



**REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

**JOSÉ AUGUSTO EWERTON DE SOUSA**

**FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E SUA  
(NÃO) LEGALIDADE**

Belém – PA  
2018

JOSÉ AUGUSTO EWERTON DE SOUSA

**FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E SUA  
(NÃO) LEGALIDADE**

Dissertação de Mestrado submetida à apreciação da banca, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fabíola Bouth Grello Kato.

Belém – PA  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Pará  
Gerada automaticamente pelo módulo Ficat, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

S725f      Sousa, José Augusto Ewerton de  
              Financeirização da Educação Superior Privado-Mercantil e sua (não) Legalidade / José Augusto Ewerton  
              de Sousa. — 2018  
              110 f.

              Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED), Instituto de Ciências da  
              Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.  
              Orientação: Profa. Dra. Fabiola Bouth Grello Kato

              1. Financeirização. 2. Regulamentação. 3. Mercantilização. 4. Educação Superior. I. Kato, Fabiola Bouth  
              Grello, *orient.* II. Título

---

CDD 379.026

JOSÉ AUGUSTO EWERTON DE SOUSA

**FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E SUA  
(NÃO) LEGALIDADE**

Dissertação de Mestrado submetida à apreciação da banca, junto ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará. Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Fabíola Bouth Grello Kato

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>ª</sup>. Dra. Fabíola Bouth Grello Kato – Orientadora  
Universidade Federal do Pará - UFPA

---

Prof. Dr. André Rodrigues Guimarães  
Universidade Federal do Amapá - UNIFAP

---

Prof<sup>ª</sup> Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves  
Universidade Federal do Pará - UFPA

A todos os que lutam por uma sociedade justa e  
livre das opressões do capital.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente minha família, principalmente meus pais Lotta Ewerton e José Augusto Favacho, meus maiores exemplos, a base da construção do que me tornei e dos valores fundamentais que me levaram a realizar esta tarefa. A Natalina (Taina) que também cuidou desta mesma criação. Um agradecimento mais do que especial a Samantha Caldas, minha companheira de vida e de tudo, por estar lá nos momentos mais difíceis deste trabalho, por concretamente dar fundamentais contribuições e pela força que me repassa a cada dia. Sou imensamente grato por todo o esforço e dedicação. A Alessandra, Luiz Augusto e Alessandro que só por estarem por perto já são cruciais. E também a Ivy, Logan e Diana, os filhinhos gatos que, mesmo sem entender, são companhia constante.

Um obrigado também aos diversos amigos, primeiro à minha amiga Zaira Valeska sem a qual eu nem teria tentado esta empreitada, mas que, além disso, ajudou durante todo o processo. À amiga Livia Duarte que sempre está ao meu lado, até quando as tarefas não me permitem estar ao lado dela, obrigado por nunca desistir mesmo com todos os “não”. Agradeço as amigas que fiz no período do curso, Jennifer Webb e Giselle Ribeiro que deram contribuição decisiva na minha formação acadêmica nos últimos dois anos. Agradeço a Luma Pontes, companheira de orientação, mas também das dúvidas e incertezas, estivemos juntos nas dificuldades e no caminhar do mestrado. Também a Tayanne Tabosa que ajudou muito na versão final deste trabalho. E agradeço a todos os que contribuíram, ainda que de forma indireta e que talvez nem saibam, como Marilya Caldas, Caua Rodrigo, Marcão Soares, Fernando Carneiro, Pedro Ivo, Bruna Cavalcante, Vivi Reis, Rosa Soares, Nildon Deleon, Ariana Maira, Mari Padilha, Joselene Mota, Mara Andreza, Sara Raquel, Fernanda Monteiro, Ronaldo Cold Bittencourt e tantos outros que não caberiam neste texto.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPA e aos professores que nele tive, por me proporcionarem uma excelente experiência acadêmica. Mas entre estes, agradeço imensamente a minha querida orientadora Fabíola Kato, pela aposta que fez em mim, mas principalmente, por tudo que veio depois, levarei cada ensinamento para o resto da vida.

É preciso sonhar, mas com a condição de crer em nosso sonho, de observar com atenção a vida real, de confrontar a observação com nosso sonho, de realizar escrupulosamente nossas fantasias. Sonhos, acredite neles.

Vladimir Ilitch Lenin

## RESUMO

Trata-se de um estudo desenvolvido no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará, que tem por objetivo Analisar a (des) regulamentação relacionada aos aspectos legais/normativos que subsidiam a atual etapa da Financeirização da educação superior privado-mercantil no Brasil. É uma pesquisa documental, na qual foram utilizados decretos do poder executivo, projetos de lei que tramitam no congresso nacional, documentos oficiais do Conselho Administrativo de Defesa Econômica-CADE, do Banco mundial e de pessoas jurídicas de caráter privado, como o FÓRUM-Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior, para alcançar o objetivo. O trabalho se baseou na hipótese de que há uma política indutora à desregulamentação da financeirização da educação superior privado-mercantil no Brasil. A pesquisa chegou à constatação de que tal hipótese é verdadeira, existe uma indução à manutenção da desregulamentação da financeirização do modelo de educação superior privado-mercantil, direcionada pelo regime de acumulação de predominância financeira capitalista, por meio da atuação de agentes do capital em diversas instâncias estatais, como Congresso Nacional e CADE. Esta indução é também parte de um duplo movimento, em que de um lado se mantém a desregulamentação intencional e de outro se criam mecanismos legais para apropriação do fundo público de modo a ajudar no financiamento das instituições.

Palavras-chave: Financeirização; Regulamentação; Mercantilização; Educação superior.

## **ABSTRACT**

It is a study developed in the Graduate Program in Education of the Federal University of Pará, whose objective is to analyze the (dis) regulation related to the legal / normative aspects that subsidize the current stage of financierization of private-commercial higher education in Brazil. It is a documentary research, in which were used executive decrees, bills processed in the national congress, official documents of the Administrative Council of Economic Defense-CADE, of World Bank and private legal entities, such as the FORUM-Forum of Higher Education Entities, to achieve the objective. The paper was based on the hypothesis that there is a policy that induces the deregulation of the financierization of private-commercial higher education in Brazil. The research came to the realization that such a hypothesis is true, there is an induction to the maintenance of deregulation of the financierization of the model of private-commercial higher education, directed by the regime of accumulation of capitalist financial predominance, through the action of agents of capital in various state bodies such as the National Congress and CADE. This induction is also part of a double movement, in which on the one hand intentional deregulation is maintained and on the other, legal mechanisms are created for the appropriation of the public fund in order to help finance the institutions.

**Keywords:** Financierization; Regulation; Mercantilization; Higher education.

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ANDES-SN	Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior
CADE	Conselho Administrativo de defesa da Economia
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
GATS	General Agreement on Trade in Services
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CVM	Comissão de Valores Mobiliários
EAD	Ensino a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Programa de Financiamento Estudantil
FÓRUM	Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior
GEPES	Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior da Universidade Federal do Pará
IED	Investimentos Externos Diretos
IES	Instituição de Ensino Superior
IGC	Índice Geral de Cursos
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MEC	Ministério da Educação
OMC	Organização Mundial do Comércio
PROUNI	Programa Universidade Para Todos
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
TISA	Trade in Services Agreement
UFPA	Universidade Federal do Pará
UNESA	Universidade Estácio de Sá

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 CAPÍTULO – APARELHO JURÍDICO FORMAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL BRASILEIRA .....</b>	<b>25</b>
<b>1.1 Expansão desde a década de 1990.....</b>	<b>26</b>
<b>1.2 Indicação da Legislação Relacionada.....</b>	<b>32</b>
<b>1.3 A Oligopolização e a Financeirização.....</b>	<b>39</b>
<b>2 CAPÍTULO - A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NA ECONOMIA DO CAPITAL MUNDIALIZADO .....</b>	<b>45</b>
<b>2.1 Crise Estrutural e Neoliberalismo .....</b>	<b>46</b>
<b>2.2 O Brasil e a Plataforma de Valorização Financeira .....</b>	<b>53</b>
<b>2.3 Educação e as Reformas do Estado .....</b>	<b>57</b>
<b>3 CAPÍTULO - A POLÍTICA DE FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR .....</b>	<b>62</b>
<b>3.1 O Processo de Financeirização.....</b>	<b>63</b>
<b>3.2 Orientações Internacionais.....</b>	<b>72</b>
<b>3.3 A Política de Desregulamentação .....</b>	<b>78</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>92</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>98</b>

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa foi desenvolvida a partir dos trabalhos já realizados no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará-UFPA e, mais especificamente, a partir dos estudos desenvolvidos no Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior da Universidade Federal do Pará- GEPES/UFPA sobre a Financeirização da Educação Superior no Brasil<sup>1</sup>.

Trata-se de um trabalho que tem como objeto de investigação um dos aspectos mais relevantes para expansão privada da educação superior brasileira na atualidade: a financeirização da educação é uma forma mais específica de mercantilização<sup>2</sup> que surge a partir da influência do capital financeiro dentro do segmento educacional. Esta influência acabou por criar, principalmente a partir do ano de 2007, uma tendência entre Instituições de Ensino Superior Privado-Mercantis<sup>3</sup> de adesão a lógica da predominância do capital financeiro, abrindo seus capitais às bolsas de valores.

Ressalte-se que a financeirização aqui analisada se trata de categoria explicada pelo o autor Francois Chesnais (1996) na qual é descrita a tendência do capital, no seu estágio atual de desenvolvimento, onde se busca a predominância do capital financeiro por meio de sua multiplicação ocasionada por pagamentos de juros de empréstimos, dividendos, e outros provenientes da posse de ações e investimentos lucrativos, realizados com a especulação financeira. Considera-se que esta característica tem passado a fazer parte do cotidiano das empresas educacionais brasileiras ao abrirem seu capital para venda de ações em bolsas de valores.

Desta forma, é possível considerar que a financeirização das instituições de ensino Superior faz parte de um contexto em que expansão do oferecimento de um direito fundamental, que é o direito à educação<sup>4</sup>, é acompanhada também de um crescimento de sua mercantilização,

---

<sup>1</sup> Este trabalho está vinculado a pesquisa “Financeirização e Expansão do Ensino Superior Privado-Mercantil no Brasil” coordenado pela prof. Vera Jacob Chaves, financiado pelo CNPq.

<sup>2</sup> “Mercantilização na verdade é transformação de um direito social e individual subjetivo em um serviço, uma mercadoria. Então os direitos são universais, os direitos a saúde, educação, etc. A mercantilização é quando esses direitos se adquirem no mercado, isto é, viram negócios” (FRIGOTTO, 2009, p. 155).

<sup>3</sup> O termo privado-mercantil foi criado por Sguissardi (2008) para diferenciar a forma de exploração da educação superior privada abertamente com vistas a garantir lucro. Portanto, as IES privado-mercantis seriam diferentes de outras formas em que o privado se manifesta na educação, à exemplo de instituições confessionais.

<sup>4</sup> O Direito à Educação está previsto no art. 6º da Constituição Federal que dispõe: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. É previsto também no Art. 205 que tem a seguinte redação: “Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988).

por influência cada dia maior da ideologia neoliberal dentro do segmento educacional. E consequência disso é a entrada, também, da influência do mercado financeiro na expansão da educação superior, quando cria um novo formato para esta mercantilização. Isto acaba por exigir novos esforços para o entendimento destes novos mecanismos de exploração, tantos nos novos aspectos operacionais, quanto nos mecanismo de orientação desta razão mercantil.

Neste trabalho, especificamente, o foco é a legalidade deste processo pelo qual vem passando diversas instituições de nível superior privado-mercantis, que agora passaram a possuir capital aberto, ou melhor, o foco são processos legais relacionados à temática, visto que há grande dificuldade de encontrar mecanismos legais que expressamente tratem da financeirização.

Para aproximação com esta temática, é necessário destacar que o autor há muito tempo tem vinculação com movimentos sociais de defesa de Direitos Humanos e, sendo o mesmo inserido neste rol, também de defesa do direito à educação. O fato de ser servidor público, trabalhador da educação básica da rede estadual do Estado do Pará, fez com que a aproximação de movimentos de Defesa da Educação Pública fosse uma constante no seu cotidiano, inclusive levando-o à advocacia em sindicato de professores de universidade pública local.

Desta forma, o estudo das políticas educacionais existentes no Brasil se tornou uma necessidade pessoal, que foi transferida também à vida acadêmica. Entretanto, foi o vínculo maior com estudos relacionados à expansão da educação superior, ocasionado pela inserção no Grupo de Estudo e Pesquisa sobre Educação Superior da Universidade Federal do Pará- GEPES/UFPA, que levou à proximidade com a questão específica da financeirização da Educação.

Ocorre que a pesquisa em políticas educacionais relacionadas à financeirização da educação superior é parte do rol temático de estudos desenvolvidos no GEPES, assim sendo, o autor, na tentativa de acompanhar estas pesquisas e na busca de aprofundamento na temática, bem como, por consequência de sua formação em Direito, passou a considerar a necessidade de garantir um entendimento a respeito dos processos legais que permitem o atual estágio da financeirização.

Todavia, a pesquisa sobre legalidade desse novo tipo de mercantilização não é reles necessidade individual. Para se compreender o motivo desta afirmativa é preciso não perder de vista que os estudos relacionados à financeirização e suas múltiplas determinações é crucial para analisar as políticas públicas da educação superior brasileira na atualidade.

Na verdade, já existe uma certa quantidade de trabalhos voltados à temática da financeirização da educação, ainda que se trate de uma matéria relativamente nova. A

proliferação destes estudos é uma consequência conjuntural, dada a circunstância da financeirização ser uma característica factual da realidade brasileira, visto que, desde o ano de 2007, o processo de privatização, mercantilização e empresariamento da educação superior se apresenta em um novo patamar. Neste novo nível de exploração há uma abertura de capital às bolsas de valores por parte dos grandes conglomerados, que vem oligopolizando este mercado em que a mercadoria é a educação, isto tudo, em grande parte lastreado pelo fundo público (VALE, 2017).

Para dar mais especificidade à temporalidade deste processo, é possível recorrer à Vale, Carvalho e Chaves (2014), os quais afirmam que a partir do ano de 2007 várias instituições de ensino superior privado-mercantil passaram a assumir novos “arranjos” financeiros e institucionais nos quais se observou a criação de grandes fundos de investimento e conglomerados de ensino superior que, na prática, acabam por exercer dominância no mercado, com uma tendência crescente de absorção das empresas menores e a formação de oligopólios. Estes por sua vez seriam “um número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado” (CHAVES, 2010, p. 492).

Em Chaves (2010) também é explicado que a formação dos oligopólios é parte de um processo mais amplo em que são implantadas no Brasil reformas pautadas por uma política privatista e de desmonte do Estado social, com uma lógica de mercantilização da educação superior na intenção de adequá-la ao capital financeiro internacional, que busca manter sua hegemonia por meio de sua ação em novos tipos de mercado.

