estendida a todas as instituições educacionais, desde que as rendas obtidas fossem aplicadas integralmente no Brasil e para fins educacionais.

Na década de 1950, o sistema federal de ensino superior foi definido, por meio da Lei 1.254/1950, como de caráter supletivo aos sistemas estaduais, sendo integrado por dois tipos de estabelecimentos de ensino superior, ou seja, “mantidos pela União e pelos poderes públicos locais ou mantidos por entidades de caráter privado, com economia própria, subvencionados pelo Governo Federal”, sem prejuízo de outros auxílios que lhes fossem concedidos pelos poderes públicos, conforme previsto no art. 1º, da referida lei. Dessa forma, já na década de 1950, assegurava-se a possibilidade de as entidades privadas receberem recursos públicos federais (subvenções) para o seu funcionamento.

O referido instrumento normativo determinava, também, que os estabelecimentos subvencionados poderiam ser “[...] incluídos gradativamente na categoria de estabelecimentos mantidos pela União”, desde que demonstrassem a eficiência do seu funcionamento por prazo não menor que 20 (vinte) anos, que possuíssem um número significativo de alunos e tivessem projeção nos meios culturais, como centros unificadores do pensamento científico brasileiro (Art. 2º, Lei 1.254/1950). Essa prática refletia um

processo de federalização (transformação de instituições privadas em instituições federais de ensino superior).

Com amparo nesse dispositivo legal, “diversas faculdades, escolas superiores e institutos isolados encontraram na federalização de sua gestão a alternativa ideal para sanar fragilidades financeiras e alçar posições de maior prestígio no cenário acadêmico”, no período compreendido entre as décadas de 1950 e 1980 (COSTA, 2014, p. 2).

Vasconcelos (2007, p. 111) argumenta que a federalização de instituições de ensino superior configurou-se, na história brasileira, como uma “vocação nacional” e sua inserção em determinada localidade como “um modo de consolidar os ideais desenvolvimentistas e construir um diferencial para o setor a partir da vinculação e pertencimento ao sistema federal”.

Martins (2009, p. 17), ao promover uma análise sobre o desenvolvimento e a expansão do ensino superior privado, em consequência da reforma do ensino superior, na década de 1960, argumenta que o ensino privado se organizou de modo bastante próximo ao ensino público e destaca que, até a reforma de 1968, “não seria totalmente incorreto supor que o ensino privado então existente possuía um caráter semi-estatal”. E assinala que “durante um longo período, as universidades católicas permaneceram dependentes do financiamento do setor público para a sustentação de suas atividades”.

Destaca-se, assim, a importância da reforma do ensino superior da década de 1960 para a abertura de condições necessárias ao início do processo de expansão do ensino superior privado, com instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, e voltados para “a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa”, que pouco contribuem para a “formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época” (FERNANDES, 1975, p. 51-55).

Não se pode desconsiderar que o movimento de criação de novas universidades particulares, a partir da década de 1960, foi fortemente impulsionado pela legislação do ensino superior implementada a partir da reforma de 1968.

Entretanto, no Brasil, os processos regulatórios e de controle do Estado sobre a educação superior privado-mercantil ainda são limitados.

Como argumenta Sguissardi (2014, p. 177), a regulação estatal do setor educacional, no Brasil, embora seja um instrumento indispensável, tal como estruturada, é bastante limitada, em especial “quando se confronta com as extraordinárias forças do mercado e do mercado financeiro”, tendo em vista que o mercado financeiro “está a cada dia mais presente como financiador ou acionista das maiores empresas do mercado educacional”.

As limitações no sistema de regulação da educação superior e a confusão com o termo “avaliação institucional” são assim denunciadas:

As medidas de regulação e controle tendem a entrar em contradição com os procedimentos entendidos como de avaliação institucional, que se assentam em especial na autonomia da cultura de avaliação, que não tem sido uma característica do sistema de educação superior no país ao longo da história, nem no setor público, muito menos no setor privado e/ou privado/mercantil. (SGUISSARDI, 2008, p. 860).

Como se extrai da preocupação esboçada por Sguissardi (2014, p. 177), a educação superior brasileira necessita de uma regulação estatal que privilegie o interesse público “sobre um sistema com predominância de instituições (e matrículas) de cunho particular ou privado-mercantil”.

Também, cabe ressaltar, ainda com base no referido autor, que a própria regulação estatal da educação superior, para que cumpra as suas atribuições e para que seja aperfeiçoada, precisa ser submetida a auditorias independentes periódicas. Acrescenta ainda que a regulação da educação superior precisa estar inserida no processo de planejamento estratégico da expansão da educação superior e estar vinculada a esse planejamento. Sguissardi (2013) destaca os desafios que a mercantilização da educação superior representa para a regulação estatal de caráter público no contexto brasileiro.

Cabe ressaltar, conforme argumenta Mascaro (2013, p. 115), que a atuação do “Estado na regulação se revela a partir da sua manifestação estrutural e funcional, como forma de reprodução necessária do capital, com sua relação correspondente com as formas mercadoria e jurídica”.

Dessa forma, a regulação se refere a um complexo institucional, centrado no Estado, mas que perpassa entidades, sindicatos, associações, meios de comunicação de massa, dentre outros atores, incorporando valores e demandas dos diversos envolvidos (no caso estudo em análise, interesses do setor privado-mercantil, como respeito à livre iniciativa, à propriedade privada, à acumulação financeira), e se expressa nos diversos instrumentos normativos

aprovados e nos projetos de lei em andamento nas casas legislativas, mostrando-se importante a análise desses dispositivos legais e projetos de lei que favorecem a expansão privado-mercantil.

3.2 A EXPANSÃO DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL E O RESPALDO CONSTITUCIONAL.

A concessão de vantagens e benefícios, com recursos públicos, a instituições particulares de ensino, em diversos aspectos, tem respaldo na Constituição Federal, de 1988.

O processo de expansão de instituições particulares de ensino superior, após a reforma de 1968, teve como principal objetivo obter um maior “rendimento simbólico no interior do campo do ensino superior”, uma vez que se passou “a se distinguir academicamente das faculdades isoladas e outros tipos de instituições” (MARTINS, 2009, p. 24), permitindo, com isto, a criação de instituições isoladas, voltadas tão somente para o ensino, sem preocupação com a pesquisa e a extensão.

Como aponta Sguissardi (2014), a criação e o funcionamento de instituições privadas de ensino superior foram admitidos, desde o início da República; todavia, a possibilidade de criação de IES privadas sem fins lucrativos ou privadas (particulares) com fins de lucro foi reconhecida pela Constituição, de 1988, em especial em seu artigo 209, abaixo transcrito.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;

II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.
(BRASIL, 1988).

Até o marco legal da Constituição Federal, de 1988, a maioria dos estabelecimentos privados de ensino superior era formada por instituições confessionais, comunitárias ou filantrópicas, instituições legal e estatutariamente sem finalidades lucrativas.

A possibilidade de existência e funcionamento de instituições particulares de ensino com finalidades de lucro também tem respaldo no art. 213, da Constituição Federal.

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. (BRASIL, 1988).

Embora o artigo da Constituição Federal, acima transcrito, utilize o termo “escolas”, há interpretação extensiva de que o termo compreende, também, instituições de ensino superior comunitárias, filantrópicas ou confessionais, as quais podem receber recursos públicos por não ter finalidade de lucro. A exigência de que, para receber recursos públicos, as instituições não podem ter propósitos de rentabilidade revela a possibilidade de existência de instituições com finalidades lucrativas.

Nesse caso, considerando-se que as concessões de renúncias fiscais (isenções tributárias), com programas como o Prouni, constituem gastos públicos em favor de instituições particulares de ensino superior, pode-se, inclusive, questionar a constitucionalidade do referido Programa, como argumenta Sguissardi (2014). Entretanto, como a concessão de bolsas de estudo em troca dos benefícios fiscais do Prouni (isenções tributárias) não se refere a recebimento direto de recursos públicos, mas concessão de benefício fiscal, não há, atualmente, nenhuma discussão no Supremo Tribunal Federal para avaliar a constitucionalidade do referido programa.

Além de isenções fiscais, como o Prouni, que foram concedidas por meio de disposições infraconstitucionais (leis ordinárias), a Constituição Federal, de 1988, em seu artigo 150, também manteve as imunidades já esboçadas no Constituição Federal, de 1946, vedando a União, os Estados e Municípios de instituir (e em consequência, de cobrar) impostos sobre o patrimônio, a renda ou os serviços das instituições de educação sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei, conforme abaixo se transcreve.

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

[...] (BRASIL, 1988).

Dessa forma, corrobora-se o argumento de Carvalho (2013, p. 761) de que o segmento privado já se beneficiava da “renúncia fiscal de impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como pelo acesso a recursos federais”, bem antes da implementação do Prouni, em 2005, com base na Constituição Federal.

Outra disposição constitucional importante para a expansão do setor privado, no Brasil, diz respeito à possibilidade de criação de cursos, livremente, pelas próprias instituições particulares de ensino superior (universidades e centros universitários) às quais tenha sido conferida essa prerrogativa.

A Constituição Federal, de 1988, ao dispor, em seu artigo 207, acerca da autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira para as universidades, possibilitou ao setor privado a criação e a extinção de cursos na própria sede das instituições, bem como remanejar o número de vagas.

Art. 207. As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (BRASIL, 1988).

Tendo por fundamento esse dispositivo constitucional, os grupos educacionais não criam universidades com o objetivo específico de propiciar o tripé ensino, pesquisa e extensão, ou mesmo de ter autonomia, mas, sobretudo, com o propósito de possibilitar a livre criação de cursos, sem necessidade de submissão ao controle dos órgãos oficiais.

Cabe ressaltar, por oportuno, que, em grande medida, várias dessas universidades com fins lucrativos, criadas nas últimas décadas, constituem um simulacro de verdadeiras universidades, pois tendem a funcionar como um conglomerado de escolas profissionais que não consolidaram a carreira acadêmica de seus professores e não institucionalizaram a pesquisa em seu interior (BARREYRO, 2008; ALTBACH; SAMPAIO, 2000).

Tudo indica que a expansão das universidades e centros universitários privados foi orientada pela percepção de seus proprietários de que a existência de estabelecimentos maiores, oferecendo cursos mais diversificados, teria vantagens competitivas no interior do mercado do ensino superior. O grupo Estácio Participações, em pesquisa desenvolvida por Vale (2013), admite expressamente essa expansão baseada na oferta de cursos diversificados e a importância de se expandir como universidade, para facilitar a abertura de novos cursos, não para desenvolver pesquisas acadêmicas.

Em entrevista concedida aos pesquisadores do CPDOC-FGV, quando interrogado sobre o motivo de ter pedido a transformação da Estácio em universidade, o proprietário da Estácio, à época, Sr. João Uchôa Cavalcanti Netto, afirmou:

A única importância, para mim, de ser universidade, era a seguinte: sendo faculdade, quando queria abrir um curso novo, tinha que fazer um pedido ao MEC, e esse processo às vezes levava anos. Sendo universidade, abria o curso que quisesse à hora que quisesse, podendo atender com mais rapidez às necessidades sociais que emergiam numa época de muita transição. Para mim, a única importância em ser universidade era isso: eu queria poder abrir o curso que quisesse e dentro da lei. (CAVALCANTI NETTO, 2002, p. 332-333).

Outra disposição constitucional que merece destaque no processo de expansão do setor privado, em especial, na expansão do setor privado-mercantil, é a constante do art. 208, da CF/1988

Apesar de a Constituição Federal de 1988 dispor acerca da possibilidade de existência de instituições de ensino superior privadas, particulares *strito sensu*, com fins de lucro ou privado-mercantis, como argumenta Sguissardi (2014), foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e os decretos que a regulamentam que abriram espaço para a liberalização dos “serviços” de educação superior, para torná-lo um serviço educacional comercializável, mercantil. Nesse contexto, dois decretos federais merecem destaque. O Decreto nº 2.207/1997 e o Decreto nº 2.306/1997, os quais regulamentaram a LDB e, especialmente, o segundo decreto que, no art. 7º, descreve a educação superior como “serviço” (SGUISSARDI, 2014).

Trata-se, assim, da abertura do mercado educacional, que já vinha sendo proposto pelo Acordo Geral do Comércio (GATS), da OMC, ou seja, da liberalização dos serviços de educação superior como mercadoria de lucro, como *commodity*, educação-mercadoria de interesse dos fundos de investimento em *private equity*, dos empresários da educação.

Os próprios grupos educacionais Estácio (2015d) e Ânima (2015) destacam que, até a regulamentação educacional do ensino superior, por meio da LDB Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996a), havia restrições regulatórias que dificultavam a expansão das instituições particulares, conforme excerto abaixo, expresso no *website* dos dois grupos citados, na análise do mercado educacional:

Um dos fatores para esse crescimento foi a mudança na regulamentação do setor na década de 1990. Anteriormente a 1996, o setor de educação superior no Brasil enfrentava restrições regulatórias que dificultavam a expansão da oferta de ensino superior por instituições privadas, apesar da insuficiência dos

investimentos públicos nos diversos níveis do setor (GAEC, 2015, online; ESTÁCIO, 2015d, *online*).

A partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em dezembro de 1996, diversas medidas foram lançadas para incentivar o investimento privado no setor de educação superior brasileiro.

Dentre as principais iniciativas adotadas incluem-se a flexibilização das restrições regulatórias para a abertura de cursos e instituições e a regulamentação da lei que permitiu que instituições de ensino superior fossem constituídas como empresas com fins lucrativos.

Como ressalta o grupo Estácio (2015, *online*), diferentemente do segmento de ensino básico, que ainda detém percentual maior de matrículas em instituições públicas, o ensino superior brasileiro é dominado por instituições particulares, que visam a “suprir à demanda por cursos superiores não atendida pelas instituições públicas”.

Como destaca o grupo educacional Estácio

[...] enquanto as instituições de ensino superior públicas são direcionadas para servir como centros de excelência e pesquisa, com padrões de admissão extremamente competitivos e capacidade de expansão limitada, as instituições de ensino superior privadas voltam sua atenção para as exigências profissionais impostas pelo mercado de trabalho e desenvolvem programas flexíveis para atender às necessidades dos trabalhadores (ESTÁCIO, 2015d, *online*).

A mesma análise esboçada pelo grupo Estácio, acima transcrita, também é desenvolvida pelo grupo Ânima (GAEC, 2015b, *online*).

Essa manifestação dos grupos educacionais, de que as instituições particulares estão voltadas para o ensino superior e objetivam atender às demandas do mercado de trabalho e, ademais, que desenvolvem iniciativas para suprir as necessidades dos trabalhadores, na verdade revela que esses grupos estão orientados pelo lucro, tendo em vista que grande parte das pessoas não inseridas no ensino superior são exatamente trabalhadores, que não puderam adentrar esse nível educacional, por não ter tempo e/ou recursos para frequentar cursinhos pré-vestibulares para, assim, ingressar na rede pública de ensino. Essas pessoas são o público-alvo das instituições particulares de ensino superior.

Cabe destacar que, de acordo com a consultoria Consultoria Hoper (2014), citada pela Estácio (2015), o Brasil é um dos países em que o fato de se possuir um diploma de curso superior estabelece uma das maiores diferenças salariais no mundo, aumentando

consideravelmente a renda dos que o possuem. Ainda segundo a Estácio (2015d), corroborando os dados da Consultoria Hoper (2014), deve-se considerar, no mercado educacional, que o aumento no número de alunos que trabalham durante o dia e estudam à noite deverá continuar impulsionando o crescimento do setor.

Ao analisar as alavancas de crescimento do setor educacional, no ensino superior, o grupo Estácio (2015d) destaca que um dos principais motivadores de crescimento do setor é a expansão do segmento de trabalhadores que o frequentam. Para esse Grupo, “a perspectiva de ascensão profissional e o aumento salarial significativo para os trabalhadores com diploma superior são dois fatores centrais associados à expansão do setor de ensino superior brasileiro”. Esse argumento reforça a expansão do ensino superior no turno da noite, com pessoas que trabalham durante o dia. O próprio grupo declara esperar que

O número de matrículas em instituições de ensino superior no Brasil continue a crescer em consequência de determinados fatores, tais como: (i) a perspectiva de ascensão profissional; (ii) o aumento significativo na renda individual daqueles que detêm um diploma de ensino superior; (iii) a demanda substancial por trabalhadores qualificados não atendida e em expansão; e (iv) a crescente disponibilidade de alternativas educacionais para a população de Classes Média e Baixa, em função do apoio contínuo do Governo Federal ao ensino superior privado e, especificamente, do investimento privado no ensino superior. (ESTÁCIO, 2015d, *online*).

O argumento da empregabilidade, defendido pela Estácio, também é corroborado pelo grupo Ser Educacional, em cujas propagandas institucionais a palavra que mais aparece é exatamente “empregabilidade”. E esse argumento reforça a busca por um público estudantil que não se insere facilmente nas instituições públicas de ensino, por estar fora de sala de aula há algum tempo, bem como por não ter condições de participar de cursinhos preparatórios para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Também, reforça a estratégia dos grupos educacionais de oferecer ensino de qualidade questionável, que não associa os elementos do tripé ensino/pesquisa/extensão. Além disso, como se observa na parte final da manifestação da Estácio (2015d), acima transcrita, “o apoio contínuo do Governo Federal ao ensino superior privado” é importante para a captação de estudantes trabalhadores e para a expansão do setor privado mercantil.

Cabe destacar, por oportuno, a tese de desenvolvida por Vale (2011), que revelou que a Estácio de Sá (universidade que integra o grupo Estácio Participações S.A.), em sua trajetória, esteve voltada para o lucro, para o processo de acumulação, e que houve alterações em sua estrutura jurídica para se beneficiar dos incentivos governamentais, tendo

a referida instituição, em decorrência do Prouni, sofrido transformação, de modo repentino, de entidade beneficente (sem fins lucrativos) para entidade com fins lucrativos.

Ademais, como o título da referida tese já aponta (VALE, 2011), essas instituições não têm preocupação com pesquisa. A manutenção do *status* de universidade é tão somente mecanismo que garanta a possibilidade de criação de cursos, livremente, uma forma de expandir-se em número de cursos (e, conseqüentemente, em número de alunos) com mais dinamismo e rapidez, gerando maior lucratividade.

A Estácio, ao discorrer sobre as “alavancas de crescimento do setor” educacional brasileiro, argumenta que o “ensino a distância surge como opção para aumentar a penetração do ensino superior no Brasil em virtude de sua mensalidade mais baixa, o que aumenta substancialmente o número de pessoas com poder aquisitivo para frequentar esses programas” (ESTÁCIO, 2015d).

A Tabela 11, abaixo, que detalha o quantitativo de alunos de graduação do grupo Estácio Participações, no período de 2008 a 2015, revela a expansão no número de estudantes e o crescimento do ensino a distância, com aumento da base de alunos do referido grupo educacional. A Tabela indica o número de alunos na graduação presencial e a distância, o percentual de cada modalidade de ensino em relação ao total e, também, o total geral da graduação, com a variação percentual ano a ano.

TABELA 11 - Alunos de graduação - Estácio (2008-2015), em mil

Ano	Presencial	%	EAD	%	Total	▲ %
2008	206,7	100,00	-	-	206,7	-
2009	186,9	96,14	7,5	3,86	194,4	(5,95)
2010	173,1	87,96	23,7	12,04	196,8	1,23
2011	189,9	84,25	37,5	15,75	227,4	15,55
2012	209,9	81,12	46,1	18,88	256,0	12,58
2013	239,4	79,77	56,5	20,23	295,9	15,59
2014	290,2	75,70	93,2	24,3	383,4	29,57
2015	319,6	76,46	101,9	23,54	421,5	9,94
▲(%)2008-2015	54,62	-	1.258,67*	-	103,92	-

Fonte: Estácio Participações – Demonstrações financeiras e relatórios trimestrais (2008-2015)

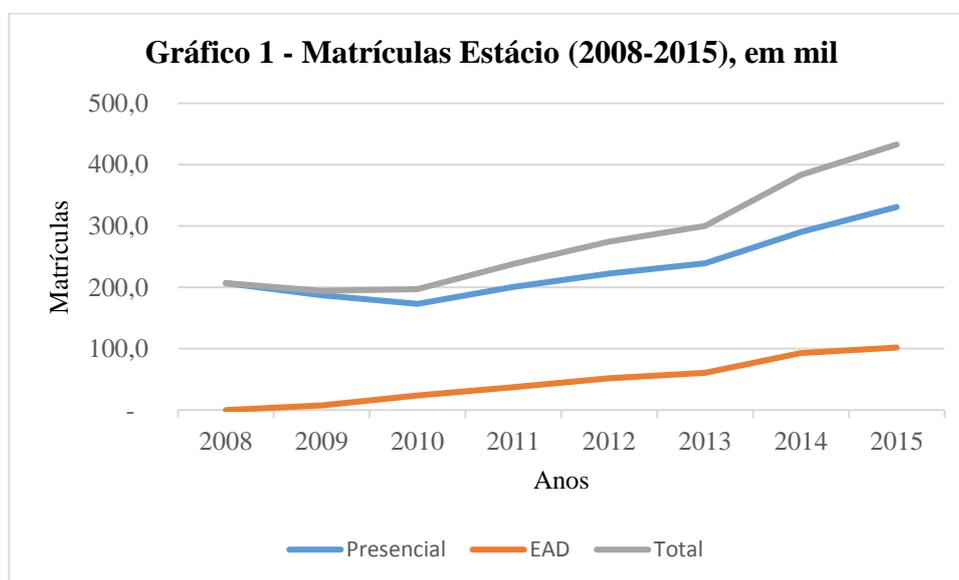
Observações:

a) (-) sem dado numérico

b) * Comparação entre o quantitativo de alunos EAD de 2015 e de 2009

A Tabela 11 demonstra que, enquanto o crescimento de matrículas presenciais da rede Estácio, no período de 2008 a 2015, foi de 54,62% (cujo quantitativo era de 206,7 mil em 2008 e atingiu 319,6 mil matrículas em 2015), o crescimento das matrículas em cursos a distância foi bem mais expressivo, pois em 2009 o quantitativo de matrículas EAD de graduação era de 7,5 mil e, em 2015, atingiu 101,9 mil matrículas. Cabe destacar que em 2008 não havia matrículas em cursos a distância para a comparação com o total de 2015.

O gráfico 1 abaixo, extraído dos dados da Tabela 11, reitera o crescimento da base de alunos do grupo Estácio, no período de 2008 a 2015, e também revela o crescimento das matrículas em educação a distância.



Fonte: Estácio – Demonstrações financeiras e relatórios trimestrais (2008-2015)

O gráfico 1 demonstra que houve um aumento significativo no quantitativo de matrículas da educação a distância no período de 2009 a 2015. Em 2008, o grupo Estácio não possuía matrículas em cursos de educação a distância, em 2009 o quantitativo era de aproximadamente 7,5 mil estudantes e, em 2015, atingiu aproximadamente 102 mil estudantes.

Como se verifica, a expansão por meio da educação a distância é concebida como uma estratégia de aumento de lucros, com inserção de maior número de alunos (maior penetração no ensino superior), por meio de mensalidades mais baixas que possam atrair pessoas com menor poder aquisitivo, como aponta o próprio grupo educacional Estácio Participações.

Trata-se de conceber uma educação superior que atenda aos interesses do lucro, aumento de receitas, uma mercadoria. Entretanto, essa estratégia já reforça a precarização da educação superior para as pessoas mais pobres (exatamente, as que necessitam de uma melhor formação educacional para inserção no mundo do trabalho).

Não se pode olvidar que há muitas críticas quanto à modalidade de ensino a distância, conforme expõe Segenreich (2006, p.162), para a qual o problema é a “percepção de que, além de não poder substituir a interação professor-aluno, inerente à educação presencial”, a educação a distância se constitui em “uma das estratégias de organismos internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio para a mercantilização e privatização do ensino superior”.

Cabe, também, mencionar o ataque às instituições menores, fragmentadas, em dificuldades financeiras, apontado pelo grupo Estácio Participações como “outro fator de crescimento do setor educacional privado”, pois é “a fragmentação do setor que oferece oportunidades de expansão por meio de aquisições”. Nesse aspecto, a Estácio argumenta que “o setor de ensino superior no Brasil é muito fragmentado e com concorrentes em todas as localidades”.

O grupo Estácio destaca, também, que “os fatores que influenciam a concorrência no mercado de ensino superior incluem preço, experiência educacional, tradição da instituição, corpo docente, instalações, localização e variedade de cursos, entre outros fatores” e que “devido à fragmentação do setor”, há “diferentes níveis de concorrência”, dependendo da localização de unidades.

Como argumenta essa organização educacional, em suas demonstrações financeiras, “as instituições privadas menores, normalmente com apenas uma unidade, têm menor capacidade de atrair e manter administração e corpo docente experientes”. Essas instituições pequenas “têm também recursos limitados para abrir novas unidades, desenvolver e prestar serviços de educação de qualidade e montar cursos de interesse dos alunos” (ESTÁCIO, 2015b, p. 2).

Como destacam Braga e Monteiro (2006), com os grandes grupos ou *holdings* ocupando o mercado educacional, restam apenas as seguintes opções para as pequenas instituições de educação superior: estabelecer-se em cidades nas quais os grandes grupos educacionais não têm interesse em adentrar o mercado; encontrar um espaço de mercado e

criar diferenciais para ser reconhecida como referência no referido espaço; ou serem vendidas para os grandes grupos educacionais.

Com vistas a aumentar a lucratividade, bem como para se favorecerem de incentivos governamentais, as instituições privado-mercantis foram sofrendo alterações em sua forma de atuação e em sua natureza jurídica, como se aprofunda na subseção seguinte, com o exemplo do grupo Estácio Participações S.A.

3.3 O MERCADO EDUCACIONAL E AS ALTERAÇÕES NA NATUREZA JURÍDICA DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR.

A expansão do setor privado-mercantil, em especial no período posterior a 1996 (após a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação), tem sido marcada por alterações na natureza jurídica e na forma de atuação das instituições.

O grupo Estácio Participações S.A. exemplifica o conjunto de alterações, de natureza jurídica e operacional, a que as instituições privado-mercantis se submeteram, em face das mudanças no mercado educacional.

Como descreve Vale (2011), em análise da trajetória da Universidade Estácio de Sá, houve alteração em sua natureza jurídica, de modo repentino, de entidade filantrópica para entidade com fins lucrativos.

Como revela o próprio grupo Estácio, em suas demonstrações financeiras relativas a 2007 (publicadas em março de 2008), na descrição do histórico, a Estácio Participações S.A. (empresa de capital aberto) foi constituída, em 31 de março de 2007, pelo aporte do capital social das cotas majoritárias (99%) representativas do capital social de cinco empresas mantenedoras de ensino superior a saber: a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (Seses), a Sociedade Tecnopolitana da Bahia - STB, a Sociedade de Ensino Superior do Ceará (Sesce), a Sociedade de Ensino Superior de Pernambuco (Sespe) e a Sociedade de Ensino Superior do Pará (Sespa), instituições controladas por acionistas que formaram o quadro acionário controlador da *holding* Estácio (ESTÁCIO, 2008).

Todas essas empresas mantenedoras de ensino superior eram organizadas como sociedades limitadas (empresas com número limitado de sócios, com responsabilidade pessoal pelo aporte de capital social; em síntese, eram empresas familiares), tendo sido as

mantenedoras STB, Sesce, Sespe e Sespa, já em 2005, transformadas em sociedades empresariais, com fins lucrativos. A Seses, mantenedora da Universidade Estácio de Sá, foi transformada de sociedade de natureza filantrópica (natureza que detinha desde a década de 1970) também em sociedade empresarial limitada, com fins lucrativos, em fevereiro de 2007, ou seja, poucos meses antes de ingresso do grupo Estácio no mercado de ações.

Como revela o grupo Estácio (2008, p. 1), essa forma de constituição (agregando empresas mantenedoras de diversas regiões do Brasil – Sudeste, Nordeste e Norte) e de consolidação em uma *holding*, transformou a Estácio Participações em “um sólido conjunto empresarial no segmento do Ensino Superior”, e dessa maneira, a Estácio Participações “se preparou para o ingresso no Mercado de Capitais, o que se efetivou em julho de 2007, quando se tornou um Companhia de Capital Aberto”.

Já no ano de 2008, ou seja, no primeiro ano de ingresso do grupo Estácio no mercado de ações, foram captados do público investidor, por meio de emissão primária de ações, recursos líquidos da ordem de R\$251 (duzentos e cinquenta e um) milhões, os quais foram “aplicados em investimentos, seja por abertura de novas unidades, manutenção e expansão das existentes, aquisições de outras instituições e no desenvolvimento de negócios correlatos.” (ESTÁCIO, 2008, p. 2).

Além disso, com base em padrões exigidos pelos agentes do mercado de capitais, a Companhia Estácio, seus administradores e controladores “celebraram contrato com a Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, aderindo ao denominado Nível 2, desta forma comprometendo-se, em todas as suas atividades, com as práticas de excelência da governança” (ESTÁCIO, 2008, p. 2).

Operacionalmente, o grupo Estácio também sofreu significativas mudanças. Uma delas diz respeito à necessidade de vinculação da companhia à arbitragem perante a Câmara de Arbitragem do Mercado, conforme estipulado em seu Estatuto Social (ESTÁCIO, 2008, p. 2).

Embora não seja objeto específico do presente estudo discutir as mudanças na gestão da Estácio, cabe ressaltar afirmação da própria *holding* educacional, nas demonstrações relativas ao exercício financeiro de 2007, publicadas em marco de 2008, acerca da racionalização (não somente sob aspectos operacionais, mas também sob o aspecto acadêmico), como abaixo se transcreve:

Dentro da racionalização acadêmica e operacional em curso, ocorreram mudanças na estrutura de toda a organização, dessa forma captando as economias que a escala da operação permite, com progressivos aumentos da margem financeira, ocasionados primordialmente pelas melhorias de produtividade e racionalização das políticas comerciais. (ESTÁCIO, 2008, p. 2).

O grupo Estácio acrescenta que, com base nesses “mesmos objetivos econômicos e voltada para a atratividade dos programas acadêmicos”, houve revisão das grades curriculares de 43 (quarenta e três) cursos de graduação (bacharelado e licenciatura) e de 56 (cinquenta e seis) cursos de graduação tecnológica (ESTÁCIO, 2008, p. 2).

Também, merece destaque a declaração da Estácio, nas demonstrações financeiras de 2008, publicadas em 2009, que corrobora a afirmação de Vale (2011), de que a referida empresa já se tornou entidade com fins lucrativos numa perspectiva de lucratividade e disposta a se consolidar em um grande grupo educacional, sem prestar contas ao Estado dos benefícios recebidos como entidade beneficente.

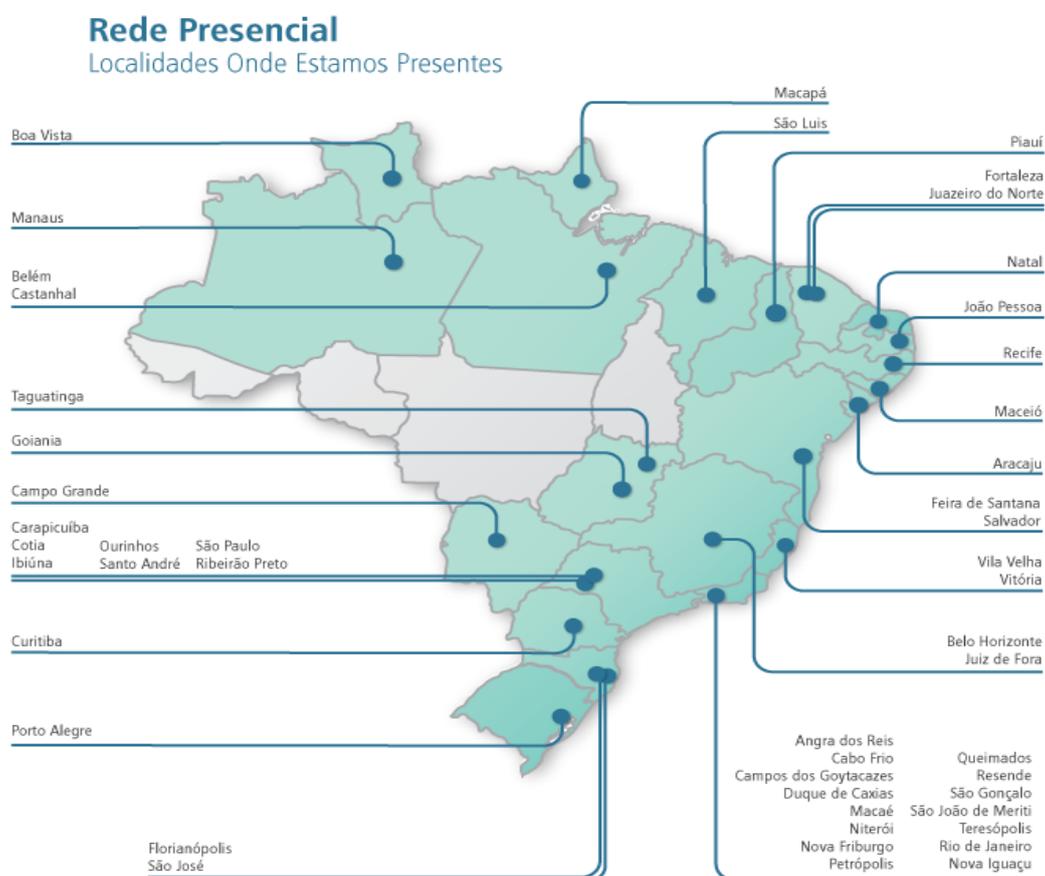
Com sólida situação financeira, consistindo em confortável disponibilidade de recursos e sem endividamento, a **Companhia planeja ampliar sua posição de liderança no setor de ensino superior**. Neste sentido, concretizou a aquisição da IREP, empresa mantenedora da UniRadial, instituição com 10 mil alunos e que servirá de base para a **penetração mercadológica em São Paulo** (ESTÁCIO, 2009, p. 2, sem grifos no original.).

Nesse sentido, no início de 2008, a Estácio

[...] concluiu a aquisição de mais três empresas mantenedoras de ensino superior em São Paulo, agregando mais cerca de quatro mil alunos. Importantes passos estão sendo dados na criação de uma Unidade voltada ao Ensino a Distância, suprimindo necessidades na formação superior de brasileiros que, por razões de moradia, renda ou outros motivos, poderão realizar seus estudos e qualificações em suas residências ou ambientes de trabalho, modelo este de ensino que se universaliza. Foi iniciado **um projeto de integração nacional, com extensão dos sistemas de gestão empresarial e acadêmica a todas as unidades, com expectativa de conclusão em 2008**. (ESTÁCIO, 2009, sem grifos no original).

Após amplo processo de expansão física, em especial com aquisições e fusões, a rede Estácio praticamente atua em todo o Brasil. Conforme se observa na Figura 1, extraída do *site* da instituição e atualizada até 12 de agosto de 2016, com o mapa de atuação presencial da Estácio Participações, o referido grupo educacional tem uma participação relevante na educação superior, com presença física em 22 (vinte e dois) estados da federação. Apenas quatro estados brasileiros (Acre, Mato Grosso, Rondônia e Tocantins) não contam com a rede presencial da Estácio.

FIGURA 1 – Mapa de atuação – Estácio (2015)



Fonte: Estácio Participações S.A. (ESTÁCIO, 2016b)

Trata-se de um processo de expansão voltado para o lucro, utilizando-se de incentivos governamentais, com alteração na natureza jurídica, sem a correspondente prestação de contas e marcado por um contexto de disputas, inclusive com inserção na legislação nacional de instrumentos em defesa do setor privado-mercantil, ante as limitações no processo de regulação do setor, como se verá na subseção seguinte.

3.4 AS DISPUTAS DO SETOR PRIVADO-MERCANTIL NAS DISCUSSÕES DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E DE OUTRAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS.

O setor privado-mercantil travou amplos debates no processo de elaboração e aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE). Trata-se de disputas que acabaram por se consolidar no documento oficial do PNE (Lei 13.005/2014, de 25 de junho de 2014).

Como destacam Vale, Carvalho e Chaves (2014, p. 210), foi muito relevante a atuação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, agindo como “instância articuladora dos interesses do segmento privado-mercantil”, no processo de disputa por atendimento às demandas do empresariado da educação superior na elaboração e no trâmite legislativo do PNE.

O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular foi criado, em 2008, por um conjunto de instituições representativas do ensino privado, no Brasil, a saber: Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup), Associação Brasileira das Mantenedoras das Faculdades Isoladas e Integradas (Abrafi), Associação Nacional dos Centros Universitários (Anaceu) e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp).

Os interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto também fundaram sua própria associação, a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes), que também participou ativamente no processo de disputas quando da elaboração e tramitação do PNE.

O Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular organiza, anualmente, um Congresso, intitulado Congresso Brasileiro da Educação Particular, cujas conclusões são sintetizadas em documentos específicos, denominados *cartas*, cujo título recebe o nome da cidade em que realizado o evento.

Assim, foram documentados os congressos, com as seguintes cartas: Recife/PE (2008), Araxá/MG (2009), Florianópolis/SC (2010), Salvador/BA (2011), Natal/RN (2012), Foz do Iguaçu/PR (2013), Maceió/AL (2014) e Rio de Janeiro/RJ (2015). Nas cartas elaboradas nos anos anteriores à aprovação do PNE (2008 a 2014), observa-se que houve atuação do Fórum, pautando assuntos e definindo estratégias de atuação na disputa de

interesses em relação ao PNE, em especial em duas linhas de ação: a primeira, referente aos processos de avaliação institucional e de regulação; e a segunda, discutindo a questão do financiamento.

Considerando o escopo da pesquisa ora relatada, a análise da atuação das instituições privado-mercantis, com síntese em documentos do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular e reflexos nas metas e estratégias aprovadas no PNE, será centrada na questão relativa ao financiamento com recursos do fundo público ou em aspectos que visem a aumentar a lucratividade dos grupos educacionais.

Cabe destacar que a análise dos documentos produzidos pelo Fórum acima mencionado permite uma compreensão acerca da forma como as empresas privadas de educação e suas entidades representativas disputaram espaço no contexto de elaboração e de tramitação, com a consequente aprovação de suas demandas, no Plano Nacional de Educação, sobretudo para inserirem na legislação nacional, em especial no PNE, normas que visem a:

- a) limitar a regulação exercida pelo Estado, intentando, inclusive, ampliar o escopo de atuação do setor na formulação e execução de políticas educacionais para a educação superior; b) para tal, aumentar sua ingerência nos processos de avaliação, de modo a modifica-los ao ponto de que, pelo menos, não prejudique sua imagem – marca – no mercado educacional; e c) avançar sobre o fundo público, de modo mais ou menos direto, de modo a garantir a contínua expansão do setor com as taxas de lucros mais ou menos intactas (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014, p. 211).

Com relação à Carta de Recife (FÓRUM..., 2008, *online*), houve manifestação expressa das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular acerca tanto da questão relativa ao financiamento quanto da necessidade de “aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento à educação superior com a ampliação dos recursos previstos e com a eliminação das burocracias desnecessárias”.

Cabe ressaltar, entretanto, que o Fórum, na Carta de Recife (2008, *online*) apontou a necessidade de “participação das entidades do ensino superior particular nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor”, de “rejeição à interferência indevida das corporações no ensino superior”, bem como de “participação integrada do Congresso Nacional como avalizador de um pacto público-privado no ensino superior”.

Também, houve proposição do Fórum (2008, *online*), por “alteração da Lei 9.780/1999, que fomenta a inadimplência e afugenta a expansão das linhas de financiamento

estudantil” e a importância do “fortalecimento da Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior.”.

Quanto à Carta de Araxá/MG (FÓRUM..., 2009), revela-se um conjunto amplo de demandas do setor privado-mercantil, sobretudo, na questão relacionada ao financiamento. Dentre as diversas proposições relacionadas pelo Fórum nessa Carta, cabe destaque à necessidade de “propor modificações aos critérios de ingresso no Programa Universidade para Todos – Prouni, levando em consideração a renda e não a origem do aluno (rede pública ou particular), permitindo também a participação de alunos de cursos de pós-graduação (*lato e stricto sensu*)” (FÓRUM..., 2009, *online*).

Além das modificações nos critérios de ingresso no Prouni, com expansão para a pós-graduação, uma demanda do setor privado-mercantil diz respeito à busca por financiamento junto ao BNDES, por meio de proposição de “programas de financiamento para capital de giro em apoio ao desenvolvimento do ensino superior privado, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)”. Na mesma linha de raciocínio, destaca-se a busca por “recursos no Banco Mundial para pesquisa e infraestrutura em apoio à educação superior particular” (FÓRUM..., 2009, *online*).

Outras questões importantes defendidas pelo Fórum, no congresso realizado em Araxá/MG, dizem respeito ao acompanhamento “do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação”, à proposição de “aperfeiçoamento da Lei 9.870/99, de forma a prestigiar a adimplência”, bem como a proposição de “alterações à legislação pertinente para permitir a recuperação judicial de entidades sem fins lucrativos” e, também, “apoiar projetos de lei que permitam a utilização do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o pagamento de anuidades escolares.” (FÓRUM..., 2009, *online*).

Como se observa, há uma forte pressão das entidades privado-mercantis de ensino superior pela ampliação das formas de financiamento de mensalidades escolares com recursos do fundo público, para permitir a utilização de recursos do FAT e do FGTS, como se verifica na Carta de Araxá/MG, nas expectativas mencionadas nos três parágrafos anteriores a este.

No Congresso anual realizado em Florianópolis/SC (FÓRUM..., 2010, *online*), a entidade representativa do setor privado assume o “o compromisso de trabalhar intensamente na construção e na execução do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-

2020” e revela que objetiva “desenvolver em parceria com o Governo Federal, por meio de incentivos integrados e conjuntos, um Programa de Apoio aos Jovens oriundos das classes de renda "C", "D" e "E", que apresentem condições de frequentar o ensino superior”, ou seja, expansão de matrículas por meio de incentivos governamentais, sob a alcunha de “parceria” com o governo federal.

Além disso, a Carta de Florianópolis/SC (FÓRUM..., 2010, *online*) destacou a necessidade de “insistir na reestruturação dos critérios de acesso às linhas de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES”, de modo que os empréstimos possam ser utilizados pelas instituições com maior necessidade financeira e, também, a ampliação do acesso ao Fies, “mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o Governo Federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos”.

A Carta da Salvador (FÓRUM..., 2011) traz bastantes elementos que revelam forte atuação do setor privado na busca por incentivos governamentais.

Um primeiro aspecto de destaque, na Carta de Salvador, é o pressuposto defendido pelo Fórum quanto à “necessidade de aumentar a participação do segmento particular de ensino superior nos diversos órgãos deliberativos e nos projetos educacionais, condizente com sua representatividade no sistema” (FÓRUM..., 2011, *online*). Nessa manifestação, resta evidente que as entidades representativas do setor privado têm como pressuposto de atuação a participação efetiva nas decisões acerca da política educacional, o que se revela em diversas metas e estratégias aprovadas no Plano Nacional de Educação.

A carta soteropolitana expressa, também, a preocupação do setor privado com os “estrangulamentos que inibem o crescimento” do ensino superior (graduação e pós-graduação) e destaca que “o grande percentual de vagas ociosas existentes em praticamente todas as IES particulares deixa boa parte da infraestrutura ociosa, elevando os custos de manutenção e dificultando investimentos” com recursos próprios.

Nesse aspecto, a mesma Carta propugna fatores de seu interesse “para que o sistema particular de ensino superior, pela sua importante contribuição social, possa ter acesso a financiamentos com taxas diferenciadas” e arremata que “o segmento particular espera apoio do Programa MEC/BNDES, com taxas diferenciadas, sempre que demonstrar relevante contribuição social nos financiamentos solicitados”. (FÓRUM..., 2011, *online*).

Ainda na Carta de Salvador (FÓRUM..., 2011, *online*), o Fórum destaca que “os instrumentos de fomento tais como o Prouni e o Fies, embora muito importantes, estão se revelando insuficientes” no que se refere à assistência estudantil, que inclui “necessidades básicas dos alunos tais como, moradia, transporte, alimentação, vestuário e material escolar” e que isto “contribui para a evasão”. Como se observa, há uma defesa no Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular de que o governo federal fomente políticas de assistência estudantil a beneficiários do Prouni e do Fies, para evitar a evasão, ou seja, busca manter alunos da rede particular de ensino superior com políticas governamentais.

Na Carta de Salvador (FÓRUM..., 2011, *online*), também são apresentadas proposições em relação ao Prouni e ao Fies. Quanto ao Prouni, o Fórum sugeriu “a manutenção do sistema de bolsas parciais e integrais; a criação e efetivação da bolsa de manutenção para alunos de cursos em tempo integral; o estudo da viabilidade de aumentar as faixas salariais de maneira a aumentar a participação dos alunos; e estabelecer um melhor sistema de monitoramento para fiscalização das informações prestadas pelos alunos.

Com relação ao Fies, o Fórum argumentou que, com as reformulações promovidas em 2010 (redução da taxa de juros, dispensa de fiador, criação de fundo garantidor), propunha-se que ocorresse um incremento no programa, permitindo que atinja, até o exercício financeiro de 2015, um montante de mais de 1.000.000 (um milhão) de alunos atendidos pelo Fies.

Ainda em relação ao Fies, a proposta do segmento particular na Carta de Salvador (FÓRUM..., 2011, *online*) foi no sentido de que se antecipassem “pré-contratos para o último ano do ensino médio”, de que ocorresse um aumento no “requisito de participação para 1 a 5 salários mínimos e tornar a operacionalização do sistema automática, de forma a se evitar os transtornos atuais da fase de adaptação do FNDE”, e que fosse efetivada “a bolsa de manutenção para alunos de cursos de tempo integral”.

Outra importante demanda apresentada pelas entidades privado-mercantis de ensino superior, expressa na Carta de Salvador (FÓRUM..., 2011, *online*), está relacionada à reformulação no ensino superior, com implicações no currículo, mediante a estruturação por núcleos, como a seguir transcrito. Trata-se de forma de conter custos, tendo em vista a possibilidade de formação de turmas maiores, com ingresso de alunos de diversos cursos, a partir de estrutura curricular com núcleo de comum de formação geral e humanística.

O segmento particular propõe reformulação no ensino superior seguindo o que foi sugerido no PL da Reforma Universitária, que tramita no Congresso Nacional, reestruturando o sistema para adotar:

- Núcleo Comum de formação geral e humanística com terminalidade;
- Núcleo Pré-Profissional por área de conhecimento com terminalidade;
- Núcleo Profissional dentro das opções de cada área. (FÓRUM, 2011, *online*)

Na Carta de Natal (FÓRUM..., 2012, *online*), o Fórum adotou a ideia de parceria e de colaboração com o governo federal, ao expressar o compromisso e a expectativa de “apoiar e colaborar com medidas governamentais que envolvam a utilização dos mecanismos do Prouni e do Fies tendo em vista promover a inclusão maciça de jovens das classes C, D e E no ensino superior”. Não se pode descartar, entretanto, que a ideia de apoio e colaboração, na verdade, implicam a defesa de ampliação dos referidos programas de incentivo à expansão do setor privado.

Também na Carta de Natal (FÓRUM..., 2012, *online*), o Fórum se propôs a “atuar de forma intensa para que o país alcance a meta de 10 (dez) milhões de alunos no nível de graduação o mais rapidamente possível”, o que indica reforçamento na busca pela lucratividade com maior inserção de alunos na educação superior e conseqüente aumento dos lucros.

Na Carta de Foz do Iguaçu (FÓRUM..., 2013), restou evidente a busca pela ampliação dos programas governamentais (Prouni e Fies), dentre as expectativas do setor privado-mercantil, em que o Fórum se manifesta quanto à necessidade de “firmar posição junto ao governo visando a flexibilização das regras de acesso ao Fies e Prouni”, considerados pelo Fórum como “instrumentos fundamentais para a expansão do ensino superior e para a inclusão social” e “reiterar junto ao Ministério da Educação o pedido de liberação do Fies para o Ensino a Distância (bem como para os cursos de pós-graduação)”, tendo em vista “a expansão das matrículas no ensino superior, de modo a alcançar as metas estabelecidas no PNE 2011-2020” (FÓRUM..., 2013, *online*).

Na Carta de Maceió (FÓRUM..., 2014, *online*), em que pese não haver menção expressa à questão do financiamento da educação superior, cabe destacar a necessidade apontada pelo Fórum de diligências junto ao Ministério da Educação no sentido de que ocorra “a aprovação e a implementação do marco regulatório para a Educação a Distância (EaD)” e que seja estimulada “a utilização de novas ferramentas tecnológicas que impactam no processo de ensino-aprendizagem”. Ainda em relação à educação a distância, o Fórum

destaca a necessidade de “aumentar gradativamente nos projetos de cursos presenciais a percentagem da oferta de EAD dos atuais 20% até alcançar 50%”, ou seja, que os cursos presenciais tenham um maior percentual de disciplinas ofertadas a distância, com recursos de informática.

Observa-se que se trata de iniciativas que visam a reduzir custos com contratação de professores, tendo em vista que, na educação a distância, há um tutor ou conteudista para várias turmas, ou mesmo a utilização de bolsistas e estagiários para responder aos fóruns de dúvidas. Em que pese não ser o objeto estudo aqui relatado, não se pode deixar de mencionar os impactos desse tipo de modalidade de ensino, tendo em vista que a expansão da educação superior, na modalidade a distância, é um projeto que

[...] está posto tanto setor público quanto ao setor privado em larga escala, ganhando centralidade nas estratégias do setor [privado], tanto como mercado em si mesmo como nas reverberações sobre o trabalho docente: os tutores, cujas relações de trabalho são precárias, sem vínculos ou direitos trabalhistas e com uma remuneração baixa são objetos para a expansão e lucratividade. (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014, p. 214).

Cabe mencionar, ainda, em relação à Carta de Maceió (FÓRUM...,2014), o reforço das demandas do setor privado-mercantil, no sentido de atuação junto ao Ministério da Educação, “para obter a flexibilização curricular dos cursos, de forma a atender as novas demandas do mercado e da sociedade”, com a “atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN)”, como já havia sido proposto na Carta de Salvador (FÓRUM..., 2011).

Outra demanda relevante apontada no Fórum realizado em Maceió (2014), por parte das instituições privado-mercantis, é que haja “a eliminação do reconhecimento ou renovação de reconhecimento de cursos no endereço inicial de sua autorização, facilitando a sua mobilidade” e, conseqüentemente, a expansão de cursos já reconhecidos/autorizados para outras localidades, aumentando a base de alunos.

Além dessas Cartas emitidas pelo Fórum, cabe destacar que, em dezembro de 2010, em decorrência de deliberação da Conferência Nacional de Educação (Conae), foi criado o Fórum Nacional de Educação (FNE), espaço de interlocução entre a sociedade civil e o Estado brasileiro, instituído pela Lei do PNE e composto por 35 entidades, muitas das quais aqui mencionadas.

Em suma, diversos segmentos sociais, frequentemente com visões, interesses e propostas distintas e conflitantes, passaram a se preocupar com uma participação mais qualificada nos debates e na proposição de políticas educacionais.

Pode-se indicar que a miríade de atores do setor educacional que participou da construção do PNE 2014-2024 teve participação da sociedade civil vinculada ao setor privado, na área educacional, com os seguintes segmentos: a) Segmento privado empresarial da educação: Anup, Anaceu, Abmes, Confenen (Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino), Fenep (Federação Nacional das Escolas Particulares), Sistema S, Grupo Positivo; b) Interesses privados na área da educação relacionados a grupos de educação de capital aberto: Abraes.

No PNE 2014-2024, anexo à Lei 13.005/2014, as metas relacionadas à educação superior em muito apresentam reflexos da forte atuação do setor privado-mercantil no processo de elaboração e aprovação do referido Plano Nacional de Educação. Nesse sentido, a meta 12, com as estratégias 12.6 e 12.20, revelam atendimento aos interesses do setor privado-mercantil, no processo de expansão, conforme abaixo transcritas:

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.

Estratégias:

[...]

12.6. expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

[...]

12.20. ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação;

[...].

(BRASIL, 2014).

Ainda no anexo à Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024), a Meta 14, com a estratégia 14.3, reforça atendimento às demandas privado-mercantis:

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.

[...]

14.3. expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu;
 [...]
 (BRASIL, 2014).

Conforme destacam Vale, Carvalho e Chaves (2014, p. 214), foi preservada, no PNE, “a destinação de verbas públicas para o setor privado da educação superior – setor este sedento por estas verbas como lastro de sua acumulação”, como se extrai da leitura do parágrafo 4º, do artigo 5º, da Lei 13.005/2014 (PNE 2014-2024), abaixo transcrito.

Art. 5º [...].
 [...];
 § 4º **O investimento público em educação** a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do anexo desta lei **engloba** os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como **os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal**, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, **os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil** e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014. Sem grifos no original).

Além das disputas em torno do Plano Nacional de Educação, há, em tramitação no Congresso Nacional, o Projeto de Lei 4.212/2004, de 6 de outubro de 2004, de autoria do Deputado Federal Átila Lira (PSDB/PI), que propõe alterar dispositivos da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB). Esse projeto é denominado de reforma da educação superior (BRASIL, 2004a).

O referido projeto de lei, em sua justificção, argumenta que a LDB necessita de uma revisão e que a “expressão e o atual nível da educação superior carecem de uma legislação própria, adequada ao atual estágio de desenvolvimento brasileiro e às mudanças vertiginosas desta Era do Conhecimento” (BRASIL, 2004a, p. 10).

Nesse sentido, o Projeto de Lei 4.212/2004 visa a estabelecer diretrizes e bases da educação superior e pretende, portanto, “dar a esse nível educacional tratamento específico, disciplinando os seus principais aspectos característicos” e visa, também, a regulamentar o disposto no art. 209, da Constituição Federal, que dispõe acerca da atuação do setor privado na educação, mediante autorização e avaliação pelo Poder Público (BRASIL, 2004a, p. 10).

Outro projeto de lei importante na defesa dos interesses do setor privado-mercantil é o PL 4.221/2004 (BRASIL, 2004b), também de 6 de outubro de 2004, de autoria do Deputado Federal João Matos (PMDB/SC), que tramita conjuntamente ao PL 4.212/2004,

apensados ao projeto de lei 4.533/2012, de 11 de outubro de 2012, de autoria do Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM).

Na exposição de motivos do projeto de lei 4.221/2004, merece ser destacada a afirmação do autor da proposta de que o Ministério da Educação “tem extrapolado no seu poder de regulação ao condicionar a avaliação institucional e de cursos à comprovação da regularidade fiscal” das instituições particulares de educação superior. Para o autor da proposta, com a exigência de regularidade fiscal, o Ministério da Educação restringe “o princípio da livre iniciativa”. Abaixo se transcreve o excerto da justificação da proposta, que afirma haver extrapolação de competências do Ministério da Educação nos processos de regulação.

O MEC tem extrapolado no seu poder de regulação ao condicionar a avaliação institucional e de cursos à comprovação da regularidade fiscal, restringindo, assim, o princípio da livre iniciativa e confundindo a entidade mantenedora (associação, fundação e sociedade) e a entidade mantida (Universidades, Centros Universitários, Faculdades Integradas, Faculdades, Institutos Superiores de Educação e Centros de Educação Tecnológica). Entende-se, portanto, que na reforma da educação superior, o papel do MEC deve se restringir tão somente ao estabelecido no art. 209 da Constituição Federal, deixando de exercer funções que extrapolem suas competências legais. (BRASIL, 2004b, p. 35).

O referido projeto de lei também expressa que “a majoritária participação da livre iniciativa na oferta de cursos e programas de educação superior justificam, por si só, a preocupação do legislador com a regulamentação” do art. 209, da Constituição Federal, e que a “Lei da Reforma da Educação Superior deverá fixar prazos para a produção de atos e despachos das autoridades educacionais”, com aprovação automática das propostas de autorização de instituições e de cursos, caso não haja cumprimento dos prazos fixados (BRASIL, 2004b, p. 32; 35-36).

Além disso, no projeto de lei 4.212/2004, há proposição de que as atividades de supervisão, promovidas pelo Ministério da Educação, possam ser desempenhadas por entidades ou associações credenciadas, ou seja, propõe-se uma “terceirização” das atividades de supervisão, conforme se observa no art. 3º, parágrafo único, da referida proposição legislativa.

Art. 3º A educação superior é ministrada em instituições de ensino superior, mantidas e supervisionadas pelo poder público ou pela livre iniciativa, na forma desta lei.

Parágrafo único. O poder público pode manter e supervisionar instituições de educação superior diretamente ou por intermédio de organizações, entidades ou associações especialmente credenciadas. (BRASIL, 2004b, p. 2).

Como se observa, há um escopo constante de mobilização, por parte do setor privado-mercantil, em defesa de seus interesses junto ao Ministério da Educação e junto ao Congresso Nacional. Essa constante atuação do setor, na defesa de seus interesses, reflete-se em vários dispositivos constantes das metas do Plano Nacional de Educação e, também, em dispositivos de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional, propondo alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), para reduzir as cobranças do MEC nos processos regulatórios de aprovação de funcionamento de cursos e de instituições particulares, com fixação de prazo curto para que sejam emitidos os pareceres de aprovação ou, até mesmo, com aprovação tácita em caso de demora no andamento processual por parte do MEC.

Além das demandas do setor privado-mercantil, pautando os projetos de lei que tramitam no Congresso Nacional, há uma atuação das entidades privado-mercantis de ensino superior para que não sejam aprovadas medidas restritivas de ingresso de capital estrangeiro, na compra de ações de grupos educacionais brasileiros, como se analisa no tópico a seguir.

3.5 A AUSÊNCIA DE REGULAÇÃO DO CAPITAL ESTRANGEIRO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL

O processo de regulação da educação superior privado-mercantil tem como desafio importante a necessidade de controle sobre o ingresso e a movimentação de capital estrangeiro, sobretudo em decorrência de investimentos de fundos de investimento *private equity* nos grupos educacionais. Como se observa na constituição do capital dos grupos educacionais em estudo (Estácio, Ser Educacional e Ânima), grande parte das ações já pertence a sócios estrangeiros que aportam capital financeiro com foco no lucro, sem preocupação com a realidade educacional do Brasil.

Como destaca Paulani (2008), o controle de ingresso e de saída de capital financeiro ainda não foi regulamentado, no Brasil, em nenhuma das áreas econômicas e, tampouco, na educação superior.

A mesma autora destaca que, com a internacionalização do mercado brasileiro de títulos públicos e com a abertura dos fluxos internacionais de capital, a partir dos anos iniciais da década de 1990, o Brasil se tornou “emergente plataforma de valorização financeira internacional, capaz de proporcionar aos rentistas nacionais e estrangeiros impensáveis ganhos” (PAULANI, 2010, p. 133).

Na educação superior, também os detentores de capital financeiro, em especial os fundos de *private equity*, enxergaram amplas vantagens rentistas e, com isso, muitos passaram a investir no setor educacional. Ademais, não há controle estatal e nenhuma proibição de investimento de capital estrangeiro em instituições de nesse nível de ensino.

Desde 2003, tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 2.138/2003, de autoria do Deputado Federal Ivan Valente, à época filiado ao Partido dos Trabalhadores/SP e, atualmente, militando no Partido Socialismo e Liberdade – PSOL/SP, com o objetivo de proibir o aporte de capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras. O referido projeto de lei continha a seguinte proposição:

Art. 1º. Fica proibido o ingresso do capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras com fins lucrativos.

Parágrafo único. A medida prevista no *caput* não se aplica a recursos para pesquisa e extensão ou a verbas destinadas ao apoio a instituições denominadas educacionais, comunitárias ou filantrópicas. (BRASIL, 2003).

Ao projeto de lei 2.138/2003, cujo principal objetivo, como acima transcrito, era proibir o ingresso de capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras com fins lucrativos, exceção feita aos recursos para pesquisa e extensão ou a verbas destinadas ao apoio a instituições educacionais, comunitárias ou filantrópicas, foram apensados dois outros projetos de lei, não no sentido de proibir o ingresso, mas de fixar percentual máximo para o ingresso do capital estrangeiro na educação superior.

O primeiro projeto de lei apensado, PL 6.358, de 2009, de autoria do Deputado Wilson Picler (Partido Democrático Trabalhista - PDT/PR), obriga a que 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante das mantenedoras das instituições particulares de educação básica e superior pertençam, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados. Determina, ainda, que esse capital seja comprovadamente de origem nacional e de fonte lícita.

O segundo projeto de lei apensado, PL 7.040, de 2010, de autoria da Deputada Alice Portugal (Partido Comunista do Brasil - PCdoB/BA), pretende vedar a aquisição de

instituições de educação superior brasileiras por grupos estrangeiros, admitindo, porém, a participação acionária do capital estrangeiro associada a capitais nacionais. Essa participação ficaria limitada a 10% (dez por cento) do capital total.

Na justificativa para a proposição e consequente aprovação do projeto de Lei 2.138/2003, foi destacado que os interesses de grupos financeiros em investir no ensino brasileiro, sobretudo no ensino superior, estão alinhados tão somente com a lucratividade do setor, que se encontra em ampla expansão e que movimentava grandes quantias (milhões de reais).

Ainda na justificativa do projeto, ressaltou-se:

Não há dúvida que tal possibilidade [de ingresso de capital estrangeiro] pode representar mais um passo no sentido da degradação do ensino superior brasileiro. De fato, a consideração da educação como mercadoria e, não mais como uma missão da sociedade - dever frente às gerações mais novas e à nação - coloca em risco o próprio futuro do País. (BRASIL, 2003, p. 2).

Esse argumento constante na justificativa para aprovação do projeto de lei traz uma importante consideração sobre o risco de se pensar a educação como uma mercadoria lucrativa, sem preocupação com a missão da sociedade nacional, um dever de formação dos jovens.

A questão do foco na lucratividade, sem preocupação com a disseminação de ideias e valores afetos aos interesses nacionais, também é discutida nos argumentos de justificativa para aprovação do projeto de lei 2.138/2003, em especial ao alertar que

[...] a questão das universidades é particularmente sensível, dos pontos de vista cultural e político. A rentabilidade oferecida aos investidores estrangeiros, situada acima do serviço prestado à nação, poderá levar ao descompromisso das instituições de ensino com o valor maior de lealdade ao povo brasileiro. A tentativa de considerar a educação como serviço econômico, aberto ao capital internacional no âmbito da Organização Mundial do Comércio, integra este mesmo perigoso movimento de internacionalização da educação brasileira. As ameaças são evidentes. A colonização cultural e política contará com um instrumento certo e direto para formar elites desinteressadas da melhoria das condições de vida do povo. A propriedade estrangeira das instituições de ensino levará à disseminação de ideias e valores dissociados dos interesses nacionais. Por isto, garantir a sobrevivência de uma universidade brasileira, mantida por brasileiros e produzindo ciência, cultura e treinamento profissional para o Brasil, representa um imperativo da maior importância para o nosso futuro. Portanto, este projeto de lei busca proteger o ensino superior brasileiro e seu compromisso maior com a nação soberana e com sua história. (BRASIL, 2003, p. 2-3).

Em sua justificação, o deputado autor do Projeto de Lei nº 2.138/2003 destaca três razões para a apresentação da iniciativa legislativa e a consequente necessidade de aprovação, a saber: a) o interesse do capital estrangeiro movido pela lucratividade do setor; b) a indevida consideração da educação como mercadoria e o risco de degradação do ensino superior brasileiro; c) a possibilidade de descompromisso das instituições de ensino com os valores maiores de lealdade ao povo brasileiro, com a soberania da nação e sua história. Para o autor, esses fatores resultam em colonização cultural e política e na disseminação de ideias e valores dissociados dos interesses nacionais.

O histórico de tramitação do referido projeto de lei, como abaixo se observa, revela, entretanto, a ausência de interesse em fixar limites ao ingresso de capital estrangeiro na educação superior, apontando a cumplicidade do Estado em permitir o processo de expansão do setor privado-mercantil, mediante ingresso de capital estrangeiro.

O Projeto de Lei nº 2.138/2003 ficou parado, na Comissão de Educação e de Cultura (CEC), no período de 13 de outubro de 2003 a 11 de março de 2005, quando foi enviado à mesa diretora da Câmara dos Deputados e arquivado, em 31 de fevereiro de 2007.

Em 06 de março de 2007, houve o desarquivamento do projeto de lei, após requerimento do deputado proponente. Novamente, o projeto de lei passou por grande período de hibernação, na Comissão de Educação e de Cultura (CEC), no período de 23 de março de 2007 a 07 de maio de 2008, quando foi enviado à Mesa Diretora da Câmara dos Deputados para apensamento do Projeto de Lei 6358/2009, em 18 de novembro de 2009. Em 31 de março de 2010, houve apensamento do Projeto de Lei 7.040/2010.

Novo arquivamento do projeto de Lei foi promovido, pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, em 31 de janeiro de 2011, e desarquivado, em 18 de fevereiro de 2011, com reconstituição do projeto em 10/05/2011. Em 11 de maio de 2011, foi encaminhado para a Coordenação de Comissões Permanentes, da Câmara dos Deputados. De 11 de maio de 2011 a 21 de maio de 2014, o projeto tramitou na Comissão de Educação e Cultura, com aprovação de audiências públicas para debate do projeto.

Em 31 de janeiro de 2015, houve novo arquivamento por parte da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, com desarquivamento, em 06 de fevereiro de 2015, e retorno à Comissão de Educação e Cultura, em 18 de março de 2015, na qual se encontra, ainda sem parecer conclusivo e sem previsão de submissão ao Plenário da Câmara dos Deputados, para votação.

As diversas atitudes de arquivamento do projeto de Lei nº 2.138/2003, bem como a demora na tramitação refletem, também, a forte articulação que as entidades representativas do ensino superior têm junto ao Congresso Nacional.

Cabe destacar que, na pauta de articulação das entidades representativas do ensino superior junto ao Congresso Nacional, um dos itens envolve o acompanhamento de tramitação de projetos de lei, dentre os quais está o acompanhamento, com manifestação expressa contra a aprovação, do projeto de lei que restringe a entrada de capital estrangeiro nas instituições de educação superior. (FÓRUM..., 2014).

Como se observa, trata-se de uma correlação de forças em que se apresentam, de um lado, os interesses dos grandes grupos educacionais estão voltados para a captação de recursos para expansão do ensino superior privado e, conseqüentemente, para maior lucratividade do setor, inclusive, com o aporte de capital estrangeiro, sem restrições, e, de outro, o empenho de uma minoria de deputados, no Congresso Nacional, que defendem a educação nacional, contra os ataques da especulação do capital rentista mundializado.

Impende apontar que, para o processo de discussão dos projetos de Lei nº 2.138/2003, nº 6.358/2009 e nº 7.040/2010, foram promovidas audiências públicas no Congresso Nacional. Uma dessas audiências foi promovida pela Câmara dos Deputados, para discussão acerca do processo de fusão dos grupos Kroton/Anhanguera (BRASIL, 2013b). Nessa audiência, em síntese, as preocupações apresentadas, no âmbito da comunidade acadêmica, representada pela pesquisadora e professora da Faculdade de Educação, da Universidade de Brasília, Cristina Helena Carvalho, em relação à presença de capital estrangeiro e eventual cartelização do mercado de oferta de serviços educacionais podem ser resumidas em relação a:

- a) priorização dos ganhos financeiros e distribuição de dividendos aos acionistas, ao lado da minimização dos custos em detrimento da qualidade oferecida;
- b) precarização do trabalho docente;
- c) volatilidade dos capitais que poderiam se retirar em caso de crise e gerar graves problemas para as instituições e para os educandos, no caso das instituições com capital aberto;
- d) condições de trabalho inadequadas ao corpo docente para o bom exercício de sua função e redução de pessoal qualificado e titulado como estratégia de corte de gastos.

Essa discussão acerca da regulação do ingresso do capital financeiro, no âmbito educacional, revela uma preocupação de Carvalho (2015, p. 91-92), a qual assegura ser um dos desafios centrais na política de expansão da educação superior, no Brasil, a questão da “regulamentação do segmento particular lucrativo que vem crescendo por meio de fusões e aquisições e com a pulverização do capital na bolsa de valores”.

Carvalho (2015, p. 92), também, denuncia o “movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira”, destacando que as instituições privado-mercantis têm forte interferência política no processo decisório, por meio de atuação junto às bancadas do Congresso Nacional e, além disso, por causa de “dificuldades enfrentadas pelo Poder Público em neutralizar o avanço do movimento de concentração (fusões/incorporações/aquisições) e internacionalização do capital no setor” educacional.

Como ressalta Vale (2013, p. 127), a expansão da educação superior, no Brasil, delineada nos anos 1990, realiza-se por meio da permanência e do aprofundamento de uma “racionalidade que beneficia as empresas educacionais” e que um importante eixo de análise desse processo de expansão está no “questionamento das políticas estatais que, como o Prouni e o Fies, no limite, permitem e criam algumas das bases cada vez mais importantes para a emergência de gigantes financeiros no setor educacional”, contribuindo para a concentração de matrículas em favor desses oligopólios; e, assim, “afigura-se como oportunidade de negócios para fundos de investimento de qualquer parte”, sem um controle estatal acerca do capital estrangeiro investido na educação brasileira.

A referida autora também acrescenta que:

Não se pode pensar o crescimento do setor privado-mercantil como uma anomalia ou como resultado de uma espécie de ausência de direção ou planejamento educacional, mas como resultado de uma política – de Estado – que beneficiou imensamente esse empresariado, forjada em um momento específico de penetração mais direta dos interesses empresariais no próprio aparelho estatal, incluindo [...] as instituições e estruturas que forjam o sistema econômico e financeiro em que se movem as empresas, contabilizando-se as educacionais. (VALE, 2013, p. 127).

Todos esses impasses na discussão acerca do controle do capital estrangeiro investido na educação superior privado-mercantil revelam uma cumplicidade do Estado, que desenvolve uma ação de se omitir na necessidade de promoção da regulação do processo de expansão privada, que ocorre, dentre outros aspectos, com a inserção de capital financeiro

oriundo do estrangeiro. Como argumenta Paulani (2008), tem-se um Estado atuando como cúmplice ativo do processo de mundialização do capital financeiro, inclusive na área educacional.

Neste contexto, é perceptível que com a mundialização do capital há um simultâneo enfraquecimento das nações com consequências profundas para a instituição republicana. A república se mantém centralmente com base no binômio Estado-Nação, atualmente com a desnacionalização sobra intacto apenas o Estado, ou para alcançar maior precisão, o que se mantém intacto consiste no aparelho do Estado, que neste contexto se torna um instrumento de produção. Se assim se pode argumentar a república e sua burocracia operante tende a seguir a mesma linha de continuidade. Esta é uma consistente hipótese porque mais de 60 países, que seguiram a receita do *Consenso de Washington*, realizaram uma reforma do aparelho do Estado. (SILVA JÚNIOR; FERREIRA; KATO, 2013, p.438-439).

A omissão do Estado em legislar sobre o controle do capital financeiro, que se insere livremente nos grupos educacionais, revela-se benéfica aos interesses dos referidos grupos e de seus sócios-acionistas, quanto à liberdade de atuação, inclusive à captação de recursos financeiros de fontes estrangeiras e remessa de lucros para o exterior.

Como se observa, no processo de regulação educacional há uma constante correlação de forças entre os interesses da classe dominante, que defende os interesses do capital, pleiteando uma legislação (ou mesmo uma omissão legislativa) que favoreça aos interesses do capital financeiro especulativo, e os representantes da classe trabalhadora, que defendem uma educação pública gratuita e de qualidade, em todos os níveis de ensino, o que inclui a educação superior.

Além do debate acerca da legislação educacional, no processo de regulação, há também incentivos financeiros à expansão privado-mercantil, como renúncias fiscais que desoneram a carga tributária e o programa de Financiamento Estudantil (Fies), que propicia expansão da base de alunos.

Nos dois capítulos seguintes, propõe-se uma análise dos incentivos do governo federal destinados aos grupos educacionais Estácio Participações, Ser Educacional e Ânima, em especial por meio de renúncias fiscais, com ênfase no Prouni, e por meio de financiamento estudantil (Fies).

4 FINANCIAMENTO DO EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E RENÚNCIA FISCAL: ANÁLISE DO PROUNI

Há uma crise de sobreprodução no negócio do ensino superior privado, e o Estado, como no passado, entra em cena para lhe garantir um mercado cativo, que evite a sua falência [...].

(COGGIOLA, 2004, p. 18)

Neste capítulo, inicialmente, será desenvolvida uma discussão teórica sobre a renúncia fiscal, nas áreas econômica e social, analisando os aspectos conceituais acerca do tema, bem como demonstrando a utilização de mecanismo de renúncia fiscal em diversas áreas (comércio e serviços, indústria, educação, saúde, dentre outras).

Em sequência, busca-se apresentar dados de renúncia fiscal em favor de instituições privado-mercantis de ensino, no período em estudo, e desenvolver uma análise destes dados, para identificar elementos que apontem para o incentivo ao financiamento do ensino superior privado com utilização do fundo público, com análise especial acerca dos dados do Prouni, no período de 2006 a 2015.

Na mesma linha de raciocínio, propõe-se, neste capítulo, apresentar dados de crescimento da receita líquida, do lucro líquido e, conseqüentemente, do patrimônio líquido dos grupos educacionais ora examinados (Estácio, Ser Educacional e Ânima), dados esses que derivam de redução da carga tributária, por meio de renúncias fiscais, com ênfase no Prouni.

Também se propõe discutir os interesses presentes nessa forma de financiamento da educação superior privado-mercantil e apontar contradições do sistema capitalista nessa modalidade de provimento financeiro desse nível de ensino, mediante renúncia fiscal em favor de instituições particulares.

Por meio deste capítulo, em conjunto com os demais, visa-se a comprovar a tese de que as renúncias fiscais envolvendo instituições de ensino superior estão a serviço do sistema capitalista, beneficiando os interesses da expansão privado-mercantil da educação de nível superior, com aumento de matrículas (em especial de matrículas ociosas), mas, sobretudo, também proporcionando aumento de lucros (com redução da carga tributária) e, conseqüentemente, favorecendo a acumulação financeira, com ampliação do patrimônio

líquido de grupos educacionais; no caso em análise, dos grupos Estácio, Ser Educacional e Ânima.

4.1 RENÚNCIA FISCAL: ASPECTOS CONCEITUAIS E NOTAS ACERCA DA UTILIZAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS NO BRASIL

No financiamento dos gastos públicos, os governos se utilizam da arrecadação compulsória de recursos, por meio de tributos, o que caracteriza o poder extroverso do Estado (poder de supremacia estatal, poder de impor), ou seja, o poder estatal e coercitivo imposto aos contribuintes, definindo as formas de tributação do país.

Em regra, os sistemas tributários têm por principal objetivo a geração de recursos para a administração pública, para a manutenção e para os investimentos do Estado. Os dispêndios (gastos/despesas) destes recursos são realizados por meio da execução de orçamentos aprovados pelos representantes da população no Poder Legislativo (senadores e deputados, no caso da União).

Cabe mencionar, entretanto, que o sistema tributário é permeado por desonerações da carga tributária. De acordo com o demonstrativo de gastos tributários (BRASIL, 2015, p. 6), “São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária”.

Estas desonerações, em sentido amplo, podem servir para diversas finalidades, como expressa o demonstrativo de gastos tributários (BRASIL, 2015, p. 6-7):

[...]. Por exemplo:

- a) simplificar e/ou diminuir os custos da administração;
- b) promover a equidade;
- c) corrigir desvios de tributação;
- d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo;
- e) compensar ações complementares às funções típicas de estado desenvolvidas por entidades civis;
- f) promover a equalização das rendas entre regiões; e/ou,
- g) incentivar determinado setor da economia.

Nos casos de compensação de gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo (deduções do imposto de renda, por exemplo) e de compensação de ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis (como

as isenções em favor de entidades beneficentes e sem fins lucrativos e de instituições de pesquisa), essas desonerações se constituem em alternativas às ações políticas de governo. São ações que, de acordo com o demonstrativo de gastos tributários (BRASIL, 2015), têm como objetivo a promoção do desenvolvimento econômico ou social e não são realizadas por meio do orçamento, mas por intermédio do sistema tributário, pela via da renúncia fiscal.

Esses grupos de desonerações compõem o que se convencionou denominar “gastos tributários” ou “gastos indiretos de natureza tributária”. Infelizmente, não existe um procedimento padronizado quanto à nomenclatura e à determinação dos gastos tributários (BRASIL, 2015, p. 7). Como ponto de partida, gasto tributário, como já indicado na introdução, pode ser definido como dispositivo da legislação tributária que: a) reduz o montante recolhido do tributo; b) beneficia apenas uma parcela dos contribuintes; c) corresponde a desvios em relação à estrutura básica do tributo; e ou d) visa a objetivos que poderiam ser alcançados por meio dos gastos públicos diretos (BRASIL, 2015).

Sob o aspecto legal, cabe ressaltar que as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) da União, relativas ao período 2004 a 2012, continham uma definição de benefício tributário. Transcreve-se abaixo o art. 89, §2º, da LDO, relativa ao exercício de 2012 (Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011), que define benefício tributário.

Art. 89 – [...]

[...]

§ 2º São considerados incentivos ou benefícios de natureza tributária, para os fins desta Lei, os gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário vigente que visem atender objetivos econômicos e sociais, explicitados na norma que desonera o tributo, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte (BRASIL, 2011).

Em que pese não haver consenso na terminologia adotada (gastos tributários; benefícios tributários; renúncia de receitas; renúncia tributária; renúncia fiscal), na pesquisa aqui apresentada, tendo em vista que a abordagem dos dados compreenderá renúncias ou gastos tributários que envolvem contribuições sociais e impostos, tributos que compõem o sistema tributário brasileiro, optou-se pelo uso da denominação “renúncia fiscal”.

Os dispositivos legais que autorizam a renúncia fiscal podem assumir várias formas, como a redução da base de cálculo a ser tributada, a diminuição da alíquota incidente sobre a base, a dedução do montante a ser recolhido ou a postergação do pagamento (moratória).

O Brasil adota orientações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), nos registros de “gastos tributários” (renúncias fiscais), que são realizados por meio de Demonstrativos de Gastos Tributários, elaborados pela Receita Federal do Brasil, que acompanham o projeto de lei orçamentária anual encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo.

Em documento técnico fornecido ao Senado Federal, Pellegrini (2014), aponta um conjunto de falhas em relação ao uso constante de gastos tributários, destacando: a facilidade de inserção das renúncias fiscais na legislação brasileira; a utilização de renúncias fiscais por prazo indeterminado, em muitos casos.

Pellegrini (2014, p. 10) destaca que as facilidades existentes para a implementação de gastos tributários (no nosso estudo, abordados como renúncias fiscais) estimulam a demanda destes benefícios “por parte dos grupos de interesse, especialmente se os gastos diretos estão mais sujeitos a controles do que os gastos tributários, o que não é difícil de ocorrer, especialmente em situações de aperto fiscal”.

Em relação às facilidades de criação/ampliação de gastos tributários, cabe ressaltar algumas ponderações, em especial no processo legislativo de discussão das propostas de criação/ampliação. No processo legislativo, “as propostas de novos gastos tributários são analisadas isoladamente e sem conexão com o orçamento, desestimulando considerações de custos e comparações com gastos diretos concorrentes”. Sem análise em conjunto com o processo de aprovação do orçamento, “torna-se difícil recusar propostas que não raro são tão meritórias quanto benefícios já existentes no sistema tributário” (PELLEGRINI, 2014, p. 10).

Sem uma discussão pautada por custos e comparações com outras despesas constantes do orçamento, perpetuam-se discursos como os que argumentam ter custo menor o investimento do governo federal na educação particular que os investimentos em educação pública, permitindo o surgimento de diversos benefícios tributários em favor de instituições privado-mercantis.

Ainda sobre as facilidades de inserção no ordenamento jurídico de renúncias fiscais, Pellegrini (2014, p. 10) destaca que, em regra, a implementação de um novo benefício de natureza tributária “não requer a criação de estrutura própria, pois aproveita a estrutura já existente da administração tributária” e que a “elaboração do arranjo do gasto também não envolve dificuldades”, tendo em vista que basta “reproduzir o modelo utilizado pelos gastos em vigor, associados ao mesmo tributo”.

Cabe ressaltar, entretanto, que a inexistência de uma estrutura própria para a administração e o controle dos benefícios tributários gera distorções, como as identificadas no início da implementação de renúncias fiscais relativas ao Prouni, em que não havia um controle do número de bolsas de estudos concedidas em contraponto aos valores financeiros de tributos renunciados, pelo governo federal, em favor das instituições que aderiam ao programa. Ou seja, nos casos de renúncia fiscal, embora em regra não exista uma estrutura própria de administração dos benefícios, há necessidade de controle estatal, não diferenciando muito da estrutura existente para a instituição e efetiva cobrança dos tributos.

Outra questão importante acerca da utilização de gastos tributários é que há uma constante expansão do uso desses benefícios, tanto em face da introdução de novos tipos de renúncias fiscais, quanto pela expansão, em valores financeiros, dos benefícios já existentes. Ademais, em geral, os benefícios tributários, uma vez incluídos no sistema tributário, vigoram por prazo indeterminado; com isso, há uma expansão constante dos valores envolvidos nas renúncias fiscais.

Cabe ressaltar, também, a preocupação acerca da perpetuação dos gastos tributários e a ausência de revisão ou avaliação periódica das renúncias fiscais.

Além das facilidades para a criação e ampliação dos gastos tributários já existentes, as condições também parecem ser favoráveis à perpetuação dos gastos tributários vigentes. Normalmente, as informações sobre esses gastos são restritas e os controles tênues. Em especial, os benefícios concedidos não estão sujeitos a prazo de validade, revalidação ou avaliação periódica. Esses dois últimos mecanismos oferecem a oportunidade de revisar o gasto tributário e, eventualmente, revogá-lo quando não apresenta bons resultados. (PELLEGRINI, 2014, p. 11).

Outra questão importante acerca das renúncias fiscais, em especial aquelas associadas ao imposto de renda, é que “beneficiam a parcela minoritária da população com renda mais alta, justamente aquela que paga o imposto” (PELLEGRINI, 2014, p. 11), favorecendo a acumulação financeira, não permitindo a regressividade no sistema de

tributação e, por consequência, mantendo as desigualdades sociais ou, em alguns casos, ampliando-as.

Pellegrini (2014, p. 12) também destaca que,

Quando o bom desempenho da economia gera aumentos imprevistos de receita, aumenta a pressão para repor a carga tributária em seu nível original. Nessa situação, o interesse concentrado de potenciais beneficiados com gastos tributários costuma prevalecer sobre os interesses difusos do conjunto dos contribuintes que poderiam ser agraciados com a redução geral das taxas de tributação.

Com esses argumentos, o autor ressalta uma preocupação importante: os benefícios tributários geram prevalência de interesses individuais (ou de grupos específicos) em contraposição a uma visão geral do sistema tributário e aos interesses gerais dos contribuintes.

Essas inquietações apontadas são relevantes na análise, em especial, das renúncias fiscais relativas às deduções do imposto de renda, como no caso do Prouni, em que há renúncia do imposto de renda de pessoa jurídica, e das deduções do imposto de renda de pessoa física, para custeio de educação dos contribuintes ou de seus dependentes.

Há outras questões relevantes acerca da utilização de renúncias fiscais, como a dificuldade de verificação dos resultados alcançados; além disso, a utilização de renúncias fiscais, se realizada de modo indiscriminado, pode gerar elevação na complexidade da estrutura tributária, com o consequente aumento nos custos relativos ao cumprimento de obrigações tributárias, bem como aumento de risco de evasão e de elisão fiscal. Também, não há possibilidade de verificação da funcionalidade do sistema tributário e da avaliação dos resultados da cada renúncia fiscal, considerada individualmente, tendo em vista que há interconexões entre as diversas renúncias fiscais.

Destaca-se, também, que quanto maior for a perda total de receita tributária, gerada pela concessão de renúncias fiscais, em que o Estado abdica de seu poder de tributar, em favor de determinados contribuintes (no nosso estudo, entidades privado-mercantis de ensino superior), maior será a tributação requerida dos grupos não favorecidos pelas renúncias para o financiamento adequado das atividades estatais.

Pellegrini (2014, p. 11) alerta também que, sem o devido controle, o aumento na utilização do mecanismo de financiamento de setores mediante renúncias fiscais, que são consideradas gastos governamentais indiretos no financiamento de políticas públicas, “pode

ameaçar o equilíbrio das contas públicas, do mesmo modo que a expansão desordenada do gasto direto”, e acrescenta que há dificuldade em “estimar as perdas de receita geradas pelos gastos tributários existentes”, gerando “desafios para o alcance de metas fiscais”, tendo em vista que essas metas dependem, em muito, do aumento da arrecadação.

Com as renúncias fiscais, há redução da arrecadação tributária, revelando-se um mecanismo contraditório, em especial quando o governo federal alega cortes em gastos diretos para as políticas sociais, com base na necessidade de cumprimento de metas fiscais, como exemplifica o amplo debate no exercício financeiro de 2015, acerca do ajuste fiscal.

No Brasil, as renúncias fiscais são registradas por função orçamentária (uma vez que acompanham o projeto de lei orçamentária anual, encaminhado ao Congresso Nacional), por força de dispositivo constitucional.

Em relação às renúncias fiscais, elaborou-se a Tabela 12, relativa ao total de renúncias fiscais no exercício financeiro de 2015. Os dados foram obtidos no *site* da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, por meio dos demonstrativos de gastos tributários relativos ao exercício financeiro de 2015. Os valores estão expressos em milhões de reais, atualizados a preços de janeiro de 2016, pelo IPCA/IBGE.

TABELA 12 - Gastos tributários por função orçamentária – 2015

Função Orçamentária	Valor (R\$, milhões)	%
Comércio e serviço	80.257,89	26,92
Trabalho	47.523,06	15,94
Indústria	35.314,65	11,84
Agricultura	29.520,53	9,90
Saúde	26.504,18	8,89
Assistência social	22.442,83	7,53
Ciência e tecnologia	18.788,68	6,30
Educação	9.890,75	3,32
Habitação	9.736,84	3,27
Energia	6.244,19	2,09
Transporte	4.709,08	1,58
Cultura	3.942,03	1,32
Comunicações	1.252,08	0,42
Desporto e lazer	1.126,73	0,38
Direitos da cidadania	680,83	0,23
Administração	130,31	0,04
Defesa nacional	68,73	0,02
Organização agrária	37,97	0,01
Gestão ambiental	0,01	0,00
Total	298.171,37	100,00

Fonte: Demonstrativo dos gastos tributários – Exercício financeiro de 2015 – PLOA (Brasil, 2015).

Observações: Valores em R\$ (milhões) a preços de jan/2016, corrigidos pelo IPCA/IBGE.

Como se extrai da Tabela 12, as principais renúncias fiscais são relativas às funções orçamentárias da área econômica (comércio e serviços, trabalho, indústria e agricultura) que, somadas, atingem percentual do total de renúncias fiscais superior a 50% (cinquenta por cento).

Para corroborar essa afirmação de que as renúncias fiscais, na área econômica, abrangem significativo percentual do total de renúncias promovidas pelo governo federal, observa-se, em relação aos dados de renúncia fiscal, por função orçamentária, constantes da Tabela 12, acima transcrita, que as renúncias relativas às funções orçamentárias “comércio e serviços”, “trabalho”, “indústria” e “agricultura” atingiram o percentual de aproximadamente 64,60% em relação ao total de renúncias, no exercício financeiro de 2015.

Cabe destacar que a função orçamentária “comércio e serviços”, juntamente com a função orçamentária “indústria”, tem valores de renúncias fiscais significativos, pois envolvem as isenções relativas às zonas de comércio (zonas francas) e aos polos de produção industrial e visam, de acordo com a política governamental, a fomentar o comércio e a produção industrial brasileira.

As funções orçamentárias da área social, envolvendo “saúde”, “assistência social”, “educação” e “habitação”, também apresentam valores de renúncia fiscal significativos, conforme se observa na Tabela 12, com percentuais em relação ao total de renúncias fiscais, respectivamente, de 8,89%, 7,53%, 3,32% e 3,27%.

Considerando o escopo deste trabalho de pesquisa, na subseção seguinte serão analisadas as renúncias fiscais promovidas pelo governo federal na área educacional e a relação com as políticas neoliberais de redução do papel do Estado no atendimento às políticas sociais, bem como de incentivo às instituições particulares de ensino.

4.2 AS RENÚNCIAS FISCAIS NA ÁREA EDUCACIONAL

Os incentivos à expansão da educação superior pela via da privatização, como ocorre com as renúncias fiscais em favor de entidades particulares, reforçam os antagonismos sociais e favorecem a propriedade privada, pela acumulação capitalista. Com isso, a educação superior, que deveria ser instrumento contrário à alienação, pela possibilidade de discussão crítica e de desenvolvimento da autonomia, converte-se em um produto mercantil voltado para os interesses do mercado.

A concessão de benefícios fiscais a entidades privado-mercantis de ensino superior revela um processo contraditório, pois se, por um lado, se exige redução da intervenção estatal, com desregulamentação do controle sobre os rendimentos financeiros do capital, por outro, se buscam recursos do fundo público (OLIVEIRA, 1998), uma vez que a renúncia fiscal é uma das formas de utilização do fundo público (por meio de benefícios tributários indiretos), para o financiamento da iniciativa privada.

Outra contradição relevante quanto à concessão de renúncia de receitas em benefícios de instituições particulares de ensino se refere à crise fiscal. Se, por um lado, exige-se maior arrecadação tributária para garantir superávits primários (diferença positiva

no contraponto entre receitas e despesas não financeiras), com redução de gastos correntes (despesas de custeio) e de investimento (despesas de capital), como se justifica, por outro lado, a concessão de benefícios tributários (isenções, renúncia fiscal, anistia) a instituições privado-mercantis? Se a lógica defendida por Carvalho (2005) é a de “sustentabilidade da dívida”, com elevação de superávits primários dos países devedores de recursos financeiros a credores internacionais, há uma expressa contradição com o mecanismo de renúncia fiscal, em face da redução da arrecadação, decorrentes da concessão de isenções (renúncias fiscais) a instituições particulares de ensino superior.

Para corroborar esses aspectos contraditórios, elaborou-se a Tabela 13, abaixo apresentada, em que se apontam os dados financeiros de renúncias fiscais, no âmbito do Prouni, em favor de instituições particulares de ensino superior, no período de 2006 a 2015. Os dados foram obtidos no *site* da Secretaria da Receita Federal do Brasil – SRFB, por meio de busca nos demonstrativos de gastos tributários, que acompanham os projetos da Lei Orçamentária Anual, por força do disposto no artigo 165, da CF/1988. Os valores foram atualizados a preços de janeiro de 2016, com base no IPCA/IBGE, e estão expressos em milhões de reais, com aproximação em uma casa decimal. Na Tabela 13, foram elencados os tipos de renúncia, na área da educação, o ano a que se refere e o correspondente valor atualizado.

TABELA 13 – Renúncia fiscal vinculada à função Educação, 2006-2015, em R\$ (milhões)

Tipo de renúncia	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Despesas com Educação – IRPF	1.720,3	1.677,0	2.168,5	2006,6	2046,6	2.327,0	4.467,5	4.746,0	4.685,4	4.656,6
Entidades Sem Fins Lucrativos – Educação	1.614,4	2.628,7	2.956,9	3.195,9	3.804,4	3.188,4	3.190,4	3.316,6	3.195,7	3.521,1
Livros técnicos e científicos	-	-	-	225,2	510,1	420,8	440,4	460,6	516,2	466,5
Transporte Escolar	-	-	-	-	114,9	49,1	86,9	86,7	142,8	72,1
Prouca*-Recomp	-	-	-	-	-	127,6	-	249,4	24,0	0,1
Prouni	468,5	214,4	524,4	771,4	913,6	700,0	953,9	919,1	691,9	1.024,5
Doações a Instituições de Ensino e Pesquisa	41,0	29,2	24,2	25,8	32,0	21,8	7,2	28,3	18,6	16,7
Creches e pré-escolas	-	-	-	-	-	-	-	-	-	133,2
Total	3.844,2	4.549,4	5.674,0	6.224,9	7.421,7	6.834,6	9.146,4	9.809,6	9.274,7	9.890,4

Fonte: Demonstrativos de gastos tributários – SRFB (2006-2015).

Observações: a) (-) sem dado numérico

b) * Prouca (Programa *Um computador por aluno*)

c) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de jan/2016.

Os dados gerais de estimativas de renúncia de receitas tributárias, constantes da Tabela 13, acima, revelam o montante de isenções tributárias em favor de instituições particulares de ensino.

Dentre os tipos de renúncias tributárias em favor de entidades particulares, destacam-se, em montantes financeiros, as deduções de despesas com educação no imposto de renda de pessoa física, as isenções em favor de entidades privadas sem fins lucrativos (entidades filantrópicas, comunitárias e confessionais) e as isenções no âmbito do Programa Universidade para Todos (Prouni).

As deduções de despesas com educação no imposto de renda de pessoa física são decorrentes de gastos de contribuintes do referido tributo com educação própria ou de seus dependentes, até um limite, anualmente fixado, por cada dependente do contribuinte. Envolve gastos pessoais com educação básica, superior (graduação e pós-graduação), mas não inclui gastos com cursos de línguas em instituições particulares.

Cabe destacar, também, que as renúncias fiscais relativas à dedução com educação, no imposto de renda, têm impacto no montante de recursos destinados à educação superior

pública, por força da vinculação constitucional do art. 212, da CF/1988, que fixa exigência de que a União aplique, no mínimo, 18% da receita de impostos em educação. Como a União é o ente federado com maior responsabilidade financeira em relação à educação superior pública, essas deduções de imposto de renda, em face de matrículas na rede particular de ensino, impactam a educação superior pública mantida pela União.

Como se extrai da Tabela 13, as renúncias fiscais relativas às deduções de despesas com educação, no imposto de renda de pessoa física, representam um significativo percentual do total de renúncias anuais na área da educação.

Além disso, a redução no Imposto de Renda, em face das deduções, afeta também os recursos transferidos por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), com impacto na educação básica, tendo em vista que do total arrecadado pela União relativo ao imposto de renda, 21,5% é destinado mensalmente ao FPE, e 22,5% transferidos mensalmente ao FPM, além de duas parcelas de 1% da arrecadação do IRPF destinadas ao FPM em julho e dezembro, conforme previsto no art. 159 da CF/1988. Excluídas outras parcelas de destinação do Imposto de Renda, transferidas pela União, conforme o art. 159 da Carta Política, a União fica com 51% do total arrecadado com este tributo.

Tendo em vista comprovar a importância dos valores de deduções de imposto de renda para custeio de educação em instituições particulares, elaborou-se a Tabela 14, que demonstra o percentual das deduções de IPRF para a educação, em relação ao total de renúncias fiscais voltadas à área da educação, bem como valores relativos aos 18% (de um percentual correspondente a 51% do IRPF a que tem direito a União, após procedidas as transferências constitucionais previstas no art. 159 da CF/1988) que deveriam ser investidos em educação pública pela União, caso houvesse efetiva arrecadação da renúncia fiscal relativa ao referido imposto federal.

Os valores foram extraídos dos demonstrativos de gastos tributários, no período de 2006 a 2015, e atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016, expressos em milhões de reais.