Portanto, a questão que se destaca na análise do crescimento numérico e de matrículas desses conglomerados é sua lógica de mercantilização da educação pois, são grupos que têm objetivo lucrativo, que seguem uma linha de acumulação de capital. Chaves (2010) explica que tratam-se de grandes empresas de ensino e por isso abrem capital na bolsa de valores para que o aumento dos lucros seja ainda maior, mais intenso e desenfreado, desta forma, a autovalorização<sup>5</sup> do capital destes “monstros empresariais”, ocasionada por esta forma de agir, é de tamanha enormidade que torna difícil para as instituições privadas menores manterem competição, o que as leva à venda ou à falência.

O grande poder que estes conglomerados possuem explica-se por vários motivos. Primeiramente, boa parte deste capital é proveniente de Investimentos Externos Diretos (IED), capital estrangeiro que busca valorização no mercado brasileiro. Depois porque a sua alta taxa

---

<sup>5</sup> Para Marx “o que determina o processo de produção capitalista é a maior autovalorização possível do capital, isto é, a maior produção possível de mais-valor e, portanto, a máxima exploração possível da força de trabalho pelo capitalista”. (MARX, 2013, p. 504).

de valorização se faz pelo fato de que a maior parte de sua grande lucratividade é proveniente de investimentos financeiros que, por sua intrínseca característica, são desvinculados dos “gastos” no setor produtivo, que seriam o investimento em infraestrutura e qualificação profissional. Por fim, há também o fato de haver políticas públicas os impulsionando, em verdade, este elemento é o que torna mais efetivos os anteriores, já que a redefinição do papel do Estado em um fomentador da valorização financeira é quem garante a existência de um modo de operar e uma (des)regulamentação facilitadoras do modelo.

Com isso acontece aos poucos uma anexação das instituições menores, pois, mesmo, os gastos das empresas maiores são facilitados pelo seu grande excedente de capital, já que passam a adquirir materiais e equipamentos em quantidades expressivas, diminuindo custos operacionais, tornando a concorrência desleal, e assim, levando à impossibilidade de outras empresas se manterem no mercado acabando por serem compradas pelo grande conglomerado.

Assim sendo, com base em tais estudos, é possível dizer que há um processo que leva a um avanço cada dia maior da influência do capital financeiro na expansão da educação superior brasileira. Mas não só isso, em verdade, há também tendência a uma desnacionalização da educação brasileira, em que a marca é a entrada de capitais estrangeiros no mercado educacional. Isto ocorre por meio de um formato onde a tônica é de uma mercantilização da educação diretamente inserida na economia financeirizada, utilizando-se da abertura das instituições de ensino superior privadas ao capital internacional, com venda e compra de ações em bolsas de valores.

Entretanto, é necessário destacar que o crescimento do privatismo<sup>6</sup> não é uma inovação dos neoliberais, este é apenas mais um momento de uma tendência a fortalecer a iniciativa privada na educação superior, que desde a ditadura militar era bastante efetiva. Porém, o ineditismo se dá porque esta concepção, de uma forma não apenas privada, mas também totalmente voltada ao mercado, foi largamente aprofundada e planejada a partir da década de 1990, quando as reformas do Estado ditadas pelo neoliberalismo passam exercer influência na expansão da educação (MANCEBO; VALE, 2013). Em Mancebo e Vale (2013) encontra-se um bom histórico, balizado pela análise do caso específico da Estácio de Sá (UNESA), que pode servir de exemplo para demonstração do caminho que o crescimento do privatismo vem tomando na educação superior.

---

<sup>6</sup> A palavra “privatismo” neste estudo será utilizada para definir o movimento crescente, em grande parte organizado política e ideologicamente, de transformação de instituições e organizações de caráter público, ou que são caracterizadas pelo oferecimento de serviços relacionados a um dever do Estado, em espaços livres à iniciativa privada, principalmente, visando o lucro.

Em Guimarães, Chaves e Ribeiro Filho (2014) também é possível perceber que o crescimento do setor privado-mercantil a partir do início dos governos neoliberais no Brasil, quando Fernando Collor assumiu a presidência, mas principalmente na era FHC (Fernando Henrique Cardoso), é expressivo. Ao analisar os dados de matrículas constata-se um aumento 385,3% no período entre 1995 e 2012, enquanto que no setor público o aumento foi de apenas 170,8%.

O próprio número de instituições privadas aumentou muito mais do que as instituições públicas, apesar de certa estagnação neste aumento a partir de 2007. Inclusive, é com base nessa alteração que Chaves (2010), faz a caracterização de dois períodos relacionados à mercantilização pós-governos neoliberais: um primeiro momento com uma expansão numérica frenética e um segundo onde financeirização e a formação de oligopólios passam a ser as características mais aparentes.

Sobre este segundo momento os estudos realizados por Santos Filho (2016) são de crucial importância, pois destacam o papel que tem o fundo público no crescimento deste modelo, visto que os incentivos, à exemplo das renúncias fiscais no âmbito do Programa Universidade Para Todos (PROUNI), onde os recursos auferidos por meio do financiamento estudantil subsidiado pelo governo são aspectos significativos na expansão da financeirização do ensino superior privado-mercantil.

Esse novo período de financeirização crescente das instituições de ensino superior foi uma resposta à necessidade de crescimento dos lucros das empresas de ensino, e principalmente, da necessidade do capital financeiro expandir seu espaço de autovalorização, uma vez que os lucros provenientes do investimento em bolsas de valores e mercados de capitais têm uma capacidade de crescimento exorbitante.

Esta forma de expansão da lucratividade não é algo isolado e aleatório, ao contrário, faz parte da linha geral neoliberal neste contexto de crise estrutural do capital. Em Silva Junior e Sguisard (2013) é analisado como as instituições de educação superior tem se adequando à objetivação da predominância financeira, passando a alterar sua função social e econômica.

Ressalte-se que, guardadas as diferenças, o processo de financeirização da iniciativa privada é parte de um todo no qual também se insere as alterações no setor público. As influências da predominância financeira é profunda ao ponto de levar as instituições privadas à mercantilização, mas também de alterar a lógica de funcionamento do setor público, que passam a ser guiadas, principalmente na pesquisa, por uma linha próxima da empresarial e a intensificar o trabalho dos seus docentes. Houve, portanto, uma alteração da função social e econômica das Instituições de Ensino Superior (IES) em geral no Brasil, sendo suas atividades induzidas por

alterações nas políticas públicas, à exemplo das orientações para pós-graduação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e financiamento de pesquisas da Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ).

Em verdade não só na educação este movimento ocorre, “é nesta direção que convergem as principais reformas econômicas brasileiras na passagem da década de 1980 para 1990. Inúmeras medidas, leis, portarias concretizaram a entrada do país neste circuito de valorização financeira” (KATO, 2013, p.17). É, então, possível considerar que a financeirização das instituições de ensino superior é parte integrante do processo de adaptação e transformação do estado brasileiro em uma plataforma de valorização financeira (PAULANI, 2008). Neste sentido, um aparato superestrutural foi importante para embasar de forma jurídico-política as transformações, algo que, no Brasil, foi realizado de forma mais incisiva a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Na educação várias leis e regulamentos de incentivo ao crescimento do ensino superior com fins lucrativos são da década de 1990, portanto, ou foram construídas paralelamente ou foram influenciadas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Na tese de Costa (2016), onde ele apresenta uma análise da financeirização da educação superior a partir do caso concreto de três instituições de ensino superior, é realizada uma revisão bibliográfica bastante detalhada desta legislação brasileira, voltada à privatização do ensino superior, desde esta década de 1990 até os tempos do governo de Dilma Rousseff (2010-2016).

Todavia, ainda que em vários dos estudos relacionados à financeirização da educação superior se utilizem de legislações e normas em suas argumentações, não parece ter havido ainda, em nenhum deles, uma preocupação relacionada à forma de construção deste processo normativo. Para chegar a tal assertiva foi necessário recorrer ao catálogo de teses e dissertações da CAPES em fevereiro de 2017. Foram utilizados os descritores “financeirização da educação superior”, “regulamentação da educação”, “capital financeiro”, tendo sido encontrados 418 trabalhos. Devido a esta quantidade expressiva foi realizado filtro em que se diminuiu este número para 16. O meio para isso foi a análise dos títulos, tendo sido mantidos somente os que possuíam as palavras “educação” ou “ensino” em sua redação. Tal filtragem foi necessária pelo fato de grande parte dos trabalhos ser relacionada a área da economia.

Dos 16 trabalhos mantidos após o filtro, 8 são de mestrado acadêmico e 8 são dissertações de teses de doutorado. Essas produções são das áreas de conhecimento das ciências humanas e ciências sociais aplicadas, sendo elas principalmente de pós-graduação em educação, mas também, administração, serviço social, políticas públicas e direito, conforme nos mostra o quadro a seguir:

**Quadro 1** – Produções sobre financeirização da educação superior, regulamentação da educação, capital financeiro.

Nº	TÍTULO	AUTOR	ANO	IES	TIPO
1	Grandes Oligopólios da Educação Superior e a Gestão do Grupo Anhanguera Educacional (2007 - 2012)	RUAS, Claudia Mara Stapani.	2015	UCDB	Doutorado Em Educação
2	A Metamorfose do Trabalho Docente no Ensino Superior: Entre o Público e o Mercantil	SILVA, Maria Emilia Pereira da.	2009	UERJ	Doutorado Em Políticas Públicas E Formação Humana
3	Educação Superior e Acesso: Estudo Sobre a Universidade Federal de Mato Grosso no Contexto Contemporâneo de Expansão	PINTO, Ana Paula.	2014	UFMT	Mestrado Em Política Social
4	Gestão do Capital Intelectual e dos Ativos Intangíveis Para Geração de Valor em Instituições de Ensino Superior Privadas no Brasil	SILVA, Claudio Marcos Maciel da.	2017	UNIGR ANRIO	Doutorado Em Administração
5	O Ensino Superior Privado No Brasil: A Atuação Do Estado e a Consolidação da Educação Como Negócio em Tempos de Financeirização	RODRIGUES, Larisse de Oliveira.	2017	UERJ	Doutorado Em Serviço Social
6	Grupos Empresariais E Educação Básica: Estudo Sobre a Somos Educação	GALZERANO, Luciana Sardenha.	2016	UNICAMP	Mestrado Em Educação
7	Educação Integral e Capital Financeiro: A Participação Do Itaú Unibanco Nas Políticas Públicas De Educação Entre 2002 E 2014.	URBINI, Lia Fuhrmann.	2015	UFSC	Mestrado Em Sociologia Política
8	Financeirização do Ensino Superior Privado no Governo de Dilma Rousseff	ROMA, Cristiane da Costa Lopes.	2014	UFRJ	Mestrado Em Serviço Social
9	Educação a Distância: Fontes Normativas e Universidade Aberta Do Brasil (UAB)	Batista, Vivian Vaz.	2016	UNICID	Mestrado Em Educação

10	Financeirização do Capital no Ensino Superior Privado Com Fins Lucrativos No Brasil (2007-2012)	COSTA, Fabio Luciano Oliveira	2016	USP	Doutorado Em Educação
11	O Capital Financeiro e a Educação no Brasil.	DEITOS, Roberto Antonio.	2005	UNICA MP	Doutorado Em Educação
12	Financeirização da Educação Superior Brasileira: O Caso do Grupo Kroton	SOARES, Carla Fernanda Zanata.	2018	UFSC	Mestrado Em Educação
13	A Intensificação do Trabalho Docente no Processo de Financeirização da Educação Superior: O Caso da Kroton no Estado Do Espírito Santo	SEBIM, Charlini Contarato.	2014	UFES	Doutorado Em Educação
14	A Nova Dinâmica do Capital e Os Reflexos Sistêmicos da Desregulamentação Jurídica dos Mercados Financeiros	JUNIOR, Antonio Carlos de Souza.	2009	PUC/GO	Mestrado Em Direito, Relações Internacionais E Desenvolvimento
15	Fundos De Investimentos e o Movimento do Capital na Educação Superior Privada? Mercantilização de Novo Tipo?	TAVARES, Pedro Henrique De Sousa.	2014	UFRJ	Mestrado Em Educação
16	Financiamento da Educação Superior Privado-Mercantil: Incentivos Públicos e Financeirização de Grupos Educacionais	FILHO, Joao Ribeiro dos Santos.	2016	UFPA	Doutorado Em Educação

Fonte: Elaborado pelo autor após pesquisa no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES, 2018.

Em uma segunda etapa de filtragem, após leitura dos resumos e considerações de todos 16 trabalhos, foram destacados 3 deles, nos quais foi avaliado um aprofundamento maior na temática objeto desta dissertação. Foram eles Costa (2016), Tavares (2014) e Santos Filho (2016).

Costa (2016) realiza pesquisa em que estuda a financeirização a partir de três casos específicos Anhanguera, Kroton e Estácio, se aprofundando na forma com que este formato foi se dando em cada umas destas empresas educacionais. Tavares (2014) explica a influência do capital financeiro no crescimento recente da educação superior privada, utilizando o que ele chama de mercantilização de novo tipo para caracterizar uma etapa nova na expansão do

privatismo no Brasil. Santos Filho (2016) apresenta um panorama profundo de como Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e PROUNI são cruciais para o formato novo trazido pela financeirização.

Porém, apesar de todos estes estudos se utilizarem da legislação para explicar o funcionamento da mercantilização de novo tipo, não houve em nenhum deles a preocupação com como esse legalidade se construiu. Esta lacuna que serve de base para o desenvolvimento do atual trabalho.

Neste sentido é que desenvolveu-se a questão central de pesquisa para nortear este trabalho:

- Como vem se dando o processo legal/normativo que possibilita o atual estágio de financeirização do ensino superior privado-mercantil no Brasil?

Essa foi a problemática que guiou esta pesquisa sob o intuito de sanar uma lacuna perceptível na literatura relacionada à financeirização da educação, haja vista que os estudos sobre normatização e legalidade do formato que vem sendo adotado pelas empresas da educação tem sido muito mais um acessório pouco profundo de pesquisas com outros objetos.

Neste sentido, considerando que o entendimento de uma superestrutura normativa de base a este processo é algo que pode ser significativo ao entendimento da totalidade do mesmo, é que justifica-se a importância da proposta apresentada neste trabalho.

Para tanto as seguintes perguntas acessórias foram também realizadas:

- Existe um aparato superestrutural jurídico-formal<sup>7</sup> sustentando a financeirização da educação superior privado-mercantil no Brasil?

- Quais os elementos do ponto de vista econômico e político levam a regulamentação da financeirização da educação superior a se encontrarem no estágio atual no Brasil?

- Existe um formato específico a ser adotado pelas instituições de ensino superior-privado-mercantis para sua financeirização?

Tudo isso partindo da concepção de que na pesquisa não se pode desconsiderar que a Constituição Federal afirma em seu artigo 6º a educação como um direito fundamental e em seu artigo 205 como um direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1988). Isto é de crucial importância, pois vincula o Estado à responsabilidade por uma política de educação,

---

<sup>7</sup> Entendido aqui como ordenamento ou conjunto de normas ou leis positivadas dizem respeito a uma realidade material.

consequentemente à forma com que vem sendo tratada a efetivação deste direito pela iniciativa privada no ensino superior.

Todavia, a política que o Estado brasileiro vem adotando, em geral, é o aprofundamento da privatização na educação desde o fim do século XX, no sentido adotado por Adrião (2017), que seja “transferência ou a delegação das responsabilidades sobre a elaboração, a gestão de políticas educativas ou sobre a oferta educacional para o setor privado lucrativo ou não lucrativo”. Mas ao mesmo tempo existe uma contradição, pois se há uma adaptação jurídico política adotada pelo Estado brasileiro desde a década de 1990, por meio de várias inovações legislativas voltadas a este objetivo, é preciso ressaltar que em relação à financeirização da educação especificamente, os estudos tem apontado uma dificuldade em encontrar regulamentação.

Em Santos Filho (2016) já é possível perceber a preocupação com a ausência de regulamentação em relação a inserção do capital estrangeiro no ensino privado-mercantil brasileiro. Oliveira (2017) em texto onde procura demonstrar algumas consequências da financeirização no ensino superior, afirma, em sua conclusão, a urgência de se desenvolverem instrumentos legais de regulação do capital especulativo na educação brasileira.

Conforme o exposto nos parágrafos anteriores e com base na problemática desta dissertação é que se aventa a hipótese de que a evolução da regulamentação da financeirização do ensino superior privado-mercantil tem um sentido diferente de positivação<sup>8</sup>, ao contrário, a tendência é de um política indutiva à desregulamentação incentivada pelo mercado e orientada pelas alterações na base produtiva, política, econômica e organizacional do capitalismo a partir de meados da década de 1970.

Assim, os aparatos jurídico-normativos relacionados à expansão da educação superior aprovados na década 1990 já seriam não somente cruciais, mas suficientes à expansão do ensino superior privado-mercantil, isto posto, seriam os principais mecanismos regulamentadores da reprodução da influência do capitalismo de predominância financeira na expansão do ensino superior brasileiro e sua consequente mercantilização, mesmo na fase atual da financeirização.

Desta forma, explicar-se-ia a grande dificuldade de encontrar documentos legais regulamentadores relacionados ao tema, isto, tanto se for considerado o âmbito do Poder Legislativo Federal, quanto em relação ao Poder Executivo. A dificuldade de encontrar leis, projetos de lei, decretos, resoluções e mesmo portarias diretamente relacionadas às fusões e incorporações de instituições privado-mercantis por setores com capital nas bolsas de valores

---

<sup>8</sup> No estudo do direito a positivação é criação da norma positiva, portanto, norma que determina algo e interfere na realidade para que suas disposições sejam seguidas, é realizada usualmente pelo texto escrito.

se trata de indício de que há uma forte tendência à uma desregulamentação intencional, com vistas a garantia da manutenção e expansão da financeirização na educação superior.

Ocorre que a financeirização da educação superior é uma característica ainda mais aprofundada do processo de mercantilização, uma nova fase, pois trata-se não mais apenas da expansão sob influência do capital, mas a própria inserção das instituições de ensino superior nas bolsas de valores. Faz parte de um processo de mercantilização da educação de novo tipo (TAVARES, 2014), no qual as instituições de ensino superior passam a ser adquiridas e, conseqüentemente, incorporadas e controladas pelos setores empresariais ligados ao capital financeiro.

Por isso a liberdade excessiva da atividade financeira dentro das operações da área educacional pode ser de grande utilidade nesta nova fase, pois os que tratam a educação apenas como uma mercadoria, têm, assim, uma possibilidade de utilização do aparato normativo geral da financeirização, passando-se a uma desconsideração do caráter específico da educação como um direito fundamental previsto Constitucionalmente, tornando-a apenas mais um produto passível de negociação e, portanto, um bem de serviço e não um direito.

Indícios desta ação intencional em nome da liberalização da inserção do mercado financeiro nas negociações do mercado educacional podem ser encontrados, inclusive, se analisando a atuação do Poder Legislativo. Sobre isso é bastante ilustrativo o estudo realizado por Santos Filho (2016) onde é apresentado o exemplo da desregulamentação da inserção do capital internacional, por meio do caso do projeto de lei nº 2.138/2003<sup>9</sup> e dos projetos nº 6.358/09 e 7.040/10 apensados ao primeiro. Tratam-se de projetos que tem como intenção limitar a atuação do capital financeiro internacional nas instituições educacionais brasileiras, o primeiro deles especificamente, visa proibir o ingresso de capital estrangeiro nas instituições de ensino superior privado-mercantis.

O projeto de lei nº 2.138/2003 foi proposto pelo Deputado Federal Ivan Valente e já naquela época demonstrava preocupação com esta nova tendência da mercantilização da educação. Os projetos nº 6.358/09 e 7.040/10<sup>10</sup> seguem a mesma linha e por serem apensados ao primeiro tem também conseguido o mesmo destino de ostracismo. Isto porque mesmo após muitos anos de tramitação nunca foram a voto em qualquer das instâncias deliberativas do Congresso Nacional.

---

<sup>9</sup> Dispõe sobre proibição de capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras.

<sup>10</sup> Estes são versões mais amenas da tentativa de coibir a inserção do capital estrangeiro nas instituições privadas.

Desta forma a grande dificuldade de encontrar mecanismos legais regulamentadores já vigentes, somada à procrastinação das poucas iniciativas legislativas encontradas sobre o assunto tornam possível ao pesquisador formular a hipótese supramencionada.

Consequentemente o Objetivo Geral desta dissertação é:

- Analisar a (des) regulamentação relacionada aos aspectos legais/normativos que subsidiam a atual etapa da Financeirização da educação superior privado-mercantil no Brasil.

Os objetivos específicos deste trabalho consistem em:

- Identificar quais as legislações e normas que regulamentam o atual estágio da financeirização da educação superior privado mercantil no Brasil.
- Evidenciar os elementos políticos e econômicos determinantes a este estágio.
- Analisar a forma predominante com que as instituições de ensino superior privado-mercantis realizam sua entrada no mercado financeiro.

A pesquisa é orientada por um referencial teórico no qual o objeto de estudo é considerado como parte de uma totalidade, sendo sua compreensão possível se forem consideradas suas múltiplas determinações e seu movimento na realidade, é portanto, uma orientação que parte de uma concepção materialista dialética de análise.

Parte-se também de pressuposto em que o objeto do estudo é considerado como política educacional inserida em contexto geral, por isso mesmo, enquanto parte de uma totalidade na qual se apresenta uma crise estrutural do capital, sendo esta, de acordo Mészáros (2011), uma crise que afeta o conjunto da humanidade e acabou por fazer com que se implementasse um vastíssimo processo de reestruturação produtiva ditado pelo neoliberalismo (ANTUNES, 2002).

Inclusive a adaptação jurídico-política que o Brasil passou a realizar a partir da década de 1990 é parte deste processo, ela foi uma consequência direta de uma conjuntura internacional na qual o sistema do capital atingiu uma limitação histórica, pois este é um sistema de controle do metabolismo social que visa sua própria expansão irrefreável, algo que causa consequências nefastas para a própria sociabilidade da humanidade.

Das constantes crises do sistema no século XX surgiram tentativas de reformas, buscando garantir o controle ou a manutenção da reprodução de algo que é intrinsecamente incontrolável. Estas “ajudas externas” ao capital se mostraram completamente insuficientes, e a incontrolabilidade continua, ou seja, ainda que o capital possa assumir várias facetas a depender do momento histórico, se mostrando tanto como embustes políticos, à exemplo do

keynesianismo, ou como a principal expressão atual do capital, a globalização, a crise se mantém (MÉSZAROS, 2011).

É a forma atual do capital à quem devem ser vinculadas as transformações do Estado brasileiro. A globalização, tão amplamente divulgada como salvadora do capital, é na verdade apenas sua manifestação à tendência de buscar novos mercados para expansão, algo que após a crise da década de 70 passou a ser orientado pela ideologia neoliberal. Para Harvey (2011), o neoliberalismo trata-se de um projeto de classe, resposta à crise de excedente dos anos 70, no qual o capital foi reempoderado por meio da “produção de desemprego e desindustrialização, imigração, deslocalização e toda sorte de mudanças tecnológicas” (HARVEY, 2011, p. 110). É, portanto, intencionalmente voltar o excedente de capital da esfera produtiva para esfera financeira, gerando lucros com menos riscos a partir de capital fictício.

Essa é a lógica da mundialização do capital de predominância financeira que vai além da internacionalização do capital. Um estágio do capitalismo em que, mais do que o simples intercâmbio internacional, realiza-se a acumulação por meio do estímulo ao crescimento do capital financeiro, o qual se expande por meio do rentismo, ou seja, se apropriando da renda gerada pelo capital produtivo para obter o máximo de lucratividade em pouco tempo e com menos riscos (CHESNAIS, 1996). Esta predominância financeira do capital acaba por ditar reformas do Estado buscando adequação a esta forma de acumulação. No caso do Brasil, passou-se à adesão deste modelo a partir da década de 1990.

Estas transformações são justificadas pela classe dominante por algo que se desenha desde o início dos anos 80 e principalmente ao fim da ditadura militar brasileira. Desde então vem se caracterizando no país uma espécie de constante estado de emergência econômica, que justifica toda a sorte de medidas para adequação ao capitalismo de predominância financeira. É criada uma espécie de sensação de que é necessário realizar medidas urgentes para impedir uma hecatombe econômica. Entretanto, esta emergência propagandeada nunca termina e assim cria condições para permanentes Reformas do Estado (PAULANI, 2010).

Desta forma, constata-se que os governantes optaram por fazer o Brasil assumir um papel dentro da economia mundializada, o de plataforma de valorização financeira (PAULANI, 2008). A máxima expressão desta adesão brasileira à predominância financeira se deu pela publicação do Plano Diretor de Reformas do Estado aliado a uma série de mudanças de caráter principalmente jurídico-normativo que serviram para fazer com que o país se tornasse mais atrativo as novas formas de valorização do capital (KATO, 2013).

Estas transformações são traduzidas em privatizações de serviços públicos e na diminuição do risco de investimentos financeiros no país. No segmento da educação é realizado

um enorme estímulo ao crescimento do serviço pela da iniciativa privada, consoante ao sucateamento do serviço público, já que inicialmente ele não foi privatizado.

Neste sentido, a importância política que pode ter a análise dos instrumentos legais relacionados ao processo de financeirização ultrapassa a necessidade de sanar a lacuna da literatura relacionada. O estudo teórico dentro de uma concepção marxista também faz parte de uma práxis revolucionária. Considerando que toda a onda de privatizações e a financeirização da economia estão inseridas neste contexto de mundialização do capital, é uma tarefa precípua daqueles que defendem uma forma de sociabilidade contra-hegemônica ao formato que vem sendo imposto pela cultura neoliberal, a instrumentalização teórica de sua própria luta.

Há que se dizer, portanto, que não há neutralidade nas páginas que se seguem, ao contrário, há intencionalidade neste estudo de ser tornar instrumento político de luta. Entretanto, isto não significa que a pesquisa deixa de necessariamente se apoiar em instrumentalização coletada com rigor científico.

Para tanto é necessário se apoiar em pesquisa documental relacionada à expansão da educação superior e sua mercantilização, ou melhor explicando, seu tratamento como reles mercadoria<sup>11</sup>. Entretanto, este é um tema mais amplo do que o da financeirização da educação superior, sendo, de acordo com Mancebo e Vale (2013), passível de ser explorado a partir de quatro grandes linhas de análise, que seriam primeiramente as ações do governo federal para expansão de vagas, matrículas e cursos nas instituições federais de ensino superior, depois a expansão da pós-graduação, uma terceira linha relacionada às alterações de formato nos cursos, incluindo-se neste caso, o crescimento do ensino à distância, por fim o crescimento do ensino superior com fins lucrativos ou privado-mercantil.

Desta forma, assim como em Mancebo e Vale (2013) é este último aspecto que mais interessa neste momento, visto que será necessário mais foco deste trabalho em estudos voltados ao aspecto específico da expansão, que maior relevância possui para se compreender a influência da financeirização da economia na educação superior.

A referência teórica e bibliográfica deste trabalho foi encontrada, principalmente, com buscas no banco de dados de teses e dissertações da CAPES, utilizando-se as palavras chave, “financeirização da educação superior”, “regulamentação da educação”, “capital financeiro”, como já explicado anteriormente. Contudo, também foram cruciais as buscas dentro das publicações de eventos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, mais especificamente as do Grupo de Trabalho nº 11 que trata sobre educação superior.

---

<sup>11</sup> No sentido de ser um valor de troca que pode ser convertido em lucro, dinheiro, portanto, capital, pois é parte do processo circulação explicado por Marx capítulo 4 do volume I de sua obra máxima (MARX, 2013).

Já no que diz respeito ao embasamento empírico documental foi utilizada a legislação brasileira em sentido amplo, ou seja documentos legais e infralegais relacionados à temática da expansão e financeirização, mas principalmente foram utilizadas propostas legislativas tramitando no congresso nacional.

Os principais documentos legais utilizados foram a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9394/96), os decretos 2.207/97 e 2.306/97. Isto se justifica porque os primeiros indícios em prol do estímulo a valorização financeira já se deram na década de 1990 por meio de artigos da própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), onde as instituições de ensino são divididas em públicas e privadas no artigo 19, mas principalmente, são criadas as instituições particulares no artigo 20.

Estas instituições chamadas pela LDB de particulares são as instituições de educação superior privado-mercantis, que acabam por ser definidas em contrariedade aos conceitos definidos nos incisos II, III e IV do artigo 20, os quais dispõe sobre instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas. Desta forma, a LDB normatizou pela negativa (SEBIM, 2014) a possibilidade de existência de instituições de caráter privado empresarial, portanto, com objetivo voltado para a lucratividade. Isto foi algo importante para os defensores da educação privado-mercantil, pois a Constituição Federal, ainda que contivesse a previsão de liberdade para iniciativa privada para o ensino no seu artigo 209, era pouco clara a respeito da educação de caráter empresarial.

A LDB também foi fundamental em suas omissões, é este o caso da avaliação para o ensino superior, dos detalhes sobre ensino a distância e da definição sobre o que é uma instituição não universitária, entre outros. Estas omissões foram importantes por permitirem margem para uma nova série de dispositivos legais que acabaram implantados nos anos posteriores, principalmente no ensino superior privado-mercantil (COSTA, 2016).

Entre estes é necessário dar ênfase ao papel dos decretos 2.207/97 e 2.306/97, que serviram de regulamentação a LDB, e de acordo com Sguissardi (2015) legalizaram o negócio mercantil na educação superior “desencadeando um movimento sem precedentes de mudança estatutária e de regime administrativo nas instituições de ensino superior privadas [...]” (SGUISSARDI, 2015, p. 874).