TABELA 14 – Renúncia fiscal IRPF e renúncia fiscal na Educação

Ano	Dedução no IRPF (Despesas com Educação) (A)	Total de renúncia fiscal – Educação (B)	% (A/B)	51% da Dedução do IRPF (C)	(51% da Dedução no IRPF) X 18%
2006	1.720,3	3.844,2	44,75	877,4	157,9
2007	1.677,0	4.549,4	36,86	855,3	153,9
2008	2.168,5	5.674,0	38,22	1.105,9	199,1
2009	2.006,6	6.224,9	32,23	1.023,4	184,2
2010	2.046,6	7.421,7	27,58	1.043,8	187,9
2011	2.327,0	6.834,6	34,05	1.186,8	213,6
2012	4.467,5	9.146,4	48,84	2.278,4	410,1
2013	4.746,0	9.806,6	48,40	2.420,5	435,7
2014	4.685,4	9.274,7	50,52	2.389,6	430,1
2015	4.656,6	9.890,8	47,08	2.374,9	427,5

Fonte: Demonstrativos de gastos tributários - 2006-2015

Observações: Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de jan/2016.

Com base nos dados da Tabela 14, entre 2006 e 2015, o percentual de deduções com educação, no IRPF, em relação ao total de renúncias fiscais da área educacional, em alguns exercícios financeiros, se aproxima de 50% (cinquenta por cento), como nos exercícios de 2012 a 2015. Se considerarmos que as matrículas em instituições particulares de educação básica têm um percentual bem menor que as matrículas na rede particular de educação superior, pode-se inferir que, desses percentuais em torno de 50%, grande parte dos valores são relativos a deduções decorrentes de matrículas em instituições de ensino superior privadas (cursos de graduação e pós-graduação).

Também se observa, na Tabela 14, que, em decorrência de renúncias fiscais de dedução do IRPF, a educação pública perde recursos que são vinculados constitucionalmente, em valores significativos. Nesse aspecto, calculou o percentual de 18% sobre o equivalente a 51% das renúncias fiscais de dedução do imposto de renda, que pertence à União, após as transferências constitucionais previstas. O cálculo demonstra que em decorrência das renúncias de fiscais do imposto de renda, a União deixou de direcionar à educação superior pública um montante aproximado de R\$ 425,00 milhões ao ano, entre 2012 e 2015, correspondentes aos 18% do imposto de renda que deveriam ser gastos com educação, pela União.

Outra importante forma de renúncia fiscal é a imunidade constitucional do imposto de renda, prevista no art. 150, inciso VI, da CF/1988, assegurada às entidades privadas sem fins lucrativos com atuação na área educacional, bem como a isenção da contribuição social sobre o lucro líquido e da contribuição para o financiamento da seguridade social (contribuição previdenciária patronal), prevista no art. 195, §7º, da CF/1988, para entidades beneficentes ou com certificado de filantropia.

Trata-se de incentivo à iniciativa privada com valores significativos e são imunidades (com limitação imposta constitucionalmente aos entes federados) ou isenções (dispensa de cobrança de contribuições sociais com base em normas constitucionais e infraconstitucionais), ou seja, não há cobranças de tributos dessas entidades privadas sem fins lucrativos que prestem serviços educacionais na educação básica e na educação superior.

Como se verifica na Tabela 13, os valores de renúncia fiscal para concessão de isenções a entidades privadas sem fins lucrativos são crescentes, no período de 2006 a 2010; entretanto, há estabilidade nos valores (ou mesmo redução) no período posterior ao exercício financeiro de 2010.

Essa estabilidade e/ou redução nos montantes relativos às isenções fiscais em favor de entidades sem fins lucrativos pode ser apontada como consequência da expansão do setor privado-mercantil, em especial, a partir de 2010, com flexibilização de regras do Fies (redução de juros, dispensa de fiador) e de concessão de bolsas a estudantes de baixa renda, por meio do Prouni.

As isenções relativas ao Prouni, que são fornecidas a instituições particulares de ensino superior com fins lucrativos em troca de bolsas de estudos para estudantes de baixa renda, serão objetivo de análise na subseção seguinte, tendo em vista que contribuem para o aumento da lucratividade de grupos e instituições privado-mercantis de educação superior.

Além desses três tipos de renúncias acima delineadas, há outras relativas a livros técnicos e científicos (a partir do exercício financeiro de 2009), transporte escolar (a partir do exercício financeiro de 2010), Prouca – Programa *Um computador por aluno* (a partir do exercício financeiro de 2011), creches e pré-escolas (a partir de 2015) e doações a instituições de ensino e pesquisa. Esses tipos de renúncias fiscais, todavia, apresentam valores financeiros menos significativos, como demonstrado por meio da Tabela 13.

Ademais, as renúncias fiscais relativas ao Programa *Um computador por aluno* (Prouca), ao transporte escolar e, também, às creches e pré-escolas são renúncias fiscais voltadas para a educação básica, que fogem ao objeto de estudo em análise.

O Prouca é um programa implementado pelo FNDE e tem por objetivo promover a inclusão digital pedagógica e o desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem de alunos e professores das escolas públicas brasileiras, mediante a utilização de computadores portáteis denominados *laptops* educacionais. As aquisições desses computadores estão isentas de impostos federais (imposto sobre produtos industrializados). Trata-se de um regime especial de aquisição de computadores para uso educacional (Recomp). O referido Programa foi instituído pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010.

A renúncia fiscal relativa ao transporte escolar, instituída por meio da Lei nº 10.865/2004, decorre de redução de alíquotas do PIS/Cofins incidentes sobre a receita bruta resultante da venda, no mercado interno, de veículos e embarcações destinados ao transporte escolar para alunos da educação básica, na zona rural, quando adquiridos pela União, Estados, Municípios e pelo Distrito Federal.

Quanto à renúncia fiscal relativa a creches e pré-escolas, trata-se de regime especial de tributação aplicável à construção ou reforma de estabelecimentos de educação infantil. Nesses casos, as construtoras de creches e pré-escolas podem realizar pagamento unificado de IRPJ, CSLL, PIS e Cofins, num percentual equivalente a 1% (um por cento) da receita mensal auferida pela construtora em virtude da realização da obra de creche ou pré-escola submetida ao regime especial de tributação.

Trata-se de redução da carga tributária de empresas do ramo de construção civil, instituída pela Lei nº 12.715/2012 (artigos 24 a 27), como forma de incentivar a expansão do número de estabelecimentos de educação infantil, no Brasil, uma das bandeiras de campanha do Governo Dilma Rousseff, na eleição de 2014.

Quanto à renúncia fiscal relativa às doações a instituições de ensino e pesquisa, trata-se de dedução, como despesa operacional, das doações até o limite de 1,5% (um e meio por cento) do lucro operacional, efetuadas às instituições de ensino e pesquisa cuja criação tenha sido autorizada por lei federal e que preencham os requisitos definidos no art. 213, da CF/1988: a) comprovação de finalidade não lucrativa e aplicação dos excedentes financeiros em educação; b) assegurar a destinação do seu patrimônio a outra escola comunitária,

filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades. O fundamento legal para a referida renúncia fiscal é a Lei nº 9.249/1995.

Também, são consideráveis os valores decorrentes de imunidades tributárias em comercialização de livros técnicos e científicos, incentivando que os grupos educacionais elaborem e vendam os próprios materiais de apoio didático, bem como os comercializem com outras instituições.

Como se verifica nos dados de renúncias fiscais, há incentivos fiscais concedidos a instituições particulares de ensino sob diversas formas: incentivo a instituições de pesquisa; deduções de valores do imposto de renda de pessoa física, em virtude de pagamentos de mensalidades em instituições particulares; dilatação do prazo para pagamentos de tributos devidos por instituições privadas de ensino; redução de tributos em razão de concessão de bolsas de estudos, no âmbito do Prouni.

Considerando a importância do Prouni na expansão da educação superior privado-mercantil e, também, para este estudo, passa-se à análise mais detalhada desse Programa de acesso ao ensino superior na subseção seguinte.

4.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL POR MEIO DA RENÚNCIA FISCAL: O CASO DO PROUNI.

Na educação superior, em especial, as renúncias fiscais ocorrem por meio de isenção do imposto de renda de pessoas físicas que tenham efetuado gastos com dependentes ou alimentandos no exercício de referência, ou seja, há uma dedução da base de cálculo do imposto de renda em virtude de gastos com cursos de graduação e pós-graduação.

Outra forma de renúncia fiscal é a isenção de tributos de entidades de ensino superior privado, por meio do Programa Universidade para Todos – Prouni, objeto de análise nesta parte do texto.

O Prouni foi criado, em 2004, com a edição da Medida Provisória 213, posteriormente convertida na Lei 11.096/2005. O programa tem por finalidade permitir o acesso da população de baixa renda ao ensino superior. A operacionalização do programa ocorre por meio da concessão de bolsas de estudos em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições particulares de educação superior, oferecendo às que

aderirem ao Programa, em contrapartida, isenção de Imposto de Renda Pessoa Jurídica - IRPJ, de Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL, de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins e do Programa de Integração Social - PIS.

O candidato a uma bolsa no Prouni deve fazer o Exame Nacional de Ensino Médio - Enem, obter nota mínima de 450 pontos²³ e satisfazer uma das seguintes condições:

a) ter cursado o Ensino Médio completo em escola pública ou cursado o Ensino Médio completo em escola particular com bolsa integral, ou ainda ter cursado todo o Ensino Médio parcialmente em escola da rede pública e parcialmente em instituição particular, na condição de bolsista integral da respectiva instituição;

b) ser candidato portador de deficiência;

c) ser professor da rede pública de educação básica, em efetivo exercício, integrando o quadro permanente da instituição. Nesse último caso, o professor deve concorrer a vagas em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia, não sendo considerado como fator limitante o critério de renda.

As bolsas oferecidas no Programa são integrais, para os beneficiários que comprovem possuir renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio, ou parciais para os que possuem renda familiar *per capita* de até três salários mínimos. Além dessas regras, o beneficiário não pode ser portador de diploma de curso superior ou estar matriculado em instituição pública de ensino superior concomitantemente ao usufruto da bolsa ou ser financiado pelo FIES em curso ou instituição de ensino diferente daquela para a qual foi concedida a bolsa.

Os beneficiários que possuem bolsa parcial, desde 2005, têm prioridade na concessão de financiamento, por meio do Fies, de até 50% do montante não coberto pela bolsa do Prouni. Esse benefício foi ampliado, a partir da Lei nº 11.552/2007, com a possibilidade de financiamento de 100% do montante não alcançado pela bolsa do Prouni. Essas modificações, ocorridas a partir dessa lei, fizeram com que os programas Prouni e Fies apresentassem um caráter de complementaridade, principalmente com o objetivo, de acordo com o governo federal, de favorecer a permanência do estudante no ensino superior.

²³ Nota correspondente à média aritmética simples obtida pelo candidato na prova objetiva e na prova de redação do Enem.

Como se observa, o Prouni estabelece, por meio da Lei 11.096, de 13 de janeiro de 2005, isenção de determinados impostos federais a instituições de ensino superior que concedam bolsas de estudo integrais e parciais a alunos de baixa renda, matriculados em cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica. As empresas de ensino superior controladas pelos grupos Estácio Participações, Ânima e Ser Educacional, objetos de nossa análise, estão inseridas nesse Programa.

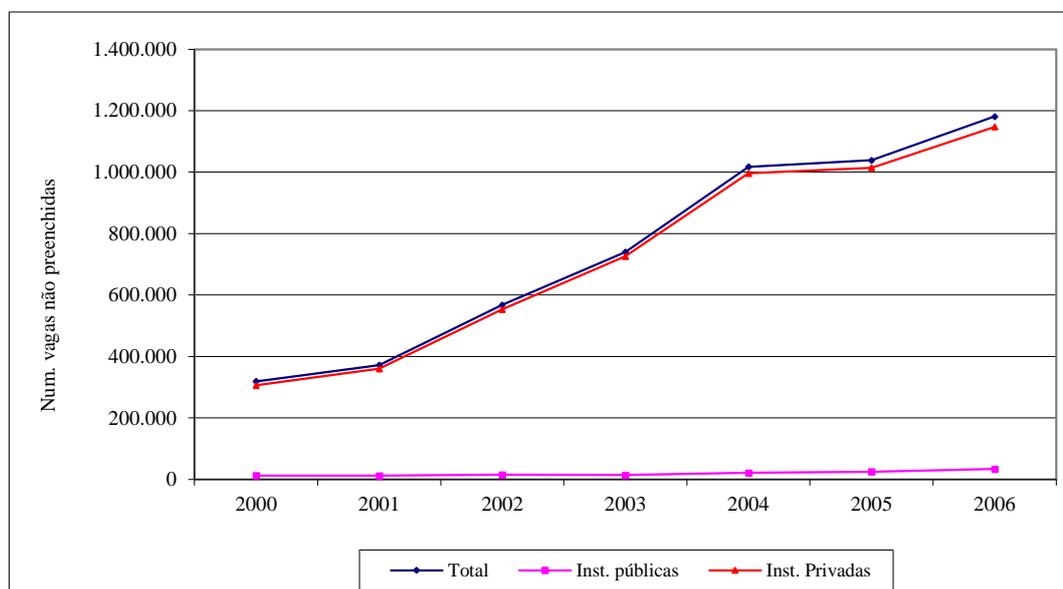
Segundo a Instrução Normativa 456, de 5 de outubro de 2004, da Secretaria da Receita Federal, uma instituição de ensino superior particular que tenha aderido ao Prouni fica isenta, total ou parcialmente, dos seguintes impostos, durante o período em que o termo de adesão estiver em vigor: Imposto de renda e contribuição social com relação à parcela do lucro líquido proporcional às receitas provenientes de cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica; Cofins e PIS referentes às receitas oriundas dos cursos de graduação tradicional e graduação tecnológica.

Conforme declarou o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (2012, *online*), em documento intitulado *Orientações do Fórum - Prouni e Fies*, o Prouni revelou-se um “dos maiores programas de inclusão social e contou com adesão de instituições de ensino superior de todo o país, estimuladas e incentivadas inclusive pelas associações e sindicatos que as representam”. Esse discurso da inclusão, para defender o programa, entretanto, não é o principal motivo de inserção das instituições particulares que, na verdade, visam à redução da carga tributária, com isenções de tributos, como se evidenciará em dados financeiros de formação de reservas de lucros em decorrência de renúncia fiscal do Prouni.

Além da isenção de alguns tributos relativos às instituições privado-mercantis de ensino superior, não se pode deixar de mencionar que o Prouni também teve outro aspecto de favorecimento a elas: o preenchimento de vagas não ociosas.

Ao se compararem as estatísticas relativas ao número de vagas oferecidas no ensino superior e o número de alunos inscritos por intermédio de diferentes processos seletivos, verifica-se que há elevada quantidade de vagas que não encontram ocupantes. Isso pode ser visto, notadamente, com relação às instituições privado-mercantis de ensino superior. A evolução desse número de vagas em excesso, nos anos de 2000 a 2006 (quando foram implementados o Prouni e o Fies), é apresentada no Gráfico 2, abaixo.

GRÁFICO 2 – Número de vagas não preenchidas após os processos seletivos, em instituições de nível superior, por tipo de instituição (2000-2006).



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Superior, anos 2000/2006 – INEP/MEC

Como se observa no gráfico, a discussão para implementação do Prouni ocorre no exercício financeiro de 2004, coincidentemente com os incrementos percentuais mais elevados no número de vagas ociosas, revelando assim, a importância do programa para as instituições privado-mercantis de ensino superior, seja para a redução de vagas ociosas, ou para a redução de tributos (por meio de isenções fiscais), tudo sob o discurso da ampliação do acesso ao ensino superior pelos mais pobres.

No funcionamento do Prouni, como se observa nos parágrafos seguintes, revela-se que a execução do Programa, em muito, é determinada pelas próprias instituições particulares de ensino.

O Prouni é operacionalizado pela Secretaria de Educação Superior, do Ministério da Educação (Sesu/MEC). Os procedimentos de adesão das IES, de inscrições dos candidatos e de renovação das bolsas são realizados no sistema Sisprouni. Esse sistema, operado pela Direção de Tecnologia da Informação (DTI), da Secretaria Executiva do MEC, exige das IES que aderem ao programa uma certificação eletrônica como forma de garantir o controle e a segurança do processo.

No período indicado em portaria do MEC, as IES aderem ao programa, com a condição de não estarem inscritas no Cadastro de Inadimplentes (Cadin), do governo federal. Após as adesões das IES, são abertas as inscrições aos candidatos, no sistema. Na inscrição,

o candidato deve indicar até sete cursos por IES²⁴ para os quais deseja concorrer, além de declarar possuir as condições para concorrer à bolsa de estudos, uma vez que o sistema controla automaticamente apenas a nota mínima obtida no Enem (a pontuação mínima exigida).

Além disso, na inscrição, o candidato declara a composição familiar e a renda bruta familiar, critérios que definem o tipo de bolsa a ser recebida (integral ou parcial). A classificação dos candidatos é realizada por meio da nota obtida no Enem. O sistema mostra, no momento da inscrição, a colocação do candidato por curso/IES pretendido, sendo possível alterar a relação de curso/IES até o final do período destinado às inscrições.

O calendário do Prouni, definido pela Sesu/MEC, prevê a ocorrência de três chamadas para os selecionados no Programa, de acordo com a sobra de vagas. Para cada chamada, os candidatos necessitam comprovar as informações prestadas nas inscrições ao coordenador do Prouni, ou seus representantes, em cada IES (ou seja, na própria IES beneficiária da isenção fiscal).

Como se observa, a comprovação das informações prestadas pelos candidatos é transferida às IES que participam do Prouni. O MEC disponibiliza uma lista de documentos a serem utilizados na comprovação dos critérios de elegibilidade para o Programa. A IES, em caso de dúvida em relação a alguma informação ou documento apresentado, poderá pedir outras informações complementares. Como se verifica, existem informações que são apenas autodeclaradas, uma vez que nem as IES e nem o MEC têm condições, nesse momento, de verificar a veracidade, como é o caso da proibição de um aluno bolsista do Prouni estar matriculado em instituição pública e gratuita (isto é, já ocupar vaga em instituição pública), ou já ser portador de diploma de ensino superior.

Cabe destacar que o controle por parte das IES, na comprovação das informações, quando se trabalha com critérios pouco objetivos; ou objetivos, mas de difícil comprovação, como é o caso da renda familiar do candidato que é declarada, não condiz com o desenvolvimento de uma política pública destinada a atender à educação superior, destacando-se, nesse sentido, os limites da atuação estatal no controle das instituições particulares de ensino superior. Além disso, deve-se mencionar que o Brasil possui altos

²⁴ O candidato que optar por sete indicações deverá, necessariamente, selecionar pelo menos duas bolsas suplementares de 25%.

índices de atividades econômicas informais, o que dificulta sobremaneira a comprovação das informações relativas à renda dos beneficiários do Prouni.

A cada semestre, deve ocorrer a manutenção das bolsas no sistema. Essas bolsas serão mantidas, caso o aluno tenha obtido aproveitamento de pelo menos 75% das disciplinas cursadas ou na ocorrência de outros eventos que não sejam rendimento acadêmico, como por exemplo, a conclusão do curso ou o fim do prazo de utilização da bolsa. Em caso de baixo aproveitamento, as bolsas serão encerradas. Considere-se que, de acordo com a legislação do Prouni, em relação aos bolsistas que não apresentam o desempenho mínimo definido pelo Programa, a IES tem a prerrogativa de proporcionar uma única chance de continuidade da bolsa.

Devido à adesão ao Prouni, os valores do imposto de renda e da contribuição social sobre o lucro líquido, não pagos em razão do incentivo fiscal concedido, são contabilizados no resultado do período, reduzindo as despesas dos referidos tributos. Para evitar a distribuição de dividendos com recursos oriundos das renúncias fiscais (que é proibido pela Receita Federal), o montante dos incentivos fiscais é destinado, após transitar pela conta de resultado (após apurado o resultado do exercício financeiro), para a conta contábil de reserva de incentivos fiscais no patrimônio líquido.

Essa reserva de lucro somente poderá ser utilizada para aumento de capital ou absorção de prejuízos. Ademais, tais valores não poderão ser distribuídos aos acionistas, mediante restituição ou redução do capital, por até cinco anos após a data em que ocorrer referida capitalização.

Como se observa da Tabela 15, as renúncias fiscais relativas ao Prouni abrangem os seguintes tributos: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ); contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) do trabalhador e/ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

TABELA 15 - Renúncias Fiscais por tributo – Prouni, 2006-2015, em R\$, milhões

ANO	IRPJ	Contr.PIS-PASEP	CSLL	Cofins	TOTAL
2006	82,6	254,8	35,0	96,2	468,5
2007	51,9	39,9	21,0	101,6	214,4
2008	165,3	49,5	85,5	224,2	524,4
2009	228,7	73,4	132,0	337,3	771,4
2010	276,9	82,8	173,7	380,4	913,6
2011	301,1	52,1	107,7	239,0	700,0
2012	355,7	77,3	164,3	356,7	953,9
2013	386,8	71,0	133,7	327,6	919,1
2014	240,9	67,5	72,0	311,4	691,9
2015	417,2	84,6	132,1	390,6	1.024,5

Fonte: Demonstrativos de gastos tributários – SRFB (2006-2015).

Observações: a) * Prouca (Programa um computador por aluno)

b) Valores em R\$ (milhões), atualizados pelo IPCA/IBGE a preços de jan/2016.

Extraí-se da Tabela 15 que, nos exercícios financeiros de 2006 a 2015, houve uma significativa renúncia fiscal envolvendo recursos destinados à Seguridade Social (renúncia fiscal da Cofins e da CSLL), fato que se revela contraditório, tendo em vista que o governo federal alega a existência de constantes *déficits* na Seguridade Social, sobretudo na Previdência Social, entretanto, renuncia à arrecadação anual de valores, em muitos casos, superiores a R\$350.000.000,00 (trezentos e cinquenta milhões de reais).

Nesse sentido, a renúncia fiscal, em favor de entidades privado-mercantis de ensino superior, de recursos que seriam destinados à Seguridade Social (que atende áreas sociais relevantes como a Saúde, a Assistência e a Previdência Social) não favorece a população mais carente (aquela que mais necessita de recursos nas áreas que compõem a Seguridade, por meio de atendimento estatal, e que, em sua maioria, ainda não está inserida no ensino superior).

Também a renúncia fiscal de valores referentes à Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a renúncia fiscal da Contribuição para o PIS/PASEP retiram, do potencial

de arrecadação de tributos, recursos que integrariam o fundo público e que poderiam ser aplicados no atendimento, por parte do Estado, de políticas sociais em favor do trabalhador (no caso do CSLL e do PIS) e do servidor público (no caso do PASEP).

Considerando os significativos valores de recursos de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, relativos ao Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, cabe mencionar que essa forma de renúncia afeta o ensino público, tendo em vista que, com base no art. 212, da Constituição Federal, de 1988, a União deve aplicar anualmente pelo menos 18% (dezoito por cento) dos recursos oriundos da arrecadação de impostos.

Ao conceder renúncia do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica, a União deixa de arrecadar valores sobre os quais incidiria um percentual de 18% destinado ao ensino público. Tendo em vista a atuação prioritária da União no atendimento ao ensino superior, implica dizer que parte significativa de recursos oriundos de arrecadação de impostos deixa de ser aplicada no ensino superior público.

Destaca-se que, em uma análise preliminar das fontes de renúncias, há uma concentração de valores nas renúncias de tributos voltados para o atendimento às políticas da área social, como as contribuições para o Programa de Integração Social do trabalhador (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e da Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins).

Os valores da contribuição do PIS destinam-se à concessão de abonos aos trabalhadores da iniciativa privada com baixa renda anual (que receberam até dois salários mínimos mensais, em média), além de possibilitar capacitação destes trabalhadores. No mesmo sentido, os valores das contribuições do Pasep destinam-se à concessão de abonos aos servidores públicos de baixa renda anual.

Os valores da CSLL destinam-se à concessão de aposentadorias especiais a categorias de trabalhadores submetidos a condições de trabalho prejudiciais à saúde.

A política de financiamento da educação superior por meio de renúncia fiscal em benefício de instituições privado-mercantis é defendida com base no argumento de que, com a expansão do número de vagas nas instituições particulares, por meio da concessão de bolsas a estudantes, ocorre uma ampliação no acesso ao ensino superior, gerando oportunidades aos jovens oriundos de famílias de menor poder aquisitivo.

Embora não se possa desconsiderar que exista uma ampliação no número de vagas com essa forma de financiamento da educação superior, não se pode ignorar que a concessão de renúncia fiscal por meio do Prouni é realizada com base em tributos cuja receita de arrecadação atenderia a áreas sociais como saúde, assistência e previdência social; como as renúncias de contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) do trabalhador e/ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que são vinculadas às demandas da seguridade social, evidencia-se uma efetiva contradição com os argumentos do próprio governo federal de que a Seguridade Social (em especial a previdência social) apresenta *déficits* de arrecadação.

Cabe destacar que a questão do *déficit* da previdência social, tão alardeada na mídia e apontada em muitos discursos do governo federal como um entrave ao controle das contas públicas e ao equilíbrio orçamentário, não é questão pacificada.

A Frente Parlamentar Mista em defesa da Previdência Social, em conjunto com diversas associações, sindicatos e entidades nacionais, estaduais, municipais e distritais, dentre as quais a Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Anfip), que desenvolveu a iniciativa, em documento de maio de 2016, intitulado “*Desmistificando o déficit da previdência*” (ANFIP; FRENTE..., 2016), destacam alguns elementos que contrariam o discurso do *déficit* da previdência social.

No referido documento (ANFIP; FRENTE..., 2016, p. 3-4), ressalta-se que “a necessidade de financiamento da previdência social é coberta com recursos oriundos de contribuições sociais que foram criadas para financiar a Seguridade Social” e que

a informação do governo e da mídia de massa é manipulada, ao passo que omitem que as receitas da Seguridade Social possuem outras fontes de financiamento, como os recursos arrecadados com a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS e a Contribuição Social sobre o Lucro – CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido. Esse erro tem gerado enorme prejuízo aos direitos sociais. Os defensores do déficit afirmam que “o rombo da previdência atingiu R\$ 85,8 bilhões em 2015”. Porém, esquecem, propositalmente, de considerar todas as receitas da seguridade social e de excluir as renúncias, isenções e desonerações fiscais, valores indevidamente extraídos do caixa da Seguridade Social para ser utilizado em outras atividades do governo.

Ainda de acordo com o documento (ANFIP; FRENTE..., 2016, p. 4), afirma-se que os governos demonstram cálculo de déficit da previdência “porque consideram apenas parte das contribuições sociais (somente a arrecadação previdenciária direta urbana e rural,

excluindo outras importantes fontes como COFINS, CSLL, PIS-PASEP, entre outras) e ignora as renúncias fiscais. Além disso, o governo não aborda “os valores desviados pelo mecanismo da Desvinculação das Receitas da União - D.R.U., em CSLL - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido recursos do Orçamento da Seguridade Social para outros fins de interesse do Estado”, os quais retiram “da Seguridade Social R\$230,5 bilhões, de 2010 a 2014, conforme dados da Secretaria do Tesouro Nacional-STN”. Para as entidades associativas,

o verdadeiro cálculo, que detalhadamente considera todas as receitas e despesas do Sistema de Seguridade Social (formado pela Saúde, Assistência e Previdência Social) aponta que no ano de 2014, por exemplo, o superavit atingiu mais de R\$ 53 bilhões! O malfadado déficit da Previdência Social nada mais é do que um mito, criado para esconder a responsabilidade do Estado por suas incessantes políticas de renúncias fiscais, desonerações e desvinculações de receitas, além de sua ineficiência na cobrança de dívidas ativas (ANFIP; FRENTE..., 2016, p. 5).

As entidades associativas (ANFIP; FRENTE... 2016, p. 5) acrescentam ainda que as diversas renúncias, desonerações e desvinculações de receitas da Seguridade Social constituem “‘cestas de bondades’ ao empresariado e à política estatal, e comprometem o financiamento dos benefícios da Seguridade Social, que normalmente são as vítimas das reformas previdenciárias”.

No caso das renúncias fiscais decorrentes do Prouni, também há renúncias de receitas da previdência social, corroborando os argumentos de que se trata de uma forma de financiamento que favorece a iniciativa privada (as instituições privado-mercantis de ensino superior), com uma redução significativa da carga tributária, inclusive com isenções de contribuições que seriam destinadas à previdência social, mas também com o preenchimento de vagas ociosas nos cursos superiores dessas instituições particulares.

Em decorrência da renúncia do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), também ocorre redução no montante de recursos vinculados constitucionalmente à educação pública, em razão da ausência de arrecadação do IRPJ, gerando perdas no volume de recursos destinados às instituições públicas de ensino superior, o que revela uma preferência do governo federal pela privatização, pelo favorecimento da iniciativa privada.

4.3.1 Os incentivos do Prouni ao Grupo Estácio Participações

Como destaca o grupo Estácio Participações S/A, em suas demonstrações financeiras de 2015, as empresas controladas pelo grupo que aderiram ao Prouni gozam de isenção, pelo período de vigência do termo de adesão ao Programa, com relação aos seguintes tributos federais: IRPJ, CSLL, Cofins e Pis/Pasep.

Os valores das isenções acima mencionadas são originalmente calculados sobre o valor da receita auferida em decorrência da realização de atividades de ensino superior, provenientes de cursos de graduação e cursos sequenciais de formação específica.

O grupo Estácio também destaca, em suas demonstrações, que, em decorrência da alteração da forma jurídica para sociedade empresária (ocorrida em 2007), houve as seguintes consequências: término da imunidade tributária no âmbito do Imposto sobre Serviços (ISS); perda da isenção de 100% da cota patronal do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), arcando com o ônus da referida contribuição em bases escalonadas, como previsto na legislação do Prouni, com percentuais de 20%, em 2007, 40%, em 2008, até 100%, no 5º ano seguinte à transformação; ou seja, em 2012, a Estácio passou a arcar com 100% da cota patronal do INSS (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015).

Cabe ressaltar, por oportuno, que a transição da Universidade Estácio de Sá, de entidade filantrópica para entidade lucrativa, não foi precedida de uma prestação de contas efetiva acerca da referida alteração; ou seja, informações fornecidas pelo próprio grupo educacional revelam aspectos dessa ausência de prestação de contas e de pagamento de todos os tributos devidos em face do processo de alteração da natureza jurídica, como se extrai do excerto abaixo, publicado nas demonstrações financeiras de 2015.

Em 2011, foram lavrados 02 **Autos de Infração** pela Secretaria da Receita Federal, tendo por objetos supostos **débitos de contribuições previdenciárias, relativos ao período de janeiro de 2006 a janeiro de 2007 e descumprimento de obrigações acessórias**. As respectivas impugnações foram apresentadas perante a Delegacia Especial da Secretaria da Receita Federal do Brasil de Maiores Contribuintes no Rio de Janeiro - DEMAC/RJO. Em agosto de 2012, foi proferida decisão de 1ª instância administrativa que deu provimento parcial às impugnações da Companhia, para reconhecer a decadência e excluir dos lançamentos o período de janeiro a julho de 2006, tendo sido mantidos os demais argumentos da fiscalização. Foram interpostos recursos administrativos, os quais se encontram pendentes de julgamento perante o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais. **O valor total envolvido, sem considerar os efeitos da decadência, é de R\$ 216.115** [valor em milhares de reais] (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015, p. 55, sem grifos no original).

Acerca da referida informação, cabe destacar que o valor expresso nas demonstrações financeiras é estabelecido em milhares de reais (exceto quando, expressamente, descrito de outra forma). Assim, os referidos autos de infração lavrados pela Receita Federal totalizam, sem os valores prescritos, um valor histórico de aproximadamente 216 milhões de reais, correspondente a débitos de contribuições previdenciárias, relativos ao período de agosto de 2006 a janeiro de 2007 (tendo em vista a decadência dos lançamentos relativos ao período de janeiro a julho de 2006).

Esses valores devidos pelo grupo Estácio revelam que a transformação da forma jurídica para sociedade empresária não foi precedida de pagamentos de todos os tributos devidos. Outras ações interpostas pelo grupo Estácio e pela União reforçam essa ausência de comprovação de pagamento dos tributos devidos, como se observa nos excertos abaixo, também extraídos das demonstrações financeiras de 2015, elaboradas pelo referido grupo.

Em 2009, foi interposta Ação Ordinária distribuída pela SESES, em face da União Federal/Fazenda Nacional, através (*sic*) da qual pleiteia autorização para recolher as contribuições previdenciárias, de acordo com a gradação prevista no artigo 13 da Lei 11.096/05 ("Lei do PROUNI"), tendo essa gradação início a partir do 1º mês de realização da assembleia geral que autorizou a transformação da sua natureza jurídica para sociedade com fins lucrativos, ocorrida em fevereiro de 2007, resultando, por conseguinte, na seguinte gradação para recolhimento das contribuições previdenciárias pela SESES: 20% em 2007; 40% em 2008; 60% em 2009; 80% em 2010 e 100% em 2011, em detrimento do entendimento da fiscalização do INSS, a qual defende que a contagem do prazo de cinco anos para a aplicação da gradação dos percentuais previstos no referido artigo 13 da Lei do PROUNI teria o seu início com a publicação da referida Lei, o que ocorreu em 2005. Em 7 de agosto de 2012 o TRF julgou favoravelmente a apelação da Companhia. Sendo assim, de acordo com a referida decisão, o início da fruição se dá a partir da data da Assembleia de Acionistas que alterou a natureza jurídica da SESES e não a data da publicação da Lei do PROUNI. Atualmente, o processo aguarda julgamento do recurso interposto pela Fazenda Nacional. A classificação de risco de perda atribuída pelos consultores externos é de possível e o **valor estimado da demanda é de R\$ 14.533** [valores em milhares de reais] (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015, p. 55-56, sem grifos no original).

Em razão da divergência de entendimento acerca do previsto no artigo 13 da Lei 11.096/05 ("Lei do PROUNI"), [...], foram distribuídas Execuções Fiscais pela Fazenda Nacional visando à cobrança judicial de débitos referentes a alegadas **diferenças de recolhimentos de contribuições previdenciárias**. Foram apresentados os respectivos embargos a essas execuções, os quais se encontram pendentes de julgamento. **O valor total envolvido é de R\$ 97.267** [valores em milhares de reais]. De acordo com a opinião dos nossos assessores jurídicos externos, a possibilidade de perda nesses processos é possível. (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES, 2015, p. 56, sem grifos no original).

Considerando apenas essas três ações judiciais em debate, apontadas pelo próprio grupo educacional em suas demonstrações financeiras, os valores discutidos ultrapassam o

montante de R\$ 327 milhões, apontando que o referido grupo tem dívidas a pagar ao Estado, em decorrência da transformação em entidade com fins lucrativos e da ausência de pagamento de tributos.

As ações tributárias, no âmbito do Poder Judiciário, corroboram os argumentos apresentados por Almeida (2014), de que o Prouni trouxe privilégios e benefícios significativos ao grupo Estácio. O autor afirma que a adesão da Universidade Estácio de Sá (integrante do grupo Estácio) ao Prouni foi um caso emblemático:

Na época, ela [a Estácio] era a maior privada do País, com mais de 100 mil alunos, e mudou seu estatuto de filantrópica para entidade com fins lucrativos. Com isso, obteve uma série de privilégios e benefícios: isenção de impostos, redução da concessão de bolsas de estudo gratuitas, não precisou pagar de forma retroativa alguns tributos devidos, além de ter alargado o tempo para pagar a cota patronal do INSS. (ALMEIDA, 2014, *online*).

Além dessas dívidas tributárias não efetivamente pagas e sujeitas a demandas judiciais, em relação aos incentivos fiscais decorrentes do Prouni, registrados em demonstrativos financeiros do grupo Estácio Participações, no período de 2007 a 2015, observa-se que envolvem significativos valores financeiros.

Para fins de demonstrar a quantificação dos valores decorrentes de benefícios fiscais do Prouni em favor do grupo Estácio, foi elaborada a Tabela 16, apresentada a seguir. A Tabela apresenta três colunas: uma, com o ano respectivo; outra, com os valores de benefícios fiscais do Prouni (em R\$, milhões, atualizados a preços de janeiro de 2016, pelo IPCA/IBGE); e a variação percentual dos benefícios em relação ao ano anterior.

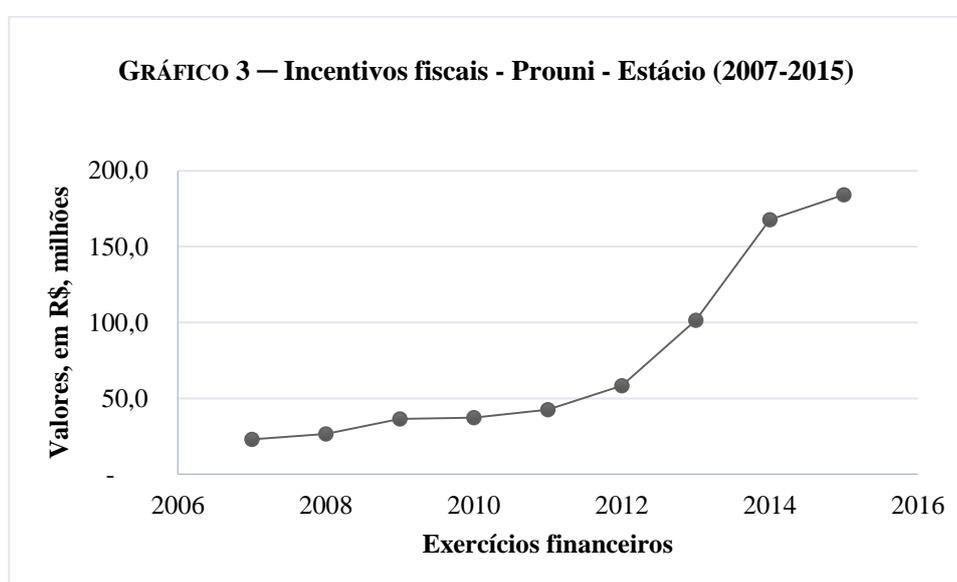
TABELA 16 – Benefícios fiscais do Prouni – Estácio (2007-2015), em R\$, milhões

Ano	Benefício fiscal – Prouni	Varição (%)
2007	23,0	-
2008	26,5	15,4
2009	36,6	37,8
2010	37,3	1,9
2011	42,5	14,0
2012	58,4	37,4
2013	101,5	73,9
2014	167,8	65,3
2015	184,2	9,74

Fonte: Demonstrações Financeiras – Estácio (2007-2015).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

Os valores de renúncias fiscais do Prouni foram crescentes, no período em análise, com significativos percentuais de expansão, após 2010. Para fins de maior visualização do aumento dos benefícios fiscais do Prouni, no interstício temporal indicado, foi elaborado o Gráfico 2, que expressa o crescimento dos valores de tributos renunciados pelo governo federal em favor do grupo Estácio Participações, no âmbito do Prouni. Como já descrito, os valores estão expressos em milhões de reais, atualizados pelo IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016.



Fonte: Demonstrações financeiras (Estácio Participações, 2007-2015)

Esses dados relativos ao Prouni, individualmente considerados, não apontam a real importância para a expansão e o crescimento do grupo educacional Estácio. Entretanto, as renúncias fiscais relativas ao Prouni contribuem para o crescimento do lucro líquido da empresa educacional, com redução da carga tributária, e, em consequência, para o aumento do patrimônio líquido do grupo educacional. Para correlacionar os dados do Prouni com o lucro líquido e com a evolução patrimonial do grupo Estácio Participações S.A., elaborou-se a Tabela 17, a seguir.

Tabela 17 - Prouni e dados financeiros - Estácio (2008-2015), em R\$, milhões

ANO	PROUNI (A)	RECEITA LÍQUIDA (B)	LUCRO LÍQUIDO (C)	PATRIMÔNIO LÍQUIDO (D)	% (A/B)	% (A/C)	% (A/D)
2008	26,5	1.577,4	58,8	717,7	1,7	45,1	3,7
2009	36,6	1.548,1	97,3	695,8	2,4	37,6	5,3
2010	37,3	1.484,6	117,9	856,1	2,5	31,6	4,4
2011	42,5	1.573,4	96,2	848,0	2,7	44,2	5,0
2012	58,4	1.798,0	142,6	919,0	3,2	41,0	6,4
2013	101,5	2.118,5	299,5	1.857,4	4,8	33,9	5,5
2014	167,8	2.767,4	490,0	2.754,3	6,1	34,2	6,1
2015	184,2	3.103,2	544,6	2.829,9	5,9	33,8	6,5

Fonte: Demonstrações Financeiras – Estácio (2008-2015).

Observações: a) Valores a preços de Jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE;

Como se observa na Tabela 17, embora pareça não representar grandes percentuais em relação à receita líquida e ao patrimônio líquido do grupo Estácio, o Prouni tem importância relevante no lucro líquido, com percentuais em torno de 40%. Esses valores, de fato, impactam no cálculo do lucro líquido do grupo educacional, pois, com as renúncias fiscais, há redução da carga tributária e, conseqüentemente, aumento do lucro líquido apurado nos demonstrativos contábeis. Não se pode descartar, também, a importância das renúncias fiscais do Prouni para o aumento do patrimônio líquido, com a constituição de reservas de lucros.

Como destaca Almeida (2014, *online*), ao ser retirada a carga de impostos, o Prouni contribui para o lucro das universidades (no caso em apreço, para o aumento dos lucros do grupo educacional no qual as universidades, os centros universitários e as faculdades estão inseridos); ou seja, “é como se uma empresa que vende um produto não precisasse pagar o governo ou se do salário bruto do trabalhador não precisasse extrair o imposto de renda” nem outros valores como a contribuição social para o INSS (Cofins).

Os aumentos nos lucros, decorrentes das renúncias fiscais do Prouni, contribuem para uma maior lucratividade dos acionistas-proprietários, e, em consequência, para a acumulação financeira destes investidores.

Nos demonstrativos financeiros do grupo Estácio, não se evidencia o total de bolsas de estudos do Prouni, concedidas em função das renúncias fiscais, ou seja, não há uma efetiva correspondência entre os valores de tributos renunciados e o número de alunos atendidos por meio de bolsas de estudo. A mesma dificuldade de obtenção de total de bolsas concedidas, nos demonstrativos financeiros, verifica-se em relação aos grupos Ser Educacional e GAEC Educação (Ânima).

4.3.2 Os incentivos do Prouni ao grupo Ser Educacional.

O grupo Ser Educacional também é beneficiário de incentivos fiscais por meio do Prouni. A própria companhia admite a relevância dos programas federais de acesso ao ensino superior para as suas atividades, conforme dados constantes de suas demonstrações contábeis, em especial as demonstrações financeiras padronizadas, com apuração na demonstração de resultados (DRE), relativas aos exercícios financeiros de 2010 a 2015, cuja análise dos incentivos do Prouni será desenvolvida neste tópico.

Para dimensionar a importância dos incentivos fiscais relativos ao Prouni para o grupo Ser Educacional, elaborou-se a Tabela 18, com os dados consolidados de incentivos fiscais, de reserva de incentivos fiscais e de integralização de capital oriunda dessa reserva de lucros, com base nas demonstrações de apuração de resultado da companhia.

Diferentemente do grupo Estácio, o Ser Educacional aponta o valor decorrente de incentivos fiscais e, também, os valores registrados em reserva correspondente aos incentivos fiscais. Também nos demonstrativos relativos ao exercício financeiro de 2013, houve indicação de valores de reservas de incentivos fiscais integralizados ao capital social. Estas informações constam da Tabela 18, a seguir.

Tabela 18 – Prouni (incentivo fiscal, reservas e integralização de capital) – Ser Educacional 2010-2015, valores em R\$, milhões

Ano	Incentivo fiscal Prouni	Reserva de incentivos fiscais	Integralização no capital social
2010	19,4	17,5	-
2011	16,0	10,1	-
2012	28,7	14,8	-
2013	50,8	52,6	75,5
2014	74,9	27,3	-
2015	60,1	6,7	-

Fonte: Demonstrações Financeiras – Ser Educacional (2010-2015).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

b) (-) sem dado numérico.

Considerando-se somente os dados de incentivos fiscais do Prouni, no período de 2010-2015, sem a análise das receitas financeiras oriundas da constituição de reserva de incentivos fiscais, observa-se que o grupo Ser Educacional teve um acréscimo em seu capital social de mais de 75,5 (setenta e cinco e meio) milhões de reais (decorrente do valor de 61,65 milhões de reais, corrigidos a preços de janeiro de 2016, pela média do IPCA), em decorrência da conversão das reservas de lucros resultantes desses incentivos em integralização de capital social, no exercício financeiro de 2013. Ressalte-se que a integralização de capital social, ocorrida em 2013 (conforme Tabela 18), deriva da constituição de reservas de incentivos fiscais, no período de 2010 a 2013.

Trata-se de valores oriundos de incentivos governamentais que podem, dentre outras destinações, ser utilizados no amplo processo de expansão do grupo que, sobretudo a partir de 2013, foi fortemente acentuado com a aquisição de instituições de ensino como a Universidade da Amazônia (Unama) e das Faculdades Integradas do Tapajós (FIT), ambas localizadas no Estado do Pará.

O processo de aquisição dessas unidades começou em 23 de dezembro de 2013, quando o grupo Ser Educacional celebrou memorando de entendimentos com o propósito de negociar, com exclusividade, a aquisição das quotas representativas do capital social da União de Ensino Superior do Pará (Unespa), mantenedora da Unama, com sede em Belém (PA), e do Instituto Santareno de Ensino Superior - Ises ("Sociedades"), mantenedor da FIT - Faculdades Integradas do Tapajós, com sede em Santarém (PA). O valor total da aquisição das quotas foi de aproximadamente R\$ 151,2 milhões, segundo informações do próprio grupo educacional (SER EDUCACIONAL, 2014).

Como se observa, o processo de aquisição iniciou-se em 2013, mesmo ano em que houve aumento de integralização do capital social, com aporte em reserva de lucros oriunda de incentivos fiscais do Prouni, conforme demonstrado na Tabela 18.

Continuando o processo de aquisição, em 2 de julho de 2014, o grupo Ser Educacional, por meio de sua subsidiária Instituto Campinense de Ensino Superior Ltda. (ICES), efetuou um adiantamento para investimento no montante de R\$ 24 milhões referente à aquisição da totalidade do capital social das sociedades União de Ensino Superior do Pará (Unespa), mantenedora da Unama, e Instituto Santareno de Educação Superior (Ises), mantenedor das Faculdades Integradas do Tapajós (FIT), bem como os direitos associados à Associação de Educação Superior do Médio Amazonas (Aesma) e na Fundação Instituto para Desenvolvimento da Amazônia (Fidesa). (SER EDUCACIONAL, 2014).

O processo de aquisição foi concluído, em 24 de outubro de 2014, com a assinatura do termo de encerramento da transação. A partir de 28 de outubro de 2014, o grupo Ser Educacional assumiu a gestão das empresas e dos direitos de associado adquiridos (SER EDUCACIONAL, 2014).

Por certo, os incentivos fiscais de redução de isenção de tributos, decorrentes do Prouni que, além de redução da carga tributária, podem ser integralizados ao capital social do grupo Ser Educacional, têm grande importância neste processo de expansão, por meio de aquisições de universidades e faculdades já em atuação, como a Unama e a FIT. Além disso, o fato de as instituições em processo de aquisição serem contempladas com o Prouni é elemento motivador do procedimento de compra intentado pelo grupo Ser Educacional.