Por meio destes decretos também foi criada uma diversificação institucional, as quais foram normatizados tipos de instituição diferentes do modelo de universidade, como as universidades especializadas e os centros universitários. Com estas novas formas a iniciativa privada conseguiu efetivar uma espécie de “burla” à Constituição Federal, isto porque o artigo 207 da Carta Magna dispõe sobre o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e

extensão, porém, menciona expressamente as universidades, desta forma a criação de tipos institucionais diferentes do modelo universitário permite com que instituições de ensino superior possam oferecer serviços que sem uma parte do tripé e conseqüentemente garantir um aumento da lucratividade.

Os documentos do projeto de lei 7200/06 que trata sobre a reforma universitária e os já mencionados projetos de lei em tramitação na Câmara dos Deputados, de números 2.138/2003, 6.358/09 e 7.040/10, têm importância crucial por serem tentativas de regulamentação do processo de financeirização, objeto principal da pesquisa.

O trabalho está organizado e dividido em três capítulos mais as considerações finais, sendo que no primeiro capítulo, intitulado “aparelhamento jurídico-formal da Financeirização da Educação Superior Privado-Mercantil brasileira”, é realizada uma caracterização do crescimento da financeirização das instituições de ensino superior privado-mercantis no Brasil e a indicação de quais mecanismos legais têm sido utilizadas por elas para entrada no mercado financeiro, respondendo assim a primeira pergunta norteadora.

No segundo capítulo, “A financeirização da educação superior brasileira na economia do capital mundializado”, busca-se a resposta para a segunda pergunta acessória de pesquisa. Nele é feita uma apresentação de como as reformas do estado e a conseqüente criação de normas jurídicas no segmento da educação brasileira são provenientes de uma crise estrutural do capital e da adoção do país ao capital de predominância financeira. Se apresentam os fundamentos da mundialização do capital conectando-os à realidade brasileira, especificamente a realidade das instituições privado-mercantis.

No terceiro capítulo chamado “A política de financeirização da educação superior” são apresentados os indícios de que desregulamentação tem sido muito interessante ao capital financeiro e que, por este motivo, na verdade existe no Brasil uma política intencional de manutenção da inexistência de novos aparelhos legais que possam interferir no sucesso de crescimento da financeirização da educação, sendo portanto, uma apresentação da hipótese da pesquisa, por fim, nas considerações finais apontam-se os resultados do trabalho, lacunas e rumos que devem nortear estudos posteriores.

## **1 CAPÍTULO – APARELHO JURÍDICO FORMAL DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL BRASILEIRA**

O Brasil desde a década de 1990 tem apresentado uma política de caráter neoliberal, a qual tem induzido os diversos segmentos da economia e do serviço público ao atendimento deste modelo de desenvolvimento. Trata-se de uma defesa por parte das forças do capital de um processo de reestruturação produtiva e reorganização de seu sistema ideológico, que levou à reforma do aparelho do Estado, cujo principal traço é a redução máxima de sua participação na esfera pública, e à desregulamentação dos direitos do trabalho, além da desmontagem do setor produtivo estatal, para adequação a um novo padrão da dominação de classe na busca de garantir a manutenção da sua taxa de lucro (ANTUNES, 2009).

Na Educação, não diferente do que vem acontecendo em outras áreas de direitos sociais, a tendência tem sido a um constante desestímulo à participação do Estado no financiamento de políticas com intenção de atendimento às necessidades básicas da população, ao contrário, cresce um tratamento mercantilizado deste direito fundamental.

Para os ideólogos do neoliberalismo a educação é mais um mecanismo de acumulação de capital, ela tem utilidade funcional ao preparar mão de obra para alicerçar a economia e ao mesmo tempo serve à propagação deste ideário (GENTILI, 2001). Todavia, para além disso, em nome da diminuição do estado, que supostamente seria ineficaz, a educação acaba por se tornar instrumento em si de auferir lucratividade, isto, por meio da crescente venda da mesma como uma rele mercadoria similar a quaisquer outros serviços.

No caso da educação superior brasileira, a prioridade ao privatismo é algo anterior à chegada da aventura neoliberal nestas terras. Carvalho (2013) afirma que as instituições privadas de ensino superior passaram a ter predominância no Brasil a partir da reforma universitária realizada pela ditadura militar em 1968. Durante o período militar o incentivo do Estado ao crescimento do segmento privado foi feito de forma indireta, principalmente por meio de incentivos fiscais. Uma política educacional generosa que claramente denotava uma opção pela priorização da expansão do setor privado e estrangulamento do público, a qual, ocasionou o crescimento em número de pequenas faculdades isoladas, que não tinham as dificuldades de uma universidade para sua implantação (MANCEBO, VALE, 2013).

Para Saviani “é procedente, pois, reconhecer que o favorecimento da iniciativa privada se constitui em mais um legado que nos foi deixado pelo regime militar [...]” (SAVIANI, 2008, p. 301), contudo, explica que ainda nos anos de governo Lula (2003-2010) a política privatista continuava se aprofundando. Isto ocorreu pois foi a partir da década de 1990, com o advento

do neoliberalismo, que a mercantilização cresceu de forma mais acachapante na educação superior.

O privatismo passou a ser incentivado pelo Estado de forma bem mais intensa e até impudente, permitindo claramente a lucratividade, o que levou a uma expansão significativa do número de instituições de educação superior de caráter privado-mercantil, bem como de matrículas no setor privado, além de criar as condições de existência do atual estágio de crescimento da mercantilização, onde a entrada de empresas educacionais nas bolsas de valores passou a ser a tendência principal de funcionamento, levando à financeirização da educação superior.

Neste capítulo apresenta-se justamente a forma como desenvolveu-se, desde a década de 1990, o germe da financeirização, com utilização da legislação que permitiu esse desenvolvimento e a caracterização atual desta nova forma que vem assumindo a mercantilização da educação superior brasileira.

### **1.1 A Evolução da Expansão da Educação Superior Privada após o início dos anos 1990.**

É possível afirmar que o atual crescimento da financeirização da educação superior no Brasil, ainda que seja fenômeno relativamente recente, possui bases materiais vinculadas à períodos anteriores, sendo a enorme expansão do ensino superior privado-mercantil ocorrida a partir da década de 1990 a principal precursora.

No início dos anos 1990 existiam no Brasil, de acordo com os dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 918 instituições de nível superior, sendo entre estas 696 instituições privadas (BRASIL, 2000a). Um número que nos primeiros anos desta década não teve graves alterações. Em verdade o número de instituições obteve uma leve diminuição neste período passando em 1994 a 633 instituições privadas de um total 851.

As matrículas em 1990 eram de um total de 1.540.080 das quais 961.455 eram na iniciativa privada, já em 1994 o total era de 1.661.034 matrículas, sendo no setor privado 970, ainda que o ocorrido não tenha sido uma diminuição proporcional em relação ao número de instituições, houve apenas um crescimento pequeno, demonstrando a tendência de relativa estagnação neste período.

Isto se deveu muito a uma de situação instabilidade que o Brasil passou, por anos, desde a saída do período ditatorial (1964-1984), ressalte-se, ainda, que a própria política do antigo regime continuou reverberando no início daquela década, fazendo com que houvesse

uma manutenção de uma tendência de diminuição da expansão que vinha ocorrendo nos últimos anos de ditadura. Para Sguissardi (2014) a segunda década do regime foi afetada pelo fim do chamado “milagre econômico” fazendo com que a porcentagem de expansão do total de matrículas na educação superior como um todo diminuísse drasticamente, de 559,8% nos entre 1964 e 1974 para 49,3% entre 1974 e 1984.

Os dados revelam, porém, que a grande discrepância entre a quantidade de instituições privadas e públicas, nas quais as primeiras, após 1988, sempre se mantiveram acima dos 70% (BRASIL, 2000b), foram consequência da já mencionada política generosa dos governos militares. Não é possível desprezar o fato de que o aumento mais significativo dessa discrepância ocorreu na ditadura entre 1968 e 1976 quando as instituições públicas de ensino superior passaram de apenas 129 para 222, enquanto as instituições privadas aumentaram em quantidade de 243 para 663 (SAVIANI, 2008).

Portanto, é inevitável inferir que a linha privatizante é bem antiga, todavia, houve quase vinte anos em que o crescimento foi bastante moroso. É necessário fazer uma diferenciação entre o modelo de expansão da Educação Superior Privado-Mercantil (SGUISSARDI, 2008) que é mais empregada atualmente e o modelo anterior do início da ditadura militar. A expansão pós anos 1990 é herdeira, mas não igual ao que se viu antes, isto considerando o fato de que a lucratividade, pela maior parte daquele período, nem mesmo era formalmente permitida. Se houve o lucro durante o período ditatorial, isto ocorreu muito mais pelos incentivos fiscais e pela falta de apego dos gestores das instituições privadas a seus fins legais do que pela permissão da legislação existente.

Diferente disso é o que começa a ganhar força após a eleição de Fernando Henrique Cardoso (1995-2001) em 1994. No seu primeiro ano de mandato, 1995, é iniciada uma reforma administrativa do Estado brasileiro pelo qual a linha ideológica neoliberal passa a ser aplicada com mais efetividade. Segundo Paulani (2008, p. 110) a partir deste momento o mercado passa a ser indisputadamente o definidor de todas as instâncias do processo material da sociedade. É portanto, a partir destas reformas que uma nova expansão acelerada da educação superior brasileira passa a ocorrer, sendo esta de viés cada vez mais privatista.

Mancebo, Vale e Martins (2015) explicam que é inegável a enorme expansão da educação brasileira após 1995, mas não sem demonstrarem que ela vem imbricada de um traço marcante de predominância do mercado, bem como de sua questionável regulação, sendo isto não um fenômeno isolado da realidade brasileira, mas algo que vem ocorrendo internacionalmente. Esta mercantilização no mundo é realizada por meio de dois movimentos concomitantes, primeiro um crescimento desmedido do oferecimento privado da educação

superior, que já chega aos 30% ao redor do mundo, e segundo uma diminuição do investimento estatal na educação pública e facilitação da apropriação privada da produção de conhecimento público, por meio da intervenção de empresas nos processos de pesquisa das instituições (SGUISSARDI, 2014).

Assim, pode-se afirmar que 1995 é um marco temporal para a nova expansão, pois neste ano que foi publicado o Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado que leva o Brasil a adoção generalizada do receituário neoliberal. Medidas legislativas passam a facilitar de forma mais acentuada aqui no Brasil, o mesmo movimento concomitante que vem ocorrendo ao redor do mundo em relação à Educação Superior. Há portanto, uma falta de prioridade do investimento em universidades e instituições públicas, tanto que nos oito anos de Governo de Fernando Henrique Cardoso nenhuma nova universidade pública foi criada (SGUISSARDI, 2014). Em compensação, neste mesmo ano de 1995 volta a crescer de forma significativamente rápida o número de instituições particulares educação superior, bem como de matrículas.

Já no primeiro ano de Governo FHC o número de IES no Brasil passa ser de 894, dado insuficiente para expressar uma alteração grave do percurso da expansão em relação ao que já estava ocorrendo antes, entretanto, considerando a evolução das matrículas, já ficou perceptível mudanças nesse decurso. Ainda mais relevante é a análise do aumento no número total apenas da instituições particulares, pois nesta já se percebe que há uma mudança geral da tendência de decréscimo notada nos anos anteriores, pois neste mesmo ano passam a ser registradas mais 51 IES particulares gerando um número de final de 684. Do mesmo modo as matrículas em particulares também demonstram esta constatação passando ao número total de 1.059.163, um aumento de 88.579 se comparado ao ano anterior (BRASIL, 2000b).

Entretanto, após a publicação da LDB em 1996 é que este aumento foi ainda mais significativo e a nova onda expansionista da educação superior se consolidou. Se em 1995 haviam 894 IES, sendo 210 estabelecimentos públicos e 684 privados, portanto, 25,6% de públicos e 74,4 % privados, no último ano de governo FHC, em 2002, os números já totalizavam 1637, sendo 195 públicos e 1.442 privados, em porcentagem, respectivamente 11,9% e 88,1%. Estes números significam um crescimento, nestes oito anos de 110,8% para iniciativa privada, sendo que houve um encolhimento de -7,1% no setor público (BRASIL, 1996a; 2003a).

É forçosa a mesma constatação em uma análise dos dados relacionados às matrículas realizadas neste mesmo período. Em 2002 o número de matrículas totais no ensino superior passa a ser 3.479.913, quase uma duplicação, visto que em 1995 eram 1.759.703, mas se forem considerados os dados das matrículas no segmento privado os números são ainda mais espantosos, trata-se de um crescimento maior que uma duplicação, saindo em 1995 de

1.059.163 para 2.428.258 em 2002, sendo que no setor público a diferença foi 700.540 para 1.051.655 (BRASIL, 2000b; 2003a).

Entretanto, a diferença mais importante relacionada ao crescimento do segmento privado-mercantil são os dados, disponibilizados pelo INEP a partir de 1999, trazendo a discriminação entre os tipos de instituições de nível superior privado. Neste ano foram apresentados dados diferenciados para dois tipos diferentes de entidades, que foram chamadas pelo instituto em um segmento de instituições de ensino superior privadas particulares e outro de instituições de ensino superior privadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas (BRASIL, 2000a).

Esta discriminação foi possibilitada pelas inovações legislativas ocorridas no governo FHC, isto principalmente após a publicação da LDB (Lei nº 9.394/96), as quais permitiram a existência de instituições com fins lucrativos formalmente no ordenamento jurídico brasileiro. Antes disso, como supramencionado, a lucratividade era dissimulada gerando incômodos aos grandes empresários do ensino, algo que foi completamente eliminado no período pós- LDB. Ainda que desde a Constituição de 1988 já se permitisse, de forma incipiente, a existência de entidades lucrativas no ensino, foi somente a partir destes anos que se consolidou essa possibilidade sem nenhum tipo amenizador legal, estas inovações, portanto, permitiram com que a venda da educação fosse feita do jeito mais escrachado.

Não obstante, a partir deste momento, que a educação superior privado-mercantil passou a ter um crescimento mais acelerado. Esta constatação é verificada pelos dados do INEP, considerando que a nomenclatura utilizada em suas publicações, que seja a de instituições de ensino superior privadas particulares, nada mais é do que o tipo institucional chamado neste estudo, por uma melhor adequação do termo, de instituições de educação superior privado-mercantis.

Já em 1999 o número de IES privadas era de 905, entre estas 379 não lucrativas (ou comunitárias/confessionais/ filantrópicas), enquanto que as privado-mercantis (ou particulares) atingiam o número de 526 (BRASIL, 2000a). Uma quantidade expressiva de instituições lucrativas a mais, um dado que causaria estranheza se apenas fosse considerado o previsto na “letra fria” dos mecanismos legais, isto porque, sendo tão recente sua possibilidade formal, seria bastante difícil que um número tão grande fosse criado em tão pouco tempo, ao ponto de ultrapassar significativamente os números do outro formato institucional existente a décadas.

Isto permite inferir que, em verdade, houve uma liberalização de um formato já praticado ilicitamente, porém, mais do que isso, serve como demonstração cabal de que a

ideologia neoliberal de mercantilização da educação passou a ser política prioritária do estado brasileiro.

De reforço a essa assertiva é destacada a evolução enorme da educação privado-mercantil até o fim do governo FHC. Em número de instituições, das 1.442 privadas existentes em 2002, haviam já 1.125 privado-mercantis, enquanto que apenas 317 não-lucrativas (BRASIL, 2003a), um aumento 113.8% nas primeiras e uma redução de 16.3% nas últimas. Considerando as matrículas em cada segmento, em 1999 o total nas IES privadas era de 1.537.923, sendo 651.362 lucrativas e 886.561 não lucrativas, já em 2002 o total passa a ser de 2.428.258, entre 1.261.901 privado-mercantis e 1.166.357 comunitárias, confessionais ou filantrópicas, ou seja, um crescimento 93,7% naquelas e apenas 31,5% nestas (BRASIL, 2000a; 2003a).

No primeiro mandato do governo Lula (2003-2010) a política de priorizar o privado na educação superior já era algo consolidado e qualquer crença em uma mudança de direção no sentido de diminuir a influência do capital no formato de expansão se mostrou equivocada. A partir do ano de 2003 o privatismo só cresceu, isto de forma ampliada inclusive ao setor público através de várias medidas que realizam confusão entre o público e o privado principalmente em relação à produção científica e suas formas de financiamento, sobre isso Kato (2013) destaca três leis: a Lei de Inovação Tecnológica<sup>12</sup> (Lei n.10.973/2004), a lei do Bem<sup>13</sup> (Lei n. 11.196/2005) e a Lei 11.487/2007<sup>14</sup>.

Entretanto, é a análise da expansão da iniciativa privada que permite, de forma mais cabal, a constatação de que o formato prioritário escolhido pelo Estado brasileiro para a educação superior foi de submissão aos interesses do capital. Já no primeiro ano de governo Lula era possível constatar uma continuidade no aumento de instituições de caráter privado, o número total era de 1.652, dentre essas 1.302 lucrativas e 350 não lucrativas, já em número de matrículas aumentaram no total de 2.750.652, sendo 1.475.094 em instituições privado-mercantis e 1.275.558 nas restantes (BRASIL, 2004).

Mas foi ao final deste governo que a caracterização de que havia uma continuidade da política ficou mais explícita, pois no ano de 2006 ficou demonstrado que houve um crescimento geral da iniciativa privada para alcançar o patamar de 2.022, com 1.583 privado-mercantis, 439

---

<sup>12</sup> Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica por meio de utilização da indução de investimentos privados em instituições públicas.

<sup>13</sup> Dá incentivos fiscais a empresas que produzem tecnologia.

<sup>14</sup> Fortalece ainda mais os incentivos da Lei do Bem.

comunitárias, confessionais ou filantrópicas em número de instituições e para matrículas, um total de 3.467.342, sendo 1.924.166 naquelas e 1.543.176 nestas (BRASIL, 2007).

Percentualmente isto significa que ao final do governo, 89 % das instituições de educação superior brasileiras eram privadas e 74,2% das matrículas eram realizadas neste segmento. Portanto, um aumento em relação a 2002 de 40,2% em instituições e 42,8% em matrículas, enquanto que para o setor público no mesmo período os aumentos foram menores, de instituições 27,2% e de matrículas, míseros 14,9% (BRASIL, 2007).

Os anos posteriores que coincidem com o segundo mandato do presidente Lula, trouxeram algumas alterações na tendência que se demonstrava anteriormente, em 2009 o número de IES privadas era pouco superior a 2006, um aumento de apenas 3,8% e de matrículas 15%. Todavia não há que se caracterizar uma real alteração na política voltada à educação superior, o privilégio das orientações do grande capital continuou se manifestando e houve neste momento um crescimento de uma nova estratégia em prol da lucratividade no segmento privado.

Não por coincidência o número de instituições e matrículas de caráter privado sem fins lucrativos diminuiu drasticamente, enquanto que as privado-mercantis continuaram aumentando de forma significativa. Em 2009, de um total 2.069 instituições privadas, existiam 290 sem fins lucrativos e 1.779 lucrativas, e de 3.764.728 matrículas no segmento, 864.965 eram nas primeiras e 2.899.763 nas últimas (BRASIL, 2010). Esta foi a última divulgação realizada pelo INEP de dados discriminados em relação à instituições lucrativas e não lucrativas, mas Sguissardi (2014) por meio de estimativa chegou ao cálculo de uma diminuição em 2010 em relação a 2006 de 43% no número de instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas e 61,1% no número de matrículas, enquanto que no mesmo período um aumento de 16,8% de instituições e 56,7% matrículas no setor privado-mercantil.

Desta forma, é possível considerar que a tendência das instituições privadas sem fins lucrativos passou a ser de desaparecimento, sendo que muitas deste formato foram transformadas em lucrativas ou simplesmente deixaram de existir.

Talvez por este motivo o INEP deixou de realizar a discriminação dos dados. Ainda que nenhuma justificativa plausível tenha sido feita até atualidade, é bem possível que a relevância dos mesmos não fosse mais tão grande, visto que na realidade, mesmo aquelas instituições que legalmente seriam sem fins lucrativos dificilmente deixam de auferir algum tipo de lucratividade. Porém, ainda que tal afirmação não seja comprovada esta divagação possa ser refutada, é importante o entendimento de que houve uma indução do crescimento da instituições lucrativas ou empresas educacionais.

Este novo fenômeno, porém, não foi causado por uma alteração radical da política estatal, ao contrário foi uma consequência do que veio sendo realizado desde os primeiros anos neoliberais. Uma mercantilização de novo tipo (TAVARES, 2014) foi criada para garantir a lucratividade no segmento da educação superior, mas a nova estratégia do mercado foi uma evolução, uma adequação à situação já preparada anteriormente, inclusive legalmente. É este aparato normativo criado com as reformas neoliberais para fortalecer o crescimento da iniciativa privada que sustentou não só a expansão da educação superior privada, mas financeirização crescente nos últimos anos.

## **1.2 Legislação de Suporte à Expansão da Educação Superior Privada Pós-Constituição.**

A postura de adoção no Brasil por um modelo de educação superior mercantilizada, apesar de não ser formalmente vinculada a acordos internacionais, visto que Brasil tem se posicionado historicamente com contrariedade às teses de que a educação (principalmente a superior) deve ser tratada como “serviço liberalizado” dentro dos debates do GATS (General Agreement on Trade in Services ou Acordo geral sobre Comércio de Serviços) da OMC (Organização Mundial Do Comércio), na prática, não difere muito das orientações destes organismos, pois não há tem óbices legais no país (SGUISSARDI, 2014), garantindo assim um efeito permissivo à posição dos referidos acordos.

Oliveira (2009) também destacou a preocupação com o debate dos organismos internacionais em relação à conceituação da educação como bem de serviços, considerou que tais acordos teriam a intenção de fazer com que normas aplicáveis à comercialização de serviços em geral passariam a ser aplicáveis à educação, facilitando a mercantilização, a internacionalização e a penetração de grandes empresas multinacionais em países periféricos, porém, ainda que não haja adesão expressa do Brasil, isso não tem impedido que a educação crescentemente se transforme em Mercadoria.

Inclusive, de acordo com recente publicação, o próprio Oliveira (2017) afirma que o governo de Michel Temer tem intenção de alteração desta postura brasileira no âmbito destes acordos internacionais. Isto se evidencia com a criação, por meio da portaria nº 983/2016, de grupo de trabalho instituído pelo parágrafo único do artigo 1º do referido dispositivo, com intenção de fazer um levantamento de dados, em relação à educação, que crie condições para ajudar a entrada do Brasil no TISA (Trade in Services Agreement ou Acordo no Comércio de Serviços).

Ainda que em termos oficiais a postura brasileira tenha sido contraditória em relação ao tratamento da educação como serviço vendável e que uma possível entrada do país no TISA venha a fortalecer mais o mercado educacional internacionalmente, não há dúvidas em relação ao caráter de desenvolvimento da legislação educacional nos anos posteriores à Constituição de 1988, quanto ao estímulo do crescimento do segmento privado-mercantil. Em relação à educação superior este processo foi mais enfático, como pode ser demonstrado pelos dados, anteriormente mencionados, de crescimento do segmento.

A Constituição de 1988, a despeito de seus avanços em matéria educacional, contraditoriamente, acaba por ser um marco para o tratamento mercantilizado da educação, isto pois a legislação brasileira anterior à Carta Magna não permitia a existência de instituições privadas com fins lucrativos. Não se pretende dizer aqui que não existiam instituições de fato com fins lucrativos antes disso, realmente existiam, porém, para a legislação, as instituições privadas eram sem fins lucrativos, fazendo com que a lucratividade fosse uma fraude, certamente incentivada de forma escamoteada pela política eivada de hipocrisia do regime ditatorial, mas ainda assim fraudulenta.

Foi a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) que abriu a possibilidade de existência formal de auferir lucros através da educação, ainda que de forma indireta. Primeiramente a constituição é bem clara em relação à possibilidade da iniciativa privada assumir os serviços na área de educação:

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.

Todavia esta não foi uma grande inovação considerando que já existia na constituição anterior dispositivo similar, trata-se apenas de garantir o suporte para a novidade mais importante que está disposta no artigo 213 da carta magna (BRASIL, 1988):

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.

Esta redação acabou por inserir no ordenamento jurídico pátrio a possibilidade de existência de escolas, conseqüentemente também de instituições de ensino superior, de caráter lucrativo. Claro que esta menção indireta não foi a responsável principal pelo crescimento do

privatismo, mas não há como negar que ela foi um avanço significativo neste sentido, pois, esta permissividade constitucional que garantiu o posterior surgimento de outros mecanismos legais.

Nos primeiros anos da década de 1990 já se apresentavam indícios de que os governos desejavam adequar o aparato jurídico-normativo brasileiro à uma expansão do privado em detrimento do público na educação superior. Costa (2016) explica que mesmo havendo à época um discurso oficial em favor da necessidade priorizar a ampliação do acesso ao ensino superior público, o que houve na realidade foi o estímulo ao setor privado, o exemplo disso foi a Lei nº 8.958<sup>15</sup> (BRASIL, 1994), a qual tinha um viés bastante privatista, visto que em seu primeiro artigo determinava:

Art.1º. As instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica poderão contratar, nos termos do inciso XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e por prazo determinado, instituições criadas com a finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse das instituições federais contratantes.

Com isto se permitia a entrada da iniciativa privada na produção de pesquisa, ensino e extensão realizada nos espaços públicos de forma bastante abrangente, sem proibir o interesse lucrativo, haja vista o caráter genérico da redação. Este mesmo dispositivo legal, já com alterações realizadas posteriormente, é o que sustenta as atuais e tão criticadas Fundações de Apoio e ainda que estas hoje não tenham fins de lucro, isto garantido pelas mais recentes alterações legislativas, são um bastião do privatismo e do que passou a ser chamado de parceria-pública privada na educação superior pública.

Este exemplo denota a tendência existente já nos primeiros anos de 1990, porém, a explicação da grande expansão posterior seria limitada se for considerado apenas o setor público. A verdade é que os governos anteriores a FHC não conseguiram ser efetivos na criação do aparato legal que garantisse as necessidades do capital e por isso não houve crescimento do segmento privado na educação superior. Mas grandes alterações surgiram após 1995, apesar de que já neste ano se apresentou algum crescimento da educação superior privada.

A primeira significativa menção a ser realizada sobre alterações na legislação foi a Lei nº 9.131 de 1995, a qual trouxe alterações à Lei 4.024 de 1961<sup>16</sup>. De acordo com Costa (2016) foi um dos primeiros dispositivos de uma nova política de forte presença do Governo Federal na busca de criar diretrizes para as reformas educativas. A lei continha determinações sobre a

---

<sup>15</sup> Lei germinal das fundações de apoio e parcerias público privadas nas universidades estatais.

<sup>16</sup> Esta é antiga LDB, que foi quase totalmente revogada. Uma exceção é este aspecto relacionado ao Conselho Nacional de Educação, que continua sendo o mecanismo legal vigente.

composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), garantindo uma boa participação de interessados do segmento privado, tratava sobre a avaliação de instituições de ensino superior, entre outras medidas para permitir aplicação de novas diretrizes que o governo planejava.

Trata-se então de um início das reformas na área educacional com intenção de adequar o segmento a um novo momento de busca por realizar uma adaptação jurídico-política do estado brasileiro ao formato defendido pela ideologia neoliberal.

O documento norteador deste modelo é o chamado Plano Diretor De Reformas do Estado, no qual se apresentava uma tentativa de desburocratizar o Estado, sob a justificativa de que os problemas existentes eram provenientes da ineficiência gerencial da máquina estatal (BRASIL, 1995). Assim sendo, seria necessária a alteração do formato, para que em um novo tipo de administração a eficiência pudesse prosperar, isto por meio de uma menor delimitação entre as fronteiras do que é público e do que é privado. A intenção seria diluir a polarização entre mercado e estado com a concepção, um tanto falaciosa, de que deste jeito as ações do público e do privado teriam a mesma finalidade de atender ao público (MONTE, 2015).

Neste sentido, em continuidade ao plano de reformas, a aprovação da Lei de Diretrizes e Base da Educação foi de grande importância na esfera educacional, pois ela consolidou a possibilidade de uma educação mercantilizada. A Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996b) reafirmou a predisposição de estímulo e abertura e crescimento da educação privada, já prevista constitucionalmente, primeiramente indicando no art. 19 as categorias administrativas pelas quais se classificariam as instituições de ensino:

Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

Mas, principalmente, por meio da criação de categorias classificatórias no seu art. 20 (BRASIL, 1996b):

Art. 20. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;

II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade

III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a

orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;  
IV - filantrópicas, na forma da lei.

Estas classificações acabaram por se tornar um dos principais mecanismos legais para embasar o crescimento do segmento privado mercantil, isto principalmente por causa do inciso I, que por via de exclusão permitiu a possibilidade da instituição lucrativa. Essa característica foi um passo além da Constituição, pois a menção similar presente na carta magna era vaga. Já com a redação da LDB (Lei 9.494/96) se garantiu as naturezas jurídicas que as instituições educacionais deveriam assumir, inclusive a utilização do conceito “pessoas jurídicas de direito privado que não apresentem características dos incisos abaixo” não passa de um eufemismo para empresas, considerando que o código civil previa à época, e também hoje, apenas a sociedade empresarial como um tipo de pessoa jurídica sem as tais características mencionadas nos incisos posteriores.

No caso da educação superior a situação é ainda mais evidente ao considerarmos a acertada constatação de Sguissardi (2015) de que ela se trata de um direito fundamental constitucionalmente de prestação mais frágil. É portanto, direito que necessita de luta árdua para garantia de sua efetivação, muito por conta da forma pela qual o dever do estado é descrito na Constituição (BRASIL, 1988):

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]

V - Acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; [...]