Todos esses dados do Prouni (isenção de tributos, formação de reservas de lucros, com conseqüente integralização de capital social) contribuem para o entendimento do processo de expansão do setor privado, em especial o de aquisições e fusões de instituições educacionais, pois permitem redução da carga tributária (dos tributos mais onerosos, por exemplo, imposto de renda de pessoa jurídica e contribuição social sobre o lucro líquido) e ainda contribuem para o aumento de capital do grupo educacional, com a utilização dos valores de renúncia fiscal na integralização e no aumento de capital social, como se evidencia nas demonstrações de mutação patrimonial e de apuração do resultado do exercício financeiro de 2013, do grupo Ser Educacional, publicadas em março de 2014 (SER EDUCACIONAL, 2014).

Para demonstrar a importância dos incentivos do Prouni na apuração do lucro líquido e no crescimento do patrimônio líquido do grupo Ser Educacional, no período de 2010 a 2015, elaborou-se a Tabela 19.

Tabela 19 - Prouni e dados financeiros – Ser Educacional (2010-2015), em R\$, milhões

Ano	Prouni (A)	Receita Líquida (B)	Lucro Líquido (C)	Patrimônio Líquido (D)	% (A/B)	% (A/C)	% (A/D)
2010	19,4	193,58	48,94	158,69	10,02	39,64	12,23
2011	16,0	238,54	41,01	183,19	6,71	39,01	8,73
2012	28,7	346,71	78,64	236,45	9,66	37,95	9,78
2013	50,8	525,75	133,86	519,54	8,28	36,50	12,14
2014	74,9	811,56	246,65	721,30	9,23	30,37	10,18
2015	60,1	1.089,96	181,71	799,42	5,51	33,07	7,52

Fonte: Demonstrações Financeiras – Ser Educacional (2010-2015).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

A Tabela 19 apresenta dados do Prouni, da receita líquida, do lucro líquido e do patrimônio líquido, no período de 2010 a 2015. Os valores estão expressos em milhões de reais, a preço de janeiro de 2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE. Também, apresentam-se, na Tabela 19, colunas com comparativos entre os valores do Prouni e os valores de receita líquida, lucro líquido e patrimônio líquido.

Como se observa na Tabela 19, embora os percentuais do Prouni em relação à receita líquida e ao patrimônio líquido do grupo Ser Educacional sejam variados, o referido programa tem importância relevante na apuração do lucro líquido, representando percentuais entre 37,95% (em 2012) e 36,50% (em 2013).

O aumento no lucro líquido em decorrência do Prouni se reflete, também, no aumento do patrimônio líquido, tendo em vista que as parcelas de isenções do Prouni podem compor reservas de capital (reservas de incentivos fiscais) e serem integralizadas ao capital social, como evidenciado, anteriormente, na Tabela 18.

Apenas para destacar a evolução patrimonial do grupo Ser Educacional, no período em análise, elaborou-se a Tabela 20, abaixo, com dados do patrimônio líquido, constantes do Balanço Patrimonial da “Companhia” (corrigidos a preços de jan/2016, pela média do IPCA/IBGE).

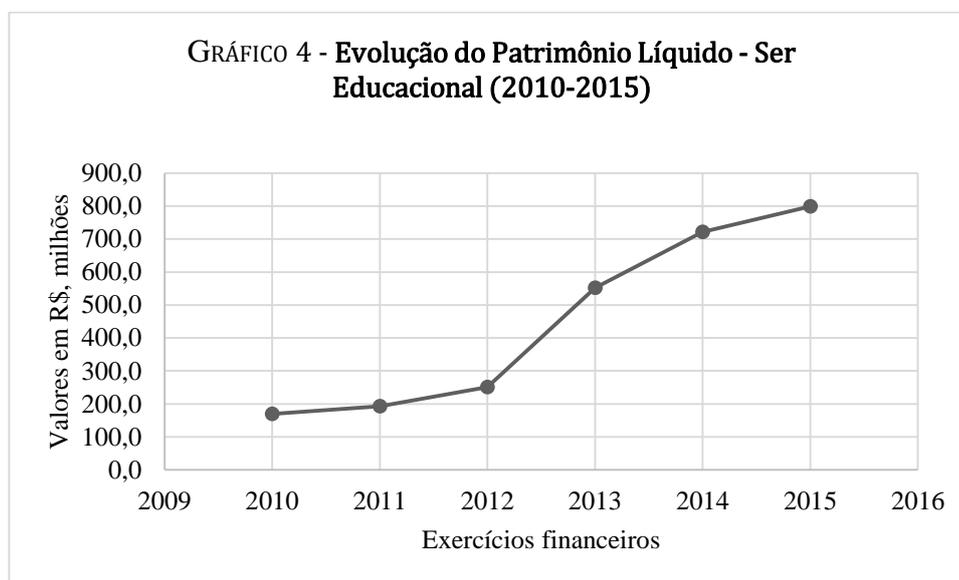
Tabela 20 – Evolução do Patrimônio Líquido – Ser Educacional, 2010-2015, em R\$ (milhões)

Ano	Patrimônio Líquido
2010	158,69
2011	183,19
2012	236,45
2013	519,54
2014	721,3
2015	799,4
Variação (%) 2010-2015	403,75

Fonte: Ser Educacional - Fundamentos e Planilhas (2016c).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE.

Os números referentes ao crescimento do patrimônio líquido, *per si*, apontam o exponencial crescimento financeiro do grupo Ser Educacional, no período de 2010 a 2015, com maior incremento no período de 2012 a 2014, que coincide com a sua inserção no mercado de ações (em 2012) e aquisições relevantes, como a Unama (em 2014). Esses dados podem ser mais bem visualizados no Gráfico 4, a seguir.



Fonte: Ser Educacional - Fundamentos e Planilhas (2016c).

Os dados evidenciam que o patrimônio líquido do grupo Ser Educacional foi ampliado em 403,75%, apenas no período de 2010 a 2015, demonstrando que a abertura do

capital dessa empresa ao mercado de ações, aliada aos incentivos fiscais do governo federal, tem possibilitado o aumento de seu capital, a compra de outras instituições e, com isso, a sua transformação num grande conglomerado ou empresa *holding*.

4.3.3. Os incentivos do Prouni ao Grupo Ânima (GAEC Educação)

O grupo Ânima (GAEC Educação S.A.) é um dos grupos que abriram o capital no mercado de ações mais recentemente, pois o ingresso na bolsa de valores ocorreu em 2013. Embora seja um grupo educacional de menor porte, dentre os que abriram seu capital ao mercado de ações, também há incentivos do Prouni, em valores significativos, em favor do referido grupo.

Para avaliar a dimensão dos incentivos do Prouni ao grupo Ânima, no período de 2010 a 2015, elaborou-se a Tabela 21, abaixo, apresentada em três colunas, com os anos, os valores de benefício fiscal do Prouni, em milhões de reais, atualizados a preços de janeiro de 2016, pelo IPCA/IBGE, e a variação percentual ano a ano e no período.

**Tabela 21 – Benefícios fiscais do Prouni – Ânima (2010-2015),
em R\$, milhões**

Ano	Benefício fiscal – Prouni	Variação (%)
2010	2,4	-
2011	11,4	378,0
2012	17,0	49,8
2013	32,4	90,4
2014	57,2	76,5
2015	61,8	8,1

Fonte: Demonstrações Financeiras – GAEC Educação (2010-2015).

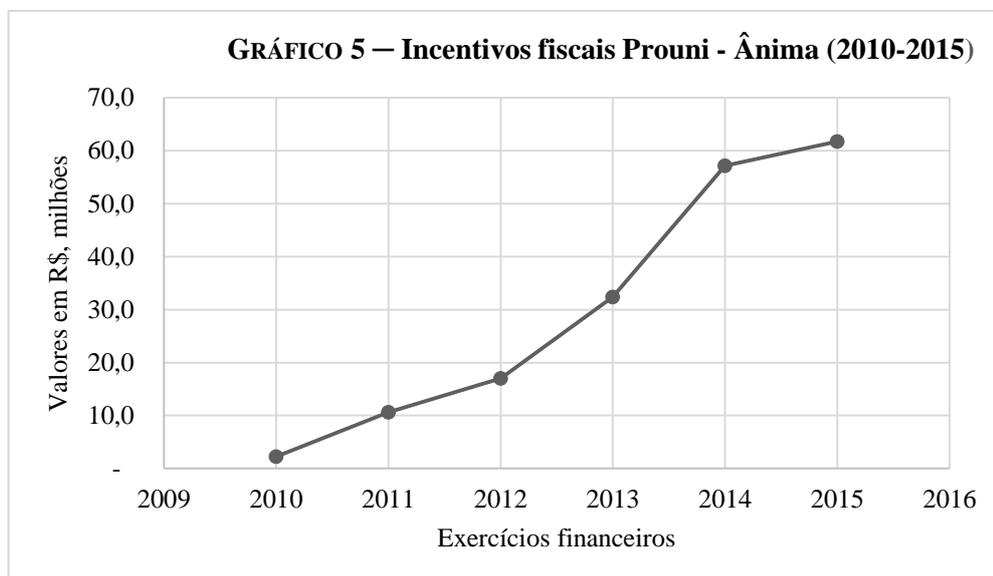
Observações: a) Valores a preços de Jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE;

b) (-) sem valor numérico

A Tabela 21 aponta que houve um crescimento significativo nos benefícios fiscais, decorrentes do Prouni, concedidos ao grupo Ânima, no período de 2010 a 2015, partindo de R\$ 2,4 milhões de reais, em 2010, e atingindo R\$ 61,8 milhões, em 2015, o que representa uma variação percentual de aproximadamente 2.475% (dois mil, quatrocentos e setenta e cinco por cento).

O Gráfico 5 revela visualmente esse crescimento e, também, demonstra que o maior aumento percentual ocorre entre os exercícios financeiros de 2012 e 2014, período que

coincide com o ingresso do grupo no mercado de ações e, ademais, em que houve a aquisição, por parte do grupo, da Universidade São Judas Tadeu.



Fonte: Demonstrações Financeiras – GAEC EDUCAÇÃO - Ânima (2010-2015).

Com vistas a dimensionar a importância dos valores de renúncias fiscais do Prouni, em relação ao lucro operacional (apenas da graduação) e ao patrimônio líquido do grupo Ânima, elaborou-se a Tabela 22, que apresenta as seguintes colunas: anos, lucro operacional da graduação, Patrimônio Líquido, relação entre os valores do Prouni e o lucro operacional, e relação entre o Prouni e o Patrimônio Líquido. Os dados incluem apenas o período de 2012 a 2015, tendo em vista as informações disponibilizadas pelo referido grupo educacional em suas demonstrações financeiras, acerca das isenções do Prouni. Os valores foram atualizados a preços de jan/2016, pelo IPCA/IBGE.

Tabela 22: Prouni e dados financeiros – Ânima (2012-2015), em R\$, milhões

Ano	Prouni (A)	Lucro Líquido (B)	Patrimônio Líquido (C)	% (A/B)	% (A/C)
2012	17,0	30,55	23,9	35,6	71,1
2013	32,4	47,00	583,8	68,9	5,5
2014	57,2	189,81	686,4	30,1	8,3
2015	61,8	67,78	703,2	91,2	8,8

Fonte: Demonstrações Financeiras Padronizadas (GAEC, 2012-2015)

Comparando-se os dados do Prouni, em relação ao lucro líquido (relativo à graduação) do grupo Ânima, observa-se que os incentivos fiscais decorrentes do Prouni

apresentam percentuais entre 35,6%, em 2012, e 91,2%, em 2015, em relação ao lucro líquido do grupo educacional.

Como se observa dos dados apresentados em relação aos três grupos educacionais em estudo, nos períodos correspondentes às demonstrações financeiras, verifica-se que os incentivos fiscais do Prouni têm importância significativa na apuração do lucro líquido e, conseqüentemente, no aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais.

Também se evidencia que os maiores aumentos percentuais dos incentivos do Prouni em relação ao lucro líquido dos grupos em análise coincidem com importantes aquisições de universidades, em especial em relação aos grupos Ser Educacional, com aquisição da Unama (em 2014) e Ânima, com aquisição da Universidade São Judas Tadeu (em 2014), revelando a importância dos incentivos do Prouni nos processos de aquisições.

Observam-se, além disso, aumentos expressivos no patrimônio líquido dos grupos em análise, demonstrando que a abertura do capital dessas empresas educacionais no mercado de ações, aliada aos incentivos fiscais do governo federal, possibilita o aumento de seu capital, a compra de outras instituições e, com isso, a transformação em grandes conglomerados educacionais. Essa nova lógica das IES mercantis, centradas no capital fictício (especulação financeira no mercado de ações, por exemplo) e no aumento de lucros para os sócios-acionistas, é incompatível com as finalidades da educação.

Cabe destacar, entretanto, que as renúncias fiscais do Prouni não se constituem em única forma de incentivos governamentais aos grupos educacionais privado-mercantis. Assim sendo, no capítulo seguinte, será analisada a importância do Fies, financiamento estudantil com juros subsidiados pelo governo federal, para as empresas privado-mercantis, bem como aspectos do endividamento público em decorrência dessa forma de financiamento da educação superior.

5 FINANCIAMENTO ESTUDANTIL: ENDIVIDAMENTO PÚBLICO E FAVORECIMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL

A única parte da chamada riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é [...] a dívida pública (MARX, 1985, p. 872).

Como revela a epígrafe que inicia esta seção textual, a dívida pública traz um apelo ao sentimento de coletividade e de responsabilidade conjunta acerca de seus rumos, como forma de garantir uma certa legitimidade junta à sociedade. Dentre estes apelos ao sentimento coletivo e de responsabilidade conjunta da sociedade, estão inseridas políticas voltadas para a educação superior, por meio de iniciativas de financiamento das instituições privado-mercantis de ensino superior, com recursos do fundo público, para programas de financiamento estudantil.

Dessa forma, nesta seção se propõe uma discussão sobre o Fies, dentre as políticas estatais de incentivos ao setor privado-mercantil, abordando aspectos do endividamento público em decorrência do referido programa, bem como analisando a relevância do financiamento estudantil no processo de financeirização de grupos educacionais.

Trata-se de uma discussão sobre a relação do Fies com o endividamento público, em face da criação de fundo garantidor em caso de inadimplência dos beneficiários/mutuários (estudantes contratantes de financiamento estudantil) e também da emissão de títulos da dívida pública em favor de instituições privado-mercantis de ensino e da geração de créditos a receber do governo federal, por parte de grupos educacionais. No bojo da discussão, aborda-se também a questão do endividamento das famílias/dos estudantes, em face da contratação de dívidas, via contratos de financiamento estudantil.

Em um primeiro momento discorre-se sobre o surgimento do crédito educativo, que deu origem ao Fies, bem como sobre as alterações normativas do programa de financiamento estudantil, no período de 2000 a 2015, a partir da legislação que rege o programa e dos relatórios de gestão, publicados pelo Ministério da Educação. A discussão também aborda as demandas das entidades privado-mercantis de ensino superior acerca da Fies, com ênfase nos debates promovidos no Fórum de Entidades Privadas de Ensino Superior.

Em sequência, analisa-se a expansão do Fies, no período de 2000 a 2015, indicando valores financeiros e número de contratos celebrados, por meio de dados do orçamento público e dos relatórios de gestão do referido Fundo. Também foi realizada uma análise dos dados de financiamento estudantil relativos às corporações educacionais Estácio Participações S.A., Ser Educacional S.A. e GAEC Educação S.A. (Ânima) a partir de seus relatórios e demonstrações contábeis e financeiras, de modo a ressaltar a importância do Fies no aumento de lucratividade de grupos educacionais, inseridos em processo de financeirização (inserção no mercado financeiro, com oferta de ações em bolsa de valores). Cabe ressaltar que os dados de matrículas na graduação presencial e EAD, bem como de estudantes com contratos do Fies e os dados financeiros, em relação às corporações em estudo, foram obtidos nos demonstrativos contábeis e financeiros dos próprios grupos educacionais. No texto, também se analisam os impactos das mudanças do Fies, promovidas a partir de 2015, no processo de financeirização de grupos educacionais.

Dessa forma, esta seção está estruturada em cinco subseções. A primeira subseção desenvolve uma breve caracterização do Fies, com destaque para as alterações no referido programa; a segunda apresenta uma análise da expansão do financiamento estudantil, em atendimento às demandas do setor privado-mercantil, tanto em número de contratos, como em relação ao montante financeiros destinados à execução do programa; a terceira subseção desenvolve uma análise acerca da importância do Fies para a expansão e financiamento do setor educacional privado-mercantil, com dados de número de alunos e da receita financeira do programa, em relação aos grupos educacionais Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A.. Na quarta parte, desenvolve-se uma discussão sobre a relação entre o Fies e o endividamento público, em face da emissão de títulos da dívida pública e de aumento de créditos dos grupos educacionais a receber do governo federal. Por fim, na quinta subseção, discutem-se os impactos das alterações no Fies em relação ao processo de financeirização.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DO PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)

Os governos brasileiros, historicamente, “compartilham com as políticas elaboradas e direcionadas pelos organismos internacionais, defendendo um Estado que consolide e

represente as políticas educacionais desses sujeitos políticos do capital” (QUEIROZ, 2015, p. 44).

Para Lima (2005), o processo da contrarreforma²⁵ do Estado se intensifica no Brasil em 1990, no governo Fernando Collor, aprofundando a política do Estado – diminuição da execução e dos investimentos na área social; a privatização do patrimônio nacional; o ajuste fiscal; abertura do mercado brasileiro; e a desregulamentação do mercado de trabalho e da legislação trabalhista. Trata-se de uma redefinição do papel do Estado que também se materializa na política educacional.

Particularmente, os organismos internacionais formulam modelos e concepções – como o de educação terciária, elaborado pelo Banco Mundial, por exemplo – que, uma vez traduzidos em políticas educacionais, dão impulso à reordenação da educação superior brasileira, no sentido de sua privatização, de seu empresariamento e da mercadorização educacional (AVILA; LÉDA; VALE, 2012, p. 148).

Para Queiroz (2015, p. 45), com um “discurso de ‘democratização do acesso’, os organismos internacionais indicam a eliminação das fronteiras entre o público e privado, a compra de vagas públicas em instituições privadas”, o que faz com que a formação de estudantes da classe trabalhadora ocorra “em instituições nas quais impera a lógica do lucro e do ensino massificado”.

Segundo Rodrigues (2012, p. 42), a expansão da educação superior no Brasil “tem se dado fundamentalmente a partir do crescimento de IES privadas”, ou seja, em “instituições que têm buscado se construir como empresas prestadoras de serviços educacionais fortemente atreladas às demandas do mercado”.

Seguindo esse mesmo raciocínio, Vale (2010) aponta que a expansão da educação superior no setor privado não nasce na década de 1990, destacando que já na ditadura civil-militar implementavam-se políticas educacionais estratégicas para fortalecer esse setor de ensino.

Nesse sentido, com objetivo de expandir o número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES) do setor privado, foi instituído um programa de financiamento aos estudantes, que destinava recurso público direto às IES privadas – inicialmente denominado de Programa Crédito Educativo (PCE).

²⁵ Com base em Netto e Braz (2012), expressão contrarreforma é utilizada para se referir ao processo conduzido pelo grande capital, sob o rótulo de reformas, destinado à supressão ou redução de direitos e garantias sociais.

Cabe ressaltar que as iniciativas governamentais de implementação de programas de crédito educativo remontam à década de 1970. O primeiro programa de crédito educativo foi aprovado pela Presidência da República, em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos 393, de 18 de agosto de 1975, que foi apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura. O referido programa foi implantado, no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre daquele mesmo ano, o programa foi estendido a todas as instituições de ensino superior do País, reconhecidas ou autorizadas.

Na primeira fase, o programa de crédito educativo funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil S.A. e de outros bancos comerciais. No ano de 1983, teve alterada sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo orçamento do Ministério da Educação e por percentual advindo das loterias da Caixa Econômica Federal, previstas para aplicação do Fundo de Assistência Social (FAS), tendo a Caixa Econômica Federal como único agente financeiro.

A institucionalização normativa do programa de crédito educativo foi promovida por meio da Lei 8.436, de 25 de junho de 1992, no governo de Fernando Collor de Melo. As diretrizes e a regulamentação do crédito educativo foram fixadas por meio das Portarias nº 202, de 17 de fevereiro de 1993, e nº 1.641, de 26 de novembro de 1994, do Ministério da Educação e do Desporto, e pela Circular nº 2.282, de 26 de fevereiro de 1993, do Banco Central do Brasil.

A Lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996, alterou dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de julho de 1992. Os contratos assinados até o primeiro semestre de 1993, inclusive, foram regidos pelas normas contratuais vigentes até aquela data e os firmados a partir do segundo semestre de 1993 foram regidos pela Circular do Banco Central nº 2.282/1993 e diretrizes dela decorrentes. Os contratos formalizados a partir do segundo semestre de 1996 passaram a ser regidos pela Lei nº 9.288, de 1º de julho de 1996.

Como participantes do programa de Crédito Educativo, eram agentes o Ministério da Educação, responsável pelas diretrizes gerais do programa, a supervisão técnica e a transferência de recursos previstos à Caixa Econômica Federal. Esta instituição bancária, por sua vez, atuava como executora do programa no que tange às normas operacionais e creditícias. As instituições de ensino superior (IES) credenciadas para prestar os serviços educacionais, ficando impedidas de suspender a matrícula ou cobrar mensalidades, ainda

que a título de adiantamento, do estudante regularmente vinculado ao programa e em dia com as suas obrigações contratuais.

Os recursos financeiros para a execução do programa de crédito educativo eram originários das seguintes fontes: orçamento do Ministério da Educação e do Desporto; da destinação de 30% (trinta por cento) da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como os recursos da premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição; da reversão dos financiamentos concedidos; e de outras fontes.

O crédito estudantil foi base para a implementação do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, que teve início no ano de 1999, como a seguir se discorrerá. Cabe ressaltar que algumas considerações acerca do Fies já foram esboçadas na introdução deste trabalho de pesquisa, mas serão retomadas devido à importância para a análise que será desenvolvida.

O Fundo de Financiamento Estudantil – Fies é considerado um fundo de natureza contábil, que foi instituído por meio da Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio de 1999, reeditada por meio de outras três medidas provisórias - MP nº 1865-2, de 29 de junho de 1999, MP nº 1972-8, de 10 de dezembro de 1999, e MP nº 2094-22, de 27 de dezembro de 2000. As medidas provisórias de instituição do Fies foram convertidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2000, conforme consta do Relatório de gestão – relativo ao ano de 2000, elaborado pela Caixa Econômica Federal (BRASIL, 2000).

O Fies é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

De acordo com Amaral (2003, p. 99 e 102), o surgimento do Fies se deu em virtude da existência de “uma limitação para o crescimento do número de alunos no setor privado, imposta pela renda per capita brasileira e pela enorme desigualdade social no País” e que o lançamento do programa de financiamento, em 1999, teve por objetivo minimizar “as dificuldades de estudantes cujas famílias não conseguem pagar” pelo ensino superior privado.

Entretanto, este não foi o principal fundamento para o surgimento do financiamento estudantil, pois, como afirma o próprio Amaral (2003), havia um grande quantitativo de vagas ociosas em instituições particulares de ensino superior.

Não se pode desconsiderar o caráter mercantil no ensino superior privado, tendo em vista que a legislação brasileira deu às instituições particulares a capacidade “de fixar suas próprias mensalidades, desvinculando as negociações da área educacional e transferindo-as para os setores de relação entre o consumidor e o produto consumido” (AMARAL, 2003, p. 104).

Além disso, no Fies, também houve tratamento privilegiado às instituições privado-mercantis de ensino superior, que puderam fixar as mensalidades livremente, sem nenhuma vinculação a índices inflacionários para o cálculo dos valores a serem pagos pelos alunos financiados. Somente no final de 2014, houve indícios de que o governo federal passaria a controlar os aumentos de mensalidades promovidos pelas instituições credenciadas no Fies, mas a medida foi objeto de disputa judicial, nem chegando a ser efetivada de fato. No contexto atual, permanece a livre fixação de preços das mensalidades pelas instituições privado-mercantis de ensino, nos contratos de financiamento do Fies.

A gestão do Fies compete ao Ministério da Educação, na qualidade de formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), na condição de agente operador e administrador dos ativos e passivos, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 10.260/2001, alterada pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2013a).

As receitas do Fies estão previstas no art. 2º da Lei nº 10.260/2001, abaixo transcrito.

Art. 2º Constituem receitas do Fies:

I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 1626;

II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;

IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais;

VIII – outras receitas. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007) (BRASIL, 2001b)

²⁶ O art. 16 da Lei 10.260/2001 prevê que das receitas destinadas ao Fies (enumeradas no art. 2º, incisos I, II e V) “serão deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados no âmbito do Programa de Crédito Educativo de que trata a Lei nº 8.436, de 1992”.

Até a data de 15 de janeiro de 2010 (quando foi publicada a Lei nº 12.202/2010), a Caixa Econômica Federal acumulou os papéis de agente operador e agente financeiro do Fies. A referida lei estabeleceu prazo para o FNDE assumir o papel de agente operador do Fundo, cabendo à Caixa, durante o período de transição, dar continuidade às operações do Fies. Deste modo, no ano de 2010, o FNDE e a Caixa atuaram como agentes operadores do Fundo e, ainda, o Banco do Brasil (BB) passou a atuar, conjuntamente com a Caixa, como agente financeiro do Fies.

A partir de 1º de julho de 2013, o FNDE assumiu o papel de agente operador de todos os contratos firmados no âmbito do Fies, inclusive aqueles celebrados anteriormente à data de 15 de janeiro de 2010.

De acordo com os dados dos relatórios de gestão do Fies (BRASIL, 2013a), a legislação do referido programa foi sendo modificada desde sua implementação e tais mudanças intensificaram-se com a promulgação da Lei nº 12.202, de 2010. O MEC considera que, especialmente a partir da referida lei, o Fies vem passando por aprimoramentos normativos e operacionais.

Assim, o Fies sofreu duas importantes alterações, no curso de sua execução. A primeira foi promovida em 2010. Com essa mudança, a solicitação do financiamento passou a ocorrer em qualquer período do ano, de acordo com a conveniência do estudante pleiteante. A taxa de juros foi reduzida para 3,4% ao ano; o limite máximo de financiamento foi elevado para até 100% do valor do curso; a carência foi ampliada para 18 meses após a formatura; o prazo de quitação passou a ser de até três vezes o período financiado do curso e foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que possibilitou a entrada de novos estudantes no programa, por substituir a necessidade do fiador (BRASIL, 2013a).

Em relação à mudança na taxa de juros, cabe ressaltar que até 2010 era de 3,5% ao ano para os cursos considerados prioritários (cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia) e 6,5% para os demais cursos. A partir de 2010, a Resolução Bacen nº 3.842, de 10 de março de 2010, fixou a taxa efetiva de juros dos contratos do Fies em 3,4% ao ano para todos os cursos de graduação. Além da aplicação aos novos contratos, a redução da taxa de juros passou a valer também para o saldo devedor dos contratos antigos (BRASIL, 2013a).

Além disso, o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, em redação dada pela Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, estabeleceu que os juros do Fies devem ser capitalizados mensalmente e estipulados pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

O período de carência, que antes era de seis meses, foi dilatado para dezoito meses para o início da fase de amortização, conforme disposto no Decreto nº 7.790, de 15 de agosto de 2012. O prazo de amortização do financiamento que era de duas vezes o período financiado (acrescido de doze meses), foi aumentado para três vezes (mantendo-se o acréscimo de doze meses), conforme também disposto no Decreto nº 7.790, de 2012.

Outra alteração relevante diz respeito à possibilidade de pagamento do financiamento estudantil com o exercício profissional, após a conclusão do curso, que antes não existia. Com a alteração, os estudantes que se formarem em cursos de licenciatura ou medicina e optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de vinte horas semanais) ou como médicos do Programa Saúde da Família em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, poderão abater 1% da dívida a cada mês trabalhado. Além disso, o estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica terá direito ao abatimento da dívida desde o início do curso, conforme dispõe o art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 2001, incluído pela Lei nº 12.202, de 2010 (BRASIL, 2013a).

Também houve alteração para inclusão de período de carência em relação à residência médica, pois até 2010 não havia essa possibilidade. Assim, os estudantes formados em medicina que optarem por ingressar em programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica – CNRM e em especialidades prioritárias definidas pelo Ministério da Saúde terão a carência estendida por todo o período de duração da residência, conforme dispõe o §3º do art. 6º-B da Lei nº 10.260, de 2001, incluído pela Lei nº 12.202, de 2010.

Ademais, merece destaque, dentre as alterações promovidas no Fies, a mudança no valor financiado. Até 2010, podia ser financiado um percentual de até 100% do valor da parte da mensalidade devida pelo bolsista parcial do Prouni à instituição de educação, um percentual de até 75% do valor da mensalidade total do curso para o estudante, não bolsista do Prouni, matriculado em curso prioritário, e um percentual de até 50% do valor da

mensalidade total do curso para o estudante não bolsista do Prouni, matriculado nos demais cursos.

Com as mudanças, contidas na Portaria Normativa nº 14, de 28/6/2012, que alterou o texto do art. 6º da Portaria Normativa nº 10, de 30/4/2010, definiram-se que são passíveis de financiamento pelo Fies os seguintes percentuais dos encargos educacionais cobrados pela IES:

I - para estudantes com renda familiar mensal bruta de até 10 (dez) salários mínimos:

- a) até 100% (cem por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 60% (sessenta por cento);
- b) até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento) e menor de 60% (sessenta por cento);
- c) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).

II - para estudantes com renda familiar mensal bruta maior de 10 (dez) salários mínimos e menor ou igual a 15 (quinze) salários mínimos:

- a) até 75% (setenta e cinco por cento) de financiamento, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 40% (quarenta por cento);
- b) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual do comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento) e menor de 40% (quarenta por cento).

III - para estudantes com renda familiar mensal bruta maior de 15 (quinze) salários mínimos e menor ou igual a 20 (vinte) salários mínimos:

- a) de 50% (cinquenta por cento) de financiamento, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita com os encargos educacionais for igual ou superior a 20% (vinte por cento). (BRASIL, 2013a)

Até 2010, a inscrição no Fies era vedada a estudantes cujo percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* fosse inferior a 20% (vinte por cento) e permitida segundo critério que considerava o percentual do comprometimento da renda, não havendo limite máximo de renda para contemplação deste benefício. Com a Portaria Normativa MEC nº 7, de 10 de abril de 2012 incluiu o inciso V no art. 9º da Portaria Normativa nº 10, de 2010, instituindo limite máximo de renda bruta familiar em 20 (vinte) salários mínimos, o que contribui, de acordo com o Governo Federal, para o atingimento das metas do programa no que concerne à inserção da população de baixa renda na educação superior (BRASIL, 2013a).

Houve também mudanças nas fases de pagamento do Fies. O estudante financiado ficava obrigado ao pagamento trimestral dos juros incidentes sobre o valor do financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais), durante todo o período de financiamento, bem como durante o período de carência. A carência tinha duração de seis meses. A amortização da dívida acontecia em duas fases: a fase 1 (um) tinha duração de doze meses (valor igual ao valor mensal que era pago à instituição de educação referente ao último semestre financiado). A fase 2 (dois) tinha duração igual a duas vezes o tempo de financiamento (parcelas iguais, descontados os valores pagos durante o financiamento, carência e a fase 1).

Com as mudanças, o estudante financiado está obrigado ao pagamento trimestral dos juros incidentes sobre o valor do financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais) durante todo o período do financiamento, bem como durante o período de carência, conforme disposto no art. 27 da Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008. A carência passou a ter duração de 18 (dezoito) meses. A fase de amortização deve-se iniciar após o período de carência e passou a ter duração de até três vezes o tempo de financiamento, acrescidos de doze meses (parcelas iguais, descontados os valores pagos durante o financiamento e carência).

Também a inscrição dos estudantes passou por mudanças. Até 2010, o estudante interessado em contratar financiamento devia se inscrever para participar do processo seletivo em período estabelecido por portaria do Ministério da Educação. Com as mudanças da Portaria Normativa nº 10, de 2010, as inscrições no Fies passaram a ser efetuadas exclusivamente pela Internet, em qualquer período do ano, de janeiro a junho, para o financiamento relativo ao primeiro semestre, e de julho a dezembro, para o financiamento relativo ao segundo semestre do ano, por meio do Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), cujo *link* se encontra disponível nas páginas eletrônicas do Ministério da Educação (www.mec.gov.br) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (www.fnede.gov.br), conforme disposto no art. 2º da Portaria Normativa nº 10, de 2010.

As importâncias relacionadas às formas de garantia dos financiamentos estudantis foram bastante significativas, em especial com a não exigência de idoneidade cadastral do estudante e dos fiadores, bem como com a implantação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC).

Em relação a esta questão, o inciso VII do artigo 5º da Lei nº. 10.260/2001 estabelecia que os financiamentos concedidos no âmbito do Fies deveriam observar a comprovação de idoneidade cadastral do estudante e dos seus fiadores na assinatura dos contratos e aditivos.

A Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013, alterou o texto do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, dispensando o estudante de comprovar a sua idoneidade cadastral na assinatura dos contratos e termos aditivos do Fies. Os fiadores, no entanto, permanecem obrigados a comprovar a sua idoneidade cadastral, conforme disposto no inciso VII e § 4º do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001.

Conforme descrito no relatório de gestão do Fies do exercício financeiro de 2013 (BRASIL, 2013a), os financiamentos concedidos com recursos do Fies deverão observar o oferecimento de garantias adequadas pelo estudante financiado, podendo ser, alternativamente, fiança convencional e fiança solidária, conforme disposto no art. 10 da Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010.

No mesmo relatório de gestão, destacou-se que uma das grandes dificuldades encontradas pelos estudantes para contratar o Fies era a apresentação de fiador, e, por este motivo, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), o qual se constitui em alternativa às modalidades de garantia admitidas no âmbito do Fies, a saber, a fiança convencional e a fiança solidária.

O FGEDUC foi criado pela Lei nº 12.087, de 2009, alterada pela MP nº 501, de 08 de setembro de 2010 (convertida na Lei nº 12.385, de 03 de março de 2011) e regulamentado pelos Decretos nos 7.337 e 7.338, e pela Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 20 de outubro de 2010.

Com as alterações promovidas em decorrência desses normativos, passaram a poder contratar o Fies, sem necessidade de apresentação de fiador, optando pela garantia do F... GEDUC, estudantes: matriculados em cursos de licenciatura; que possuam renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio; que sejam bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (Prouni) e optem por inscrição no Fies no mesmo curso em que sejam beneficiários da bolsa.

O estudante que, na contratação do Fies, optar pela garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, nos termos e condições previstos na Portaria

Normativa MEC nº 28, de 28 de dezembro de 2012, e o estudante que realiza aditamento simplificado na forma do art. 6º da Portaria Normativa MEC nº 23, de 10 de novembro de 2011, alterada pela Portaria Normativa nº 17, de 6 de setembro de 2012, fica dispensado de oferecer as garantias previstas no art. 10 da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, bem como desobrigado de cumprir o disposto no inciso VII e § 4º do art. 5º da Lei nº 10.260, de 2001, que trata da comprovação de idoneidade cadastral pelo estudante, supramencionada.

Também houve alteração em relação à Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA). Trata-se de comissão composta por cinco membros, dentre os quais, dois representantes da instituição de ensino, dois representantes da entidade máxima de representação estudantil da instituição de ensino e um representante do corpo docente da instituição de ensino, conforme disposto no art. 23, da Portaria Normativa nº 10, de 2010.

Porém, a Portaria Normativa nº 5, de 14 de março de 2013, alterou a redação do §5º do art. 23 da Portaria Normativa nº 1, de 2010, que dispõe que a CPSA poderá contar com uma equipe de apoio técnico, composta por até 10 (dez) funcionários efetivos da IES e lotados no mesmo local de oferta de curso da CPSA.

Conforme declarou do próprio Ministério da Educação, no relatório de gestão do Fies do exercício financeiro de 2013, “essa alteração visou à adequação do atendimento aos candidatos, em períodos de alta demanda, tendo em vista o cumprimento dos prazos para validação da inscrição, contratação e aditamento do financiamento” (BRASIL, 2013a, p. 34).

Com relação às Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do Fies – CPSA, cabe destacar que devem ser constituídas pelas respectivas instituições de ensino superior, em cada local de oferta de cursos. Trata-se de comissão responsável pela análise e pela validação da pertinência e da veracidade das informações prestadas pelo estudante no módulo de inscrição no Sisfies, bem como pela análise da documentação apresentada pelo pleiteante para habilitação ao financiamento estudantil.

Além disso, compete, ainda, à CPSA emitir, por meio do Sisfies, o Documento de Regularidade de Inscrição (DRI) do estudante, bem como adotar as providências necessárias ao aditamento dos contratos de financiamento mediante a emissão, ao término de cada semestre letivo, do Documento de Regularidade de Matrícula (DRM).

Como se observa, a referida comissão está inserida no contexto da própria instituição de ensino, sendo responsável pela análise e pela validação das informações prestadas pelo estudante financiado, o que revela o controle do Fies pelas próprias instituições ofertantes das vagas objeto do financiamento estudantil.

Como se verifica, pela descrição apresentada acima, o Fies passou por importantes mudanças em 2010, quando o FNDE assumiu sua operacionalização. As principais estão assim sintetizadas: o estudante pode solicitar o financiamento em qualquer período do ano, de acordo com a sua conveniência; a taxa de juros foi reduzida para 3,4% ao ano; o limite máximo de financiamento foi elevado para até 100% do valor do curso; a carência foi ampliada para 18 meses após a formatura; o prazo de quitação passou a ser de até 3 vezes o período financiado do curso; e foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que possibilitou a entrada de novos estudantes no programa, por substituir a necessidade do fiador.

Importante destacar que as demandas por ampliação do Fies, por meio de mudanças nas formas de garantia do pagamento da dívida, constituem demanda das instituições privado-mercantis de ensino superior, como se observa na Carta de Florianópolis, de 17 de abril de 2010, na qual o Fórum das Entidades Representativas das Instituições de Ensino Superior Particular propôs ao Ministro da Educação àquela época, Fernando Haddad, “ampliar o acesso ao Fies, mediante a participação do segmento particular de ensino superior na criação, com o Governo Federal, do fundo garantidor de financiamentos concedidos” (FÓRUM..., 2010, *online*).

Em resposta a esta demanda do setor privado-mercantil, o governo federal editou a Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010, por meio da qual retirou a exigência de fiador no Fies para alunos de baixa renda ou de cursos de licenciatura. Além disso, o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC passou a ser regulamentado pelos Decretos nº 7.337 e 7.338, ambos de 2010, e pela Portaria Normativa MEC nº 21, de 20 de outubro de 2010, transformada na Lei nº 12.385, de 03 de março de 2011.

A Portaria Normativa MEC nº 21/2010, que regulamentou os procedimentos para adesão das mantenedoras e de opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, no âmbito do Fies, já garantia a mitigação de risco das mantenedoras com um percentual significativo: o FGEDUC garantia 80%, e o risco relativo

aos 20% seria coberto pelo Fies (recursos do orçamento federal) e pela mantenedora, sendo que esta última pagaria o valor correspondente a 7%.

Entretanto, com a Portaria Normativa nº 14, de 28 de junho de 2012, o FGEDUC passou a garantir 90% do risco dos financiamentos contratados a partir de 04 de abril de 2012, reduzindo, assim, o risco das mantenedoras, em caso de inadimplência dos estudantes contratantes do Fies.

Também em 2010, o governo federal sancionou a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, a qual permitiu abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família, entre outras providências.

Essas medidas de redução dos riscos das mantenedoras em face de inadimplência do Fies corroboram a afirmação de Queiroz (2015, p. 46) de que o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (com dois mandatos, 2003/2006 e 2007/2010) “permaneceu subordinado aos interesses do capital, dando continuidade aos pontos centrais do projeto de educação superior dos governos neoliberais anteriores” e reforçam o argumento de Lima (2005, p. 277) de que as políticas do governo Lula para a educação superior deram prolongamento às “reformas neoliberais elaboradas, difundidas e monitoradas pelos organismos internacionais do capital”, no caso em estudo, por exemplo, com diversificação das formas de financiamento da educação superior, como é o caso do Fies.

Além disso, como ressaltam os argumentos de Queiroz (2015, p. 47), no caso do Fies, as diversas mudanças para ampliar o acesso ao financiamento estudantil ocorreram sob forte pressão das entidades particulares de ensino superior, como se comprova com o cotejamento das “propostas das reuniões anuais do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior com as ações do Estado para atender às demandas do setor privado”.

Dessa forma, as várias mudanças no Fies

foram criadas tanto pelo poder Executivo por meio das Portarias, Medidas Provisórias, Leis e Decretos, quanto do Legislativo com as propostas dos Projetos de Lei e das Emendas, com larga presença de publicações de Portarias que dispõem sobre alterações e outras providências ao Fies, constatando, assim, o perfil de um governo antidemocrático, evitando que estas políticas transitem pelos espaços que, ao menos por princípio, seriam mais abertos a algum tipo de ingerência por parte de outros grupos de interesse, como é o caso das instituições parlamentares (QUEIROZ, 2015, p. 47).

Um dos instrumentos normativos de alteração do Fies foi a Portaria Normativa 2, de 31 de março de 2008, que articulou a distribuição dos recursos do Fies com a concessão das

bolsas parciais do Prouni. Assim, os estudantes contemplados com a bolsa do Prouni no percentual de 50% passaram a poder custear a diferença com a recursos oriundos do Fies.

Como acrescenta Queiroz (2015, p. 47), houve atendimento, por parte do governo Lula, “à demanda dos empresários da educação com articulação destes programas e amplia as possibilidades de destinar recursos públicos diretos e indiretos às IES privadas”.

Este mesmo raciocínio é corroborado por Ávila, Leda e Vale (2012, p. 166 e 167) ao argumentarem que

[...] o que se presenciou, portanto, no governo Lula da Silva (2003-2010), foi a continuidade da política de Estado neoliberal da Terceira Via de imputar ao Estado a desobrigação para com as políticas sociais de caráter universalizante, principalmente através da redução de verbas públicas para o seu financiamento e o estímulo ao empresariamento das atividades sociais.

Além da articulação entre o Fies e Prouni, no exercício financeiro de 2008, por meio da Portaria Normativa nº 2/2008, como acima demonstrado, houve também importantes mudanças na questão relacionada às garantias do Fies, no exercício financeiro de 2009, que demandaram um maior aporte de recursos públicos na administração do Fies, como comprova a edição da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, alterada pela Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011, por meio da qual o governo federal se autoconcedeu a autorização legislativa para liberar R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais) de fundos para garantir diretamente o risco em operações de créditos, dentre as quais, o financiamento estudantil.

Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta Lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

[...]

III - garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos (BRASIL, 2009).

No final de 2014, houve a fixação de critérios mínimos para que os alunos pleiteantes ao Fies pudessem ser contemplados, como exigência de nota média mínima de 450 pontos no Enem e ter nota diferente de zero na prova de redação do referido exame do ensino médio. Em 2015, em face dos cortes no orçamento do Ministério da Educação, houve redução do número de parcelas anuais de repasses do Fies às instituições participantes, de doze para oito parcelas (esta medida foi revogada ainda no início do exercício financeiro de

2015, em virtude da pressão das entidades educacionais junto ao Ministério da Educação), bem como aumento na taxa de juros ao ano de 3,4% para 6,5%.

Essas mudanças no Fies, a partir de 2014, trouxeram insatisfação aos grupos educacionais, em face da redução no número de contratos celebrados. Adiante essa discussão será retomada, tendo em vista impactos no processo de financeirização.

Em relação ao Fies, observa-se que as entidades privado-mercantis de ensino superior foram sendo atendidas em suas demandas por incrementos de recursos do fundo público, com alterações que possibilitaram o aumento de contratos e de recursos financeiros, o que será demonstrado no tópico seguinte. Corroborar-se, assim, o argumento de Queiroz (2015, p. 51), de que as mudanças do Fies, ocorridas no governo Luiz Inácio Lula da Silva, fortaleceram “o empresariamento, a privatização e mercadorização da educação superior”, mas no governo Dilma, também se verificou que houve “a continuidade e a intensificação das alterações para consolidar a expansão do setor privado”.

A partir do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e, especificamente, no governo Dilma Rousseff (2011-2016), o Fies ficou muito mais atrativo, tanto para os empresários da educação, bem como, em aparência, para os estudantes, significando um aumento do número de IES participantes do programa e o crescimento significativo de novos contratos.

Esse processo de continuidade e intensificação de alterações no Fies, para a expansão do setor privado, revela-se na ampliação do Fies, que ocorreu tanto em número de contratos firmados com estudantes, como em recursos financeiros direcionados à execução do programa. Os dados que comprovam a expansão do financiamento estudantil, tanto em número de contratos formalizados como em relação aos recursos financeiros, serão abordados na subseção seguinte.

5.2 EXPANSÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL.

O Fies, em decorrência de alterações promovidas em 2010, já descritas neste texto, em especial com redução da taxa de juros ao ano e a dispensa de fiador na celebração dos contratos, teve expressivo aumento, tanto em número de contratos quanto em recursos financeiros destinados ao referido fundo, constantes do orçamento federal.

Esse aumento no número de contratos contribuiu para a expansão e o financiamento do setor educacional privado-mercantil, como demonstram os dados relativos ao Fies, constantes dos relatórios de gestão do referido fundo, que serão analisados nesta subseção.

O processo de expansão da educação superior no setor privado ocorre no Brasil, historicamente, sob a aparência de ampliação do acesso, mas em sua essência, atende aos interesses dos empresários do setor de ensino superior, tendo em vista que o Estado brasileiro, por meio da destinação de recursos do fundo público para a iniciativa privada, submete a educação aos interesses do mercado, tornando o ensino superior um campo lucrativo para a atração do capital. O Fies se insere nesse contexto.

Para demonstrar os valores do orçamento federal destinados ao Fies, com a dotação inicial prevista e a dotação final, bem como os valores empenhados para repasse às instituições privado-mercantis, em decorrência de contratos de financiamento celebrados pelos estudantes, elaborou-se a Tabela 23, com base em dados extraídos dos relatórios de gestão do Fies, no período de 2000 a 2015. Cabe destacar que nos dados constantes da Tabela 23, os valores a partir de 2007 incluem apenas os recursos destinados à concessão de financiamento estudantil, sem inclusão de despesas com a administração do Fies e com a constituição do fundo garantidor de crédito. Nos exercícios financeiros de 2000 a 2006, os valores incluem os recursos destinados à concessão de financiamentos e às taxas de administração do Fies, tendo em vista que nos relatórios de gestão não havia separação entre os valores destinados a cada tipo de despesa.

Considerado que houve inscrição de valores não pagos no exercício em restos a pagar e também tendo em vista que o art. 58 da Lei 4.320/1964, o qual define que “o empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (BRASIL, 1964), a Tabela 23 utilizou os valores empenhados em favor do Fies, tendo em vista que a inscrição de valores empenhados em restos a pagar gera obrigação ao Estado, o que se mostra relevante na análise de endividamento público. Os valores foram atualizados, pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016.

Tabela 23 – Orçamento do Fies (2000-2015), em R\$, milhões

Ano	Dotação inicial (A)	Dotação final (B)	Valor empenhado (C)	% (C/A)
2000	2.250,83	2.397,16	2.397,16	106,50
2001	1.537,49	1.602,56	1.218,13	79,23
2002	1.497,81	1.497,81	1.457,32	97,30
2003	1.433,52	1.485,26	1.485,25	103,61
2004	1.711,01	1.711,01	1.701,33	99,43
2005	1.952,51	1.952,51	1.445,75	74,05
2006	1.616,10	1.616,10	1.610,94	99,68
2007	1.667,44	1.667,44	1.667,44	100,00
2008	1.712,72	1.712,72	1.712,72	100,00
2009	1.981,78	1.981,78	1.116,79	56,35
2010	2.349,88	2.349,88	2.282,35	97,13
2011	2.256,43	3.407,01	3.379,30	149,76
2012	2.813,71	6.963,73	6.734,27	239,34
2013	2.012,81	8.935,60	8.935,60	443,94
2014	1.757,75	13.964,99	13.964,99	794,48
2015	13.080,00	17.513,98	17.513,98	133,90

Fonte: Relatórios de gestão do Fies (2000-2015)

Como se observa, há uma diferença significativa entre os valores previstos pela Lei Orçamentária Anual (LOA), na dotação inicial e na dotação final. Os incrementos de valores na dotação final, em relação à inicial, demonstram alterações na lei orçamentária que destinaram suplementação de recursos para o Fies, revelando mudanças no orçamento para acréscimo à previsão inicial de recursos destinados ao programa.