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

Neste artigo a carta magna trata como direito subjetivo apenas a educação básica, deixando o nível superior, mencionado no inciso V, como de acesso dependente à capacidade de cada um. Esta garantia constitucional limitada, que, ao mesmo tempo, prevê a necessidade e a importância do acesso à educação superior, mas que também não vincula o Estado de forma incisiva à sua prestação, somada às inovações legislativas trazidas pelo art. 20 da LDB, foi a abertura crucial ao crescimento da iniciativa privada.

É claro que não se pretende aqui apresentar a LDB como um “manifesto” em prol da privatização e dos interesses do capital, porém, não há como negar suas contradições e as aberturas que deram enorme vazão ao privatismo. Ocorre que seu processo de aprovação, que levou anos, sofreu muitas pressões e o texto final aprovado em 1996 acabou com grandes

alterações e até mesmo descaracterização em relação ao que foi discutido e criado pela sociedade civil, isto ocasionou disposições insatisfatórias em vários aspectos como na avaliação para o ensino superior; no ensino a distância e sequencial; nas questões sobre IES não universitárias e nas funções atribuídas ao CNE (COSTA, 2016).

No fim das contas então as omissões da Lei 9.394/96 foram importantíssimas à toda a política posterior, inclusive, foi por meio de sua regulamentação que pela primeira vez foi expressa a possibilidade do ensino superior lucrativo. O Decreto 2.207/97<sup>17</sup> (BRASIL, 1997), que logo foi substituído pelo decreto nº 2.306/97, foi o mecanismo legal que trouxe tal inovação, primeiramente já no parágrafo único de seu art. 1º:

Parágrafo único. As entidades mantenedoras das instituições privadas de ensino superior poderão se constituir sob qualquer das formas de pessoa jurídica, de direito privado previstas nos incisos I e II do art. 16 do Código Civil Brasileiro.

Mas principalmente no disposto neste artigo do texto:

Art. 3º. As entidades mantenedoras com fins lucrativos submetem-se à legislação que rege as sociedades mercantis, especialmente na parte relativa aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas.

Sguissardi (2015) explica que o negócio mercantil na educação superior foi legalizado através desta regulamentação, criando um movimento de mudanças estatutárias e regimes administrativos nas IES privadas. Isto, pois além da expressa permissão já mencionada no art. 3º, havia também o seguinte dispositivo presente no seu art. 2º (BRASIL, 1997), que tratava das entidades sem fins lucrativos:

Parágrafo único. As atuais mantenedoras das instituições privadas de ensino superior a que se refere este artigo que desejarem alterar sua natureza jurídica, observado o disposto no parágrafo único do art. 1º deste Decreto, revestindo umas das formas estabelecidas nas leis comerciais, poderão fazê-lo no prazo de 120 dias, a contar da data de publicação, deste Decreto, submetendo a correspondente alteração estatutária, devidamente averbada pelos órgãos competentes, ao Ministério da Educação e do Desporto, para fins de credenciamento, ouvido o Conselho Nacional de Educação.

Portanto, o próprio decreto 2.207/97 garantia não só a criação, mas a possibilidade de instituições já existentes alterarem (ou regularizarem?) sua natureza jurídica. Ressalte-se que mesmo estes 120 dias foram na prática prorrogados infinitamente pelos decretos posteriores<sup>18</sup>. É então este dispositivo que melhor explica, do ponto de vista legal, o crescimento tão enorme de instituições com fins lucrativos em um período tão curto de tempo.

<sup>17</sup> Este decreto e suas alterações posteriores são regulamentações da LDB que dispõe sobre a organização administrativa das IES.

<sup>18</sup> Este foram os decretos nº 2.306/97, nº 3.860/01, nº 5773/06, nº 9.235/17.

Nos mesmos decretos supracitados é necessário fazer o destaque de outro aspecto facilitador do crescimento das IES privadas. Foi realizada uma diversificação instrucional que possibilitou a criação de várias instituições de nível superior, ainda que estas não estivessem nos parâmetros constitucionais adequados. Partindo de ideia bastante engenhosa, ainda que reprovável, foi criada uma forma de legalmente desrespeitar o tripé ensino, pesquisa e extensão. Sobre isso a Constituição (BRASIL, 1988) dispõe:

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.

Entretanto o Decreto 2.207/97 e seus substitutos posteriores permitiram e ajudaram fortalecer uma classificação quanto à organização acadêmica na qual outros tipos diferentes do constitucionalmente previsto, existiam. Desta forma, não sendo universidade, seria possível que a instituição não fosse obrigada a oferecer uma ou duas das base do tripé. Um burla legal à própria Constituição que ajudou a garantir grande lucratividade e a facilidade de expansão do ensino superior privado-mercantil, visto a desnecessidade de investir nas dispendiosas e pouco lucrativas pesquisa e extensão.

O crescimento da educação privado-mercantil teve, portanto, estímulo legal para ocorrer, a maioria das inovações trazidas ao tempo da segunda metade da década de 1990 se mantiveram com o passar do tempo, por meio de mecanismos legais que pouco se diferenciam dos anteriores.

A passagem de governo só aprofundou esta política, isto porque foi no governo de Lula que ficou evidente os dois movimentos mencionados por Mancebo, Vale e Martins (2015). Ao mesmo tempo que foi mantida toda a política de facilitação ao crescimento do ensino superior privado, houve também alterações legislativas relacionadas à educação superior pública para que cada vez mais cumpra uma função mercadológica.

Leis como a nº 10.973/04, chamada lei de inovação tecnológica, e a Lei 11.079 que trata sobre as parceria público privadas são claros exemplos de que o privado vem se apossando do público. Isto tem de ser citado, pois trata-se de um fenômeno não isolado, ao contrário, é a lógica de procurar utilizar o fundo público para atender interesses privados, que, inclusive, serve de fundamento para políticas de renúncia fiscal, tipo o PROUNI, ou de políticas como FIES.

Santos Filho (2016) afirma que o grande crescimento de matrículas no segmento superior privado foi incentivado pelo governo federal utilizando-se das chamadas renúncias fiscais, mecanismo pelo qual o fundo público é utilizado por meio da não arrecadação de

tributos, sendo esta uma forma de financiar instituições privadas para além das mensalidades, que em tese seriam sua fonte prioritária de recursos.

Além disso, outra forma de utilização do fundo público, com este mesmo fim, é o financiamento estudantil realizado com a administração dos riscos sendo do governo federal, havendo fundo garantidor de crédito com dotação orçamentaria estatal e específica, assim fazendo a inadimplência deixar de ser um problema de grande gravidade às IES privadas.

As leis nº 10.260/2001, que trata sobre o FIES e a Lei nº 11.096/2005 que dispõe sobre o PROUNI, portanto, foram fundamentais para a efetiva consolidação da expansão da educação superior privado-mercantil nos anos de governo Lula.

As duas políticas foram inicialmente criadas pelo poder executivo por meio de medidas provisórias, o FIES especificamente, foi ainda no governo FHC, mas foi nos governos posteriores largamente expandido. Já o PROUNI foi a principal política de renúncia fiscal responsável pelo crescimento do ensino superior privado, além dele, existem as deduções de imposto de renda de pessoas físicas que precisam pagar mensalidades escolares, entretanto, estas atingindo apenas uma parcela de clientela com maior poder aquisitivo, faz o PROUNI ser essencial.

Para compreensão da importância destas duas políticas, faz-se necessário entender que há normalmente elevado índice de inadimplência, além de um número de vagas não preenchidas sempre muito grande nas instituições privadas, em 2004 em torno 54,4% e em 2010 cerca de 55,8% (COSTA, 2016), o que leva a ajuda do fundo público, na prática, geralmente ser a principal financiadora dessas instituições.

Toda este aparato jurídico-normativo demonstrado até aqui foi o que serviu de embasamento para a expansão da educação superior privado-mercantil, porém, a necessidade de aumento de lucratividade levou o segmento a evoluir, fazendo com que a financeirização da educação superior passasse a se apresentar sob forma de um significativo novo formato, crucial à análise da expansão.

### **1.3 Mercantilização de Novo Tipo, Oligopolização e Financeirização das IES Privado-Mercantis**

Na segunda metade dos anos 2000 o movimento de mercantilização da educação superior estava em franca ascensão, porém, a mera análise numérica de dados relacionados a expansão da educação superior pode levar a erro. Em comparação aos números do início da década é perceptível uma diferença a partir de 2006, quando houve uma desaceleração do

aumento quantitativo de instituições, algo que perdura também na década atual, ainda que as matrículas tenham voltado a crescer.

Se entre os anos 1999 e 2002 houve um crescimento percentual de 59,3% em número de instituições privadas e 57,8% em matrículas<sup>19</sup>; e se de 2002 a 2006 esses percentuais respectivamente foram de 40,2% e 42,8%; no período de 2006 a 2010 o crescimento numérico ficou em apenas 3,8% e 15% (SGUISSARDI, 2014), uma queda impressionante. Contudo, a sinopse estatística do INEP (BRASIL, 2016) demonstra que no ano de 2015 havia um total de 2.069 IES privadas no Brasil, contendo nelas 6.075.152 matrículas, assim sendo, em comparação aos números de 2010 que eram 2.100 e 3.987.424, houve um decréscimo do número de instituições, mas as matrículas, ao contrário, tiveram um crescimento nos patamares anteriores, a qual foi de 52,3%.

Essa aparente contradição, na verdade, é um dos principais indícios do novo momento, que se iniciou na última década, perdurando até hoje, da mercantilização da educação superior. O que inicialmente poderia ser confundido com uma diminuição do ritmo de expansão das instituições privadas, demonstrou ser o oposto, com o surgimento de novos “arranjos” financeiros e institucionais a partir do ano de 2007. Foi trazido ao protagonismo deste novo momento, os chamados fundos de investimento e os grandes conglomerados de ensino superior (VALE; CARVALHO; CHAVES, 2014).

O crescimento exagerado de matrículas, sem a proporção igual em número de instituições, portanto, se deve à entrada em cena dos conglomerados que formaram oligopólios educacionais, uma situação em que estas grandes empresas educacionais tem poder de mercado tão grande, que seu domínio inviabiliza a sobrevivência de instituições menores, que acabam sendo absorvidas ou mesmo falindo. Por consequência o número de matrículas cresce porque as mesmas instituições a cada dia tem mais estudantes em si.

A força destes oligopólios no mercado é explicada pela sua capacidade de captação de capital, visto que toda sua ação, diferente de ser a garantia da educação, é a lucratividade exacerbada, de curto prazo, isto pois, sua orientação é proveniente de grandes fundos de investimento privados, chamados na linguagem da economia de *private equity*, que têm sua atuação voltada aos mercados financeiros, fazendo com que as empresas educacionais se adaptem às necessidades deste.

---

<sup>19</sup> Nestes dados não estão sendo utilizadas as diferenciações numéricas entre IES privado-mercantis e IES confessionais, filantrópicas e comunitários por ser impossível o mecanismo comparativo a partir de 2010, visto que a fonte de dados, o INEP, não mais os forneceu.

As consequência destas adaptações vão desde oferecimento de um ensino de qualidade duvidosa, até precarização do espaços físicos em prol do crescimento do ensino à distância, passando pela intensificação exagerada do trabalho docente, tudo por causa da necessidade de reduzir custos operacionais para que, desta forma, o capital possa ser investido em maior quantidade nas Bolsas de Valores, garantindo também maior lucratividade.

Vale o destaque de que grande parte desses fundos de investimento tem caráter transnacional, sendo, portanto, toda esta alteração no formato da educação superior privada brasileira guiada pela entrada do mercado financeiro no setor, conseqüentemente, também por interesses internacionais.

De acordo com Vale, Carvalho e Chaves (2014) a abertura de capital e a oferta pública de ações na bolsa de valores de São Paulo para o mercado de empresas educacionais brasileiras teve início em 2007, por meio de algumas mantenedoras que assumiram este formato, nomeadamente Universidade Anhanguera, Universidade Estácio de Sá, Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação e Comunicação, depois disso, em 2013, mais uma quantidade de aberturas ocasionadas pela entrada no mercado financeiro da Ser Educacional, que detém a Uninassau, Faculdade Mauricio de Nassau, Faculdade Joaquim Nabuco (as autores não citam, mas atualmente detém a UNAMA também); e do Anima Educação que possui os centros universitários Una, UniBH, Unimonte, além de outras faculdades menores.

Este crescimento todo é caracterização deste novo fenômeno que tem se nomeado Financeirização da Educação, uma mercantilização de novo tipo (TAVARES, 2014), pois apesar de ainda ser a continuidade da manutenção dos interesses do capital na educação superior, agora passa a ser ela própria objeto de venda no mercado financeiro.

Trata-se da aplicação ao mercado educacional da solução que o sistema capitalista encontrou para sua tendência à estagnação. A financeirização é um modo de operação no qual “uma parcela cada vez maior do excedente gerado nos setores produtivos da economia vem sendo deslocada para o setor financeiro, [...] onde há uma mudança no centro de gravidade da economia do setor produtivo para o financeiro” (BEM, 2009, pag.12-13). Perceptível como isto se aplica à realidade da financeirização da educação superior se for lembrado que, inicialmente, parecia ter havido uma estagnação após 2006, mas logo após, uma grave dominação das empresas com investimentos financeiros.

Esta mercantilização de novo tipo vem trazendo novidades bastante significativas ao contexto do mercado educacional brasileiro, vale apresentar o que, provavelmente, são as principais consequências da ação desses grupos educacionais, de acordo com Oliveira (2017):

- a) Forçam as demais instituições a se readaptarem a padrões de custos com os quais a sua já precária qualidade se vê corroída, causando-lhes dificuldades administrativas terríveis, posto que é muito mais fácil instalar, do zero, uma instituição com mensalidades mais baixas do que implantar reduções drásticas em instituições já existentes;
- b) Fazem com que instituições tradicionais do setor privado comecem a operar com déficits crescentes, o que facilita sua compra por parte das instituições com fins lucrativos que estão altamente capitalizadas com as captações de recursos na bolsa de valores;
- c) Acabam por ser as beneficiárias de parte significativa das iniciativas de financiamento público do setor privado de ensino superior, quer seja por meio do ProUNi, programa de empréstimos com aval do governo federal, o que incrementa a privatização da educação superior no país e reduz investimentos vitais no setor público, necessários para a expansão da oferta pública com qualidade (OLIVEIRA, 2017, p.29).

A importância crescente da financeirização da educação pode ser constatada pela influência que vem atingindo nos últimos anos, o que acaba servindo como reforço as consequências expostas acima. De acordo com Sguissardi (2014) em apenas sete anos o percentual de matrículas abocanhadas pelas instituições de ensino que possuem capital aberto e investimento em bolsas de valores passou de 7 a 8% em 2007 para 31% em 2014. Ou seja, uma grande parte do crescimento de matrículas deste período foi somente pelas realizadas nas instituições privado-mercantis com capital aberto, em outros casos ainda que própria mantenedora da instituição não tenha capital aberto, sua propriedade é majoritariamente de algum grande grupo educacional de caráter internacional que investe em bolsas de valores fora do Brasil.