Conforme revela a Tabela 23, no período de 2000 a 2015, não houve cortes de dotação orçamentária destinada ao Fies, ou seja, ou houve manutenção da dotação inicial prevista ou acréscimos. Observa-se, por exemplo, que a partir do exercício financeiro de 2011, a dotação final destinada ao Fies e os valores empenhados para a concessão de financiamentos estudantis foram sempre em percentual superior ou igual à dotação inicialmente prevista.

Estes dados revelam a alocação, em valores significativos, de recursos orçamentários no âmbito do Fies e corroboram os argumentos de Salvador (2012, p. 123-124) de que “o orçamento público é um espaço de luta política, com as diferentes forças da sociedade buscando inserir seus interesses”. No caso do Fies, o orçamento público destinado ao

programa, em que pese permitir o acesso de estudantes ao ensino superior, atende aos interesses de instituições privado-mercantis, que estão credenciadas no Fies, garantindo receita operacional a estas instituições.

A submissão da educação aos interesses do mercado se revela coerente com os dados financeiros destinados ao Fies. Conforme Tabela 23 abaixo, no período de 2000 a 2015, o valor da dotação inicial prevista no orçamento foi coincidente ou inferior à dotação final, sem a existência de cortes na dotação orçamentária para os recursos destinados ao Fies. Além disso, no período posterior a 2010, houve aumento significativo de dotação final em relação à dotação inicialmente prevista no orçamento federal.

Em tempos em que as políticas sociais sofrem impactos dos cortes orçamentários, com certa voracidade, os aportes de recursos financeiros do orçamento no Fies revelam iniciativas governamentais de incentivo às instituições privado-mercantis de ensino superior, com a manutenção e/ou acréscimo da previsão orçamentária inicial para o programa.

Cabe destacar que nem mesmo os intensos cortes orçamentários, promovidos pelo governo federal no exercício financeiro de 2015, foram observados no âmbito do Fies, pois como se observa na Tabela 23, houve execução orçamentária de 100% dos recursos previstos no orçamento para o Fies.

Além disso, as mudanças do Fies promovidas em 2010, com condições mais favoráveis à contratação de financiamento estudantil (redução de taxa de juros e dispensa de fiador, por exemplo), demonstram que houve uma significativa expansão no quantitativo de recursos financeiros executados, em contraponto com os recursos orçados anualmente. Observa-se, assim, um percentual bem maior de recursos executados em relação aos recursos previstos no orçamento.

Em 2013, a LOA previa destinar R\$ 1.644.604.823,00 (um bilhão, seiscentos e quarenta e quatro milhões, seiscentos e quatro mil, oitocentos e vinte e três reais) ao Fies. Porém, observa-se que o governo Dilma direcionou R\$ 5.596.506.179,43 (cinco bilhões, quinhentos e noventa e seis milhões, quinhentos e seis mil, cento e setenta e nove reais e quarenta e três centavos), atingindo um percentual estipulado em 340,29% acima do momento inicialmente previsto no orçamento.

Estes números do Fies, contrapondo o orçamento previsto e o orçamento executado, reforçam os argumentos apontados por Queiroz (2015, p. 52) de que o governo do Partido

dos Trabalhadores (PT) deu continuidade ao fortalecimento dos empresários da educação superior, reforçando “o projeto de educação brasileira atrelado aos interesses do capital”.

Com base nos dados do orçamento, o Tribunal de Contas da União (TCU), em Relatório Sistemático de Fiscalização da Função Educação (BRASIL, 2015b), também demonstra a importância do Fies no contexto do financiamento da educação superior no Brasil.

O TCU (BRASIL, 2015b), ao analisar os dados das despesas liquidadas na Educação Superior (Graduação e Pós-Graduação), executadas no exercício financeiro de 2013, comparando-as com o exercício de 2010, destacou que os gastos com o Fies (em valor aproximado de R\$ 7,3 bilhões) e com o funcionamento das instituições de ensino superior (em valor de aproximadamente R\$ 21,25 bilhões) foram as duas maiores despesas da educação superior brasileira.

Além disso, o órgão de controle externo destacou a relevância do Fies no âmbito das políticas de financiamento da educação superior no Brasil, apontando que de 2010 para 2013, houve um incremento do programa em 250%.

Outra iniciativa governamental que vem ganhando relevância nos últimos anos no ensino superior é o Programa de Financiamento Estudantil (Fies), que financia, com juros subsidiados, a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. O volume de recursos liberados em 2013 foi, em termos reais, 250% superior àqueles disponibilizados em 2010 (BRASIL, 2015b, p. 29).

Ressalte-se que a expansão do Fies, tanto em número de contratos celebrados como em recursos financeiros destinados ao programa, continuou intensa até o exercício financeiro de 2014 e em 2015, apesar da redução no número de contratos celebrados, os recursos financeiros foram crescentes. Essa expansão ocorreu sobretudo a partir de 2010, em que houve redução da taxa de juros anual para 3,5% (bem abaixo da inflação) e também a dispensa de fiador na celebração dos contratos.

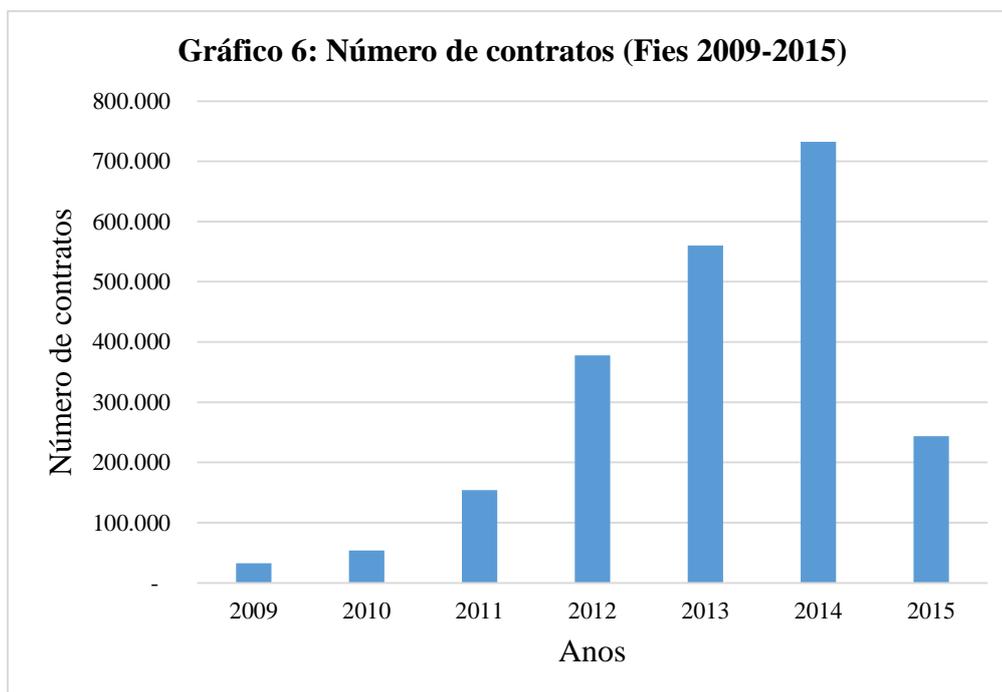
A Tabela 24, abaixo descrita, objetiva demonstrar a expansão em número de contratos do Fies, no período de 2000-2015. A tabela apresenta três colunas, a primeira indica o ano correspondente, a segunda aponta o número de contratos celebrados e a terceira destaca o montante de recursos financeiros aportados pelo Governo Federal, para execução do Fies.

Tabela 24 – Contratos e valores financeiros - Fies (2000-2015)

Ano	Contratos formalizados	Valor empenhado (R\$, milhões)
2000	102.501	2.397,16
2001	48.456	1.218,13
2002	65.921	1.457,32
2003	50.619	1.485,25
2004	44.141	1.701,33
2005	80.961	1.445,75
2006	60.092	1.610,94
2007	49.770	1.667,44
2008	33.319	1.712,72
2009	32.741	1.116,79
2010	53.822	2.282,35
2011	154.250	3.379,30
2012	377.780	6.734,27
2013	559.905	8.935,60
2014	732.243	13.964,99
2015	243.532	17.513,98

Fonte: Relatórios de gestão Fies (2000-2015)

Para melhor visualizar a expansão em número de contratos do Fies, no período posterior às alterações relativas ao exercício financeiro de 2010, em especial a redução da taxa de juros anuais, e também considerando as alterações promovidas em 2014 (exigência de nota mínima no Enem e de não ter nota zero na redação), elaborou-se o gráfico 6, que reflete o crescimento do Fies, em número de contratos, no período de 2009 a 2014 e a diminuição no exercício financeiro de 2015.

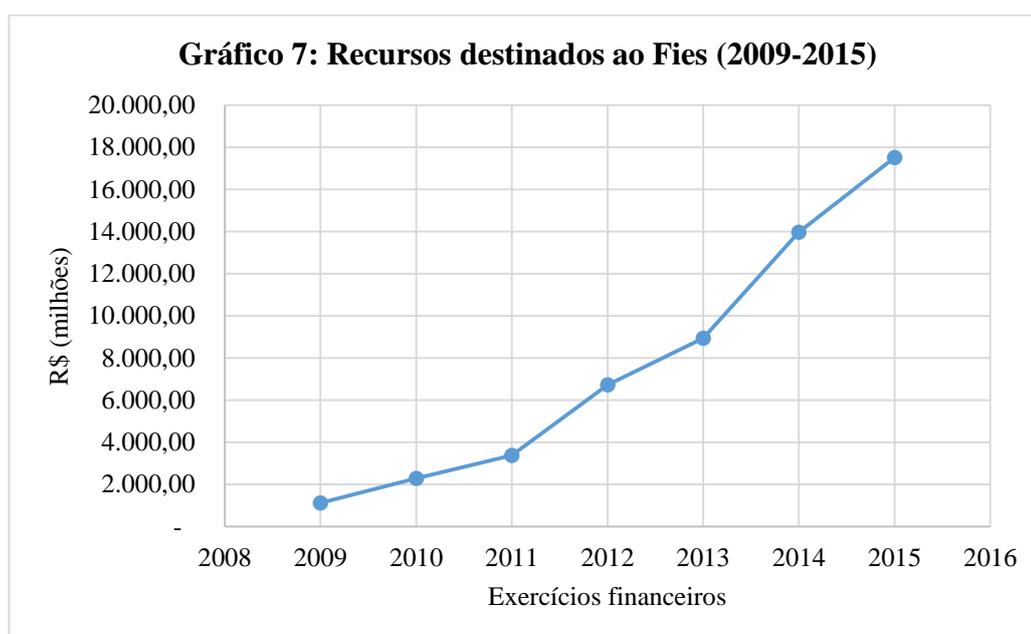


Fonte: Relatórios de gestão do Fies (2009-2015)

O período de grande expansão do Fies (2011 a 2014) em muito decorreu das mudanças que o programa sofreu, no exercício financeiro de 2010, como se manifestou o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (2012, *online*), em documento intitulado *Orientações do Fórum - ProUni e Fies*, de fevereiro de 2012, destacando que as alterações facilitaram o acesso e melhoraram “as condições para o aluno e **para as instituições de ensino, com taxas de juros baixas, ampliação da carência, recompra, fundo garantidor**” (sem grifos no original). Essas condições especiais se refletem no aumento do número de contratos celebrados por meio do Fies, no período de 2011 a 2014, como evidenciam a Tabela 24 e o Gráfico 6.

O número de contratos celebrados em 2015 sofreu impactos das mudanças promovidas pelo MEC em 2014, com exigência de nota mínima no Enem e de não ter nota zero na redação do referido exame, mas também de pressão por cortes de gastos orçamentários em 2015. Entretanto, apesar dos supostos cortes no orçamento de 2015, o Fies manteve o crescimento no total de recursos financeiros, em todo o período de 2009 a 2015, conforme se observa na Tabela 24.

As condições especiais de financiamento, com taxa de juros de 3,4% ao ano e dispensa de fiador na celebração dos contratos também se reflete no aumento dos recursos financeiros do Fies, os quais tiveram expressiva expansão no período de 2009 a 2015, conforme revela o gráfico 7, abaixo, elaborado com base nos dados da tabela 24.



Fonte: Relatórios de gestão do Fies (2009-2015). Obs: Em R\$, milhões.

Apesar da redução no número de contratos, no exercício de 2015, observa-se que não houve grande impacto no valor dos recursos financeiros destinados ao Fies, ou seja, houve aditamentos dos contratos celebrados anteriormente e também há indícios de que as entidades educacionais tenham aumentado a mensalidade para compensar a diminuição no número de estudantes beneficiados com o Fies.

Observa-se, com base nos dados de número de contratos e nos valores dos recursos financeiros destinados ao Fies, que houve uma ampla expansão do programa no período posterior ao exercício financeiro de 2010, indicando que o governo federal contemplou a demanda dos empresários da Educação Superior com expansão do referido financiamento.

Além disso, com a expansão do Fies para os cursos de Pós-Graduação, por meio da Portaria Normativa nº 15, de 1º de julho de 2014, que altera a Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, considerando habilitados ao financiamento os cursos de mestrado, mestrado profissional e doutorado recomendados pela Capes.

Embora tenha ocorrido ampliação do Fies, para atender a cursos de pós-graduação, os limites orçamentários ocorridos no exercício financeiro de 2015, bem como a exigência de ajuste fiscal, não houve celebração de contratos de financiamento para cursos de pós-graduação, conforme se observa no Relatório de Gestão do Fies relativo ao exercício financeiro de 2015.

Cabe ressaltar que o Fies já não deve ser considerado apenas uma política de governo, mas se trata de uma política de Estado, tendo em vista a inserção do referido programa na Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (2014-2024), como uma estratégia para cumprimento de meta de expansão do número de matrículas no ensino superior (Meta 12 do PNE 2014-2024), conforme o próprio governo federal descreve no relatório de gestão do exercício financeiro de 2015.

O programa está inserido no Plano Nacional de Educação (PNE), documento resultado de deliberação do Congresso Nacional e de discussão prévia democrática nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacional de Educação, com o objetivo de melhorar os índices educacionais do País em todos os níveis de educação. Nesse contexto, constitui-se em ação que objetiva ampliar o acesso e a permanência de estudantes na educação superior, contribuindo para o cumprimento da Meta nº 12 do PNE 2014-2024 (elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta) (BRASIL, 2015a, p. 7).

Também de acordo com o governo federal, no exercício financeiro de 2015, o Fies passou por “aprimoramentos objetivando melhor distribuição dos recursos públicos que compõem o Fundo” (BRASIL, 2015a, p. 8).

Dentre estes aprimoramentos, destacam-se, na concepção do governo federal, que houve: priorização de cursos, tendo por base os melhores indicadores pelo Sinaes, bem como a região em que estavam localizados, priorizando-se as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e áreas prioritárias de formação (engenharias, licenciaturas e área da saúde); realinhamento das condições de financiamento (diminuição da taxa de juros, redução do prazo de amortização do contrato e ajuste da parcela trimestral referente aos juros que incidem sobre o financiamento durante os prazos de utilização e de carência; novo modelo de coparticipação, com a limitação do público-alvo do programa para estudantes com renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos; e realização de processo seletivo de estudantes para acessarem o financiamento pelo Fies, utilizando como critério de seleção a nota do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem (BRASIL, 2015a).

A expansão do financiamento estudantil na educação superior não é um fenômeno isolado. Como argumenta Vale (2011, p. 36), esta forma de financiamento do ensino superior privado se refere a mudanças que estão atreladas ao “movimento do capital, repleto de mediações, em termos de apropriação do fundo público”.

Ainda de acordo com Vale (2011, p. 36), esse movimento do capital ocorre no ensino superior público, por meio de “formas de financiamento indutoras de produção de conhecimento” e de “mudanças na legislação para favorecer a ingerência do setor privado (Parcerias Público-Privadas - PPP, Lei do Bem, etc.)”, mas ocorre também na educação superior privado-mercantil, como o Programa de Financiamento Estudantil – Fies, em que o setor privado se apropria do fundo público (recursos do orçamento público da União), com vinculação dos custos ao Estado (por subsídios dos juros de financiamento, em taxas inferiores à inflação) e à sociedade (às famílias), com pagamento de empréstimos de financiamento, em parcelas mensais. A autora reforça que se trata de “formas de tradução da educação em mercadoria–conhecimento ou negócio educacional”, com mercantilização da educação superior e incentivo à expansão do setor privado.

Conforme apontam Vale, Carvalho e Chaves (2014), na primeira década do século XXI (anos 2000) há uma nova etapa da mercantilização, da privatização e do empresariamento da educação superior no Brasil, tendo o segmento privado-mercantil adquirido novas dimensões e adotado nova configuração, o que se identifica a partir de algumas ações e movimentos, dentre os quais se destaca “a criação de novas formas de financiamento da iniciativa privada via recursos públicos”. O Fies se insere nessas formas de financiamento.

Conforme a preocupação manifestada por Queiroz (2015, p. 53), esse programa de financiamento, em que pese “seja justificado pelo governo como um benefício à classe trabalhadora, subsidia as IES privado-mercantis para expandir as matrículas dos estudantes nesse setor”.

Minto (2011, p. 276) acrescenta outras preocupações acerca desse discurso de inclusão, via políticas públicas estatais, como o Fies, demonstrando atender aos interesses do capital, a partir de necessidades criada pelo capital.

Não se pode perder de vista que o “fenômeno social” que temos visto hoje, cada vez com maior frequência no Brasil – e no mundo como um todo –, que leva os jovens a prolongarem o período de estudos, sobretudo no nível superior (um ou mais cursos de graduação, pós-graduação lato e stricto sensu, pós-

doutorado etc.), sinaliza, não para uma mudança nos “valores” culturais sobre a educação, mas sim para uma necessidade estratégica do modo de reprodução do sistema global do capital.

Dessa forma, ao invés de pensar que estaria se desenvolvendo uma preocupação com a formação e com a educação dos indivíduos, que contribuiria para gerar mais demanda pela educação, é indicado pensar que estamos diante de uma necessidade criada pelo capital: a produção de mais-valia se expande a tais níveis que tornam necessárias novas e mais ampliadas inclusões de todas as formas de reprodução social na esfera de controle do capital. Nesse contexto, a educação também tem de ser subordinada ao crivo do capital, tem que ser imediatamente produtiva (MINTO, 2011, p. 276).

Para muitos estudantes, o Fies se apresenta como a única forma de financiar seus estudos, porém, como já destacado anteriormente, trata-se de programa que dispõe de recursos públicos (constantes de parcela significativa do orçamento público, tanto para concessão dos empréstimos aos estudantes, como para custos de administração do fundo de financiamento e para constituição de fundo garantidor de crédito), os quais deveriam ser direcionados às IES públicas, e o estudante depois de formado tem que pagar esse financiamento com juros, onerando o orçamento das famílias, exatamente aquelas famílias que não podem pagar pelo curso superior, e por isso recorrem ao financiamento estudantil.

Essa forma de financiamento, entretanto, fortalece a concepção da educação como mercadoria, incentivando a privatização do ensino superior, com a expansão de grupos educacionais, como se discorre a seguir, exemplificando com os dados do Fies relativos aos grupos Estácio Participações S.A., Ser Educacional S.A. e GAEC Educação S.A. (Ânima).

5.3 O FIES NA EXPANSÃO E NO FINANCIAMENTO DE GRUPOS EDUCACIONAIS

A política educacional brasileira para a educação superior tem sido orientada para a expansão privado-mercantil, com ações que favorecem o incremento de matrículas no setor privado e com a destinação de recursos do orçamento da União para programas de acesso ao ensino superior na rede particular. O Fies se insere nesse conjunto de ações, permitindo acesso de estudantes no ensino superior privado, mediante celebração de contratos de financiamento estudantil, com juros subsidiados pelo Governo Federal.

Conforme o próprio Ministério da Educação informa no relatório de gestão do Fies, relativo ao exercício financeiro de 2015, o financiamento estudantil constitui um dos

instrumentos constantes do Plano Nacional de Educação (2014-2024) para a expansão de matrículas na educação superior.

Em consonância com a política de expansão da educação superior, o Fies é um dos principais instrumentos do Governo Federal para ampliação de acesso e permanência dos jovens à educação superior contribuindo para diminuição dos índices de desigualdade no país. Dessa forma, o referido fundo consolidou-se como estratégia para o crescimento inclusivo, equalizando as oportunidades de ingresso ao ensino superior e contribuindo para o processo de desenvolvimento econômico (BRASIL, 2015a, p. 6).

Como se observa, do excerto acima transcrito, na visão do governo federal, o Fies contribui para a permanência de estudantes no ensino superior, para a redução das desigualdades no Brasil e atua como uma estratégia de “crescimento inclusivo”. Trata-se de discurso governamental acerca do programa, que para além de favorecer a inclusão de jovens no ensino superior, favorece a expansão do setor privado-mercantil, como adiante se discorrerá com mais detalhes, com dados dos grupos educacionais objeto deste estudo.

Dessa forma, nesta subseção, analisam-se os dados dos grupos Estácio Participações S.A, Ser Educacional S.A. e GAEC Educação S.A. (Ânima), relativos ao Fies, como número de alunos com o financiamento estudantil, receita decorrente dos contratos do Fies e comparativos com a receita líquida destes grupos educacionais, com vistas a apontar os impactos do programa no aumento de lucratividade destes grupos, com garantia de receita financeira pelo governo federal.

Objetiva-se apontar que o Fies se revela como uma ação estatal que permite a expansão e o financiamento do setor privado-mercantil, com garantia de crédito por parte do Governo Federal.

Essa forma de atuação do Estado pode favorecer a expansão e o financiamento do setor privado-mercantil, como destaca o grupo Educacional Estácio Participações S.A, em suas demonstrações financeiras padronizadas, relativas ao exercício financeiro de 2010 (publicadas em 2013), ao enfatizar a importância do Fies, no seu processo de expansão.

o novo FIES, lançado no início do ano [2010], se tornou uma importante via de crescimento para o Ensino Superior, financiando os estudos por um prazo longo (até três vezes o tempo do curso) e a taxa de juros bem abaixo do mercado (3,4% ao ano). Em 2010 formou-se um positivo cenário econômico que deverá suportar o crescimento do setor educacional pelos próximos anos (ESTÁCIO, 2013, p. 29).

Este cenário positivo de expansão do grupo educacional Estácio, com base no Fies, revela-se nos dados de matrículas, no período de 2010 a 2015. Para demonstrar a importância do Fies, na expansão do grupo Estácio, foi elaborada a Tabela 25, abaixo, que demonstra o número de matrículas de graduação presencial (A), da graduação a distância (B) e do Fies (D). Também foi apresentada coluna com o percentual decorrente da relação entre o número de alunos atendidos com o Fies e o total de alunos da graduação presencial.

Tabela 25 – Matrículas Estácio – Fies (2010-2015), em mil

Ano	Presencial (A)	EAD (B)	Total (C)	Fies (D)	% (D/A)
2010	173,1	23,7	196,8	7,1	4,1
2011	189,9	37,5	227,4	15,2	8,0
2012	209,9	46,1	256,0	41,3	19,7
2013	239,4	56,5	295,9	76,1	31,8
2014	290,2	93,2	383,4	122,7	42,3
2015	319,6	101,9	421,5	136,4	42,7
▲ (%)2010-2015	84,63	329,96	114,18	1.821,13	-

Fonte: ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A – Relatórios trimestrais (2010-2015)

Obs: (-) sem valor numérico

Como se observa dos dados de matrículas, no período de 2010 a 2015, o número de estudantes do grupo Estácio, atendidos pelo Fies, foi crescente em todo o período, partindo de aproximadamente 7,1 mil estudantes com contratos do Fies em 2010 e atingindo o montante de aproximadamente 136,4 mil contratos estudantis no exercício financeiro de 2015, um crescimento de aproximadamente 1.821,13%, no período de apenas cinco anos.

Também cabe destacar a expansão do número de alunos da educação a distância, que em 2010 era de aproximadamente 23,7 mil estudantes e em 2015 atingiu o montante de 101,9 mil alunos na EAD, um crescimento percentual de aproximadamente 329,96%.

O Fies, em comparação com o número de alunos da graduação presencial, revela que houve significativo percentual de aumento, pois em 2010 era de 4,1% e em 2015 atingiu 42,7%. Os números demonstram, dessa forma, a importância do Fies no processo de expansão do grupo Estácio, no período de 2010 a 2015.

Os números também corroboram os argumentos de Godeiro e Gurgel (2015, p. 33) de que a expansão de matrículas dos grupos educacionais conta com importantes subsídios do governo federal, os quais são “decisivos para garantir um mercado consumidor em expansão e os lucros seguros” de “banqueiros-educadores”.

A importância do Fies não se revela apenas para a expansão quanto ao número de alunos. As receitas financeiras decorrentes do Fies também têm significativo impacto em relação à receita operacional líquida do grupo Estácio Participações S.A. Para demonstrar a importância do financiamento mediante recursos do Fies, elaborou-se a tabela 26, abaixo, que destaca as receitas do Fies e a relação com a receita operacional líquida²⁷ do grupo Estácio.

Tabela 26 - Fies e Receita Líquida - Estácio (2010-2015), em R\$, milhões

Ano	Receitas do Fies (A)	Receita Líquida (B)	% (A/B)
2010	54,64	1.484,65	3,68
2011	138,92	1.573,37	8,83
2012	353,55	1.798,04	19,66
2013	726,87	2.118,55	34,31
2014	1.304,59	2.767,44	47,14
2015	1.483,48	3.103,17	47,81
▲ (%) 2010-2015	2.615,01	109,02	-

Fonte: ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A – Relatórios trimestrais (2010-2015) e Demonstrações Financeiras Padronizadas (2010-2015).

Obs: a) Valores em R\$, milhões, a preços de jan/2016 - IPCA/IBGE

b) (-) sem valor numérico

A receita do Fies, por exercício financeiro, foi calculada a partir da somatória dos valores de receita do programa informados trimestralmente pelo grupo educacional Estácio, ou seja, o valor anual é decorrente da soma dos valores dos quatro trimestres anuais, constantes de relatórios trimestrais fornecidos pelo referido grupo educacional. A receita operacional líquida anual foi extraída das demonstrações financeiras padronizadas informadas pelo grupo educacional, por exercício financeiro. Os valores estão informados em milhões de reais e foram atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016.

Como se observa na Tabela 26, uma parcela significativa da receita líquida do grupo educacional Estácio é decorrente de receitas advindas do Fies, atingindo, no exercício financeiro de 2015, um percentual de 47,81% que equivale a quase metade das receitas operacionais do grupo educacional. Além disso, cabe ressaltar a variação das receitas decorrentes do Fies, no período de 2010 a 2015, que teve crescimento de aproximadamente

²⁷ A receita operacional líquida (ou receita líquida) corresponde ao montante que a empresa efetivamente recebe pelas vendas de seus produtos, ou seja, a receita bruta diminuída dos impostos incidentes sobre a venda, (IPI, ISS, PIS, Cofins, entre outros) e dos descontos e abatimentos concedidos (FERRARI, 2010).

2.615%, pois em 2010 a receita com o Fies foi de R\$ 54,64 milhões e atingiu o valor de R\$ 1.483,48 milhões em 2015.

Não se pode olvidar que as receitas do Fies também contribuem para os resultados positivos do grupo educacional, tanto de aumento do patrimônio líquido (PL), da receita líquida (RL) e do lucro líquido. A Tabela 27, abaixo, demonstra a evolução destes indicadores financeiros do grupo Estácio, no período de 2009 a 2015. Os valores estão expressos em milhões de reais e foram atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016, para fins comparativos da evolução no curso do período.

Tabela 27 – Dados financeiros Estácio (2009-2015), em R\$, milhões

Ano	PL	▲%	RL	▲%	Mens. Grad.	▲%	Lucro Líquido	▲%
2009	695,79	-	1.548,10	-	2.215,19	-	96,99	-
2010	856,13	29,24	1.484,65	0,73	2.097,53	(0,54)	117,90	27,69
2011	848,07	5,63	1.573,37	13,01	2.204,01	12,05	96,18	(13,01)
2012	918,97	14,21	1.798,04	20,45	2.530,23	21,00	142,59	56,27
2013	1.857,49	114,67	2.118,43	25,12	3.015,05	26,55	299,49	123,06
2014	2.754,32	57,67	2.767,67	38,92	3.812,81	34,46	489,77	73,89
2015	2.829,83	12,02	3.103,15	22,25	4.431,76	26,73	511,49	13,87
▲ (%) 2009-2015	306,71	-	100,44	-	100,06	-	427,36	-

Fonte: Estácio – DFP (2010-2015); Estácio – Fundamentos e planilhas (2016).

Obs: (-) sem valor numérico

A Tabela 27 indica que no período de 2009 a 2015, o Patrimônio Líquido (PL) do grupo educacional Estácio teve um crescimento de aproximadamente 306% em relação ao valor de 2009, pois naquele ano o PL era de R\$ 695,79 milhões e em 2015 foi de R\$ 2.829,83 milhões.

A Receita Líquida (RL) com o ensino de graduação também foi crescente em todo o período analisado. Em 2009, a RL foi de R\$ 1.548,10 e em 2015 atingiu R\$ 3.103,15 milhões, um incremento de aproximadamente 100% da receita líquida de 2009. Esse mesmo

percentual de crescimento (100%) se verifica com as mensalidades da graduação, que em 2009 eram de R\$ 2.215,19 milhões e em 2015 foram de R\$ 4.431,76 milhões.

O percentual de crescimento do lucro líquido do grupo educacional Estácio, no período de 2009 a 2015, revela o principal objetivo do grupo: obter lucro. Em 2009, o lucro líquido foi de R\$ 96,99 milhões e em 2015 foi de R\$ 511,49 milhões, indicando um percentual de crescimento de aproximadamente 427%, no período analisado.

Importante destacar que percentual significativo do valor das mensalidades da graduação decorre do Fies, como já demonstrado na Tabela 25, sobretudo no período de 2013 a 2015. Verifica-se que os percentuais de crescimento da receita arrecadada com as mensalidades, no período de 2013 a 2015, indicados na Tabela 26 confirmam a relevância do Fies, pois o período de maior crescimento percentual nas mensalidades corresponde ao mesmo período de crescimento das receitas do Fies.

Cabe destacar que, mesmo o percentual de crescimento nas receitas de mensalidades da graduação e na receita líquida sendo menor que os demais percentuais, este fato não afetou o aumento de lucros e do patrimônio líquido do grupo educacional. Esse fato se explica em muito pelo processo de formação de oligopólios, com aquisições de instituições menores, que promove, por meio da concentração de atividades, uma redução nas despesas administrativas.

As receitas advindas do Fies são utilizadas para o pagamento das contribuições previdenciárias e de impostos federais, ou ainda convertidos em caixa por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional, como revela o próprio grupo Estácio, em suas demonstrações financeiras, conforme os excertos abaixo, extraídos das demonstrações financeiras de 2010 e 2012 (publicadas em 2013), em notas sobre a apuração da rubrica contábil “contas a receber”.

O contas a receber [créditos a receber] FIES é composto pelos créditos educacionais, cujos financiamentos foram contratados pelos alunos junto à Caixa Econômica Federal, **sendo utilizado pela Estácio para pagamento de impostos federais, ou seja, representa créditos fiscais sem qualquer risco de inadimplência** (ESTACIO, 2013, p. 9, sem grifos no original).

As contas a receber FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) estão representadas pelos créditos educacionais, cujos financiamentos foram contratados pelos alunos junto à Caixa Econômica Federal - CEF e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação -FNDE, sendo os recursos financeiros repassados mensalmente pela CEF e Banco do Brasil em conta corrente bancária específica. O referido montante tem sido **utilizado para pagamento das contribuições previdenciárias e impostos federais, bem**

como convertidos em caixa por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional (ESTÁCIO, 2013b, p. 69, sem grifos no original).

Essa informação constante das demonstrações financeiras do grupo Estácio reforçam que o Fies é forma de incentivo estatal ao processo de financeirização da educação, pois os recursos do Programa, além de reduzir as despesas com tributos federais (contribuições previdenciárias e impostos federais), que aumenta o lucro dos acionistas-investidores, também servem para incremento de recursos em caixa, por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional repassados às instituições educacionais para pagamento dos contratos do Fies.

Dessa forma, corrobora-se o argumento de Behring (2012, p. 154), de que o fundo público se mostra “imprescindível para viabilizar a reprodução ampliada do capital” e que a política social, na qual se insere a educação superior, conta com “significativa alocação de recursos do fundo público”.

Conclui-se, assim, que tanto os dados de matrículas do grupo Estácio, no período de 2010 a 2015 (Tabela 25), como os dados da receita líquida e da receita oriunda do Fies (Tabela 26), revelam que o Fies tem relevância no processo de expansão do referido grupo educacional, bem como no aumento da receita e, conseqüentemente, da lucratividade do grupo (com percentual significativo do Fundo em relação às receitas operacionais da corporação educacional).

A importância do Fies na expansão e no financiamento do ensino superior também se observa em relação ao grupo GAEC Educação S.A. (Ânima), em que pese em menor quantitativo que os descritos para o grupo Estácio, acima analisados.

Os dados de estudantes do grupo Ânima (matrículas presenciais e EAD) e de estudantes com contratos de financiamento estudantil, no período de 2012 a 2015, constam da Tabela 28, abaixo. Ressalte-se que não há informações acerca do número de alunos beneficiados com programas de financiamento estudantil nos exercícios anteriores a 2012, no site da instituição. Por isso, a utilização do período de 2012 a 2015.

Cabe destacar que o referido grupo inclui, conjuntamente, o quantitativo de alunos com Fies e com outras formas de financiamento (Pravaler, em parceria com a *Ideal Invest*). Entretanto, o maior percentual de contratos de financiamento do grupo Ânima é oriundo do Fies, conforme será evidenciado mais adiante, com base nos valores de receitas decorrentes do referido programa de financiamento do governo federal.

Tabela 28 – Matrículas – Ânima (2010-2015), em mil

Ano	Presencial (A)	EAD (B)	Total (C)	Fies e Pravalер* (D)	% (D/A)
2012	36,1	-	36,1	13,3	36,84
2013	42,6	-	42,6	21,2	49,76
2014	71,0	-	71,0	36,2	50,98
2015	72,7	0,6	73,3	32,9	45,23
▲ (%) 2012-2015	101,38	-	103,08	147,37	-

Fonte: GAEC EDUCAÇÃO S.A – Relatórios trimestrais (2012-2015)

Obs: a) * O grupo Ânima inclui nas demonstrações, conjuntamente, dados de matrículas do Fies e do Pravalер (financiamento próprio, por meio de convênio com a *Ideal Invest*)

b) (-) sem valor numérico

Como se comprova com os dados da Tabela 28, um percentual significativo de alunos do grupo educacional Ânima conta com linhas de financiamento estudantil, atingindo um percentual de aproximadamente 50% em 2014. Mesmo com a redução do número de contratos do Fies, no exercício financeiro de 2015, observa-se que o percentual de alunos com financiamento estudantil ainda permaneceu bastante expressivo, em torno de 45%. Estes dados de contratos decorrentes de financiamento estudantil reforçam a relevância do Fies para a expansão do grupo educacional Ânima, com incentivos de programas estatais. No período de 2012 a 2015, o número de estudantes com contratos de financiamento estudantil cresceu em aproximadamente 147%.

O quantitativo de contratos do Fies, firmados com estudantes do grupo Ânima, reflete-se nas receitas decorrentes do financiamento estudantil. Para apontar, em dados financeiros, a relevância do Fies para o grupo Ânima, foi elaborada a Tabela 29, com base em informações prestadas pelo próprio grupo, na demonstração de resultados dos exercícios financeiros, no período de 2010 a 2015. Cabe destacar que o grupo Ânima não individualiza a receita da graduação, incluindo no total de receitas também a pós-graduação.

Tabela 29 - Fies e Receita Líquida - Ânima (2010-2015), em R\$, milhões

Ano	Receita Fies (B)	Receita Líquida - Ensino (C)	% (B/C)
2010	26,3	329,6	7,97
2011	72,7	371,4	19,58
2012	116,7	420,8	27,73
2013	233,2	511,2	45,61
2014	343,5	745,6	46,06
2015	397,9	878,8	45,28
▲ (%) 2010-2015	1.412,93	166,63	468,13

Fonte: Demonstrações Financeiras – Ânima (2010-2015).

Observações: a) Valores a preços de jan/2016, atualizados pela média do IPCA/IBGE;

A Tabela 29, elaborada com dados informados pelo próprio grupo Ânima, revela que grande parte das receitas obtidas pelo grupo com o ensino superior (graduação e pós-graduação, presencial e a distância), tem origem no Fies (que envolve apenas graduação presencial). Os dados revelam um amplo crescimento nas receitas do Fies no período em apreço, partindo de aproximadamente R\$ 23 milhões, em 2010, e atingindo um valor em torno de R\$ 398 milhões, em 2015.

Quando se compara percentualmente as receitas do Fies com as receitas da graduação, do referido grupo educacional, no período em análise, observa-se que em 2010 o Fies representava aproximadamente 8% do total de receitas da graduação e em 2015, apesar da redução no número de novos contratos firmados, corresponde a um percentual de aproximadamente 45%. Como se observa, o Fies, no período em análise, teve relevante papel na obtenção de receitas por parte do grupo educacional Ânima.

Também em relação ao grupo Ânima, é importante destacar que as receitas do Fies contribuem significativamente para os resultados positivos do grupo educacional, tanto de aumento do patrimônio líquido (PL), da receita líquida (RL) e do lucro líquido. A Tabela 30, abaixo, demonstra a evolução destes indicadores financeiros do grupo Estácio, no período de 2012 a 2015. Os valores estão expressos em milhões de reais e foram atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016, para fins comparativos da evolução no curso do período.

Tabela 30 – Dados financeiros – Ânima (2012-2015), em R\$, milhões

Ano	PL	%	RL	%	Rec. Líquida -Ensino	%	Lucro Líquido	%
2012	23,9	-	420,75	-	420,75	-	30,55	-
2013	583,8	2.339,95	564,58	34,18	511,22	21,50	47,00	53,85
2014	686,4	14,66	798,25	41,39	745,64	45,86	189,81	303,85
2015	703,2	7,68	913,08	14,39	878,77	17,85	67,78	(64,29)
▲ (%) 2012-2015	2.842,26	-	117,01	-	108,86	-	121,87	-

Fonte: GAEC Educação – Fundamentos e planilhas (2016).

Obs: (-) sem valor numérico

O grupo Ânima teve crescimento exponencial do patrimônio líquido (PL), no período de 2012 a 2015, que coincide com o período de ingresso no mercado financeiro. Em 2012, o lucro foi de R\$ 23,9 milhões, e em 2015 atingiu o montante de R\$ 703,2 milhões, uma variação percentual de aproximadamente 2.842%. A receita de ensino (graduação e pós-graduação) também teve crescimento significativo, partindo de R\$ 420,75 milhões em 2012 e atingindo R\$ 878,77 milhões em 2015, com uma variação percentual de aproximadamente 117%.

Outro elemento que revela a valorização financeira do referido grupo educacional, no período de 2012 a 2015, é o aumento no lucro líquido, sobretudo, de 2012 a 2014, em que atingiu o montante de R\$ 189,91 milhões.

Não se pode descartar a importância do Fies neste aumento do patrimônio líquido, das receitas do ensino e do lucro líquido, apresentados pelo grupo Ânima, principalmente considerando o percentual de alunos com contratos do Fies, demonstrado na Tabela 28, e de receitas decorrentes do programa de financiamento (Tabela 29).

Essa importância do Fies na saúde financeira de grupos educacionais, representando significativo percentual das receitas com a graduação, bem como a importância para a expansão no quantitativo de estudantes, também se verifica nos dados do grupo Ser Educacional, que serão expostos a seguir.

Para fins de dimensionar a importância do Fies para o grupo Ser Educacional, em relação ao total de alunos da graduação presencial, elaborou-se a Tabela 31, com indicação do quantitativo de matrículas no ensino superior (presencial e a distância) e com alunos financiados pelo Fies, no período de 2010 a 2015. Os dados constam de demonstrativos elaborados pelo próprio grupo educacional em estudo. Cabe destacar que o grupo Ser

Educacional apresenta os dados de matrículas em unidades, diferentemente dos outros dois grupos em estudo, que apresentam os dados em milhares.

Tabela 31 – Matrículas – Ser Educacional (2010-2015), em unidades

Ano	Presencial (A)	EAD (B)*	Total (C)	Fies (D)	% (D/A)
2010	28.079	-	28.079	1.017	3,62
2011	33.483	-	33.483	2.896	8,65
2012	48.670	-	48.670	15.916	32,70
2013	70.255	-	70.255	31.432	44,74
2014	101.195	2.048	103.243	48.048	46,54
2015	123.988	3.089	127.077	56.089	44,13
▲ (%) 2010-2015	341,57	-	352,57	5.415,14	-

Fonte: SER EDUCACIONAL S.A – Fundamentos e planilhas – Histórico de alunos (2016)

Observações: a) * Sem indicação de variação percentual no período; b) (-) sem valor numérico

Os dados relativos ao número de estudantes do grupo Ser Educacional com contratos do Fies revelam que houve expansão no quantitativo de alunos com esta forma de financiamento durante todo o período indicado na Tabela 31, ou seja, nem mesmo as mudanças do Fies, implementadas em 2015, atingiram o crescimento no quantitativo de alunos.

Como se observa, em 2010, os estudantes atendidos pelo Fies representavam 3,62% do total de matrículas da graduação presencial do grupo e, em 2015, atingiu um percentual de 44,13%. Em 2010, o número de estudantes com contratos do Fies era de aproximadamente um mil e em 2015 ultrapassou o montante de 56 mil estudantes, um crescimento percentual de aproximadamente 5.415%, como se observa na Tabela 31.

Os dados no quantitativo de estudantes com contratos do Fies, bem como a relação percentual com o total de matrículas da graduação presencial, reforçam a importância do programa de financiamento do governo federal para a expansão do grupo Ser Educacional.

Quanto ao aspecto financeiro, de geração de receitas com esta forma de financiamento, cabe destacar que o grupo Ser Educacional, em suas demonstrações contábeis e financeiras, somente divulgou o total de receitas decorrentes do Fies no período de 2012 a 2015. Dessa forma, os dados financeiros serão analisados somente para este período (2012 a 2015), em relação ao referido grupo.

A Tabela 32, a seguir, demonstra os dados decorrentes das receitas de mensalidades da graduação (presencial e EAD, uma vez que o grupo não individualiza as modalidades), bem como os dados de receitas decorrentes do Fies (matrículas presenciais na graduação). Os valores foram expressos em reais e atualizados pela média anual do IPCA/IBGE, a preços de janeiro de 2016.

Tabela 32 - Fies e Receita Líquida – Ser Educacional (2012-2015), em R\$, milhões

Ano	Receita de mensalidades - graduação (A)	Receitas do Fies (B)	% (B/A)
2012	391,48	93,42	23,86
2013	587,56	187,89	31,98
2014	756,12	370,85	49,05
2015	1.264,81	505,57	39,97
▲ (%) 2012-2015	223,08	441,18	-

Fonte: SER EDUCACIONAL S.A – Fundamentos e planilhas (2016c); Resultados trimestrais (2013-2015).

Obs.: (-) sem dado numérico

Como se verifica nos dados acima, acerca das receitas decorrentes do Fies para o grupo Ser Educacional em comparação a receita de mensalidades na graduação, o percentual foi crescente no período de 2012 a 2014, saindo de 23,86% em 2012 e atingindo 49,05% em 2014. Em 2015, tendo em vista a redução percentual no número total de contratos do Fies, em relação a 2014 (Tabela 31), observa-se que houve também diminuição percentual na relação entre a receita do Fies e a receitas de mensalidades da graduação (em 9,08%), mas apesar disso, o percentual entre os recursos obtidos em decorrência do Fies e o montante de receitas de mensalidades da graduação, ficou em torno de 40%, um percentual significativo.

Cabe destacar que o número de alunos com contratos do Fies, do grupo Ser Educacional, foi crescente em todo o período de 2010 a 2015, como se comprova com os dados da Tabela 31, que indica os números de matrículas da graduação do referido grupo educacional. Também houve crescimento, em todo o período de 2012 a 2015, no total de receitas arrecadadas pelo grupo em decorrência do Fies (Tabela 32). Ou seja, a suposta crise do Fies não parece ter afetado o grupo Ser Educacional, que manteve crescimento na base de estudantes com contratos do Fies, bem como no total de receitas financeiras decorrentes do Programa de Financiamento.

Dessa forma, os números revelam que o Fies teve considerável peso nas receitas operacionais do grupo Ser Educacional, o que, conseqüentemente aparece nos números

financeiros relativos à evolução do patrimônio líquido, da receita operacional líquida e do lucro líquido, conseqüentemente, valorizando os ativos do grupo educacional e gerando rendimentos aos acionistas-investidores.

Para corroborar estes dados de evolução do grupo Ser Educacional, foi elaborada tabela com os dados de evolução do Patrimônio Líquido (PL), da receita líquida (RL), do valor obtido com as mensalidades de graduação, do lucro por ação adquirida e do lucro líquido, no período de 2009 a 2015, conforme dados disponibilizados pelo próprio grupo educacional. Os valores estão expressos em milhões de reais, atualizados monetariamente pela média anual do IPCA, a preços de janeiro de 2016.

Tabela 33– Dados financeiros – Ser Educacional (2010-2015), em R\$, milhões

Ano	PL	▲ %	RL	▲ %	Mens. - graduação	▲ %	Lucro/ Ação	Lucro Líquido	▲ %
2009	141,67	-	177,88	-	230,25	-	0,40	43,40	-
2010	158,69	12,02	193,58	8,83	246,54	7,08	0,46	48,94	12,75
2011	183,19	15,44	238,54	23,22	289,05	17,24	0,38	41,01	(16,19)
2012	236,45	29,07	346,71	45,34	415,77	43,84	0,73	78,64	91,75
2013	519,54	119,7	525,75	51,64	624,75	50,26	1,21	133,86	70,22
2014	721,30	27,33	811,56	41,58	824,39	31,96	2,04	246,65	68,66
2015	799,42	20,83	1.089,96	46,43	1.264,81	53,42	1,45	181,71	(19,50)
▲ (%) 2009-2015	464,28	-	512,75	-	449,32	-	262,50	318,69	-

Fonte: Ser Educacional - Fundamentos e planilhas (2016c)

A Tabela 33 demonstra que o patrimônio líquido do grupo Ser Educacional foi crescente em todo o período analisado, partindo de R\$ 141,67 milhões em 2009 e atingindo R\$ 799,42 milhões em 2015, um incremento percentual de aproximadamente 464%, ou seja, uma valorização de mais de 4,64 vezes o patrimônio de 2009, em um período de seis anos.

Outros elementos indicam os resultados financeiros significativos do período em análise, como o incremento da receita líquida (RL) em mais de cinco vezes, entre 2009 e 2015, a valorização do lucro por ação em aproximadamente 262,5% em relação ao valor/ação de 2009. Também o lucro líquido teve significativo aumento, saindo de R\$ 43,40 milhões em 2009 e atingindo R\$ 181,71 milhões em 2015, uma variação percentual de aproximadamente 318%.