Neste sentido, é possível dizer que os oligopólios são os representantes mais ativos e com maior potencial para sustentar a continuidade da expansão da educação superior brasileira, o que leva a financeirização da educação ser a principal tendência do mercado educacional relacionado à este segmento. Entretanto, este avanço do mercado financeiro na educação superior não está sendo acompanhado de uma regulamentação condizente. Isto, porém, não parece ser avesso aos ditames neoliberais de diminuição da regulamentação, pois, em geral, o capital financeiro tem interesse na derrubada de barreiras para seu florescimento. Na educação, não diferente disso, sua penetração avassaladora é proveniente de uma liberdade de trânsito que o torna hegemônico em relação aos capitais tradicionais da área (OLIVEIRA, 2009).

Assim o que pode ser constatado é o fato de que não existe atualmente uma regulamentação específica para controlar ou ao menos orientar o fenômeno da financeirização da educação superior. Isto não significa a inexistência de um aparato super-estrutural jurídico-político que sirva de embasamento formal à mesma, mas sim a inexistência de especificidade, é a consolidação extremada da venda e negociação da mercadoria educação, uma mercadoria

como outra qualquer, desconsiderando qualquer resquício do tratamento da mesma como direito social.

O embasamento jurídico da entrada do mercado financeiro no segmento é quase que totalmente anterior ao ano de 2007, com poucas exceções à exemplo do Plano Nacional de educação 2014-2024 ou do Novo Marco Legal de Ciência, tecnologia e inovação (Lei 13.243/16). Neste sentido, toda o aparato legal supramencionado foi de crucial importância ao mercado financeiro, principalmente a possibilidade constitucional de existência das IES com fins lucrativos e sua posterior reafirmação pela LDB e pelos decretos 2.207/97 e 2.306/97. Ressalte-se que ainda que os decretos tenham sido revogados posteriormente, suas alterações nunca atingiram esta característica, sendo um detalhe que mesmo o último decreto que veio a os substituir é datado de 2017, o decreto 9.235/17.

Vale mencionar que além de estar contido nos próprios decretos, a natureza jurídica das mantenedoras, foi garantida também pela Lei 9.870/99, que incluiu o art. 7º-A na Lei 9.131/95 (BRASIL, 1999), o qual dispõe:

Art. 7º-A. As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.

A permissão de qualquer forma admitida em direito é muito útil para a criação das entidades que são capazes de realizar a abertura de capital, as sociedades anônimas.

Há que se dizer que os aparelhos fundamentais para utilização do fundo público na expansão do ensino superior privado, as leis nº 10.260/2001 (FIES) e nº 11.096/2005 (PROUNI) tiveram alterações após 2007, entretanto, em nenhum dos casos há realmente conexão direta com o que é chamado financeirização, apesar de que, sem dúvidas, são grandes instrumentos das empresas financeirizadas, suas mudanças não foram significativas o suficiente para servirem como indicativo de um novo aparato voltado à expansão específica das IES financeirizadas<sup>20</sup>. O que elas contém é um forte privilégio ao seguimento, sem que, contudo, signifique uma exclusiva regulamentação voltada as IES com capital aberto.

Além disso, é preciso relembrar que na verdade a mais recente alteração da lei do FIES, realizada pela medida provisória nº 785/2017 e convertida na lei nº 13.530/17, até mesmo dificulta um pouco a utilização do mesmo como resposta à crise econômica.

---

<sup>20</sup> É claro que o papel destas legislações para o mercado financeiro não está contido simplesmente na literalidade da lei, isto, porém, merecerá detalhamento em capítulo posterior.

Mas o que se torna mais contundente para constatação de que a regulamentação específica para financeirização não existe é o fato de que não se consegue encontrar em nenhum destes já indicados mecanismos legais, que servem de sustentáculo ao crescimento da iniciativa privada, menções às formas características das instituições financeirizadas, como bolsa de valores, abertura de capital, sociedades anônimas, oferta pública de ações etc.

Indo além, é possível dizer que os fundamentos jurídicos para a financeirização da educação superior estão em legislações bem mais antigas, que não dizem respeito ao segmento educacional. Tratam-se da lei 6.404/1976, que regula as sociedades anônimas e a Lei nº6.385/76, que criou a Comissão de Valores Mobiliários, dispositivos estes, que são basilares ao mercado financeiro, mas que com financeirização da educação passam obviamente também a serem basilares ao mercado educacional.

Portanto, as evidências demonstram que não há regulamentação para a nova forma de mercantilização educacional que passa a dominar o mercado brasileiro, a não ser que sejam considerados os mecanismos legais anteriores ao seu surgimento. O estímulo ao crescimento da iniciativa privada foi realizado de forma exuberante a partir da década de 1990, por meio de uma legislação permissiva e liberalizante que acabou sendo muito bem sucedida em seu objetivo, trazendo uma expansão enorme em número de instituições e matrículas no ensino superior privado, entretanto, o próprio mercado evoluiu de uma expansão numérica, para um novo patamar de conquista de lucratividade.

A financeirização da educação superior não tem uma legislação diretamente relacionada a ela, que a estimule assim como havia sido realizado nos primeiros anos de neoliberalismo, porém, isto não tem a impedido de ganhar espaço, muito diferente disso, seu crescimento tem sido espantoso. Mas por qual motivo isso acontece? Quais os elementos do ponto de vista econômico e político levam a regulamentação da Financeirização da educação superior a se encontrarem no estágio atual no Brasil? A Financeirização da educação não precisa de regulamentação específica? A estas perguntas espera-se dar resposta nos próximos capítulos.

## **2 CAPÍTULO - A FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NA ECONOMIA DO CAPITAL MUNDIALIZADO**

A regulação por meio principalmente da criação de normas positivas regulamentadoras é uma das principais formas de intervenção estatal para adequação das instituições ao modelo de acumulação capitalista. O aparato superestrutural jurídico-formal que sustenta o modelo de desenvolvimento é também, ao mesmo tempo, resultado de existência da forma que o capital e seu modelo de reprodução social assumem. O modo de regulação é dependente de um regime de acumulação correspondente, pois ainda que o capitalismo seja sempre movido pela lógica de valorizar o valor, a reprodução do capital tem formatos institucionais, regras e procedimentos diferentes em cada uma de suas fases (PAULANI, 2008).

É por isso que a regulamentação relacionada à financeirização não foge a esta regra, inclusive por esta ser um dos principais mecanismos para manutenção da reprodução do capital no contexto atual. Assim sendo, as diversas formas que sua regulamentação vem assumindo, na busca de expansão a novos mercados, são coerentes ao modo de regulação do capitalismo atual, portanto, relacionados ao modelo de desenvolvimento capitalista nesta era de predominância do capital financeiro (PAULANI, 2008).

Neste caso a financeirização da educação superior é um fato que está inserido em um contexto geral de adaptações que o Estado brasileiro vem sofrendo desde meados da década de 1990, não podendo ser entendida sem a vinculação a este mesmo contexto. Trata-se de entender que as políticas educacionais atuais não são produto de mero acaso, ou apenas de necessidades específicas regionais do empresariado brasileiro, mas de construções provenientes do papel que o Brasil vem assumindo na economia mundializada, que é orientada por um capitalismo de feições neoliberais construído a partir da crise de 1970/1980, a mesma que se desdobra em consequências até a atualidade, uma crise estrutural do capital.

Neste sentido, analisar a forma com que vem se dando a regulamentação da financeirização da educação superior no Brasil, ou melhor, a análise, como visto anteriormente, de uma inexistência de regulamentação, não prescinde da identificação dos elementos políticos e econômicos que levam ao atual estágio do capitalismo brasileiro e de suas consequências para educação.

Estes elementos são o que justificam as alterações legislativas em prol de uma educação mercantilizada desde a década 1990, mas também servem para o entendimento da evolução do processo de mercantilização que vem desembocando na financeirização, inclusive, demonstrando como os princípios para reprodução do capital financeiro estão sendo, em geral,

seguidos de forma bastante efetiva no Brasil, não sendo isto diferente no caso da educação superior.

Isto posto, este capítulo irá primeiramente demonstrar as implicações e reformulações que a crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2011) vem trazendo à economia capitalista. Induzindo o capital a procurar saídas para manutenção da lucratividade de modo diferente do que vinha sendo desenvolvido pelo modelo keynesiano. Será então explicada adoção de um novo modelo de desenvolvimento após a década 1970, em que vem se buscando diminuir a intervenção estatal, sobretudo, em políticas públicas sociais.

Também será apresentado como a mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) influencia a divisão internacional do trabalho e como o Estado brasileiro assumiu uma posição que fortalece sua subordinação aos interesses do capital financeiro (PAULANI, 2008). Uma opção política de se tornar plataforma de valorização financeira, que acaba por definir alterações em todas as esferas da vida da população brasileira.

Por fim, demonstra-se as consequências que a reestruturação produtiva, ocasionada pela crise e pelo capitalismo de feições neoliberais, trouxe ao Brasil. Principalmente as reformas estatais guiadas pelo Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado, estando entre estas, as novas políticas educacionais que fortalecem o privatismo, e atualmente no segmento de educação superior têm como uma das principais tendências a financeirização e a oligopolização da IES privado-mercantis.

## **2.1 Crise Estrutural do Capital, Neoliberalismo e a Ascensão do Capitalismo de Predominância Financeira**

Uma avaliação séria da política educacional que vem sendo desenvolvida no Brasil precisa localizá-la no contexto geral do atual estágio do capitalismo, para que a política aplicada não seja entendida como algo desajustado do que acontece no mundo. Diferente disso, é possível afirmar que o alto índice crescimento das IES privado mercantis e sua abertura de capitais à bolsa de valores têm conexão direta com as soluções apresentadas pelo capital diante de uma crise estrutural que o limita. É preciso entender que as crises e o próprio funcionamento do sistema capitalista têm relação com a financeirização da educação superior, que é nada mais que outra forma de garantir com que o capital excedente se torne lucro.

Marx (2010) no volume III de sua obra mais famosa, O Capital, já explicava existir uma tendência gradual à uma queda da taxa de lucros dentro do sistema de produção capitalista, devido ao aumento do capital constante. Isto, porque a taxa de lucros diminui gradualmente

com o crescimento do capital constante, em relação ao capital variável, na movimentação do capital total envolvido na produção, enquanto se mantém a taxa de mais-valia durante todo este processo. Assim sendo, a cada ciclo de crescimento do capital total, conseqüentemente é aumentado o capital constante, pois se introduzem na produção novos elementos, como a utilização de máquinas e novas matérias primas, levando a taxa de lucros à queda, pois ela é definida pela quantidade de capital variável diretamente dependente da mais-valia extraída do trabalhador explorado.

Por isso é necessário que mais e mais a exploração do trabalho se exacerbe na busca por diminuir as conseqüências desta tendência de queda, visto ser somente com isto que a quantidade de mais-valia cresce, aumentando também a quantidade de capital variável em relação ao constante.

Contudo, é exatamente esta necessidade o fator determinante à contradição do capital, pois o crescimento da exploração aumenta o capital total, mas, por sua vez, isto leva à necessidade de criação de mais capital constante para que a produção também aumente, porém para que lucro continue a crescer, mais capital variável é utilizado, já que diminui a cada dia a taxa lucro de cada mercadoria específica, sendo o lucro total aumentado pela produção massificada. Este funcionamento traz conseqüências nefastas aos trabalhadores, em virtude de sua exploração sempre crescente, e também culmina em problemas ao próprio sistema de produção, que sofrerá com a superacumulação de mercadorias e capitais que não poderão ser transformadas em lucro, quando o mercado não mais conseguir absorver a produção (MARX, 2010).

A superprodução e a retração do mercado, portanto, são ocasionadas por este ciclo do capital, fazendo com que de tempos em tempos ocorram crises de superprodução, as chamadas crises cíclicas, que são momentos onde é necessário arrumar uma solução para o capital excedente. Isto é realizado por meio de guerras, destruição do excedente, pela expansão de mercados, bem como pela utilização de novos métodos para acumulação, que é o caso da utilização predominante do capital financeiro.

Silva Junior (2017) acresce à explicação da criação das crises ao destacar o papel que exerce a realização de valor na produção capitalista:

O valor produzido no âmbito da produção é potência, podendo realizar-se ou não na esfera da circulação de mercadorias, o que teria levado Marx (Marx & Engels, s.d., p. 24) a dizer que a burguesia necessita revolucionar-se sempre para se manter. Há, portanto, uma diferença de timing entre a produção e a realização do valor. Além disso, a demanda do capital é diferente da demanda da classe trabalhadora. O foco daquele são os meios de produção; o desta são os produtos necessários para sua própria reprodução, mediante seu trabalho

alienado. Isso, segundo Marx, provocaria crises cíclicas de superprodução de capital nas suas diversas formas (matéria-prima, força de trabalho, produto acabado, capital financeiro etc.). Isso significa, no médio prazo, queda da produção, dívida interna, inflação e desemprego, além de alta tributação (SILVA JUNIOR, 2017, p.19).

Diante destas crises supramencionadas o capital acaba por alterar a si mesmo, é reformulado e adaptado à um novo “regime de acumulação”. Então novas regras são criadas, assim se adequa as instituições às suas necessidades. A financeirização e sua vertente voltada à educação é, então, parte de um processo de transformações que buscam garantir a acumulação de capital e contornar a grande crise, que se estende até hoje, mas foi iniciada em meados da década 1970.

Ocorreu que desde a década de 1970 o mundo passou a viver em uma situação em que as classes dominantes tiveram que, outra vez, alterar o funcionamento dos Estados nacionais para continuar garantido seus privilégios lucrativos. Entretanto, para Mészáros (2011) trata-se de uma crise estrutural do capital, com isso querendo dizer que não é apenas uma nova crise cíclica, mas sim uma crise no próprio sistema do capital. Isto não significa que a crises cíclicas deixam de existir, mas sim que nesta época histórica há uma crise mais fundamental coexistindo junto a elas.

O sistema do capital para o autor é um sistema de controle do metabolismo social que na forma assumida no capitalismo burguês atingiu seu limite histórico por causa de uma contradição que lhe é essencial. O sistema objetiva sua expansão ininterrupta, mas pra isso precisa aplicar uma série de adequações a vida das pessoas, ainda que isto signifique cruéis ajustes à sociabilidade em busca da exploração desenfreada do trabalho (MÉSZÁROS, 2000).

Entretanto, a necessidade de expansão que anteriormente levava o capital a adiar esta sua contradição, por meio da violência e da ação militar, destruindo o capital excedente e controlando violentamente os problemas sociais que ela causa, chega a uma situação de difícil solução. Mészáros (2011) explica que o capitalismo utiliza “a guerra, se fracassam os meios ‘normais’ de expansão” (MÉSZÁROS, 2011, p. 65), mas que nos tempos atuais a guerra que antes era simplesmente exportada não tem mais como o ser com tanta facilidade, visto que a contradição do capital é cada dia mais global.