Os dados financeiros do grupo Ser Educacional, do patrimônio líquido (PL), da receita líquida (RL), de receitas decorrentes de mensalidades da graduação e de lucro

líquido, no período de 2009 a 2015, revelam o caráter lucrativo do ensino superior privado-mercantil.

Cabe apontar, por oportuno, uma questão importante acerca dos dados do Fies, em especial em 2015, quando houve significativa redução no número de contratos (conforme Tabela 24 e gráfico 5, analisados alhures), pois como se observa das receitas decorrentes do Fies nos grupos Estácio, Ser Educacional e Ânima, não houve redução de recursos financeiros, conforme demonstram as tabelas 26, 29 e 32, já analisadas nesta seção.

Esta questão indica que as mudanças no Fies não afetaram significativamente os grupos educacionais em análise, ou seja, as instituições isoladas (que não integram grupos educacionais) podem ter sido as principais prejudicadas. Este fato pode favorecer ainda mais os grupos educacionais, no processo de oligopolização, tendo em vista as dificuldades financeiras com a redução de contratos do Fies, que podem estar atingindo as instituições de ensino superior não consolidadas em oligopólios.

Por certo que se trata de uma suposição apenas e que não pode ser comprovada neste estudo, mas que poderia ser analisada em outras pesquisas, em que se discutam os impactos das alterações do Fies para as instituições de ensino não integrantes de grupos educacionais, ou seja, para as instituições menores, que não constituem conglomerados educacionais.

A manutenção dos lucros dos grupos educacionais, como se observou nesta subseção, em muito decorre de valores relativos aos financiamentos estudantis, tanto do Fies, como de outras formas de financiamento. Esses financiamentos estudantis, entretanto, favorecem a expansão dos grupos educacionais, à custa do endividamento do Estado (no caso do Fies) e das famílias (em todas as formas de financiamento estudantil). Na próxima subseção, passa-se à análise do Fies e de sua relação com o endividamento público.

5.4 FIES: FINANCIAMENTO PRIVADO-MERCANTIL E ENDIVIDAMENTO PÚBLICO

Nessa subseção serão abordadas questões envolvendo a relação entre o Fies e o endividamento público, com dados de títulos da dívida pública emitidos em favor do financiamento estudantil e com dados dos créditos a receber do governo federal pelos grupos educacionais Estácio Participações S.A., Ser Educacional S.A. e GAEC Educação S.A. (Ânima), extraídos de seus demonstrativos contábeis e financeiros.

A lógica de funcionamento do Fies, estabelecida na Lei nº 10.260/2001, prevê que a operacionalização do referido fundo ocorra por meio da emissão de títulos da dívida pública, representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional - Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E).

Os títulos são emitidos na modalidade nominativa (em que há indicação do beneficiário) e atualizados mensalmente pela variação do Índice Geral de Preços - Mercado - IGP-M relativo ao mês anterior, o qual é divulgado pela Fundação Getúlio Vargas – FGV.

O Ministério da Fazenda, por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), publica no Diário Oficial da União a quantidade de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E1) emitidos, com os respectivos valores, em favor do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Podem ocorrer diversas emissões de títulos no exercício financeiro e a data de referência é 1º de julho de 2000 (data de autorização para a emissão de títulos em favor do Fies).

O resgate dos títulos junto ao Governo Federal, por parte das instituições privadomercantis de ensino superior, participantes do Fies, pode ocorrer em parcela única (mediante compensação com tributos devidos) ou por resgate antecipado (recompra do Governo Federal). Anualmente, é estabelecido um calendário com datas de recompra dos títulos, em parcelas. Também pode haver a compensação dos valores dos títulos com tributos devidos pelas instituições de ensino superior, em especial as contribuições relativas à seguridade social.

Como se observa, além da importância na expansão de matrículas em decorrência do Fies e na relação dos recursos financeiros do referido fundo com a receita líquida de grupos educacionais, a emissão de títulos da dívida pública, para repasse às instituições de ensino superior, indica que há um endividamento público por meio do Fies, em virtude de créditos a receber da União, em face do programa.

O Fies se constitui em parceria público-privada, na qual os recursos do fundo público financiam mensalidades de cursos superiores em instituições particulares, com base em títulos da dívida pública, emitidos em favor dessas instituições de ensino superior.

Assim, segundo os argumentos de Juruá (2013, *online*), pode-se afirmar que as parcerias público-privadas, como o programa de financiamento estudantil (em que o governo federal subsidia os juros do financiamento de estudantes, com recursos do fundo público,

para a ocupação de vagas no ensino superior em instituições particulares) se fundamentam em dívidas públicas. Nessa seara, a referida autora destaca que “o governo passou a assumir funções de avalista e garantidor final de dívidas pessoais contraídas para fins de acesso a serviços públicos ofertados pelo setor privado”.

De acordo com Fatorelli (2012), a dívida pública abrange os empréstimos contraídos pelo Estado junto a instituições financeiras públicas ou privadas, no mercado financeiro externo ou interno, bem como junto a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas (físicas ou jurídicas) ou outros governos. Ainda de acordo com a referida autora, a dívida pública federal pode ser formalizada por meio de contratos celebrados entre as partes, bem como por meio da oferta de títulos públicos, emitidos pelo Tesouro Nacional.

Nesse sentido, o endividamento público, em decorrência do Fies, decorre, em parte significativa, da emissão de títulos da dívida pública em favor do programa, que são repassados às instituições de ensino participantes. Esses títulos são emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional e publicados no Diário Oficial da União (DOU). Também se refere à dívida pública de natureza contratual, tendo em vista que há contrato de adesão das entidades educacionais ao Fies.

No período de 2000 a 2006, nos relatórios de gestão do Fies, constava a informação acerca dos títulos da dívida pública emitidos em favor do Fies, com o quantitativo de títulos e o montante financeiro. Nos relatórios de gestão a partir de 2007, não mais consta a referida informação. Com base nos dados dos relatórios de gestão do Fies (2000-2006), elaborou-se a Tabela 34, abaixo, que expressa o quantitativo de títulos emitidos em favor do Fies, de 2000 a 2006, e os respectivos valores financeiros.

Tabela 34 – Títulos da dívida pública – Fies (2000-2006)

Ano	Títulos	Valor original (R\$, milhões)	Valor atualizado (R\$, milhões)
2000	415.021.732	415,02	1.437,64
2001	366.459.739	381,24	1.201,09
2002	408.184.203	511,61	1.460,36
2003	342.492.509	533,62	1.215,58
2004	354.419.204	600,67	1.258,91
2005	326.290.418	594,40	1.108,15
2006	377.302.830	696,34	1.282,79
Total	2.590.170.635	3.732,91	8.964,51

Fonte: Relatórios de gestão do Fies (2000-2006)

Obs: a) Valores em R\$, milhões, a preços de jan/2016 – IGP-M/FGV.

A Tabela 34, demonstra que foram emitidos títulos públicos em favor do Fies, no período de 2000 a 2006, em um montante de R\$ 3.732,91 milhões (em valores originais). O valor atualizado pelo IGP-M/FGV, a preços de janeiro de 2016, foi de R\$ 8.964,51 milhões.

A partir de 2007, nos relatórios de gestão do Fies, não mais constou a informação acerca dos títulos públicos emitidos em favor do Fies, dessa forma, procedeu-se a consulta no Diário Oficial da União (DOU), para a identificação de títulos do Tesouro Nacional emitidos em favor do Fies. Os dados obtidos foram organizados em tabela específica, a seguir descrita. A consulta ao Diário Oficial da União, que não se revela exaustiva em relação à quantidade de títulos emitidos, identificou, além dos títulos emitidos de 2000 a 2006 (Tabela 34), os seguintes títulos e valores, constantes da Tabela 35.

Tabela 35 – Títulos da dívida pública em favor do Fies (2008-2015)

Título	Data de emissão	Data de vencimento	Quantidade	Valor original (R\$, milhões)	Valor atualizado (R\$, milhões)
CFT-E1	01/01/2008	01/01/2038	226.042.933	666,97	1.098,09
CFT-E1	01/01/2009	01/01/2039	264.803.792	774,46	1.161,21
CFT-E1	01/01/2010	01/01/2040	236.153.309	698,72	1.065,89
CFT-E1	01/01/2011	01/01/2041	261.964.742	769,04	1.053,84
CFT-E1	01/01/2012	01/01/2042	214.575.208	622,25	811,33
CFT-E1	01/01/2013	01/01/2043	222.499.464	644,51	779,47
CFT-E1	01/01/2014	01/01/2044	79.185.341	233,43	267,53
CFT-E1	01/01/2015	01/01/2045	1.356.299.059	4.291,71	4.744,24
Total	-	-	2.861.523.848	8.701,09	10.981,60

Fonte: Diário Oficial da União (2013-2015)

Obs: a) Valores em R\$, milhões, a preços de jan/2016 – IGP-M/FGV; b) (-) sem valor numérico.

Na tabela 35, indicam-se os valores nominais dos títulos emitidos (valor original) e os valores atualizados, corrigidos a preços de jan/2016, pelo IGP-M/FGV (índice previsto para atualização).

Cabe ressaltar que a Tabela 35 apresenta apenas os títulos da dívida pública, emitidos em favor do Fies, publicados no Diário Oficial da União, nos exercícios financeiros de 2008 a 2015, ou seja, não se trata de dados exaustivos, podendo haver outros quantitativos de títulos emitidos em períodos anteriores. Também é importante mencionar que a data de publicação no Diário Oficial da União não se refere à data de emissão do título, havendo títulos com data de emissão em períodos anteriores, como evidencia a Tabela 35, acima.

Considerando apenas os dados da Tabela 35, observa-se que no período de publicação de 2013 a 2015, o montante financeiro de títulos da dívida pública emitidos em favor do Fies atingiu o valor de aproximadamente R\$ 8.701,09 milhões (em valores originais) e R\$ 10.981,60 milhões (em valores atualizados). Também o quantitativo de títulos públicos emitidos foi bastante significativo, como se observa na Tabela 35.

Esta forma de financiamento da educação superior, com endividamento público, por meio da emissão de títulos, mostra-se contraditória, pois o próprio governo federal defende constantemente o cumprimento de metas fiscais, aplicando ajustes e cortes no orçamento para cumprimento dessas metas, com destaque no exercício financeiro de 2015, entretanto, com políticas de financiamento da educação superior privado-mercantil, como o Fies, aumenta o endividamento público, com títulos da dívida pública, como se verifica nos dados das Tabelas 34 e 35.

Esta forma de financiamento pautada no endividamento público reforça o caráter de financeirização da educação superior, pois o fundo público é utilizado como pressuposto para a expansão do capital financeiro, tendo em vista que os títulos emitidos são negociáveis (certificados do Tesouro Nacional), podendo sofrer especulação financeira. Mas além disso, contribuem para a saúde financeira das instituições beneficiadas com o Fies, pois estes títulos estão sujeitos a recompra por parte do governo federal ou podem ser utilizados para compensar dívidas das instituições privado-mercantis de ensino com a previdência social.

O endividamento público, em decorrência do Fies, reforça o caráter de financeirização da educação superior privado-mercantil, pois as instituições de ensino, de posse dos títulos emitidos em decorrência do Fies, podem negociar estes títulos financeiros no mercado. Corroboram os argumentos de Behring (2012, p. 178), de que a política social “vem sendo refuncionalizada e tensionada pela supercapitalização” (termo que Mandel, 1982, busca para caracterizar o espraiamento do capital para zonas antes não mercantis).

Trata-se de uma decorrência da supercapitalização, do excesso de liquidez de capitais que passam a buscar nichos de valorização industrializando ou mercantilizando determinados setores, a exemplo da saúde, da educação, da previdência social e outros. (BEHRING, 2012, p. 178).

Estes argumentos são corroborados pela declaração do próprio grupo Estácio de que os recursos do Fies são utilizados para o pagamento das contribuições previdenciárias e de impostos federais, mas que também são “convertidos em caixa por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional” (ESTÁCIO, 2013b, p. 69).

Cabe ressaltar que o endividamento público em decorrência do Fies não se revela apenas nos títulos da dívida pública emitidos em favor de instituições privado-mercantis de ensino superior, tendo em vista o caráter contratual do referido financiamento. Nesse aspecto, as demonstrações financeiras dos grupos educacionais em estudo (Estácio, Ser Educacional e Ânima) indicam o aumento de créditos a receber, por parte referidos grupos, em decorrência de atrasos no repasse de recursos pelo governo federal, ou seja, não cumprimento do calendário estabelecido para a recompra de títulos emitidos em favor das instituições.

Esses atrasos no repasse de recursos, por meio da recompra dos títulos emitidos em favor das instituições privado-mercantis, decorrem da necessidade de aprovação de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual. Com a expansão no número de contratos e na demanda por mais recursos financeiros, o Fies passou a exigir mais recursos do orçamento, com aprovação de créditos suplementares, como se evidenciou nos dados da Tabela 23, os quais exigem aprovação prévia do Congresso Nacional, gerando atrasos nos repasses às instituições de ensino.

A ampla expansão do Fies, no período de 2010 a 2015, além de gerar receitas operacionais para as instituições de ensino, trouxe obrigações ao governo federal, com o endividamento em decorrência de atrasos nos repasses às instituições, aumentando os créditos dessas entidades junto ao governo federal. Trata-se também de uma forma de endividamento estatal, tendo em vista que os valores a receber pelos grupos educacionais constituem obrigações financeiras assumidas pelo Estado. Essas obrigações são corrigidas pelos índices inflacionários (no caso do Fies, pelo IPCA).

Para fins de dimensionar os valores dos créditos dos grupos educacionais a receber do governo federal, em decorrência do Fies, foram elaboradas tabelas com os dados financeiros das contas a receber, por grupo educacional, destacando o crescimento dos valores a serem repassados em virtude do referido fundo.

Em relação aos dados apresentados pelo grupo Estácio Participações, elaborou-se a Tabela 36, abaixo, que demonstra os valores de créditos a receber, do referido grupo, por modalidade (Fies; mensalidades em atraso; convênios e permutas; cheques e cartões; acordos; taxas; e outros créditos a identificar). Os valores foram obtidos nas demonstrações contábeis publicadas pelo referido grupo educacional e atualizados com base na média anual do IPCA, a preços de janeiro de 2016. Os valores estão expressos em milhões de reais.

Na Tabela 36 estão descritos os créditos (contas) a receber do grupo Estácio, no período de 2010 a 2015, das seguintes rubricas contábeis: Fies a receber (A); mensalidades a receber (B); convênios e permutas a receber (C); cartões/cheques a receber (D); acordos a receber (E), taxas a receber (F). Destes créditos a receber, houve a dedução da provisão para perdas e de créditos não identificados (G). A provisão para perdas recebe a denominação contábil de “provisão para créditos de liquidação duvidosa”. O total de créditos a receber (H) corresponde ao somatório dos créditos a receber, deduzido da provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Tabela 36 – Contas a receber – Estácio (2010-2015), em R\$ (milhões)

Ano	Fies (A)	Mensalidades (B)	Convênios e permutas (C)	Cartões/ Cheques (D)	Acordos (E)	Taxas (F)	Provisão/ créditos a identificar (G)	Total (H)	% (A/H)
2010	22,4	259,3	-	10,1	39,4	6,4	(66,3)	271,2	8,26
2011	49,9	330,7	-	16,7	36,2	6,0	(105,2)	334,4	14,92
2012	72,4	347,9	-	24,7	25,9	-	(107,4)	363,5	19,92
2013	96,5	320,3	34,0	30,9	37,0	-	(111,1)	407,6	23,67
2014	270,3	376,3	31,1	35,5	44,6	-	(140,2)	617,5	43,77
2015	815,0	465,6	14,5	36,9	70,2	-	(167,5)	1.234,6	66,01

Fonte: ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A – Demonstrações Financeiras Padronizadas (2010-2015).

Obs: a) Valores em R\$, milhões, a preços de jan/2016 - IPCA/IBGE b) (-) sem valor numérico.

Como se extrai da tabela 36, os créditos do grupo Estácio Participações, decorrentes do Fies, em relação ao total de contas a receber, demonstram percentuais crescentes no período de 2010 a 2015. Em 2010, o Fies representava 8,26% do total de contas a receber; em 2011 o percentual subiu para 14,92%; em 2012 o percentual representava 19,92%; em 2013, um percentual de 23,67%; em 2014, um percentual de 43,77%; e em 2015 atingiu o percentual de 66,01%. Esses dados demonstram que, em 2015, em decorrência do Fies, o Governo Federal é o principal devedor/garantidor dos créditos a receber do grupo educacional Estácio, apontando para o endividamento público em virtude dessas obrigações assumidas com os grupos educacionais.

Os dados do Fies relativos ao grupo Estácio Participações S.A, no período de 2010 a 2015, demonstram o aumento de créditos a receber do Governo Federal, o que também evidencia aumento da dívida pública. São dados que destacam também a importância do

Fies para o grupo Estácio, considerando que no período em análise as receitas deste Fundo passaram a representar mais de 66% do montante de créditos a receber, tornando o governo federal o principal devedor do grupo educacional.

Em relação ao grupo Ser Educacional, também se elaborou tabela com os valores das contas a receber, no período de 2010 a 2015. Os dados constam da Tabela 37, abaixo descrita. A referida tabela também foi elaborada com dados constantes das demonstrações financeiras publicadas pelo grupo, em seu site institucional, e os valores atualizados pela média anual do IPCA a preços de janeiro de 2016, expressos em milhões de reais.

Na Tabela 37 estão descritas as contas (créditos) a receber do grupo Ser Educacional, no período de 2010 a 2015, das seguintes rubricas contábeis: Fies a receber (A); mensalidades a receber (B); acordos a receber (C); créditos educativos a receber (D); outros créditos a receber (E). Destes créditos, houve a dedução da provisão para perdas (F), que contabilmente é denominada de “provisão para créditos de liquidação duvidosa”. Assim, o total de créditos a receber (G) corresponde ao somatório dos créditos a receber, deduzido da provisão para créditos de liquidação duvidosa.

Tabela 37 - Contas a receber - Ser Educacional (2010-2015), em R\$, em milhões

Modalidade de crédito a receber								
Ano	Fies (A)	Mensalidades (B)	Acordos (C)	Créd. Educ. (D)	Outros (E)	Provisão (F)	Total (G)	% (A/G)
2010	0,50	33,67	16,92	16,39	1,79	(34,12)	35,12	1,41
2011	6,84	49,71	21,07	12,25	2,89	(41,23)	51,53	13,27
2012	15,75	65,99	26,80	18,04	4,45	(59,35)	55,93	21,97
2013	53,20	43,92	17,32	13,43	11,48	(21,71)	117,64	45,23
2014	123,55	85,29	20,41	10,05	29,16	(31,93)	236,53	52,24
2015	301,21	73,86	49,40	9,52	16,90	(48,29)	402,60	74,82

Fonte: Demonstrações Financeiras Padronizadas (DFP), notas explicativas – Ser Educacional (2010-2015).

Observações: a) Valores atualizados a preços de Jan/2016, pela média do IPCA/IBGE

Novamente se observa que o montante de créditos do Fies, a receber do governo federal, foi crescente no período de 2010 a 2015. Em 2010, o Fies representava apenas 1,41% do total de créditos a receber do referido grupo, e em 2015 o percentual do Fundo em relação ao total de créditos a receber passou a representar 74,82%. Além disso, como se observa na tabela 37, o montante de créditos a receber do Fies, do grupo Ser Educacional saltou de R\$ 0,50 milhões para R\$ 301,21 milhões, no período de 2010 a 2015.

São dados que reforçam o endividamento público em decorrência do Fies, tendo em vista que o grupo educacional passa a ser credor do governo federal, em montante significativo, como exemplifica o valor devido em virtude do Fies em 2015, que no caso do grupo Ser Educacional foi de R\$ 301,21 milhões. Além disso, estes dados revelam que o governo federal passou a ser também o principal devedor do grupo Ser Educacional, em virtude de contas a pagar do Fies.

A questão do endividamento público, em decorrência de créditos a receber do Fies, por parte dos grupos educacionais, também se evidencia em relação ao grupo GAEC Educação (Ânima). A Tabela 38, elaborada com base nos demonstrativos contábeis e financeiros do referido grupo, indicam os dados de contas (créditos) a receber, no período de 2010 a 2015. As contas a receber, do grupo Ânima, apresentam as seguintes rubricas contábeis: Fies a receber (A); mensalidades a receber (B); títulos a receber (C); Eventos a receber (D); Aluguéis e serviços a receber (E); outros créditos a receber (F). O total de contas (créditos) a receber (H) é igual ao somatório das contas contábeis indicadas, deduzido do valor provisionado (G).

Tabela 38 – Contas a receber – Ânima (2010-2015), em R\$, milhões

Ano	Fies (A)	Mensalidades (B)	Títulos (C)	Eventos (D)	Aluguéis e serviços (E)	Outros (F)	Provisão (G)	Total (H)	% (A/H)
2010	0,56	52,32	3,32	-	4,08	11,50	(26,68)	45,10	1,24
2011	5,56	63,86	4,27	-	4,02	9,58	(30,02)	57,27	9,71
2012	19,96	67,56	5,84	-	2,40	5,64	(39,31)	62,10	32,14
2013	57,89	61,85	3,21	2,70	5,95	2,44	(35,05)	98,99	58,48
2014	100,44	103,58	20,87	4,07	6,74	5,32	(60,09)	180,93	55,51
2015	231,51	128,25	21,69	3,19	4,09	0,45	(83,82)	305,37	75,81

Fonte: GAEC Educação S.A – Demonstrações Financeiras Padronizadas (2012-2015).

Obs: Valores em R\$, milhões, a preços de jan/2016 - IPCA/IBGE

Como se observa na Tabela 38, o Fies também representa importante percentual do total de créditos a receber do grupo Ânima, atingindo, em 2015, um percentual de 75,81% dos créditos. A Tabela também evidencia que os créditos a receber em decorrência do Fies, no período de 2010 a 2015, tiveram um crescimento exponencial, partindo de R\$ 0,56 milhões e atingindo R\$ 231,51 milhões, em um período de apenas cinco anos. Estes dados são indicativos de que a expansão do Fies, no período de 2010 em diante, foi marcada pelo aumento do endividamento público.

Esses dados corroboram os argumentos de Behring (2008, p. 52-53) de que

[...] O fundo público reflete as disputas existentes na sociedade de classes, onde a mobilização dos trabalhadores busca garantir o uso da verba pública para o financiamento de suas necessidades, expressas em políticas públicas. Já o capital, com sua forma hegemônica, consegue assegurar a participação do Estado em sua reprodução por meio de políticas de subsídios econômicos, de participação do mercado financeiro, com destaque para a [...] dívida pública, em um elemento central na política econômica e de alocação do orçamento público [...].

Os dados de aumento do endividamento público, em decorrência do Fies, refletem a utilização de recursos do fundo público, com a participação do Estado, por meio de subsídios nos juros dos empréstimos de financiamento, bem como, com apoio na constituição de fundo garantidor de crédito do referido Fundo e reforçando a alocação de recursos do orçamento no atendimento aos interesses de grupos educacionais com fins lucrativos.

Ademais, a suposta crise do Fies (de 2015 em diante, fortemente noticiada na mídia) fez surgir novas demandas dos grupos educacionais, inclusive com forte atuação junto ao Poder Legislativo para a aprovação de créditos orçamentários suplementares para o programa. Notícia publicada no site do Estadão em 20/09/2016, assinada por Dayanne Sousa, por exemplo, destaca as demandas do setor privado de aprovação pelo Congresso Nacional de crédito suplementar para o Fies, em montante superior a R\$ 700 milhões, conforme abaixo transcrito.

O Ministério da Educação (MEC) estuda a possibilidade de que o governo federal use uma Medida Provisória para encerrar o imbróglio do atraso nos pagamentos do Fies, de acordo com fontes do setor de ensino privado. As instituições de ensino estão sem receber pelo Fies desde agosto por conta de uma dificuldade de aprovar no Congresso projeto de lei de crédito suplementar que destina R\$ 702 milhões ao programa de financiamento.

A ideia é tentar obter previamente uma autorização do Tribunal de Contas da União (TCU) para conceder o crédito suplementar por meio de medida provisória. Com isso, o entendimento é de que o governo evitaria o risco de que a medida viesse a ser questionada no futuro.

O cancelamento, por falta de quórum, da votação de projetos de lei de crédito orçamentário no Congresso anteontem elevou a tensão no setor de ensino superior privado. O presidente do Senado, Renan Calheiros (PMDB), disse que fará nova tentativa em 4 de outubro. (SOUSA, 2016, *online*).

Observa-se ainda, na notícia supratranscrita, a forte disposição do governo federal para atender à demanda do setor privado por acréscimo de recursos ao Fies, inclusive com a edição de medida provisória, previamente à aprovação do Congresso Nacional.

Além disso, pequenos atrasos no repasse de recursos, com o atraso de aproximadamente um mês, conforme se lê no excerto da transcrição acima, no qual se afirma que “as instituições de ensino estão sem receber pelo Fies desde agosto por conta de uma dificuldade de aprovar no Congresso projeto de lei de crédito suplementar”, já se demonstra a articulação das instituições particulares de ensino junto ao governo federal e ao Poder Legislativo para o pronto restabelecimento dos pagamentos, seja por aprovação de crédito suplementar no Congresso Nacional, seja por Medida Provisória editada pelo Poder Executivo, revelando uma forte inter-relação e uma constante articulação entre as entidades privadas e o governo federal.

Cabe destacar que nem mesmo a redução no número de parcelas de recompra de títulos pelo Governo Federal persistiu. Já no exercício financeiro de 2016, sob forte pressão dos grupos educacionais com maior número de alunos financiados pelo Fies, houve restabelecimento do cronograma anual de recompras (com doze parcelas) e de repasses de títulos CFT-E (também doze repasses), bem como a programação de lotes para pagamento de tributos com recursos do Fies, conforme comunicado do grupo Ser Educacional aos acionistas e investidores, datado de 6 de janeiro de 2016, cujo conteúdo, no essencial, está abaixo transcrito.

Recife, 6 de janeiro de 2016, a Ser Educacional (BM&FBOVESPA SEER3, Bloomberg SEER3:BZ e Reuters SEER3.SA), um dos maiores grupos privados de educação do Brasil e líder nas regiões Nordeste e Norte, em cumprimento ao disposto na Instrução CVM nº 358/2002, conforme alterada, informa a seus acionistas, investidores e ao mercado em geral que o MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (“MEC”), o FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (“FNDE”) e o FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (“FIES”) publicaram, nesta data, por meio do portal SisFIES, os seguintes documentos:

- Cronograma Anual de Recompras – 2016
- Programação de Repasses de CFT-E – 2016
- Programação de Lotes para Pagamento de Tributos FIES – 2016

Importante ressaltar que os documentos indicam que, no ano de 2016, serão realizados 12 repasses e recompras de certificados financeiros do tesouro e que o repasse de CFT-E destinado ao pagamento de ¼ (um quarto) dos encargos educacionais remanescentes de 2015, devidos às Instituições de Educação Superior, ou grupo de Instituições sob controle comum, com mais de 20 mil matrículas de alunos junto ao FIES, será efetuado até o dia 30 de junho de 2016. Os referidos documentos seguem anexados a este Comunicado na íntegra. (SER EDUCACIONAL, 2016d, *online*).

Como se observa, apesar de suposta crise no financiamento estudantil, com redução do número de contratos, os grupos educacionais em estudo não tiveram perdas significativas em relação ao montante de recursos financeiros destinados pelo Fies e inclusive a

quantidade de parcelas anuais de repasse de recursos e de recompras no âmbito do referido Fundo foi devidamente restabelecida, após pressão das instituições de ensino junto ao governo federal. Além disso, houve acordo com o governo federal para o pagamento de valores de débitos atrasados, com a devida correção pelos índices de inflação, tudo em atendimento às demandas das instituições privado-mercantis de ensino.

Entretanto, esta forma de financiamento da educação superior, por meio de contratos de empréstimos a estudantes, com juros subsidiados pelo governo federal, transfere para as famílias um ônus, mediante a cobrança do referido empréstimo, ainda que a juros mais baixos que o cobrado diretamente pelos bancos. Implica dizer que o processo de expansão dos grupos educacionais, por meio dos contratos do Fies, ocorre com o endividamento das famílias.

Godeiro e Gurgel (2015, p. 33) acrescentam outra preocupação acerca da expansão por meio do Fies ao argumentarem que “o mais desolador de tudo é saber que, para esses [...] ‘beneficiários’ dos Fies, além da dívida, com data marcada para ser paga, a única certeza possível é a de que esse diploma na mão não é garantia de emprego”. Trata-se de uma discussão acerca da qualidade do ensino prestado pelas instituições particulares, bem como a questão do desemprego que atinge também aos jovens com curso superior.

A questão do endividamento público, em decorrência do Fies, corrobora o argumento de que há um apelo ao sentimento coletivo e de responsabilidade conjunta da sociedade, com transferência de responsabilidades aos estudantes e às suas famílias, mas sobretudo, que as políticas voltadas para a educação superior, por meio de iniciativas de financiamento das instituições privado-mercantis de ensino superior, com recursos do fundo público, contribuem para o aumento de lucros de grupos educacionais.

Como se observou nos dados apresentados nessa subseção, o governo federal tornou-se o principal devedor dos grupos educacionais Estácio, Ser Educacional e Ânima, quando analisados os créditos a receber destes grupos, em virtude de atrasos nos repasses de créditos decorrentes do Fies. Entretanto, esse endividamento do Estado em relação aos grupos educacionais, em face dos recursos financeiros do Fies, não constitui a única implicação no processo de financeirização da educação superior.

Na subseção seguinte, tendo em vista as mudanças no Fies ocorridas no final de 2014 e implementadas pelo governo federal a partir de 2015, apontam-se outras implicações no processo de financeirização de grupos educacionais, em decorrência dessas mudanças.

5.5 MUDANÇAS NO FIES: IMPLICAÇÕES NA FINANCEIRIZAÇÃO DE GRUPOS EDUCACIONAIS

As mudanças do Fies no final de 2014, por meio das Portarias Normativas/MEC n.º 21, de 26 de dezembro de 2014, e n.º 23, de 29 de dezembro de 2014, que alteraram os critérios para seleção de estudantes no Fies e a quantidade de parcelas de repasses às entidades participantes do programa, não foram bem recebidas pelas instituições particulares de ensino superior.

A Portaria Normativa MEC n.º 21/2014, alterou as exigências relativas à seleção de estudantes no Fies, exigindo que os concluintes do ensino médio a partir do ano letivo de 2010 tivessem média aritmética das notas obtidas nas provas do Enem igual ou superior a quatrocentos e cinquenta pontos e nota na redação do Enem diferente de zero. Já a Portaria Normativa MEC n.º 23/2014 restringiu o número de parcelas de repasses de recursos do Fies às entidades de ensino superior com mais de 20 mil alunos, de 12 (doze) para 8 (oito).

Em comunicação aos acionistas nas demonstrações contábeis correspondentes ao exercício financeiro de 2014, publicadas no primeiro quadrimestre de 2015, o grupo GAEC Educação S.A. (Ânima) se manifestou no seguinte sentido:

Exatamente no outro extremo de todos os motivos que temos para comemorar o ano de 2014, vieram as portarias normativas 21 e 23/2014 do MEC, nos últimos dias do ano, quando as condições do programa de financiamento estudantil (FIES) mudaram drasticamente. Mais recentemente, o MEC também publicou em 23 de fevereiro a portaria normativa 02/2015, revertendo parte dos impactos causados pela PN [Portaria Normativa] 23/2014, após longo processo de negociação com os principais representantes do setor privado. **Este tipo de medida fere a credibilidade do órgão regulador e cria um ambiente de insegurança que desestimula investimentos** que vinham promovendo importantes progressos de qualidade no setor, impactando, assim, diretamente alunos e professores. (GAEC, 2015, p. 1) (sem grifos no original).

Como se observa, a principal preocupação do grupo Ânima, em relação às alterações do Fies, promovidas no final de 2014 e adotadas em 2015, diz respeito ao desestímulo aos investimentos de seus acionistas-investidores, em face das mudanças implementadas pelo governo federal, em que pese afirmar que houve impacto em relação aos alunos e professores.

Cabe destacar que a manifestação do grupo Ânima no sentido de que as alterações do Fies impactam os professores, como consta da nota acima, indica também elementos para uma análise acerca de precarização das relações de trabalho na função docente, que embora

não seja objeto desta pesquisa, pode merecer estudos mais aprofundados em outros trabalhos. Há um indicativo, na manifestação acima transcrita, de que os professores sofreram redução de carga horária e de remuneração, em decorrência das alterações nas regras do Fies, o que, certamente, gera um ambiente de instabilidade para os profissionais docentes. Essas constatações carecem, entretanto, de análise interna do ambiente institucional, e das alterações remuneratórias, com estudo específico junto aos docentes dos grupos educacionais.

O argumento do grupo Ânima de que há desestímulo aos investimentos de seus acionistas-investidores, em face das mudanças implementadas pelo governo federal, e que as mudanças afetam os professores (o que indica redução de carga horária), corrobora a afirmação de Behring (2012, p. 178), de que “os nexos do fundo público e da política social como circuito ampliado do valor tem múltiplas dimensões”, com o objetivo precípua de “contrarrestar a queda da taxa de lucros” e fazer rotacionar o capital, “mas sempre sendo disputados no curso da história, no contexto da luta de classes, ainda que numa correlação de forças desfavorável ao trabalho”. Assim, a principal preocupação evidenciada pelo grupo Ânima, em face das mudanças do Fies, é exatamente com a queda na taxa de lucros e com a redução de investimentos dos acionistas.

Além da insatisfação dos grupos educacionais, em face das mudanças, observa-se, em relação ao grupo Ânima, que as alterações do Fies, promovidas pelo governo federal no final de 2014, trouxeram impactos nos processos de aquisições que estavam em andamento.

Nesse sentido, cabe destacar a seguinte manifestação constante das demonstrações financeiras de 2015, em que o grupo Ânima aponta as mudanças promovidas pelo governo federal como sendo o fundamento para distrato de contrato de investimento celebrado com a *Whitney Brazil Investments, LLC (Whitney University System)*, por meio do qual adquiriria as mantenedoras da Universidade Veiga de Almeida (“UVA”), com sede na cidade do Rio de Janeiro, e do Centro Universitário Jorge Amado (“UNIJORGE”), com sede na cidade de Salvador.

Em 19 de dezembro de 2014, a Sociedade celebrou Contrato de Investimento e Outras Avenças, através do qual, em 01 de abril de 2015 adquiriria da *Whitney Brazil Investments, LLC. (“Whitney University System”)* 100% das ações da *Whitney do Brasil Holding Ltda* e das empresas por ela controladas, que são mantenedoras da Universidade Veiga de Almeida (“UVA”), com sede na cidade do Rio de Janeiro, e do Centro Universitário Jorge Amado (“UNIJORGE”), com sede na cidade de Salvador.

As relevantes mudanças no cenário econômico do País, especialmente no que diz respeito ao setor educacional que teve suas condições de atuação sensivelmente impactadas pelas **recentes mudanças estruturais impostas pelo Governo Federal, afetaram, sobremaneira, as premissas e as perspectivas pelas quais foram negociadas as bases contratuais da operação.**

Em virtude disto, em 22 de abril de 2015 a **Sociedade e a *Whitney University System* decidiram, de pleno e comum acordo, distratar o Contrato de Investimento e Outras Avenças.** Apesar do distrato, as partes decidiram promover um contrato de cooperação na área de ensino onde a *Whitney University System* licenciará à Sociedade e suas controladas os seus softwares de educação à distância e marketing, como também as controladas da Sociedade passarão a fazer parte da *Rede Ilumno*, mantida pela *Whitney University System*, a fim de suportar a internacionalização das Instituições de Ensino controladas pela Sociedade, proporcionando a oferta de produtos e serviços da Rede Ilumno aos nossos estudantes e professores (GAEC Educação, 2015, p. 9).

Essa declaração de distrato contratual do grupo Ânima em processo de aquisição que se encontrava em andamento, em decorrência de alterações no Fies, revela a importância do programa do governo federal na oligopolização da educação superior, e conseqüentemente, no processo de financeirização, tendo em vista que o distrato de contrato de investimento deve ser devidamente justificado aos acionistas-proprietários, em especial considerando as perdas decorrentes do negócio desfeito, como afirma o referido grupo, no excerto abaixo.

As [...] despesas gerais e administrativas totalizaram R\$221,6 milhões em 2015, o que representou um aumento de 40,7% em relação à 2014. Esse crescimento é explicado basicamente pela consolidação da São Judas a partir do 3T14. Excluindo o efeito São Judas, temos ainda o impacto, em menor proporção, da inflação sobre salários (dissídio coletivo). **Vale lembrar também que no segundo trimestre de 2015, reportamos uma despesa pontual de natureza não recorrente no valor de R\$53,7 milhões pelo distrato do contrato de aquisição da *Whitney*** (GAEC Educação, 2015, p. 6, sem grifos no original).

A manifestação do grupo Ânima reforça que os processos de aquisições na oligopolização da educação superior sofrem impactos das mudanças no programa de financiamento estudantil, inclusive resultando em despesas administrativas decorrentes de distrato contratual, em face das alterações das exigências para a concessão de financiamento aos estudantes, reduzindo a quantidade de contratos.

Cabe ressaltar que a insatisfação em relação às mudanças do Fies também foi objeto de manifestação do grupo Ser Educacional, como se observa no excerto abaixo transcrito, extraído de manifestação do grupo aos acionistas-investidores, constante das demonstrações contábeis relativas ao exercício financeiro de 2014, publicadas no primeiro trimestre de 2015.

O ano de 2014 se encerrou com incertezas no que diz respeito ao ambiente regulatório ao qual as empresas do setor de educação estão submetidas, em especial em relação ao Programa de Financiamento Estudantil (FIES), com os anúncios de novas medidas implementadas pelo Ministério da Educação ("MEC").

Dentre tais medidas, destacamos a Portaria Normativa nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que passou a exigir do aluno uma média aritmética das notas obtidas nas provas do Enem igual ou superior a 450 pontos para a concessão do financiamento, sendo que antes não havia tal tipo de controle em relação aos alunos que poderiam usufruir do programa e a Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014, que limitou a forma de pagamento do FIES para as entidades mantenedoras com número igual ou superior a 20 mil matrículas financiadas pelo programa, de forma que o pagamento total passará a ser efetuado em até 8 parcelas anuais, com intervalo mínimo de 45 dias. Posteriormente, a Portaria Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2015 esclareceu que a mudança no cronograma de pagamentos anunciada por meio da Portaria Normativa nº 23, aplica-se somente ao exercício de 2015, e que a partir de 2016 os pagamentos mensais serão restabelecidos.

A partir de abril de 2015, o Governo Federal emitiu novas portarias normativas e comunicados que estabeleceram limites para o total de novos contratos do FIES a serem oferecidos aos alunos, bem como critérios para alocação dessas vagas. Esses critérios vieram a dar prioridade à alocação de novos contratos para instituições de ensino que oferecem cursos com notas 4 e 5 (conceito de curso), prioridade para as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste, e aos cursos nas áreas de licenciatura, saúde e engenharias. As novas regras também estabeleceram critérios de renda para os alunos, onde alunos com renda familiar de até 2,5 salários mínimos permaneciam com financiamento integral e acima dessas faixas de renda passaram a ter financiamento parcial de suas mensalidades, bem como elevou a taxa de juros dos novos contratos de 3,4% ao ano para 6,5% ao ano. Como resultado, **o número de novos contratos de financiamento do FIES assinados para o setor de ensino superior como um todo caiu 732 mil contratos em 2014 para 243 mil novos contratos em 2015** (SER EDUCACIONAL, 2015, *online*, sem grifos no original).

A manifestação do grupo Ser Educacional, acima transcrita, aponta que não havia controle em relação aos alunos que poderiam usufruir do Fies, como nota mínima para participar da seleção, e que esta alteração reduziu o número de contratos celebrados. Entretanto, a Tabela 31, constante deste texto, demonstra que o referido grupo educacional não sofreu redução no número de contratos do Fies, houve inclusive aumento. Além disso, com base em estimativa de receitas do Fies (Tabela 32), observa-se que houve também aumento de receitas.

Acresça-se, por oportuno, que os critérios de alocação de recursos do Fies em cursos com notas 4 e 5 do Enade podem até favorecer os grupos educacionais que têm uma quantidade maior de instituições e de cursos, e, em face disso, podem direcionar os contratos para aquelas integrantes do grupo que possuam maiores conceitos no Enade.

Além disso, quanto às alterações na quantidade de parcelas de pagamentos do Fies, fixada anualmente em no máximo 8 (oito) para as instituições com mais de 20 mil alunos, tal medida foi revogada pelo governo federal já no início de 2016 (conforme Portaria Normativa/MEC nº 3, de 29 de janeiro de 2016).

Como se observa da manifestação dos grupos educacionais, houve intenso processo de negociação com o Ministério da Educação/FNDE para mitigar os efeitos das mudanças do Fies

Em 3 de fevereiro de 2016 assinamos um acordo com o governo prevendo que as mensalidades de FIES referentes às competências não pagas de 2015, serão quitadas nos próximos 3 anos, sendo 25% do saldo até junho de 2016, 25% até junho de 2017, e os 50% remanescentes até junho de 2018. O acordo estabelece ainda que os saldos a receber sejam corrigidos pela inflação (IPCA) (SER EDUCACIONAL, 2016e, *online*).

Como se observa, os créditos devidos em decorrência do Fies foram objeto de acordo com o governo federal, para quitação em um prazo máximo de três anos, sendo os saldos devidamente corrigidos com base nos índices inflacionários (IPCA).

Verifica-se também que as discussões sobre as mudanças do Fies, ocorridas no final de 2014 e implementadas em 2015, trouxeram ao debate, de modo mais consolidado, o processo de financeirização da educação superior, seja em virtude da especulação no mercado de ações, com grande oscilação de preços na bolsa de valores, ou também em virtude da busca, por parte das instituições, de parcerias com bancos, para criar novas formas de financiamento estudantil, com vistas a manter o quantitativo de alunos e, conseqüentemente, a rentabilidade para os acionistas-proprietários.

Quanto à questão dos impactos das mudanças do Fies, nos preços das ações na bolsa de valores, observa-se, por meio de gráficos de cotações, que houve significativas variações no momento de implantação das alterações do Fies, com queda brusca no valor das ações dos grupos Ser Educacional e Ânima.

A figura 2 abaixo, extraída do histórico de cotações das ações do grupo Ânima, nos últimos dois anos (de setembro de 2014 até setembro de 2016), revelam aspectos da oscilação de preços das ações do referido grupo.

Figura 2: Cotações de ações – Grupo Ânima (ANIM3)



Fonte: GAEC Educação S.A. Cotações e gráficos BM&FBovespa (2016c).

Como se observa no gráfico de cotações, constante da figura 2, o preço por ação do grupo Ânima, na bolsa de valores, em dezembro de 2014, era superior a R\$ 32,00 (trinta e dois reais). Com as mudanças implementadas no início de 2015, em decorrência das portarias normativas do MEC 21/2014 e 23/2014, o preço por ação atingiu o valor aproximado de R\$ 14,00 (quatorze reais), entre fevereiro e março de 2015, uma queda percentual de mais de 56%, em um período de três meses.

As cotações do grupo Ser Educacional também sofreram impactos das mudanças no Fies, como se observa na figura 3, abaixo, publicada pelo próprio grupo educacional, e divulgada no site de relacionamento com os investidores (<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28>, no link “serviços aos investidores”).

Figura 3 – Cotações de ações – Grupo Ser Educacional (SEER3)

Fonte: SER EDUCACIONAL S.A. Cotações e gráficos BM&FBovespa (2016b).

Como se observa no gráfico de cotações das ações do grupo Ser Educacional, em dezembro de 2014 o valor aproximado por ação era de R\$ 28,00 (vinte e oito reais). Já no início da implementação das alterações no Fies, entre janeiro e março de 2015, o valor despencou para aproximadamente R\$ 11,00 (onze reais). Assim, verifica-se que houve uma queda no valor da ação, em um curto período de três meses, de aproximadamente 60% (sessenta por cento).

Apenas este dado de valor de ações já seria suficiente para destacar a importância do Fies no processo de financeirização, tendo em vista que alterações promovidas para fixar critérios mais objetivos de seleção de estudantes, com exigência de nota mínima no Enem, apresentam o condão de impactar no valor das ações dos grupos educacionais. A explicação para o significativo impacto pode estar na credibilidade que a atuação estatal representa junto aos investidores, ou seja, com garantia de receita em virtude dos contratos decorrentes do Fies.

Mas a oscilação nos preços das ações dos grupos Ânima e Ser Educacional, evidenciada nas figuras 2 e 3, também reforça o caráter especulativo do capital financeiro, em que as ações sofrem influências do mercado financeiro. A educação superior, neste

processo, fica refém do mercado de ações, principalmente considerando que os grupos educacionais possuem um grande percentual das matrículas no ensino superior, como demonstrado na Tabela 1, que faz parte da introdução desta pesquisa.

O gráfico de cotações, figura 3, relativo ao grupo Ser Educacional também reforça as dificuldades no exercício financeiro de 2015, com grande oscilação no valor das ações e quedas sucessivas no segundo semestre daquele exercício financeiro. Já em 2016, observa-se que o grupo educacional retoma o crescimento no valor das ações, com um preço por ação de aproximadamente R\$ 18,00 (dezoito reais) na cotação em setembro de 2016.

Essa retomada do crescimento no valor da ação, na bolsa de valores, está ligada aos processos de aquisições de outras instituições (crescimento inorgânico), com ganhos decorrentes de economia de escala em virtude de processos de integração de instituições adquiridas, como a Universidade da Amazônia - Unama (adquirida em novembro de 2014) e a Universidade de Guarulhos – UNG (adquirida em fevereiro de 2015). Esses processos de integração, com redução de custos, aumenta a confiança dos investidores, elevando o valor da ação na bolsa de valores.

A integração das instituições adquiridas (UNG e Unama), com a consequente finalização do processo de consolidação de atividades em um centro de serviços compartilhados e com controle redução de custos de pessoal (otimização da folha de pagamento), é destaque do grupo Ser Educacional como forma de retomada da eficiência operacional, como o próprio grupo revela.

Se por um lado em 2015 houve uma evasão não recorrente de aproximadamente 8,3 mil alunos por conta da mudança nas regras do FIES, por outro lado, a Companhia soube identificar que havia necessidade de realizar ajustes em suas atividades, o que possibilitou retomar sua eficiência operacional de forma rápida e eficaz. Nesse sentido, foram realizados diversos projetos, cujos resultados tiveram destaque no trimestre e que foram desenvolvidos principalmente no **centro de serviços compartilhados da empresa**, a exemplo da criação do **departamento de inteligência de mercado e captação de alunos**, do projeto de melhoria na capacidade de retenção de estudantes como *Ser Retention System* (SRS), e iniciativas de **otimização de folha de pagamento**, que culminou com o fim do **processo de consolidação das atividades da UNG e da UNAMA no centro de serviços compartilhados no Recife** (SER EDUCACIONAL, 2016, p. 3. Sem grifos no original).

O próprio grupo Ser Educacional declara que “apesar do ambiente de incertezas nos cenários econômico e político brasileiro, o ano de 2016 está se apresentando como período

de retomada de resultados operacionais e financeiros para o grupo Ser Educacional” (SER EDUCACIONAL, 2016, p. 2).

Merece destaque também a criação pelo grupo educacional de departamento de inteligência de mercado e captação de alunos, bem como melhoria na capacidade de retenção de estudantes (no sentido de combate à evasão). Trata-se de iniciativas de mercado que visam ao lucro, à expansão do grupo educacional.

Cabe ressaltar, ainda em relação às implicações das mudanças no Fies, que há avanço da financeirização das instituições de ensino superior, por meio da busca de novas formas de financiamento estudantil junto a instituições bancárias. As próprias instituições se manifestam neste sentido.

Conforme expresso pelas entidades de ensino superior, em Carta-Compromisso divulgada após “IX Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular - Ensino Superior brasileiro: soluções para um País que precisa avançar”, promovido pelo Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular e realizado no período de 14 a 16 de abril de 2016, em Porto de Galinhas/PE, há necessidade de busca de financiamentos complementares pelas próprias IES, bem como de expansão dos mecanismos de apoio do governo federal (dentre os quais, Fies e Prouni).

- Contribuir para fortalecer o papel da educação na superação da crise que o Brasil atravessa e como alicerce de um futuro melhor para os brasileiros;
- Oferecer alternativas para o ingresso e permanência dos estudantes de menor renda no ensino superior e instrumentos que melhor os capacitem na busca da empregabilidade e formação da cidadania;
- Impulsionar sistemas de bolsas de estudo para alunos com carência financeira;
- Contribuir para a busca de financiamentos complementares próprios das IES ou mediante convênios com entidades especializadas para os alunos que deles necessitarem, em condições justas e razoáveis em termos de custos e prazos de pagamento;
- Manter intensa atuação junto ao Governo Federal para expandir os mecanismos de apoio à inclusão social de alunos de menor renda, com a ampliação dos recursos e das condições para acesso ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e ao Programa Universidade para Todos (ProUni) (FÓRUM..., 2016, *online*).

Como se observa da manifestação da instituições privado-mercantis de ensino superior, por meio de documento elaborado em fórum anual, transcrita acima, há compromisso de buscar “financiamentos complementares próprios das IES ou mediante convênios com entidades especializadas para os alunos que deles necessitarem”, ou seja, não se trata de uma preocupação com os alunos em si, mas com os riscos de evasão e

inadimplência, em face das dificuldades financeiras sofridas pelos estudantes e em face da redução no quantitativo de estudantes atendidos pelo Fies. Como se observa, a conta é transferida à sociedade, com contratos de financiamento, que oneram o orçamento das famílias.

Também o grupo Ânima, revela em suas demonstrações contábeis de 2015, o forte apelo aos financiamentos estudantis, obtidos juntos a instituições bancárias, como forma de ampliação da base de alunos, com canal de atendimento para prestar assessoria e suporte a alunos na obtenção de créditos estudantis (públicos ou privados), como se observa no excerto abaixo.

Em função das alterações no programa FIES e sempre buscando melhorar os serviços oferecidos aos alunos, a Anima lançou em 2015 o AMPLIAR, um canal de atendimento, com espaços dedicados em todas as nossas instituições, focado na assessoria, oferta e suporte completo para contratação das diversas opções de crédito estudantil, privadas ou pública. Com o Ampliar, a Anima também aumentou as opções de financiamento a seus alunos, incluindo novas modalidades do PraValer e a garantia educacional, que permite a ele continuar estudando mesmo que fique temporariamente desempregado. (GAEC Educação, 2015, p. 14).

Também o grupo Ser Educacional não apresentou perdas significativas em decorrência das alterações do Fies, com o indicativo de redução de apenas 2,5%, em relação ao terceiro quadrimestre do exercício financeiro de 2015, na base de alunos da graduação com financiamento estudantil. Ademais, houve lançamento, por parte da Companhia, de novos planos de financiamento estudantil.

Como alternativa às recentes mudanças no FIES, a partir de abril de 2015, a Companhia lançou dois novos planos de financiamento estudantil. O primeiro foi a oferta de crédito estudantil por meio do Pravalder, um dos maiores programas privados de financiamento estudantil do país. O financiamento permite que os alunos financiem parte de suas mensalidades com pagamento das parcelas financiadas apenas após a conclusão de seus cursos de graduação e a taxas competitivas, mais correção pela inflação. A segunda alternativa foi o relançamento do Educured, crédito próprio da Companhia que financia em torno de 50% da mensalidade do aluno com taxa de juros de 7,44% ao ano. Por meio destas duas alternativas de financiamento privado, ao final do 1T16, do total de alunos captados, 0,6 mil foram financiados por meio do PraValer e 0,3 mil por meio do Educured. Ao final do 1T16, a carteira de crédito do Educured totalizava R\$9,0 milhões, um aumento de 15,4% em comparação ao saldo do 4T15, devido ao aumento do número de alunos financiados (SER EDUCACIONAL, 2016, *online*).

Como se observa, o processo de financeirização de instituições privado-mercantis de ensino superior está a pleno vapor, inclusive com abertura de linhas de financiamento próprio, por meio de programas de crédito aos estudantes, como o Pravalder e o Educured,

como declara o grupo Ser Educacional em suas demonstrações de resultado do primeiro quadrimestre de 2016. Em contraponto, essas formas de financiamentos estudantis apresentam juros mais altos que os do Fies, gerando maior endividamento das famílias que aderem a essas formas de financiar o curso superior.

Os juros do Pravalor, por exemplo, são de até 2,19% ao mês (algo em torno de 26% ao ano), conforme informações constantes do site institucional desta forma de financiamento (<http://www.creditouniversitario.com.br/>) e somente o percentual de correção monetária do Educared é 0,75% ao mês, que equivale a 9% ao ano, conforme simulação na página inicial do site institucional (<http://www.educared.com.br/>). Já os juros do Fies, como já destacado alhures, são de 6,5% ao ano, atualmente.

O grupo Estácio também teve queda no valor das ações, em decorrência das alterações do Fies. Entretanto, em sua página de relacionamento com investidores, somente há divulgação do histórico de cotações das ações em relação ao prazo de um ano. Assim, neste processo de escrita, os dados de cotações do grupo Estácio se referem ao período de setembro de 2015 ao início de outubro de 2016. A figura 4, a seguir, descreve o histórico de cotações das ações do grupo Estácio, na BM&FBovespa.

Figura 4 – Cotações de ações – Grupo Estácio (ESTC3)



Fonte: Estácio – cotações e gráficos (2016d).

Cabe destacar, em relação à recuperação no valor da ação do grupo Estácio, sobretudo a partir de junho de 2016, como evidencia a figura 4, que há indicativo de fusão entre os grupos Estácio e Kroton, conforme comunicado aos acionistas, datado de 2 junho de 2016 e complementado por meio de comunicação datada de 20 de junho de 2016, cujo excerto está transcrito abaixo.

Fazemos referência ao fato relevante divulgado em 02 de junho de 2016 pela Kroton Educacional S.A. (“Kroton”) no qual esta manifestou interesse inicial em uma operação (“Operação”) envolvendo a **combinação de negócios com a Estácio Participações S.A. (“Estácio”, e, em conjunto com Kroton, as “Companhias”)**. Naquele fato relevante, a proposta original consistia em uma **relação de troca de 0,977 ações ordinárias de emissão da Kroton para cada ação ordinária de emissão da Estácio baseada no preço médio ponderado pelo volume de negociação das ações das Companhias na BM&FBovespa** para os 30 pregões imediatamente anteriores a tal Fato Relevante (“Fato Relevante”). Com base nesta relação de troca, as ações da Companhia, após a emissão aos acionistas da Estácio, seriam distribuídas entre os acionistas da Estácio e da própria Kroton na proporção de, aproximadamente, 15,7% e 84,3%, respectivamente.

Conforme é do conhecimento de V.Sas., **a administração da Kroton está bastante empenhada em viabilizar a combinação das operações das Companhias**, em termos e condições aceitáveis às partes e que sejam favoráveis às duas empresas e aos *stakeholders* envolvidos (KROTON, 2016, *online*, sem grifos no original).

Este comunicado do grupo Kroton, acerca de processo de fusão de negócios com o grupo Estácio, em processo de concentração (fusão) dos referidos grupos, elevou as ações do grupo Estácio na BM&FBovespa, conforme se observa o “pico” no gráfico constante da figura 4, acima, em que as ações partiram de um valor de aproximadamente R\$ 11,00 no início de junho de 2016 para R\$ 15,00 em meados daquele mês, uma valorização de mais de 36% em apenas alguns dias, antes mesmo de a operação de fusão ser efetivada plenamente.

Este fato demonstra ser evidente o caráter especulativo existente no processo de financeirização da educação superior. Mas também demonstra que os processos de concentração (fusões/incorporações/aquisições) de instituições privado-mercantis de ensino superior está se intensificando, principalmente tendo em vista que os grupos Kroton e Estácio já são os maiores grupos educacionais em atuação no Brasil (conforme Tabela 1). Caso a operação de fusão se efetive, há de surgir um grande conglomerado educacional, com fortes impactos no mercado educacional, sobretudo, na educação superior privado-mercantil.

Em que pese o grande debate sobre redução do número de contratos do Fies, no exercício financeiro de 2015, observa-se que em relação ao grupo Estácio Participações S.A. os impactos já não são tão significativos no exercício financeiro de 2016. A comprovação

disso decorre de afirmações do próprio grupo Estácio, na divulgação dos resultados do primeiro trimestre de 2016. Ao descrever os fatores que poderão resultar em uma geração de caixa mais sólida no exercício financeiro de 2016, o grupo Estácio destaca:

Pagamento de um empréstimo em moeda estrangeira no valor de R\$227,1 milhões, obtido no início da crise do FIES, junto ao Banco Itaú;
Acordo com o IFC para termos a opção de sacar US\$100 milhões, caso seja necessário para despesas e investimentos regulares da empresa;

[...]

Acordo com a União Federal, a SESU e o FNDE, que definiu as condições para o pagamento dos créditos do FIES não quitados em 2015, ao longo dos próximos 3 anos, sendo 25% até jun/2016, 25% até jun/2017 e 50% até jun/2018;

Todas as atividades referentes ao FIES em 2016, seja a emissão de certificados e as recompras, foram cumpridos na sua integralidade;

Com a estabilização das nossas operações, o **ano de 2016 tende a ser muito mais forte em termos de geração de caixa operacional**, o que nos permitirá dar sequência às nossas atividades cotidianas e também à busca incessante pela nossa Visão 2020. (ESTÁCIO, 2016, p.12) (sem grifos no original).

As informações apontadas pelo próprio grupo Estácio revelam o socorro financeiro do IFC (braço financeiro do Banco Mundial), com aporte de crédito da ordem de US\$ 100 milhões (algo em torno de R\$ 400 milhões, com cotação de 04/01/2016, primeiro dia útil do ano), colocado à disposição do grupo educacional. O empréstimo do IFC foi objeto de comunicado do grupo Estácio aos seus acionistas, em 23 de março de 2016, publicado no site da instituição, cujo excerto abaixo se transcreve.

Estácio Participações S.A. (“Estácio” ou “Companhia”) - (BM&FBOVESPA: ESTC3; OTCQX: ECPCY) informa a seus acionistas, investidores e ao mercado em geral que o Conselho de Administração da Companhia autorizou à Diretoria, em reunião realizada nesta data [23/03/2016], a firmar os documentos que se fizerem necessários para contratar uma **linha de financiamento, pelo prazo de 06 a 08 (oito) anos, no valor correspondente em moeda nacional de até US\$ 100 milhões (cem milhões de dólares), que poderá ser utilizada em até 12 (doze) meses, junto à *International Finance Corporation (IFC)***, sendo US\$ 50 milhões referentes à Parcela A do empréstimo, e o restante, a Parcela B, mobilizado junto ao Banco Santander. (ESTÁCIO, 2016e, *online*, sem grifos no original).

Trata-se de um empréstimo que visa à expansão orgânica do grupo, com investimentos e despesas regulares, como expresso nas demonstrações de resultados do primeiro trimestre de 2016, supratranscrito. Além disso, o grupo revela ter obtido empréstimo junto ao Banco Itaú, no montante de R\$ 227,1 milhões, obtido em moeda estrangeira, que foi quitado ainda no exercício financeiro de 2015. Essas informações do próprio grupo Estácio revelam a forte interdependência entre os grupos educacionais e o sistema financeiro, no contexto atual de financeirização.

Também demonstram uma fase de maior aproximação entre as instituições de ensino superior privado e os bancos, com celebração de parcerias para a implementação de linhas de financiamento e com formalização de contratos de empréstimos para expansão orgânica. Trata-se de uma interligação cada vez mais consolidada do setor educacional privado-mercantil com o capital financeiro, reforçando a financeirização na educação superior.

Ademais, como se observa, as transações envolvendo aporte de recursos financeiros no grupo Estácio demonstram a internacionalização do capital financeiro no âmbito educacional, com empréstimos em moeda estrangeira e com aporte de recursos de origem de organismos internacionais (como o IFC, braço financeiro do Banco Mundial).

Observa-se, assim, que os próprios grupos educacionais visando a evitar evasão dos estudantes, mas, sobretudo, como forma de resguardar a lucratividade perante os acionistas, já buscam novas formas de evitar a perda de alunos, com linhas de financiamento próprio e com parcerias com instituições bancárias, reforçando o caráter de financeirização da educação superior privado-mercantil.

Os dados apresentados revelam a importância do Fies para os grupos em estudo, com valores que representam percentuais significativos em relação à receita líquida das corporações educacionais em análise. Também revelam que o Estado passou a ser o principal devedor desses grupos, dentre os direitos a receber que estes possuem, reforçando o endividamento público em virtude do Fies.

Com o Fies, também ocorre um compartilhamento de responsabilidades entre governo federal e sociedade, tendo em vista que a União subsidia os juros do financiamento, mas há responsabilização dos estudantes e suas famílias pela amortização do empréstimo. Assim, a função do Fies na graduação constitui-se de benefício individual concedido aos estudantes que se enquadrem nos requisitos do programa, em face dos juros subsidiados, mas também tem importante função na manutenção e/ou incremento de lucros para as IES e suas mantenedoras com fins lucrativos, no caso em análise, que abordou os grupos com capital aberto Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. e Ser Educacional S.A.

Essa transferência de responsabilidades à sociedade, em favorecimento às entidades privado-mercantis de ensino superior, com direcionamento de recursos do fundo público, subsidiando juros no financiamento estudantil, reforça os argumentos de Behring (2012, p. 154) de que a política social é abordada “como mecanismo no qual é alocada parcela significativa do fundo público, ainda que numa condição secundária” (e seletiva), mas

também “sob a tensão da supercapitalização”, que constitui “processo subjacente à expropriação contemporânea, que se faz pela via dos direitos” (HARVEY, 2004) “e do estímulo ao consumo, via transferência de renda”. Nessa condição, “a defesa das políticas sociais universais e gratuitas e dos direitos sociais materializados por elas” deve ser posta numa “agenda anticapitalista, como mecanismos de transição e de reprodução da força de trabalho centrais neste momento histórico, e como disputa do destino do fundo público” (BEHRING, 2012, p. 154).

Assim, observa-se que o Fies, analisado nesta seção, assim como o Prouni, analisado na seção anterior, não se constituem tão somente em instrumentos de acesso e de expansão do ensino superior, mas também são incentivos estatais que favorecem a acumulação financeira de grupos educacionais, com aumento de matrículas na graduação presencial, redução da inadimplência e garantia de créditos do governo federal, por meio de títulos da dívida pública que podem ser negociados em leilões do Tesouro Nacional ou utilizados para compensação de contribuições previdenciárias devidas pelas instituições privado-mercantis de ensino superior, no caso do Fies, e redução da carga tributária, com consequente aumento de lucros, no caso do Prouni.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos apontados ao longo do texto revelam que o tema financeirização de grupos educacionais apresenta diversas nuances, que não poderiam de modo algum ser completamente esmiuçadas em uma pesquisa somente. Dessa forma, mais que uma conclusão, as considerações a seguir visam a retomar os objetivos propostos na tese, discutir indicativos de comprovação da hipótese, indicar limitações existentes no curso desta pesquisa, bem como apontar outros fatores importantes a serem pesquisados em trabalhos futuros.

O objetivo geral proposto foi de analisar a política de financiamento da educação superior privado-mercantil, por meio de políticas estatais de incentivo às empresas educacionais, como a concessão de renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, e os contratos de financiamento estudantil (Fies), a fim de identificar as implicações desses incentivos no processo de expansão e de financeirização desse nível de ensino, com formação de oligopólios educacionais.

O estudo apontou as implicações para o financiamento da política educacional, em contexto de crise do capital, destacando que a conformação das políticas educacionais de educação superior se coaduna com as diretrizes postas pela nova sociabilidade do capital, a partir dos anos de 1970, no contexto de respostas à crise estrutural capitalista. Esse período tem sido caracterizado por forte retração seletiva do Estado no campo social em virtude da consolidação dos princípios da hegemonia neoliberal, com desdobramentos incisivos no financiamento das políticas educacionais de educação superior. Além disso, trata-se de um período marcado pela mundialização do capital financeiro e pelo espraiamento dessa forma capital para setores das políticas sociais, como a política de educação superior.

A partir da década de 1990, num contexto de reformas e ajustes estruturais, as orientações supranacionais, de organismos internacionais, passam a enfatizar a diversificação das formas de financiamento no ensino superior, inclusive orientando no sentido de que os estudantes e suas famílias sejam responsabilizados pelo financiamento de seus estudos nesse nível de ensino. Além disso, a crise estrutural do capital tem implicado no alargamento das relações privado-mercantis, fundamentadas nos princípios manifestos pelo neoliberalismo.

Dessa forma, em relação à análise da concepção de financiamento, por meio da concessão de benefícios e de incentivos estatais às instituições privado-mercantis de ensino superior, em um contexto de crise do capital e de processo de financeirização em âmbito mundial, o estudo constatou que a lógica de intervenção estatal é seletiva em relação aos gastos públicos, seguindo orientações de organismos internacionais (Banco Mundial e OMC), que privilegiam a privatização e a mercantilização da educação superior. Assim, a educação superior é concebida como um bem comercializável, lucrativo, incentivando a expansão de grupos educacionais voltados ao lucro para os acionistas-proprietários.

Os dados acerca da expansão das instituições de ensino superior privado-mercantis, bem como o quantitativo de matrículas, quando comparados com os dados das instituições públicas, indicam que as ações do governo federal, no campo das políticas de educação superior, reforçam um intenso processo de privatização desse nível de ensino. Além disso, a redução no número de instituições particulares de ensino superior, a partir de 2010, revelam que há concentração das instituições de ensino, formando oligopólios educacionais, como os grupos Estácio, Ser Educacional e Ânima, analisados neste estudo, além de outros grupos como Kroton-Anhanguera.

As políticas do governo federal em relação à educação superior apontam para a intensificação de mecanismos de apoio às instituições privado-mercantis de ensino superior, em uma concepção privatista desse nível de ensino. As iniciativas do Prouni e do Fies se inserem nessa perspectiva de parceria público-privada, em que recursos do fundo público são direcionados de modo indireto às instituições de ensino superior privado-mercantis, em troca de vagas nos cursos de graduação, por meio de bolsas ou de contratos estudantis.

Na investigação do processo de regulação do setor educacional, observou-se que a legislação nacional corrobora para a expansão do setor privado-mercantil, e que não há intenção do ente estatal em regular e/ou controlar o ingresso do capital estrangeiro no mercado educacional, evidenciando uma cumplicidade do Estado em permitir o processo de expansão do setor privado-mercantil, mediante ingresso de capital financeiro.

Cabe destacar também que as empresas privado-mercantis de ensino superior e suas entidades representativas tiveram forte influência no contexto de elaboração e de tramitação do Plano Nacional de Educação, com a consequente aprovação de suas demandas no referido plano, visando a inserir normas que objetivem uma limitação da regulação exercida pelo Estado, com ampliação do setor privado no escopo de atuação na formulação e

execução de políticas educacionais de nível superior, em especial para avançar sobre os recursos do fundo público, com vistas a garantir contínuo processo de expansão do setor, ampliando as taxas de lucros.

Além disso, como se observou, ao longo do texto, os projetos de lei que pretendem impor limites ao ingresso do capital estrangeiro no âmbito da educação brasileira, em andamento no Congresso Nacional, não encontram guarida junto aos parlamentares para serem aprovados, sem evolução no sentido de imposição de limites, em que pese amplos debates promovidos nas casas legislativas, inclusive com participação de pesquisadores da área educacional indicando as implicações do ingresso livre de capital estrangeiro na educação superior do Brasil.

Esta permissividade de livre ingresso do capital financeiro, no contexto educacional, resulta em acordos entre grupos educacionais e entidades financeiras de organismos internacionais, como o acordo firmado entre o grupo Estácio e o IFC (braço financeiro do Banco Mundial), no exercício financeiro de 2015, dando ao referido grupo a opção de sacar US\$100 milhões (cem milhões de dólares), caso necessário, para a expansão, cobrindo despesas e investimentos regulares da empresa educacional. Também houve empréstimo financeiro do IFC/BM ao grupo Ser Educacional, no exercício financeiro de 2012, com compra de ações do grupo financiado, quando da abertura de capital, com oferta de ações Bolsa de Valores, como já destacado neste texto. Esses dados de empréstimos junto a organismos internacionais, com o livre ingresso do capital financeiro mundializado, reforçam o caráter de financeirização de grupos educacionais.

O ensino superior, comercializado por instituições privado-mercantis de ensino, transformado em mercadoria, é um negócio altamente rentável no Brasil. No ano de 2015, por exemplo, o grupo Estácio teve receita de serviços (apenas com mensalidades da graduação), de R\$ 4.431,76 milhões (atualizados a preços de janeiro/2016, pela média anual do IPCA). No mesmo ano, o grupo Ser Educacional teve receita com mensalidades da graduação no valor de R\$ 1.264,81 milhões (também atualizados a preços de janeiro/2016, pela média anual do IPCA). O grupo educacional Ânima, em 2015, teve receita com mensalidades de R\$ 878,77 milhões (atualizados a preços de janeiro/2016, pela média anual do IPCA), conforme apontado nos dados financeiros dos referidos grupos. Além disso, os grupos educacionais em análise demonstraram um faturamento crescente em 2015, em relação a 2014. Cabe ressaltar que a receita líquida indicada não inclui outros negócios

relacionados à educação, como a comercialização de livros e de materiais didáticos, e também não contabilizou os rendimentos oriundos da educação básica.

A formação de oligopólios educacionais, como os grupos Estácio, Ser Educacional e Ânima, também favorece o incremento de rendimentos, com a redução de custos em face da consolidação de estruturas administrativas, com impactos na atividade docente (precarização do trabalho docente), que não foi objeto de investigação neste estudo, mas em que há elementos apontados pelos próprios grupos educacionais, em seus documentos oficiais (relatórios trimestrais, demonstrativos contábeis e financeiros).

A busca incessante pelo lucro, por parte dos grupos educacionais, faz avançar a modalidade de ensino a distância, o que se comprova com o percentual de 24,2% de matrículas no ensino a distância no ensino superior do grupo Estácio, conforme demonstrativo trimestral de resultados do referido grupo, relativo ao quarto trimestre de 2015. Essa forma de atuação dos grupos educacionais atende a uma finalidade: a obtenção do maior lucro possível por parte dessas empresas do setor educacional.

Também se constatou que há aporte de recursos financeiros de acionistas estrangeiros, que passaram a comprar ações de grupos educacionais em atuação no Brasil. Nos grupos em análise, Estácio, Ser Educacional e Ânima, observou-se que há investimentos de capital financeiro internacional, na composição acionária. Cabe destacar que os grupos educacionais maiores despertam também maior interesse do capital financeiro internacional, como se verificou em relação ao grupo Estácio Participações S.A., em que foi identificado um percentual de 37,23% de aplicações financeiras oriundas de recursos estrangeiros na composição acionária, o que reforça a penetração desse tipo de capital externo na educação superior, sobretudo nos grupos educacionais de maior expansão e lucratividade.

A análise dos dados financeiros relativos à renúncia fiscal, no âmbito do Prouni, indica que os valores de isenção decorrentes do programa contribuem para o aumento da lucratividade, com redução da carga tributária dos grupos pesquisados, bem como com a constituição de reservas de lucros que aumentam o patrimônio líquido dos grupos educacionais, favorecendo a expansão privado-/mercantil de oligopólios educacionais, com aquisições de instituições menores, em um processo de concentração no setor educacional privado.

Em relação aos dados apresentados pelo grupo Ser Educacional, observou-se a constituição de reservas de lucros, com aumento do patrimônio líquido, no período de 2010 a 2015, cujos recursos financeiros servem de suporte à expansão dos grupos educacionais, com processos de aquisições e fusões, uma vez que os valores decorrentes de renúncia fiscal do Prouni não podem ser distribuídos aos acionistas, por meio de dividendos, mas podem ser incorporados ao patrimônio líquido, por meio de reservas de incentivos fiscais. Com esses valores incorporados ao patrimônio líquido, há possibilidade de utilização nos processos de aquisição de instituições educacionais.

Os dados de isenção fiscal do Prouni, do grupo Ser Educacional, correspondem a percentual aproximado de 35% do lucro líquido, no exercício financeiro de 2015. Em relação ao grupo Estácio, os valores correspondem a percentual aproximado de 34% do lucro líquido de 2015. O grupo Ânima teve isenções fiscais do Prouni de aproximadamente 91,2% do lucro líquido, em 2015. Estes números reforçam a importância das renúncias fiscais do Prouni no processo de acumulação financeira dos grupos educacionais, com aumento de lucros, em face da redução da carga tributária em troca da concessão de bolsas de estudo a estudantes atendidos pelo programa.

Em relação ao Fies, o estudo evidencia que houve atendimento por parte do governo federal às demandas das instituições privado-mercantis de ensino, sobretudo, a partir de 2010, com alterações no Programa que possibilitaram a expansão no número de contratos celebrados e também no montante de recursos financeiros destinados ao Fundo.

Também se demonstrou que o orçamento federal destinado ao Fies, desde o exercício financeiro de 2000, não sofreu cortes e, inclusive, em diversos exercícios financeiros, recebeu aporte complementar de dotação orçamentária. Trata-se de evidência de que o governo federal, no quesito orçamento público, manteve favorecimento ao ensino superior privado, com destinação crescente de recursos do quinhão orçamentário às instituições privado-mercantis.

Os dados analisados demonstraram que o Fies tem significativa relevância para a receita líquida dos grupos pesquisados (Ânima, Estácio e Ser Educacional), com percentual de aproximadamente 40% das mensalidades dos cursos de graduação. Estes percentuais de receita do Fies demonstram que o programa de financiamento estudantil se constitui em uma das principais fontes de receita dos grupos em estudo.

Além disso, os dados analisados demonstram que o governo federal, em virtude de repasses do Fies, para os grupos educacionais, tornou-se o principal devedor e garantidor de crédito dos referidos grupos.

Os recursos do Fies também são utilizados para compensação de tributos devidos pelas instituições ao governo federal, em especial, as contribuições previdenciárias. Além disso, com o Fies, há emissão de títulos da dívida pública em favor das instituições privado-mercantis de ensino, que reforçam o processo de financeirização dos grupos educacionais, com a oferta destes títulos e com as recompras efetuadas pelo governo federal.

Cabe destacar que se identificaram implicações do Fies no processo de financeirização dos grupos educacionais em estudo. Esse fato pode ser comprovado pela indicação de que as alterações promovidas no Fies, no final de 2014, provocaram impactos nos valores das ações dos grupos educacionais, como se demonstrou neste texto, com gráficos de cotações das ações dos grupos Ser Educacional e Ânima, que sofreram perdas significativas apenas em virtude das mudanças implementadas pelo governo federal nas regras do Fies.

Além disso, observou-se, com base em informações constantes das demonstrações financeiras do grupo Ânima, do exercício financeiro de 2015, de que houve distrato de contrato de aquisição de entidades educacionais, em virtude das mudanças no Fies.

Mas a significativa relevância do Fies, para os grupos educacionais em estudo, deu-se, sobretudo, na expansão do número de contratos de financiamento estudantil celebrados, que permitiram a expansão do número de estudantes. O grupo Estácio teve, no período de 2010 a 2015, um crescimento no número de contratos do Fies de aproximadamente 1.821%, ao passo que as matrículas presenciais, no mesmo período, tiveram crescimento de 84,63%. No mesmo sentido, o grupo Ser Educacional, também no período de 2010 a 2015, teve um crescimento significativo no número de contratos do Fies (partindo de 1.017 contratos em 2010 e atingindo 56.089 em 2015), e com um aumento de aproximadamente 341% no número de matrículas de graduação presencial. O grupo Ânima, que somente divulgou dados das matrículas de estudantes com contratos do Fies no período de 2012 a 2015, teve um crescimento de 147% nos contratos do Fies nesse período e as matrículas de graduação presencial tiveram um aumento de 101%. Estes dados demonstram a importância do Fies na expansão do número de matrículas dos cursos de graduação presencial dos grupos educacionais pesquisados.

Os dados também demonstraram que as receitas decorrentes do Fies constituem importante fonte de financiamento dos grupos educacionais Estácio, Ser Educacional e Ânima.

O grupo Estácio teve um crescimento percentual das receitas do Fies, no período de 2010 a 2015, de aproximadamente 2.615%, enquanto as receitas com ensino de graduação tiveram um crescimento de 109% no mesmo período. O grupo Ânima teve um incremento nas receitas do Fies, no período analisado, partindo de R\$ 26,3 milhões em 2010 e atingindo R\$ 397,9 milhões em 2015, com um crescimento nas receitas com ensino de graduação de aproximadamente 166% no mesmo período. O grupo Ser Educacional, que somente divulgou as receitas do Fies para o período de 2012 a 2015 (em seus demonstrativos trimestrais), teve uma variação positiva nas receitas oriundas do programa de financiamento estudantil de aproximadamente 441%, ao passo que as receitas do ensino de graduação tiveram incremento de 223% no mesmo período. Como se observa, o aumento de receitas com o ensino de graduação dos grupos educacionais decorreu, em grande parcela, dos contratos do Fies.

Neste aspecto, os recursos do fundo público são direcionados a entidades privado-mercantis de ensino superior, por meio de destinação significativa de percentual do orçamento público para o Fies, ou ainda pela concessão financeira indireta de recursos, em virtude das renúncias fiscais do Prouni. Esta destinação de recursos do fundo público a entidades privado-mercantis de ensino, com garantia de saúde financeira e com redução da carga tributária, assegura lucros crescentes aos grupos, com destinação de dividendos aos acionistas-proprietários.

Portanto, em relação à questão que norteou esta pesquisa, tendo por base os dados apresentados no curso do texto, é possível afirmar que o financiamento da expansão da educação superior privado-mercantil, por meio da utilização de recursos do fundo público, em especial o Prouni e o Fies, analisados neste estudo, revela implicações no processo de financeirização das instituições privado-mercantis de ensino superior.

Dentre estas implicações, observou-se que o Prouni contribui para o aumento de lucros dos sócios-acionistas, em virtude da redução da carga tributária, com a isenção de tributos em troca da oferta de bolsas de estudos. Além disso, a constituição de reservas de lucros decorrentes dos incentivos fiscais do Prouni, aumentando o patrimônio líquido, como

se observa em relação ao grupo Ser Educacional, no período de 2010 a 2015, indica que estas reservas de lucros podem alimentar os processos de aquisições do referido grupo.

O Fies contribui de forma direta para o processo de financeirização da educação em relação aos grupos pesquisados. Primeiramente, a própria forma de operacionalização do Fies, com emissão de títulos públicos, que são repassados às instituições privado-mercantis de ensino superior, podendo ser utilizados para compensação de tributos federais (impostos e contribuições sociais devidos pelas empresas educacionais), já indica aspectos importantes da financeirização da educação superior. Estes títulos públicos emitidos em decorrência do Fies podem reforçar o caixa das instituições, por meio de recompras do governo federal, mas também podem ser negociados, por meio de leilões dos títulos do Tesouro Nacional. Ademais, as instituições privado-mercantis de ensino superior que contam com o apoio de programas do governo federal apresentam maior credibilidade junto aos investidores, com valorização das ações no mercado financeiro.

Constatou-se no estudo que o Prouni e o Fies são mecanismos governamentais de incentivo às instituições privado-mercantis de ensino superior, favorecendo sua expansão e o aumento da lucratividade. Esses mecanismos governamentais também contribuem para a valorização das ações dos referidos grupos educacionais no mercado financeiro (bolsa de valores), permitindo ganhos com alienação de ações em tesouraria.

Dessa forma, a política de concessão de benefícios a entidades privado-mercantis de ensino superior, com a utilização de recursos do fundo público, como ocorre com a renúncia fiscal, por meio do Prouni, e com o financiamento estudantil (Fies), corresponde a uma forma denexo entre o Estado e o capital financeiro, no âmbito educacional, que, embora permita ampliação do acesso ao ensino superior, com bolsas de estudo e com empréstimos a juros subsidiados aos estudantes, também atende aos interesses do capital financeiro que integra estes grupos educacionais.

Trata-se de uma forma de financiamento que contribui para a expansão de instituições privado-mercantis e favorece a acumulação financeira de investidores nacionais e internacionais (acionistas-proprietários) em decorrência do processo de financeirização da educação superior, em especial com o aumento de lucros, no caso das renúncias fiscais do Prouni e com a emissão de títulos públicos em favor do Fies e repassados às instituições de ensino superior que participam do financiamento estudantil.

Alguns limites da pesquisa podem ser destacados. Primeiramente, o período analisado difere em relação aos grupos educacionais pesquisados, pois o grupo Estácio apresenta um maior tempo de inserção no mercado de ações, com divulgação de informações contábeis e financeiras desde 2007. Já os demais grupos (Ânima e Ser Educacional) só dispõem de dados no período de 2010 a 2015. Dessa forma, procurou-se centrar a análise no período de 2010 a 2015, principalmente tendo em vista a significativa expansão do Fies no período.

Outro limite que deve ser destacado diz respeito à consulta de dados de bolsas ofertadas no Prouni, para contrapor com os dados financeiros indicados pelos grupos educacionais. As instituições de ensino superior que compõem os grupos Estácio, Ânima e Ser Educacional foram mudando de código numérico constante dos microdados divulgados pelo INEP/MEC. Com estas mudanças na identificação das instituições de ensino, constante dos microdados, tornou-se difícil utilizar os dados de modo consolidado (com extensão para os grupos educacionais em estudo).

Por fim, outra limitação na pesquisa diz respeito à dificuldade de identificar todos os títulos públicos emitidos em favor do Fies, no período posterior a 2006, por não constar em relatórios de gestão do Fundo, e pela possibilidade de na consulta, procedida dia a dia, do Diário Oficial da União (DOU), algum título público não ser identificado. Tendo em vista a expansão do Fies, em recursos financeiros, sobretudo no período de 2013 a 2015, a pesquisa no DOU, acerca dos títulos emitidos em favor do Fies, centrou-se nestes exercícios financeiros.

Os dados obtidos, bem como os diversos elementos apontados pelos próprios grupos educacionais, em seus comunicados aos acionistas, em suas demonstrações contábeis/financeiras e em seus relatórios trimestrais revelam a necessidade de outros estudos importantes no processo de financeirização de grupos educacionais, como a seguir são apontados.

Carece de estudos mais aprofundados a relação entre os instrumentos de governança corporativa de grupos educacionais e os impactos no trabalho docente, em face de redução de despesas administrativas com pessoal, de redimensionamento da estrutura organizacional e da quantidade de turmas, como revelam os grupos Ser Educacional S.A. e Estácio Participações S.A., nos resultados trimestrais de 2015.

Também é relevante desenvolver estudos sobre as causas do incremento financeiro de recursos do Fies, apesar do indicativo de redução do número de contratos de financiamento celebrados, a partir do exercício financeiro de 2015, tendo em vista que os dados do grupo Estácio Participações, bem como os dados do orçamento federal destinado ao Fies, em 2015, não sofreram redução.

Outra questão que pode ser objeto de análise em novas pesquisas é a discussão acerca dos impactos decorrentes das alterações promovidas no Fies, implementadas a partir de 2015, para as instituições de ensino não integrantes de grupos educacionais (instituições isoladas), não analisada neste estudo. Como não houve redução significativa de receitas do Fies para os grupos Estácio, Ser Educacional e Ânima, em face das mudanças no programa, implementadas a partir de 2015, há um indicativo de que os impactos dessas alterações no financiamento estudantil foram direcionados, sobretudo, para as instituições de ensino superior que não integram grupos educacionais.

Ainda há necessidade de estudos acerca da organização concentrada dos currículos dos cursos de graduação dos grupos educacionais, no processo de financeirização, discutindo os reflexos na formação dos graduandos.

É necessário ressaltar que a formação de grandes grupos educacionais, inseridos no processo de financeirização da educação superior, tende a se intensificar, considerando que existe um grande número de instituições de ensino isoladas (faculdades, sobretudo), mas também considerando as manifestações dos grupos Kroton e Estácio de intenção de proceder a fusão, com negociação de ações entre si, em processo de conclusão e submetida à análise do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), cujos impactos deverão ser significativos, caso a transação se efetive.

O governo federal, com o repasse de recursos do fundo público para os grandes grupos educacionais, por meio do Fies e do Prouni, tem ampliado o espaço de valorização do capital e gerado endividamento público com emissão de títulos em favor de instituições particulares de ensino e com assunção de dívidas com esses grupos educacionais, em virtude do Fies. A crescente destinação de recursos públicos à educação superior privado-mercantil, por meio do Fies e do Prouni, revela o compromisso do governo federal com a expansão dos grandes grupos educacionais privados.

Além disso, a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 241/2016, já aprovada em votação na Câmara dos Deputados, e em tramitação no Senado Federal com o número

55/2016, que visa a instituir um regime fiscal de contenção de gastos com despesas primárias, reforça a estagnação das despesas com manutenção e desenvolvimento da educação pública, e em especial a educação superior, que pode favorecer ainda mais a expansão do setor privado-mercantil. Essa proposta de emenda à constituição, também denominada de “PEC dos gastos públicos”, objetiva congelar o aumento de gastos com despesas primárias pelo prazo de 20 anos a contar de sua aprovação (BRASIL, 2016).

Amaral (2016) ressalta que as despesas referidas na PEC 241 e que serão objeto de congelamento, com base nos valores de 2016, incluem todas as despesas realizadas pela União, com exclusão das relacionadas ao pagamento de juros, encargos e amortização das dívidas internas e externas, isto é, as despesas primárias são aquelas associadas ao pagamento de pessoal e encargos sociais, outras despesas correntes (água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, dentre outras), investimentos (equipamentos, material permanente, construções) e inversões financeiras (aquisição de imóveis, por exemplo).

Cabe ressaltar que as medidas de contenção de despesas propostas pela PEC 241/2016 (55/2016) atingem principalmente as políticas públicas de educação e a seguridade social, definidas na referida proposta como despesas primárias.

Dessa forma, a referida proposta de emenda constitucional traz sérias preocupações às instituições federais de educação superior e à educação pública de modo geral em virtude do congelamento de gastos com políticas sociais, que incluem as despesas com a manutenção e o desenvolvimento da educação. Ademais, a PEC 241/2016 (55/2016) coloca em discussão um projeto maior de fim da gratuidade das universidades públicas, uma vez que a redução de recursos públicos pode comprometer o funcionamento destas instituições, exigindo que os estudantes arquem com custos na manutenção dos estudos em instituições públicas (LEHER, 2016).

A referida PEC compromete o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação, em especial a relacionada à destinação do percentual de 10% do PIB para a educação (AMARAL, 2016), mas também põe em risco os direitos sociais assegurados na Constituição Federal. No caso da educação pública, caso a PEC 241/2016 (55/2016) seja aprovada, há risco de que a vinculação constitucional de utilização de um percentual de impostos pelos entes federados na manutenção e desenvolvimento do ensino, que no caso da União é de 18%, não seja mais cumprida.

Outra questão ainda em relação à PEC 241/2016 (55/2016) diz respeito à manutenção de privilégios da dívida pública, com pagamentos de juros e serviços da dívida, tendo em vista que os limites estabelecidos se referem a despesas primárias, ou seja, não incluem as despesas financeiras, garantindo os pagamentos de juros e serviços da dívida pública. Dessa forma, o regime fiscal estabelecido pela PEC 55/2016 mantém o financiamento da dívida pública que favorece o sistema financeiro ou sistema da dívida.

Além disso, o processo de aceleração da tramitação da PEC no Poder Legislativo compromete o caráter democrático e participativo que deveria ser adotado na análise de medida tão impactante no âmbito das políticas sociais.

Como se observa, o ajuste fiscal, que objetiva a obtenção de *superávits* primários, com redução de despesas com gastos sociais, protege os interesses dos detentores do capital financeiro, em especial de títulos da dívida pública, e em consequência, restringe os direitos dos trabalhadores, como o direito à educação pública. Dessa forma, a redução de despesas com gastos sociais, que trará impactos diretos às instituições públicas de educação superior, pode favorecer ainda mais a expansão do setor privado-mercantil, que já possui importantes incentivos governamentais, como o Fies e o Proni.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro**: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo. 2012. 293f. Tese (Doutorado em Sociologia) — Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.
- ALMEIDA, Wilson M. de. Prouni criou milionários em troca de má qualidade na educação. Entrevista concedida a Marcelo Pellegrini. **Carta Capital** [edição eletrônica]. Educação. Publicada em: 19 dez. 2104. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/educacao/prouni-criou-milionarios-em-troca-de-ma-qualidade-na-educacao-7396.html>>. Acesso em: 20 jan 2016.
- ALTBACH, Philip G.; LEVY, Daniel C. (Eds.). **Private higher education: a global revolution. Boston (USA): Center for International Higher Education**, 2005. [ISBN Paperback: 9789077874080].
- ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos ideológicos do estado**: nota sobre os aparelhos ideológicos do Estado. 9. ed. Tradução: Walter José Evangelista; Maria Laura V. de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 2003.
- ALVAREZ, Luciana. Governo derruba exigências de fiador para FIES de alunos de baixa renda. **Estadão** [Ed. eletrônica]. São Paulo, 21 out. 2010. Geral. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/geral,governo-derruba-exigencia-de-fiador-para-fies-de-alunos-de-baixa-renda-imp-,627658>>. Acesso em: 1 jul. 2015.
- AMARAL, Nelson C. **Financiamento da Educação Superior**: Estado X Mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba/SP: Editora UNIMEP, 2003.
- _____. Autonomia e financiamento das IFES: desafios e ações. **Avaliação**. Campinas, v. 13, p. 647-680, 2008.
- _____. Expansão-avaliação-financiamento: tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de; CATANI, Afrânio Mendes. (Org.). **Reformas da educação superior**: cenários passados e contradições do presente. São Paulo: Xamã, 2009, p. 113-146.
- _____. Avaliação e financiamento de instituições de educação superior: uma comparação dos governos FHC e LULA. **Atos de pesquisa em educação (FURB)**, v. 4, p. 321-336, 2009a.
- _____. PEC 241: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Dossiê “A PEC 241 e o desmonte do Brasil”**. Marxismo21, 19 out. 2016.

Disponível em: < <http://marxismo21.org/a-pec-241-e-o-desmonte-do-brasil/>>. Acesso em 2 nov. 2016.

AMARO, Luciano. **Direito tributário brasileiro**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

ANFIP - Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil; FRENTE Parlamentar Mista em defesa da Previdência Social [FRENTE...]. **Desmistificando o déficit da previdência social**: proposta para uma previdência social pública, justa e solidária.

Disponível em <http://www.anfip.org.br/publicacoes/20160627133441_Desmistificando-o-Deficit-da-Previdencia_01-06-2016_Folder-Frente-Parlamentar-Defesa-da-Previdencia.pdf>. Acesso em 15 ago 2016.

ARCHER, David. Depoimento. Entrevistado por Carolina Gil. **Ação Educativa**. Fev. 2005. Disponível em: <www.acaoeducativa.org/observatorio>. Acesso: 12 dez 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTÁGIOS - ABRES. **Estatística** - Nível Superior. Disponível em: <<http://www.abres.org.br/v01/stats/>>. Acesso em: 15 maio 2014.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR – ABMES. Diagnóstico das pequenas e médias instituições de Ensino Superior privadas no Brasil: indicações para melhoria da competitividade. **Estudos – Revista da ABMES**. Brasília, ano 29, n. 41, mar. 2014. Disponível em: <<http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/publicacoes/estudos41.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2014.

AVILA, S. F. O; LÉDA, D. B; VALE, A. A. **Configurações do setor privado-mercantil na expansão da educação superior privada**: notas para a análise do trabalho docente. *In*: MANCIBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (orgs.). **Trabalho docente e expansão da educação superior brasileira**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2012.

AZEVEDO, Janete M. L. de. **A educação como política pública**. Campinas (SP): Autores Associados, 1997.

BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. (El desarrollo en la práctica). Washington, D.C: Banco Mundial, 1995.

_____. *La educación superior en los países en desarrollo: peligros y promesas*. Washington, D.C: Banco Mundial, 2000.

_____. *Trends in Private Sector Development in World Bank Education Projects*. Washington, D.C.: The World Bank, 2002. Disponível em <<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/1813-9450-2452>>. Acesso: 12 nov 2014.

_____. **Conhecimento e inovação para a competitividade**. Tradução: Confederação Nacional da Indústria. Brasília: CNI, 2008.

BANCO Mundial adquire R\$ 45 milhões em ações do grupo pernambucano Ser Educacional. **Jornal Diário de Pernambuco** [online], publicado em 26/12/2013.

Disponível em

<http://www.diariodepernambuco.com.br/app/noticia/economia/2013/12/26/internas_economia,481616/banco-mundial-adquire-r-45-milhoes-em-acoes-do-grupo-pernambucano-ser-educacional.shtml>. Acesso em 15 nov 2016.

BARREYRO, Gladys Beatriz. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília, DF: Ministério da Educação (MEC) : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2008. 77 p. (Série Documental. Relatos de Pesquisa, 37).

BENSAÏD, Daniel. **Marx**. Manual de instruções. Tradução: Nair Fonseca. São Paulo: Boitempo, 2013. (Coleção: Marxismo e Literatura).

BEHRING, Elaine Rossetti. **Crise do capital, fundo público e valor**. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (orgs.). **Capitalismo em crise, política e direitos sociais**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In: BOSCHETTI, I. *et. al.* (orgs.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008. p. 44-54.

_____. **Rotação do capital e crise: fundamentos para compreender o fundo público e a política social**. In: SALVADOR, Evilásio *et al* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução: Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOITO JR., Armando. **Política neoliberal e sindicalismo no Brasil**. São Paulo: Xamã, 1999.

BORBA, Cláudio. **Direito tributário**. 18 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BORÓN, Atílio A. **A coruja de Minerva**. Mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo. Tradução: Ana Carla Ferreira. Petrópolis (RJ): Vozes, 2001.

BRAGA, Ryon (Coord.). **Análise do ensino superior privado 2012**. Paraná: Hoper, 2013.

_____. **Ensino superior**. Perspectivas para 2011. **Linha direta: inovação, educação, gestão**. Belo Horizonte (MG), ano 14, n. 155, p. 12-16, fev. 2011.

_____. **Negócios no setor de educação privada**. 2011 promete ser um ano de muitos negócios no setor da educação privada no Brasil. 20 nov., 2010. Disponível em: <http://www.futuroeventos.com.br/noticias/integra.php?id=189> . Acesso em: 26 jan. 2012.

BRAGA, Ryon; MONTEIRO, Carlos A. O cenário atual do ensino superior privado. **Revista @ aprender** [eletrônica]. Nov./dez., 2006. Disponível em: <<http://www.aprendervirtual.com.br/artigoInterna.php?ID=53&IDx=206>. Acesso em: 2 jan. 2016.

_____. **Planejamento estratégico sistêmico para instituições de ensino**. São Paulo: Hoper, 2005.

BRANDÃO, Helena H. N. **Introdução à análise do discurso**. 4. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 15 mar 2014.

_____. Constituição (1946). CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 18 de setembro de 1946). **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 19 set.1946, republicado em 25 set. 1946 e 15 out. 46. [Alterada por Emendas Constitucionais, Atos Complementares, Atos Institucionais], Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm . Acesso em: 15 mar 2014

_____. Constituição (1934). CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL (de 16 de julho de 1934). [Vide Decreto Legislativo nº 6, de 1935, disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Congresso/DLG/DLG-6-1935.htm]. **Diário Oficial da União**. Rio de Janeiro, 16 jul.1934 – Suplemento; e republicado em 19 dez.1935. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 15 mar 2014.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 23 mar.1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em 22 set 2016.

_____. Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 27 dez.1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9249.htm Acesso em: 13 fev. 2015.

_____. Lei 9.288, de 1º de julho de 1996. Altera dispositivos da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, que institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. [Mensagem de veto]. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 02 jul.1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9288.htm Acesso em: 12 jan. 2015.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 [1996a]. (LDB). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 23 dez.1996.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 02 fev. 2014.

_____. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. [Conversão da MPv nº 1.648-7, de 1998]. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: publicado em 18 maio 1998; retificado em 25 maio 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9637.htm. Acesso em: 05 set. 2015.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação, e dá outras providências. [Mensagem de Veto nº 9]. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 10.1.2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm, Acesso em: 02 fev 2014

_____. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 [2001a]. (Conversão da MPv nº 2.094-28, de 2001). Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 13 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm Acesso em: 10 fev 2014.

_____. Lei 10.865, de 30 de abril de 2004. (Conversão da MPv nº 164, de 2004). Dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências. [Mensagem de Veto. Produção de efeito. Alterada por legislação posterior]. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 30 abril 2004 – Extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.865compilado.htm. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. [Conversão da MPv nº 213, de 2004. Mensagem de veto]. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 14 jan. 2005. [2005a]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm. Acesso em: 10 jul. 2014.

_____. Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 20 nov. 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nos 11.491, de 20 de junho de 2007,

8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12087.htm>. Acesso em 15 ago 2016.

_____. Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). **Diário Oficial da União**. Brasília (DF), 14 jan. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm Acesso em: 10 jul. 2015.

_____. Lei 12.249, de 11 de junho de 2010 [2010a]. (Conversão da Medida Provisória nº 472, de 2009). Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para Uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; institui o Regime Especial para a Indústria Aeronáutica Brasileira - RETAERO; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; altera as Leis nºs 8.248, de 23 de outubro de 1991, 8.387, de 30 de dezembro de 1991, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.484, de 31 de maio de 2007, 11.488, de 15 de junho de 2007, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 11.948, de 16 de junho de 2009, 11.977, de 7 de julho de 2009, 11.326, de 24 de julho de 2006, 11.941, de 27 de maio de 2009, 5.615, de 13 de outubro de 1970, 9.126, de 10 de novembro de 1995, 11.110, de 25 de abril de 2005, 7.940, de 20 de dezembro de 1989, 9.469, de 10 de julho de 1997, 12.029, de 15 de setembro de 2009, 12.189, de 12 de janeiro de 2010, 11.442, de 5 de janeiro de 2007, 11.775, de 17 de setembro de 2008, os Decretos-Leis nºs 9.295, de 27 de maio de 1946, 1.040, de 21 de outubro de 1969, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001; revoga as Leis nºs 7.944, de 20 de dezembro de 1989, 10.829, de 23 de dezembro de 2003, o Decreto-Lei nº 423, de 21 de janeiro de 1969; revoga dispositivos das Leis nºs 8.003, de 14 de março de 1990, 8.981, de 20 de janeiro de 1995, 5.025, de 10 de junho de 1966, 6.704, de 26 de outubro de 1979, 9.503, de 23 de setembro de 1997; e dá outras providências. [Mensagem de Veto. Anexos]. Diário Oficial da União. Brasília, 11 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, 15 ago. 2011. [Mensagem de Veto. Anexos]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. (Conversão da MPv nº 559, de 2 de março de 2012). Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle

acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); ***institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies)***; altera as Leis nºs 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências. [***Grifos nossos***]. Publicado no **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), de 19 jul. 2012 e retificado em 19 jul.2012 - Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12688.htm Acesso em: 14 maio 2014.

_____. Lei nº 12.715, de 17 de setembro de 2012 [2012a]. (Conversão da Medida provisória nº 563, de 2012). Altera a alíquota das contribuições previdenciárias sobre a folha de salários devidas pelas empresas que especifica; institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores, o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações, o Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional, o Programa Nacional de Apoio à Atenção Oncológica e o Programa Nacional de Apoio à Atenção da Saúde da Pessoa com Deficiência; restabelece o Programa Um Computador por Aluno; altera o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores, instituído pela Lei nº 11.484, de 31 de maio de 2007; altera as Leis nºs 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.865, de 30 de abril de 2004, 11.774, de 17 de setembro de 2008, 12.546, de 14 de dezembro de 2011, 11.484, de 31 de maio de 2007, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 12.431, de 24 de junho de 2011, 12.414, de 9 de junho de 2011, 8.666, de 21 de junho de 1993, 10.925, de 23 de julho de 2004, os Decretos-Leis nºs 1.455, de 7 de abril de 1976, 1.593, de 21 de dezembro de 1977, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Publicado em 18 set. 2012. Retificado em 19 set. 2012 [Mensagem de Veto. Produção de efeito e vigência. Anexo]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12715.htm. Acesso em: 10 jan. 2016.

_____. 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), 26.6.2014 – Edição extra. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 18 jul. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei 2.138, de 13 de outubro de 2003. Proíbe o capital estrangeiro nas Instituições Educacionais Brasileiras. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=136038&ord=1>>. Acesso em: 12 jan 2016.

_____. **Projeto de Lei 4.212, de 6 de outubro de 2004** [2004a]. Altera dispositivos da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=265892>>. Acesso em: 12 jan 2016.

_____. **Projeto de Lei 4.221, de 6 de outubro de 2004** [2004b]. Estabelece as Diretrizes e Bases Nacionais da Educação Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=266006>>. Acesso em: 12 jan 2016.

_____. **Projeto de Lei 6.358, de 5 de novembro de 2009** [2009a]. Dispõe sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=458552>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

_____. **Projeto de Lei 6.533, de 2 de dezembro de 2009** [2009b]. Dispõe sobre a proibição de alienação de bens imóveis, de valor artístico, histórico e/ou cultural, pertencentes a instituições religiosas, que tenham recebido quaisquer imunidades, isenções e benefícios do Governo Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=462760>>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. **Projeto de Lei 7.040, de 24 de março de 2010** [2010b]. Dispõe sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições de ensino superior. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=471186>>. Acesso em: 14 jan. 2016.

_____. **Projeto de Lei 4.533, de 11 de outubro de 2012** [2012b]. Altera o art. 52 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para exigir, nas Universidades, percentagens específicas mínimas para doutores, mestres e docentes com regime de trabalho em tempo integral. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=556890>>. Acesso em: 12 jan. 2016.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 241**, de outubro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em 4 nov. 2016.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA – MF. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL - SRFB. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília: MF, 2005 [2005b].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília: MF, 2006.

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2007 [2007a].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2008.

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília: MF, 2009 [2009c].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2010 [2010c].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2011 [2011b].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2012 [2012c].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2013.

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2014 [2014a].

_____. _____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** (Gastos Tributários). Brasília, 2015. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2015> Acesso em: 18 dez. 2015.

_____. _____. _____. Instrução Normativa 456, de 5 de outubro de 2004 [2004b]. Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. **Diário Oficial da União**. Brasília, n. 195, seq. 1, p.17, 8 out. 2004. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=17&data=08/10/2004>>. Acesso em: 13 jan. 2016.

BRASIL. Caixa Econômica Federal. Fies – Financiamento estudantil. **Relatório de gestão – 2000**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2001** [2001b]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2002**. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2003** [2003a]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2004** [2004c]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2005** [2005c]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

BRASIL. Fundo de Financiamento estudantil - Fies. **Relatório de gestão – 2006** [2006a]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. **Relatório de gestão – 2007** [2007b]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. **Relatório de gestão – 2008** [2008a]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

_____. _____. **Relatório de gestão – 2009** [2009d]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 15 ago 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. **Relatório de gestão – 2010** [2010d]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 14 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2011** [2011c]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 14 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2012** [2012d]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 14 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2013** [2013a]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 14 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2014** [2014b]. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=14949>>. Acesso em 14 ago 2014.

_____. _____. _____. **Relatório de gestão – 2015** [2015a]. Disponível em <<http://portal.tcu.gov.br/contas/contas-e-relatorios-de-gestao/contas-do-exercicio-de-2015.htm>>. Acesso em 23 set 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2016 [2016a]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 nov 2016.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2014** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2015 [2015b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 jan 2016.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2013** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2014 [2014c]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 jan 2016.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2012** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2013 [2013b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 6 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2011** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2012 [2012e]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 7 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2010** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2011 [2011d]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 7 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2009** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2010 [2010e]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 9 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2008** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2009 [2009d]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2007** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2008 [2008b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2006** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2007 [2007c]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 jan 2015.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2005** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2006 [2006b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 3 fev 2014.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2004** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2005 [2005b]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 10 mar 2014.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2003** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2004 [2004d]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 12 nov 2013.

_____. _____. _____. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2002** [online]. Brasília: INEP/MEC, 2003 [2003d]. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em 12 out 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Rádio Câmara. **Participantes de audiência criticam oligopólios no ensino superior**. Brasília, Rádio Câmara, 10/10/2013 [2013b]. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/ULTIMAS-NOTICIAS/454285-PARTICIPANTES-DE-AUDIENCIA-CRITICAM-OLIGOPOLIOS-NO-ENSINO-SUPERIOR.html>>. Acesso em 15 jun 2015.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório sistêmico de fiscalização da educação**. Exercício de 2014. Brasília, TCU, 2015 [2015b].

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. São Paulo: Ed. 34; Brasília: ENAP, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRETTAS, Tatiana. **Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público**. In: SALVADOR, Evilásio *et al* (orgs.). *Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

BRUNNER, José J. **Mercados universitários: ideas, instrumentos y seis tesis en conclusión**. Santiago, Cl., março de 2006. Disponível em: <http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf>. Acesso em 14 março de 2015.

BUFFA, Ester. **Ideologias em conflito: escola pública e escola privada**. São Paulo, Cortez, 1979.

CAPELATO, Rodrigo. **Pequenas e médias IES**. Tendências e oportunidades. [Seminário da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior – ABMES.]. Brasília, abril 2013. Disponível em: http://www.abmes.org.br/public/arquivos/documentos/SeminarioABMES_peqIES_Rodrigo.pdf . Acesso em: 15 nov. 2014.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 20, nº 1, p.264-304, jun. 1999. Disponível em: <<http://rcarcanholo.sites.uol.com.br/Textos/atr9902.pdf2006>>. Acesso em: 12 set 2015.

CARVALHO, Cristina Helena A. de. **Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984)**. 2002. 171f. Dissertação (Mestrado em Economia) — Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Instituto de Economia. Campinas (SP), 2002.

_____. Política de ensino superior e renúncia fiscal: da reforma universitária de 1968 ao Prouni. *In*: Reunião Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), 28. Caxambu. 2005. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt11532int.rtf>>. Acesso em: 22 fev 2015.

_____. O Prouni no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 96 – Especial, p. 979-1000, out. 2006.

_____. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. 465f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP), 2011.

_____. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, jul.-set. 2013. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/13.pdf>>. Acesso: 15 nov. 2015.

_____. Política de expansão da educação superior nos governos democráticos brasileiros (1995-2013). *In*: SOUSA, José Vieira de (Org.). **Expansão e avaliação da educação superior brasileira: formatos, desafios e novas configurações**. 1 ed. Belo Horizonte, MG: Fino Traço/Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, 2015, p. 73-93.

CARVALHO, Cristina Helena A.; LOPREATO, Francisco Luiz C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

CASSIOLATO, José Eduardo; MATOS, Marcelo Pessoa de; LASTRES, Helena M.M. (Org.). **Desenvolvimento e mundialização: o Brasil e o pensamento de François Chesnais**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2014.

CAVALCANTI NETTO, João Uchôa. Entrevista. *In*: HEYMANN, Luciana; ALBERTI, Verena. **Trajетórias da universidade privada no Brasil: depoimentos ao CPDOC-FGV**. Brasília, DF: Capes; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 2002, p. 327-351, v.II.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade** (Impresso), Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun.2010.

CHAVES, Vera Lúcia J.; GEMAQUE, R.O. Políticas de financiamento da educação superior brasileira. *In*: CABRAL NETO, A; NASCIMENTO, I; CHAVES, V.J. (Org.). **Políticas de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas**. São Paulo: Xamã, São Paulo, 2011, p.135-150.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRITO, Belmiro. Políticas públicas de financiamento na educação superior do Brasil e de Portugal – diferenças e convergências. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRITO, Belmiro Gil. (Org.). **Políticas de acesso e financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais**. Lisboa: EDUCA, 2011, p. 117-142. (Coleção Organizações).

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Tradução: Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

CHESNAIS, François (Org.). **A finança mundializada: raízes sociais, configuração, consequências**. Tradução: Rosa Maria Marques ; Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

CHOSSUDOVSKY, Michel. **A globalização da pobreza: impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial**. Tradução: Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Financiamento do ensino superior no Brasil: novos e antigos mecanismos de privatização do fundo público**. *In*: SALVADOR, Evilásio *et al* (orgs.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

CM Consultoria. **Fusões e Aquisições no Ensino Superior Brasileiro: volume de negócios e histórico- 2007-2015**, maio de 2015. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/novo/cmnow/fusoesaquisicoes>>. Acesso em: 17 jan 2016.

_____. **Sobre a CM: breve histórico**. Atualizado até maio de 2015 [2015a]. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/novo/sobre-a-cm>>. Acesso em 15 out 2015.

COGGIOLA, Osvaldo. Contra essa reforma universitária. **Universidade e Sociedade**, Brasília, ano XIV , n. 33, p.13-21, jun.2004. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1146850728.pdf>>. Acesso em: 17 dez 2014.

CORAGGIO, José Luís. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção? *In*: TOMMASI, L. de; WARDE, M. J.; HADDAD, S. (Org.) **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/ PUC-SP, 1996, p. 75-124.

COSTA, Fabiana de Souza. **O Prouni e seus egressos: uma articulação entre educação, trabalho e juventude**. 2012. 201f. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

COSTA, Patrícia Cláudia da. Federalização: possibilidades passadas e anseios presentes. **Vozes dos Vales** [eletrônica]. Diamantina, ano III, n. 5, maio/2014. Disponível em: <http://site.ufvjm.edu.br/revistamultidisciplinar/files/2014/05/Federaliza%C3%A7%C3%A3o-possibilidades-passadas-e-anseios-presentes.pdf>

COSTA, Rogério H. da. **A nova des-ordem mundial**. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

CUNHA, Luiz Antônio. **Universidade reformada**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. O público e o privado na educação brasileira contemporânea: posições e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 81, p. 33-44, maio 1992.

DREIFUSS, René Armand. **A época das perplexidades**. Mundialização, globalização e planetarização: novos desafios. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Petrópolis (RJ): Vozes, 1996.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. Tradução: Paulo César Castanheira. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Tradução: Gilson César. C. de Souza. 18 ed. São Paulo: Perspectiva, 2002.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Lisboa (PT): Presença, 1974.

ESTÁCIO Participações S.A. **Mercado de ensino**. (Atualizado até 30 set 2015). [S.l.], 2015. Disponível em: http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30096. Acesso em: 12 jan. 2016.

_____. **Histórico de dividendos**. Atualizado até 30 set. 2015 [2015a], [online]. Disponível em: http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30107. Acesso em: 15 fev. 2016.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP – Exercício financeiro de 2007**. Publicadas em 4/4/2008 [2008]. Disponíveis em: http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2007. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP – Exercício financeiro de 2008**. Publicadas em 19/3/2009 [2009]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2009>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2009. Publicadas em 18/3/2010 [2010]. Disponíveis em:

http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2009>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2010. Publicadas em 10/1/2013 [2013]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2010>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2011. Publicadas em 10/1/2013 [2013a]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2011>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2012. Publicadas em 26/3/2013 [2013b]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2012>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2013. Publicadas em 30/3/2014 [2014]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2013>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2014. Publicadas em 19/3/2015 [2015b]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2014>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Demonstrações Financeiras Padronizadas – DFP** – Exercício financeiro de 2015. Publicadas em 10/3/2016 [2016]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2015>. Acesso em: 17 ago 2016.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2007 [2007]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2007>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2008 [2008a]. Disponíveis em:

<http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2008>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2009 [2009a]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2009>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2010 [2010a]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2010>. Acesso em: 15 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2011 [2011]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2011>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2012 [2012]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2012>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2013 [2013c]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2013>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2014 [2014a]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2014>. Acesso em: 17 jun. 2015.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2015 [2015c]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2015>. Acesso em: 15 jun 2016.

_____. **Resultados trimestrais** – Exercício financeiro de 2016 (primeiro e segundo trimestre), setembro de 2016 [2016a]. Disponíveis em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?tipo=30230&id=0&idioma=0&conta=28&submenu=&img=&trim=&ano=2016>. Acesso em: 15 set. 2016.

_____. **Mercado de ensino**. Atualizado até 17 jun 2015 [2015d], [online]. Disponível em <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30096>. Acesso em: 29 set 2015.

_____. **Histórico e perfil corporativo**. Atualizado até 8 ago 2016 [2016b], [online]. Disponível em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30092>. Acesso em: 20 set 2016.

_____. **Informações aos investidores**. Fundamentos e planilhas. [2016c], [online]. Disponível em <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=31811>. Acesso em 24 set 2016.

_____. **Informações aos investidores.** Cotações e gráficos. Setembro de 2016 [2016d], [online]. Disponível em <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30116>. Acesso em 3 out 2016.

_____. **Informações financeiras.** Comunicados e fatos relevantes. Comunicado ao mercado de 23/3/2016 [2016e], [online]. Disponível em: <http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=30111>. Acesso em 15 ago 2016.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAÚJO, Ronaldo M. de L.; RODRIGUES, Doriedson S. (Org.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais.** Campinas/SP: Alínea, 2012, p. 51-71.

FARIA, José Henrique de. **Gestão Participativa:** relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública:** experiências e métodos. Brasília (DF): Inove, 2013.

_____. **Caderno de estudos.** A dívida pública em debate: saiba o que ela tem a ver com a sua vida. Brasília (DF): Inove, 2012.

FELICETTI, Vera Lucia. **Comprometimento do aluno:** um elo entre aprendizagem e inclusão social na qualidade da educação superior. 2011. 298f. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011.

FERNANDES, Florestan. **Universidade brasileira:** reforma ou revolução? São Paulo: Alfa-Ômega, 1975.

FERRARI, Ed Luiz. **Contabilidade geral.** 26 ed. rev. Niterói (RJ): Impetus, 2010.

FERREIRA, Jose Ângelo. **A compreensão do sujeito bolsista em relação ao Programa Universidade para Todos - Prouni, à luz do pensamento complexo.** 2012. 256f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Nove de Julho (Uninove). São Paulo, 2012.

FERREIRA, Karin Terrell. **Os caminhos do Prouni:** trajetórias de bolsistas. 2011. 166f. Tese (Doutorado em Educação) — Universidade Federal de São Carlos. São Carlos (SP), 2011.

FIORI, José Luís. **O voo da coruja.** Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Dirce M. **O pensamento privatista em educação.** Campinas (SP): Papirus, 1992.

FÓRUM das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular [FÓRUM...].

Orientações do Fórum - ProUni e Fies. 16 fev.2012. Disponível em <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-04-12-30/item/orientacoes-do-forum-prouni-e-fies>>. Acesso em 12 jan 2016.

_____. **Carta de Recife.** I Congresso da Educação Superior – “Desafios de crescer com qualidade e quantidade”. Recife, PE, 2008. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-04-12-30/item/carta-de-recife>>. Acesso em: 15 jan 2016.

_____. **Carta de Araxá.** II Congresso da Educação Superior – “Crise, realidade, cenários, tendências e futuro da educação brasileira”. Araxá, MG, 2009. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-03-51-06/ii> . Acesso em: 16 jan 2016.

_____. **Carta de Florianópolis.** III Congresso da Educação Superior – “O setor privado como ator e parceiro na construção do Plano Nacional de Educação (PNE)”. Florianópolis, SC, 2010. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-03-51-06/iii-congresso>>. Acesso em: 20 jan 2016.

_____. **Carta de Salvador.** IV Congresso da Educação Superior – “O desafio de colocar 10 milhões de estudantes no ensino superior”. Salvador, BA, 2011. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-03-51-06/iv> >. Acesso em: 20 jan 2016.

_____. **Carta de Natal.** V Congresso da Educação Superior – “Desafios do ensino superior no Brasil”. Natal, RN, 2012. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/public/arquivos/documentos/carta_natal_congresso.pdf>. Acesso em: 21 jan 2016.

_____. **Carta de Foz do Iguaçu.** VI Congresso da Educação Superior – “Construindo caminhos para o amanhã”. Foz do Iguaçu, PR, 2013. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-de-foz>>. Acesso em: 21 jan 2016.

_____. **Carta de Maceió.** VII Congresso da Educação Superior – “Ensino superior e novas tecnologias: caminhos e desafios”. Maceió, AL, 2014. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/2013-08-19-03-51-06/vii-congresso>>. Acesso em: 21 jan 2016.

_____. **Carta do Rio de Janeiro.** VIII Congresso da Educação Superior – “Brasil: realidades e tendências para a educação superior”. Rio de Janeiro, RJ, 2015. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 21 jan 2016.

_____. **Carta de Porto de Galinhas**. IX Congresso da Educação Superior – “Ensino Superior brasileiro: soluções para um País que precisa avançar”. Ipojuca – Porto de Galinhas, PE, 2016. Disponível em <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-do-porto-de-galinhas>>. Acesso em 20 ago 2016.

FRIEDMAN, Milton (com a assistência de Rose D. Friedman). **Capitalismo e liberdade**. Tradução de Luciana Carli. [São Paulo: Artenova, 1977]. Reeditado com apresentação de Miguel Colasuonno. São Paulo: Abril Cultural, 1985. (Coleção Os Economistas)

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A produtividade da escola improdutiva**. Um (re) exame das relações entre educação e estrutura econômico-social capitalista. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

GAEC Educação S.A. e controladas. **Demonstrações financeiras 2012**. Publicadas em 26 agosto 2013 [2013]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2012>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. **Demonstrações financeiras 2013**. Publicadas em 18 março 2014 [2014]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2013>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. **Resultados trimestrais 2013**. [2013a]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2013>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. **Demonstrações financeiras 2014**. Publicadas em 25 fevereiro 2015 [2015]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2013>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. **Resultados trimestrais 2014**. [2014a]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2014>. Acesso em 15 dez 2015.

_____. **Demonstrações financeiras 2015**. Publicadas em 4 março 2016 [2016]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066&id=0&submenu=0&img=0&ano=2013>. Acesso em 15 jun 2015.

_____. **Resultados trimestrais 2015** [2015a]. Disponíveis em <http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066>. Acesso em 16 maio 2016.

_____. **Resultados trimestrais 2016** (primeiro e segundo trimestre) [2016a]. Disponíveis em
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49066>. Acesso em 16 ago 2016.

_____. **Mercado brasileiro**. [Atualizado até 16 de novembro de 2015] [2015b]. Disponível em:
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49056>. Acesso em: 12 jan 2016.

_____. **Histórico e perfil corporativo**. [Atualizado até 25 de julho de 2016] [2016b]. Disponível em
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49054>. Acesso em 25 ago 2016.

_____. **Composição acionária** [online]. Atualizado até 30/07/2015 [2015c]. Disponível em
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49059>. Acesso em 16 jan 2016.

_____. **Cotações e gráficos BM&FBovespa**. [2016c]. Disponível em
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49078>. Acesso em 26 set 2016.

_____. **Fundamentos e planilhas**. [2016d]. Disponível em
<http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=49076>. Acesso em 15 set 2016.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira. Financiamento da Educação Básica e Superior: Disputas e prioridades na distribuição dos recursos da União. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma V.. (Org.). **Políticas de acesso e financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais**. São Paulo: Xamã, 2009, p. 127-144.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; SANTOS FILHO, João Ribeiro. Renúncia tributária e financiamento da educação superior: favorecimento do Ensino Privado em detrimento do Público. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; CABRITO, Belmiro. (Org.). **Políticas de acesso e financiamento da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências actuais**. Lisboa (PT): EDUCA, 2011, p. 195-214.

GEMAQUE, Rosana; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. **Série-Estudos** (UCDB), Campo Grande (MS), v. 30, p. 71-91, jul./dez.2010.

GIACON, Beatriz Di Marco. **PROUNI. Influências sobre a inclusão social dos seus egressos.** 2012. 82f. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2012.

GODEIRO, Nazareno; GURGEL, Amanda. **A quem serve a crise da educação brasileira?** Uma análise da realidade educacional no Brasil e no RN. São Paulo/RN: ILAESE, 2015.

GOMES, Helder (org.). **Especulação e lucros fictícios:** formas parasitárias da acumulação contemporânea. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2015.

GRANEMANN, Sara. **Fundos de pensão e a metamorfose do “salário em capital”.** In: SALVADOR, Evilásio *et al* (orgs.). Financeirização, fundo público e política social. São Paulo: Cortez, 2012.

GUIMARÃES, André Rodrigues. **Trabalho docente universitário:** participação dos professores na materialização da contrarreforma da educação superior na UFPA. 2011. 284f. Tese (Doutorado em Educação)—Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação. Belém (PA), 2014.

GUTTMANN,, R. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos,** São Paulo,, n. 82, p. 11-33, nov. 2008.

HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI:** o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna.** 9. ed. Tradução: Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2000.

_____. **O novo imperialismo.** São Paulo: Loyola, 2004.

_____. **O enigma do capital.** E as crises do capitalismo. Tradução: João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão.** 6 ed. Tradução: Anna Maria Capovilla; José Ítalo Stelle; Liane de Moraes Ribeiro, para o Instituto Liberal. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

HOPFER, Katia Regina. **Estado capitalista e estratégias de gestão de instituições de ensino superior privadas:** o Prouni como política social e como asseguração da acumulação do capital. 2011. 134f. Tese (Doutorado em Administração) — Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2011.

HOPER Consultoria. A educação superior no Brasil: mercado, tendências, grupos consolidadores, principais cursos, mensalidades. **HOPER – Boletim para a imprensa.** Hoper Consultoria, 2014, *online*. Disponível em <<https://dlq8vi77lxj74.cloudfront.net/media/e55e91b2cc22ba117ba8d1546537f7a4c037cf67>>

/d496a3fc2ce85ebc1492fa1cba3792aa44c68494/1399577994/ases2014capitulo1imprensa.pdf>. Acesso: 12 jan 2015.

_____. **Análise setorial da educação superior privada no Brasil**. Foz do Iguaçu/PR: Hoper, 2015.

HORCH, Dan. *As demand for education rises in Brazil, for-Profit colleges fill the gap*. *New York Times*, June 19, 2014. Disponível em: <http://dealbook.nytimes.com/2014/06/19/as-demand-for-education-rises-in-brazil-for-profit-colleges-fill-the-gap/?_r=0>. Acesso: 13 dez 2015.

IANNI, Octavio. **A sociedade global**. 13. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 2008.

_____. **A era do globalismo**. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização, 2010.

IUDÍCIBUS, Sérgio de [*et al.*]. **Manual de contabilidade societária**. São Paulo: Atlas, 2010.

JEZINE, Edineide. As políticas de gestão da extensão universitária: privatização e mercantilização do ensino superior. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis (Org.). **Educação superior e diversidade regional no Brasil**. Belém: EDUFPA, 2008. p. 153-170.

JURUÁ, Ceci. **Políticas públicas e parcerias: a conta vai ser salgada...** Rio de Janeiro, maio de 2013. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentistas.com.br/blog/caleidoscopiobrasileiro/2013/05/>>. Acesso em 15 maio. 2016.

KOPNIN, Pavel V. **A Dialética como lógica e teoria do conhecimento**. Tradução: Paulo Bezerra. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993. (Coleção Perspectivas do Homem, 123)

KPMG Consultoria. **Pesquisa de fusões e aquisições – 2015 (2º trimestre)**. Disponível em <<https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2016/02/pesquisa-de-fusoes-e-aquisicoes-2o-semester-de-2015.html>>. Acesso em 14 mar 2016.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 1997.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal/Lógica Dialética**. 5. ed. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

LEHER, Roberto. **Conexão UFRJ: A concepção de Estado por trás da PEC 241**. Vídeo publicado em 19 outubro 2016. Disponível em <http://observatoriodasmetroles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1779:pec>

-241-e-o-desmonte-da-educa%C3%A7%C3%A3o-p%C3%ABlica-brasileira&Itemid=164>. Acesso em 6 nov 2016.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

LOCKE, John. Segundo tratado sobre o governo civil. *In: Locke – vida e obra*. 2 ed. Tradução: E. Jacy Monteiro. São Paulo: Abril, 1978. (Coleção Os Pensadores).

LOMBARDI, José Claudinei. Educação, ensino e formação profissional em Marx e Engels. *In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (Org.). Marxismo e Educação: debates contemporâneos*. 2. ed. Campinas (SP): Autores Associados, 2008, p. 1-38.

LÖWY, Michael. **Ideologias e ciência social: elementos para uma análise marxista**. 20 ed. São Paulo: Cortez, 2015.

LUCENA, Carlos. Marxismo, crise do capitalismo monopolista e qualificação dos trabalhadores. *In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D. (Org.). Marxismo e Educação: debates contemporâneos*. Campinas (SP): Autores Associados, 2008, p. 180-201.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986.

LUPATINI, Márcio. **Crise do capital e dívida pública**. *In: SALVADOR, Evilásio et al (orgs.). Financeirização, fundo público e política social*. São Paulo: Cortez, 2012.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MANACORDA, Mario Alighiero. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias**. Tradução: Gaetano Lo Monaco. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes. Hibridismo institucional na universidade brasileira. *In: CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (Org.). A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais*. São Paulo: Xamã, 2013, p.85-94.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARI, Cezar Luiz de. **Sociedade do conhecimento e educação superior na década de 1990: o Banco Mundial e a produção do desejo irrealizável de Midas**. 2006. ...Tese (Doutorado em Educação). — Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-graduação em Educação. Florianópolis, 2006.

MARINELLI, Célia Regina Gonçalves. **Programa Universidade Para Todos: Aspectos da cidadania fragmentada**. Tese (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de

Piracicaba (Unimep). Piracicaba/SP, 2010. Disponível em
<https://www.unimep.br/phpg/bibdig/pdfs/docs/19092011_155312_tesefinal18022011.pdf>.
Acesso em 15 nov 2016.

MARTINS, Carlos Benedito; VELLOSO, Jacques. Balanço: as universidades privadas no contexto do ensino superior contemporâneo. *In*: HEYMANN, Luciana; ALBERTI, Verena (Org.). **Trajetórias da universidade privada no Brasil: depoimentos ao CPDOC-FGV**. Brasília, DF: Capes; Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 2002, p. 797-827. II, 2v.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.

MARTINS, Ligia Márcia. **As aparências enganam**: Divergências entre o materialismo histórico-dialético e as abordagens qualitativas de pesquisa. Reunião Anual da Associação Nacional e Pesquisa em Pós-Graduação em Educação (ANPEd), 29. 2006. Caxambu. **Anais**. Rio de Janeiro: ANPEd, 2006. Disponível em:
<<http://www.anped.org.br/reunioes/29ra/trabalhos/trabalho/GT17-2042--Int.pdf>> Acesso em: 12 nov. 2013.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. Tradução: Conceição Jardim; Eduardo Lúcio Nogueira. Lisboa (PT): Presença, 1975, vol. 1.

_____. **Textos sobre Educação e Ensino**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1983.

MARX, Karl. **O capital**. São Paulo: Difel, 1985, 1.1, v.1.

_____. **O capital**. Crítica da economia política.[Livro Terceiro: O processo global de produção capitalista, vol. V]. Tradução: Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Civilização, 2008.

_____. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução e Introdução: Florestan Fernandes. São Paulo: Expressão Popular, 2008a.

_____. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. Tradução: Leandro Konder. 2 ed. São Paulo: Martin Claret, 2008b (Coleção: A obra prima de cada autor).

_____. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Tradução, apresentação e notas de Jesus Ranieri. 1 ed. 2. reimp. São Paulo: Boitempo, 2008c.

_____. **A guerra civil na França**. Seleção de textos, tradução e notas de Rubens Enderle; [apresentação de Antonio Rago Filho]. São Paulo: Boitempo, 2011.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MASSON, Gisele. Orientações para o desenvolvimento de investigação em políticas educativas a partir da teoria marxista. *In*: TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. Campinas: Mercado de Letras, 2013. (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

MATA, Vanessa da. **Homem invisível no mundo invisível**. [2014]. Disponível em <<http://www.vanessadamata.com.br/musicas-faixas.aspx?ID=7>>. Acesso em 15 ago 2016.

MÁXIMO, Luciano. Fies e Prouni já respondem por 31% de matrículas de universidades privadas. **Valor Econômico**. São Paulo, 11 de março de 2014. Cad. A – BRASIL. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/brasil/3456822/fies-e-prouni-ja-respodem-por-31-de-matriculas-de-universidades-privadas>>. Acesso em: 15 set 2015.

_____. Com Prouni, faculdades particulares deixarão de pagar R\$ 1 bi em impostos. **Valor Econômico**. São Paulo, 9 de abril de 2012. Macroeconomia. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/2650876/com-prouni-faculdades-particulares-deixarao-de-pagar-r-1-bi-em-impostos>. Acesso em: 15 set 2015.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Prefácio: Ricardo Antunes. Tradução: Francisco Raul Cornejo. São Paulo: Boitempo, 2009. (Coleção Mundo do Trabalho).

_____. **O Século XXI: socialismo ou barbárie?** Tradução: Paulo César Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003. (Coleção Mundo do Trabalho).

_____. **Para além do capital: rumo a uma teoria da transição**. Prefácio: Ricardo Antunes. Tradução: Paulo Cesar Castanheira; Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002. (Coleção Mundo do Trabalho).

MINTO, Lalo Watanabe. **As reformas do ensino superior no Brasil: o público e o privado em questão**. Campinas (SP): Autores Associados, 2006.

MORGAN, Beatriz Fátima. **A determinação do custo de ensino na educação superior: o caso da Universidade de Brasília**. 2004. 159f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis)—Universidade de Brasília (UnB). Brasília (DF), 2004.

NATHER, Mariângela. Universidade (pública) para todos. **Universidade e Sociedade**. Brasília/DF, Ano XIV, n. 33, jun.2004.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. **Hegemonia às avessas.** Entrevista concedida a Lygia Medeiros para o jornal **O Globo**, em 4 fev. 2007. Disponível em:
<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/chicooliveira040207.pdf> Acesso em: 8 nov 2013.

_____. O avesso do avesso. **Revista Piauí** [edição eletrônica], São Paulo/Rio de Janeiro, n. 37, out 2009, Tribuna Livre. Disponível em: <http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-avesso-do-avesso/> Acesso em: 8 nov. 2013

OLIVEIRA, Romualdo P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: equívocos e consequências. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Org.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas: Autores Associados, 2007, p. 163-183.

PAULANI, Leda M. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas no Brasil. *In*: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RISEK, Cibele (Org.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010, p. 109-136.

PELLEGRINI, Josué Alfredo. **Gastos Tributários: conceitos, experiência internacional e o caso do Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa /CONLEG/ Senado Federal, 2014. (Texto para Discussão, 159). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>. Acesso em: 15 jan 2016.

PEREZ, Fabiola. Gigantes da educação - União entre Kroton e Anhanguera cria a maior empresa de educação do mundo e dá largada para uma onda de grandes fusões no setor. **Isto É Independente**, n. 2267, 24 abril, 2013. Disponível em:
 <http://www.istoe.com.br/reportagens/294090_GIGANTES+DA+EDUCACAO>. Acesso em: 15 out. 2015.

PINASSI, Maria Orlanda. **Da miséria ideológica à crise do capital: uma reconciliação histórica**. São Paulo: Boitempo, 2009.

PINTO, José Marcelino Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 109-136, 2002.

PIRES, Valdemir. **Economia da educação: para além do capital humano**. São Paulo: Cortez, 2005.

POULANTZAS, Nicos. **Poder político e classes sociais**. Lisboa: Portucalense, 1971.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Brasília, Ano XXIV, n. 55, p. 44-57, fev/2015.

RIBEIRO, Maria Edilene; CHAVES, Vera Lúcia J. A gestão gerencialista na universidade pública brasileira: o mercado como centralidade do processo educacional. *In*: CABRAL NETO, A.; NASCIMENTO, I.; CHAVES, V. L. J. (Org.). **Políticas de expansão da educação superior no Brasil: democratização às avessas**. São Paulo: Xamã, 2011, p. 121-133.

ROCHA, Décio; DEUSDARÁ, Bruno. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re) construção de uma trajetória. **ALEA – Estudos Neolatinos**. Rio de Janeiro, v.7, n. 2, p. 305-322, jul/dez 2005.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior**. Campinas (SP): Autores associados, 2007. (Coleção Polêmicas de Nosso Tempo).

RODRIGUES, José dos Santos (org.). **A universidade brasileira rumo à nova América: pós-modernismo, shopping center e educação superior**. Niterói: Editora da UFF, 2012.

SADER, Emir. **Estado e política em Marx**. 1 ed. rev. São Paulo: Boitempo, 2014.

_____. Público *versus* mercantil. **Folha de São Paulo**. São Paulo, 19 jun 2003, Opinião: Tendências / Debates. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1906200310.htm>>. Acesso em 10 jan 2015.

SALOMON, Délcio Vieira. **Como fazer uma monografia**. 11 ed. 2 tir. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda (Org.). **Capitalismo em crise: a natureza e dinâmica da crise econômica mundial**. São Paulo: Editora Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2009.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista de Ensino Superior**, Campinas (SP), n. 4, p. 28-43, out 2011. Disponível em:

<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/versão_PDF.php?edicao=9>. Acesso em: 12 maio 2015.

_____. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Fapesp; Hucitec, 2000.

SANTOS, Aparecida de Fátima Tiradentes. **Tem que fazer, se não fizer não trabalha mais aqui**. Trabalho docente e formação humana no quadro de internacionalização, fusões, aquisições e reestruturação do mercado da educação superior. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 1999.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Nadja Maria Codá dos. **Educação e Prouni**: política de inclusão social na perspectiva transdisciplinar. 2011. 220f. Tese (Doutorado em Serviço Social)—Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

SALVADOR, Evilásio. **Crise do capital e socorro do fundo público**. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al* (orgs.). *Capitalismo em crise, política e direitos sociais*. São Paulo: Cortez, 2010.

SÉCCA, Rodrigo Ximenes; SOUZA, Rodrigo Mendes Leal; MENEZES, Natalia Maria Lopes. O apoio do BNDES a instituições de ensino superior (IES): uma análise do primeiro Programa IES (1997-2007). **BNDES Setorial**, Rio de Janeiro, n.31, p. 227-252, mar. 2010. Disponível em <<https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/1850>>. Acesso em 15 fev 2016.

SEGENREICH, Stella Cecilia Duarte. Desafios da educação à distância ao sistema de educação superior: novas reflexões sobre o papel da avaliação. **Educar**, Curitiba, n. 28, p. 161-177, 2006.

SEGENREICH, Stella Cecília Duarte; CASTANHEIRA, Antônio Maurício. Expansão, privatização e diferenciação da educação superior no Brasil pós-LDBEN/96: evidências e tendências. **Ensaio: aval. pol. educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 62, p. 55-86, jan/mar. 2009.

SENA, Eni de Faria. **Estímulo, acesso, permanência e conclusão no ensino superior de alunos bolsistas do programa universidade para todos (Prouni)**: contribuições para o enfrentamento do processo de inserção. 2011. 280f. Tese (Doutorado em Educação) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

SER EDUCACIONAL. **Informações financeiras**. Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2010. Publicadas em 30/9/2013 [2013]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 18 fev 2015.

_____. **Informações financeiras**. Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2011. Publicadas em 30/9/2013 [2013a]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 15 fev 2015.

_____. **Informações financeiras**. Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2012. Publicadas em 30/9/2013 [2013b]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 12 fev 2015.

_____. **Informações financeiras**. Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2013. Publicadas em 26/3/2014 [2014]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 14 fev 2015.

_____. **Informações financeiras.** Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2014. Publicadas em 31/3/2015 [2015]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 12 abr 2015.

_____. **Informações financeiras.** Demonstrações financeiras padronizadas. 31/12/2015. Publicadas em 31/3/2016 [2016]. Disponível em: <www.sereducacional.com/ri/>. Acesso em: 12 maio 2016.

_____. **Informações financeiras.** Resultados trimestrais de 2013 [2013c], [online].

Disponíveis em:

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47935&id=0&submenu=0&img=0&ano=2013>. Acesso em 15 fev 2015.

_____. **Informações financeiras.** Resultados trimestrais de 2014. [2014a], [online].

Disponíveis em:

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47935&id=0&submenu=0&img=0&ano=2014>. Acesso em 16 abr 2015.

_____. **Informações financeiras.** Resultados trimestrais de 2015 [2015a], [online].

Disponíveis em:

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47935&id=0&submenu=0&img=0&ano=2015>. Acesso em 15 maio 2016.

_____. **Informações financeiras.** Resultados trimestrais de 2016 (primeiro e segundo trimestres) [2016a], [online]. Disponíveis em:

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47935&id=0&submenu=0&img=0&ano=2016>. Acesso em 15 set 2016.

_____. **Informações financeiras.** Documentos entregues à CVM. Formulário de referência 2014. Publicado em 30/12/2014 [2014b], [online]. Disponível em:

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47938&id=0&submenu=0&img=0&ano=2014>. Acesso em 12 fev 2015.

_____. **Ensino superior:** instituições. Atualizado até dez 2015 [2015b], [online].

Disponível em: <<http://www.sereducacional.com/ensino-superior>>. Acesso em

_____. **Cotações e gráficos BM&FBovespa.** [2016b], [online]. Disponível em

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47946>. Acesso em 26 set 2016.

_____. **Fundamentos e planilhas.** [2016c], [online]. Disponível em

<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47944>. Acesso em 26 set 2016.

_____. **Comunicado ao mercado.** 6 de janeiro de 2016 [2016d], [online]. Disponível em <http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=47918&conta=28&id=220291>. Acesso em 15 ago 2016.

_____. **O setor educacional no Brasil.** Atualizado em 8 junho 2016 [2016e], [online]. Disponível em:
<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47925>. Acesso em: 15 set 2016.

_____. **Histórico.** Atualizado em 2 jun 2016 [2016f], [online]. Disponível em:
<http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47915>. Acesso em 12 set 2016.

SGUISSARDI, Valdemar. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil (2002-2012).** Piracicaba (SP): [S.n.] , 2014. (Mimeo).

_____. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 943-960, jul/set, 2013. Disponível em:
< <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n124/15.pdf>>. Acesso em: 9 set. 2016.

_____. A avaliação defensiva no “modelo Capes de avaliação”: é possível conciliar avaliação educativa com processos de regulação e controle do Estado? *In*: BIANCHETTI, Lucídio; SGUISSARDI, Valdemar (Org.). **Dilemas da pós-graduação: gestão e avaliação.** Campinas: Autores Associados, 2009, p. 133-176.

_____. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set/dez, 2008. Disponível em:
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2012.

_____. O Banco Mundial e a educação superior: revisando teses e posições? **Universidade e Sociedade**, Brasília, Ano X, n. 22, p. 66-76, nov/2000.

_____. **Educação superior: velhos e novos desafios.** São Paulo: Xamã, 2000a.

SICSÚ, João (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e gastos públicos (para onde vão?).** São Paulo: Boitempo, 2007.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis. O trabalho do professor/pesquisador nas universidades estatais públicas – intensificação e precarização de sua atividade. *In*: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; SILVA JR, João dos Reis (orgs.). **Educação superior e diversidade regional no Brasil.** Belém (PA): EDUFPA, 2008. p. 49-66.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; FERREIRA, Luciana Rodrigues; KATO, Fabíola Bouth Grello. Trabalho do professor pesquisador diante da expansão da pós-graduação no Brasil pós-LDB. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v.18, n.53, p.435-499, abr./jun 2013.

SILVA, Camila Croso; GONZALEZ, Marina; BRUGIER, Yana Scavone. OMC em foco: a comercialização da educação na América Latina. *In*: HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 87-143.

SILVA, João Batista do Carmo. **Financiamento da educação superior no Pará: uma análise dos cursos de contrato na Universidade Federal do Pará, no período de 2000 a 2008**. 2009. 214f. Dissertação (Mestrado em Educação)—Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Belém, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Maria das Graças da; MACIEL, Carina Elisabeth; VELOSO, Tereza Christina. Acesso à educação superior sob o debate da inclusão. *In*: CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. São Paulo: Xamã, 2013, p. 131-148.

SIMÕES, Paulo Roberto Rodrigues. **Programa universidade para todos (Prouni): mudanças e possibilidades na vida dos sujeitos bolsistas**. 2011. 165f. Tese (Doutorado em Serviço Social) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2011.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. v. 2. Lisboa (PT): Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

SOUSA, Dayanne. Educação tenta crédito suplementar para o Fies. **Jornal O Estado de São Paulo**. 22 set 2016. Disponível em <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,educacao-tenta-credito-suplementar-para-fies,10000077461>>. Acesso em 29 set 2016.

SOUSA, Maria Carmelita Homem de. Os manuscritos de 1844 de Karl Marx. **Revista Portuguesa de Filosofia**. Braga (PT), v.36, n.2, p. 153-186, 1980.

SOUTO MAIOR, Jorge Luiz. A supersubordinação - invertendo a lógica do jogo. **Rev. Trib. Reg. Trab.**[3ª Reg.], Belo Horizonte, v.48, n.78, p.157-193, jul/dez 2008.

THIOLLENT, Michel J. M. **Crítica metodológica, investigação social e enquete operária**. São Paulo: Polis, 1985. (Coleção Teoria e História, 6).

TIRADENTES, Aparecida. Financeirização da educação superior: estratégia da mercantilização. **Revista Sinpro-Rio**. Rio de Janeiro, n.7, p. 16-24, jun.2001. Disponível em: <www.sinpro-rio.org.br/download/revista/revista_superior2011.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2015.

_____. Educando trabalhadores na “universidade micro-ondas”: novos modelos produtivos, trabalho docente e qualidade da formação humana sob o efeito do “mercado educador”. In: MONKEN, Maurício; DANTAS, André Vianna (orgs.). **Estudos de politécnica e saúde**. V. 4. Rio de Janeiro: EPSJV, 2009. p. 95-119.

TOMASEVSKI, Katarina. *Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Right to Education primers*. *Sida*, n. 3, 2001.

VALE, Andréa Araújo do. A expansão do segmento privado-mercantil na educação superior brasileira: o caso da Estácio de Sá. In: CHAVES, Vera Jacob; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; CATANI, Afrânio Mendes (Org.). **A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais**. São Paulo: Xamã, 2013, p.113-130.

_____. **“As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora”**: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011. 323f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) — Universidade do Estado do Rio de Janeiro: Centro de Educação e Humanidades. Faculdade de Educação. Rio de Janeiro, 2011.

VALE, Andréa Araújo do; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, Belmiro; CASTRO, Alda; CERDEIRA, Luísa; CHAVES, Vera Jacob (Org.). **Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa (PT): EDUCA, 2014, p. 199-220.

VASCONCELOS, Isamara M. **A federalização do ensino superior no Brasil**. 2007. 131f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)—Universidade de Brasília; Departamento de Sociologia. Brasília, 2007.

VILLELA, Luiz Arruda; LEMGRUBER, Andrea; JORRATT, Michael. *Los presupuestos de gastos tributários: Conceptos y desafíos de implementación*. Washington/DC: IDB, 2009.

WANDERLEY, Luiz Eduardo. Espaço público e educação. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Org.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas (SP): Autores Associados, 2000, p. 43-62.