Diante desta situação de tentativa de adiar e controlar o excedente de capital é que a “alternativa neoliberal” se constrói. Isto porque a crise estrutural, após década 1970, considerando este caráter global do capital, não pode ser resolvida pela simples expansão territorial do mercado, pois ela gerou uma constante depressão econômica global, que não tem sido solucionada, mas escamoteada por meio de medidas que reabrem o fluxo de capital. Estas

medidas são expressas pelo deslocamento do capital do setor produtivo, que tem suas taxas de lucros cada vez menores, para a esfera financeira (VALE, 2011).

Em consequência da crise passa a haver um contexto em que uma nova configuração do capitalismo é formada, bem como de sua regulação. Isto porque a nova fase busca resolver a tal contradição do capital, obviamente não solucionada na fase anterior do capitalismo. Os chamados “anos de ouro” foram este momento, nos quais prevaleceu o modelo keynesiano, com um estado intervencionista, com regulações transnacionais, que buscava controlar a demanda efetiva e impedir o excedente de capital, mas que, entretanto, concretamente falhou em sua tarefa culminando na quebra de um dos principais acordos internacionais do período, o acordo de Breton-Woods<sup>21</sup>, e nas crises do petróleo de 1973 e 1974.

Serfati (2002) explica que por certo tempo a destruição de capital, ocasionada pela crise 1929 e pela Segunda Guerra Mundial, fez com que a necessidade de reconstrução econômica acabasse por subordinar as bolsas de valores e o capital financeiro ao crescimento real, porém, ao passar dos anos, com a queda da acumulação (ocasionada pela tendência de queda da taxa de lucros), a partir da década 1970 o capital financeiro conseguiu assumir uma dominância sobre o capital industrial nunca antes vista.

O período posterior a esta década foi resultado da incapacidade do estado keynesiano de manter o crescimento da lucratividade, levando o capital estagnado, principalmente aqueles da crise do petróleo, a buscarem a autovalorização por meio do investimento financeiro. Assim, em busca de valorização financeira, os capitais foram direcionados aos mercados financeiros, inicialmente nos países emergentes, mas logo, no mundo todo (PAULANI, 2008).

Esta é a fase de mundialização do capital, que não se trata de mera internacionalização, mas de um momento em que há um regime de acumulação pelo qual é possível realizar a apropriação de riqueza e sua valorização em escala mundial. Isto não ocorre mais prevalentemente por meio de intercâmbios comerciais entre países, mas sim pela valorização do investimento nos mercados financeiros e de capitais (CHESNAIS, 1996).

A característica principal desta mundialização é a existência de um regime de acumulação de predominância financeira, que tem como aspectos cruciais; a grande importância do reaparecimento das receitas de ações e títulos de dívidas para garantir a acumulação, bem como, o exercício de um papel regulador aos mercados financeiros (CHESNAIS, 2001). A acumulação com predominância financeira é, portanto, comandada pelo

---

<sup>21</sup> O acordo de Bretton Woods foi firmado em 1944 por diversos Estados nacionais, tratava sobre a vinculação do dólar à troca por ouro, o chamado padrão dólar-ouro, que estabeleceu o dólar como moeda internacionalmente dominante.

mercado financeiro, que busca apropriar a riqueza, a qual continua sendo criada a partir da produção e do trabalho humano, mas distribuída a partir dos interesses financeiros (CHESNAIS, 1996).

Neste regime a intenção é garantir ao investidor financeiro, primeiramente, o máximo de segurança possível no retorno de seus investimentos financeiros, como por exemplo, em mercados de capitais tipo as bolsas de valores, isto de forma rápida, tanto nacional quanto internacionalmente. A predominância financeira se dá justamente porque passando o investimento financeiro a ser a principal forma de acumulação, os mercados financeiros passam a ser detentores de grande poder, moldando o que empresas e famílias podem gastar e receber, por meio do oferecimento de créditos ou outras formas de financeirização induzidas por estes representantes do capital (CHESNAIS, 2002).

Foi justamente esta grande influência do capital financeiro neste novo regime de acumulação que criou forte reivindicação para que fossem liberalizados e desregulamentados os mercados financeiros e de capitais. Pois para a autovalorização financeira ocorrer é necessário o máximo de liberdade possível, visto que ela não é conectada diretamente a riqueza material produzida em sociedade, ao contrário, é rentista, apenas se apropria daquela parasitariamente e por isso mesmo é curto-prazista, sua movimentação deve ser baseada no imediatismo, o que torna o excesso de regulamentos e regras apenas entraves a este movimento (PAULANI, 2008).

A crise e o novo regime de acumulação têm então ocasionado uma expansão das relações privado-mercantis, já que o argumento das forças hegemônicas capitalistas é de que é necessário aumentar o espaço do mercado para garantir a harmonia social (SANTOS FILHO, 2016). Em busca desta liberdade à movimentação de capital financeiro é necessária uma maior flexibilidade nos mercados, para que haja uma facilitação da apropriação do capital pelo rentismo. É por isso que o neoliberalismo ganha espaço, de modo a garantir a existência de um novo modelo de acumulação, torna-se uma defesa ideológica, mas também um novo momento do capitalismo mundial.

A crise, portanto, leva o capital a este novo regime de acumulação em que há uma flexibilidade de processos de trabalho, mercados de trabalho, além de produtos e padrões de consumo, é a chamada acumulação flexível (HARVEY, 2008). Neste formato ocorre o aparecimento de “setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional” (HARVEY, 2008, p. 140). Porém, tudo isto vinculado a um poder coordenador do mercado financeiro.

É neste quadro que se insere a financeirização da educação superior, pois na acumulação flexível o “setor de serviços” passa a ter uma importância ainda maior para o capital, ajudando-o a expandir o mercado que estaria travado em caso de manutenção de um modelo keynesiano de acumulação, no qual a produção industrial era o maior garantidor de mais-valia. A Educação, para isso se concretizar, precisa ser tratada como um serviço, algo vendável, criando assim um mercado novo e altamente lucrativo.

Para que esta reestruturação do capital ocorra, porém, é importante a defesa ideológica realizada por meio do neoliberalismo. Nele se defende que a justificativa para as crises que o capital vem sofrendo não são relacionadas às suas próprias contradições essenciais, e sim culpa dos excessos de um estado maior do que deveria ser. Diante disso, de acordo com Paulani (2008) o neoliberalismo nasce para combater o keynesianismo, como intenção de retorno a um capitalismo livre de regras, justamente porque que na forma defendida por Keynes deveria haver limitações ao Estado em face do capital.

Toda a justificativa neoliberal visa uma liberalização total de um capital mundializado. Neste período de mundialização (CHESNAIS, 1996) a característica fundamental que se apresenta é a predominância financeira, que se realiza devido a acumulação ser proveniente de gigantes centralizadores de capital financeiro, sendo este último multiplicado pelo rentismo, ou seja, pela apropriação da renda do capital produtivo. É por isso que os neoliberais reivindicam tanto a privatização, desregulamentação e liberalização, visto que o rentismo necessita de liberdade total, já que ele tem um caráter parasitário, tornando a proteção do trabalho por meio de um estado de bem estar social um empecilho ao seu crescimento.

No entanto, o Estado mínimo ideologicamente defendido pelo neoliberalismo é falacioso, engana-se quem acredita ser o papel do estado na economia de capital mundializado o de ser o menos interventor possível. O estado neoliberal não é pequeno, ao contrário, nele apenas retira-se o dever referente a suas funções sociais para que possa servir como uma garantia ao capital<sup>22</sup> (FRIGOTTO, 2009). Inclusive, é por isso que a utilização do fundo público<sup>23</sup> tem sido uma constata no capitalismo de predominância financeira, justamente pelo fato de ser o papel do estado o de fomentador da reprodução do capital.

---

<sup>22</sup> O exemplo mais recente no Brasil foi a emenda constitucional nº 95 que congelou as despesas primárias para os 20 exercícios financeiros do orçamento brasileiro posteriores a 2016. O motivo para tal foi justamente esse papel de fiador do capital, pois a intenção da legislação é garantir o superávit primário e assim manter o pagamento da dívida pública, destinada principalmente aos grandes investidores financeiros.

<sup>23</sup> O fundo público é crucial à mundialização do capital, diferente do que ocorria na fase keynesiana, em que a apropriação do fundo público era realizada de modo secundário, porque o Estado, ao comprar uma parcela da reprodução social da classe trabalhadora, permitia e induzia o grande consumo que sustentava a expansão capitalista desse período. Nessa atual etapa, há uma indução pela apropriação direta deste fundo público das mais variadas formas e mecanismos. No caso da educação superior, por exemplo, essa apropriação se dá pela

Além disso, diferente de uma solução para a contradição do capital, de acordo com Harvey (2010), o projeto neoliberal só tem demonstrado o acerto das tendências previstas por Marx, já que a cada dia o grau de centralização do capital aumenta e as condições de vida dos que vivem do trabalho se degradam. Os gigantes financeiros precisam aumentar a valorização ao custo das melhores condições de sociabilidade e da degradação do meio ambiente, porém, as crises financeiras continuam a acontecer.

Isto ocorre porque há uma fragilidade sistêmica no regime de acumulação. Chesnais (2002) explica que ele é baseado na acumulação sobre rendimentos de investimentos financeiros que representam créditos sobre uma produção futura, trata-se de uma antecipação da utilização da mais-valia que ainda não existe.

Ocorre que o ciclo de capital portador de juros, faz dinheiro sem trabalho. Na equação marxista, temos  $D' > D$ . O proprietário do dinheiro investe, empresta e recebe os juros como forma de pagamento desta operação pela mera propriedade privada do dinheiro. Esta operação, além de econômica, é jurídica e impõe as taxas de juros e o tempo de pagamento do que é devido, desconsiderando o que irá ocorrer no processo de produção real de valor e as condições sociais e de vida do trabalhador. É uma aposta com o menor risco e a maior rentabilidade (SILVA JUNIOR, 2017, p.129)

Esta rentabilidade proveniente de créditos, como é o caso dos juros de empréstimos a empresas ou do serviço da dívida pública, serve como acúmulo de capital. Entretanto, dado o caráter fictício desta acumulação, bastam que alterações na conjuntura ocorram e não será possível validar o total desses valores que acabam por ser muito maiores do que os realmente criados pela produção real.

É por essa fragilidade que os estados-nacionais acabam servindo de fiadores do mercado financeiro, mais ainda, financiadores por meio dos juros da dívida pública. As consequências na produção real se dão porque as contradições do capital mais uma vez se impõem, visto que para garantir ao mesmo tempo, rendimento de acionistas, o pagamento de salários e os lucros propriamente empresariais que serão utilizados para reinvestimento na produção, acaba-se por manter um crescimento ínfimo, que não cria riscos de superprodução.

A consequência é que o neoliberalismo, na busca de aumentar a lucratividade se torna exponencialmente mais voraz, fazendo ajustes que diminuem direitos de trabalhadores, à exemplo da recente reforma trabalhista realizada pela lei federal nº 13.467/17, e por

---

apropriação do conhecimento e pela sua mercantilização, principalmente na indução de políticas públicas que financiam novas formas de extração de mais valia, à exemplo do FIES e o Proni.

consequência os custos de produção, aumentando de forma grave as desigualdades sociais e transformando em mercado até mesmo o que outrora foi direito. Este último caso é justamente o que tem acontecido nas políticas de corte social, se destacando aqui a educação.

A análise das tendências relacionadas à expansão da educação superior privado-mercantil no Brasil demonstra que nos últimos vinte anos o país tem seguido a cartilha neoliberal de um jeito bastante obediente. Isso é mais perceptível ao serem considerados os dados já apresentados no capítulo I, de expansão enorme da iniciativa privada com manifesto estímulo por meio de alterações legais, tudo baseado em uma suposta incapacidade do estado garantir o serviço.

Além de que, ao mesmo tempo, tem havido incentivos fiscais incisivos para garantia de sucesso da empreitada neoliberal, incentivos estes utilizadores do fundo público e por isso demonstrativos do papel fiador do estado, tipo as leis nº 10.260/2001, que trata sobre o FIES e a Lei nº 11.096/2005 que dispõe sobre o PROUNI. Ainda mais significativo, é a recente inserção das IES no mercado financeiro, o que tem garantido a acumulação de capital aos grandes conglomerados, que centralizam o capital sem qualquer regulamentação. É uma liberalização típica da mundialização.

Todavia, mesmo que haja similaridade entre as características da financeirização da educação superior brasileira com as que têm sido tendência na economia mundializada, a explicação da adoção deste formato é melhor realizada com a demonstração de como houve uma adesão do Brasil à um modelo de economia subordinado ao regime de acumulação de predominância financeira.

## **2.2 O Brasil Como Plataforma de Valorização Financeira**

No Brasil as consequências da mundialização do capital trouxeram um fortalecimento do papel do país como economia dependente. Este fato se deve a uma opção realizada pelo estado brasileiro de seguir uma linha em que o país torna-se uma plataforma de valorização financeira<sup>24</sup> (PAULANI, 2008). Aqui neste tópico se pretende apresentar como para o capital financeiro o que tem acontecido no segmento da educação superior é um caminho bastante coerente ao que se tem desenhado para todo o restante da sociabilidade brasileira. Assim não fica difícil entender que a falta de regulamentação da financeirização não é algo avesso ao desenvolvimento preconizado pelos detentores do capital, ao contrário, parece ser bem-vinda a

---

<sup>24</sup> Para Paulani (2008) o papel de plataforma de valorização financeira significa a alteração do Estado e de toda a sociabilidade do país em prol da atração de capital financeiro por meio da facilitação de sua valorização.

forma com que o mercado educacional tem se comportado diante dos ditames da necessidade de expansão do capital financeiro.

A explicação se deve a uma opção política realizada pelos sucessivos governos desde a década 1990, pela qual seria prioridade do país a alteração de toda sua sociabilidade em prol da atração do investimento externo direto, ou melhor, atração de capital. Esta alteração na sociabilidade se justificou pelo neoliberalismo, que nos anos mencionados chegou com força ao Brasil.

A opção política pela servidão financeira se deu por pressão dos mercados financeiros para que o Brasil pudesse se tornar espaço propício à valorização de capital. Mas a dependência do Brasil é antiga, primeiramente uma independência consentida, por uma avaliação prevalente da classe dominante de que o atraso da dinâmica interna brasileira era incapaz de impulsionar o desenvolvimento por si só, depois, a partir do início do século XX uma dependência tolerada, baseada na ideia de que era necessária por um tempo, para que o centro do capitalismo pudesse fornecer a tecnologia e os recursos para a industrialização nacional e um dia permitir a não dependência. Mas foi a partir de 1973 que se deu o estágio atual, no qual a dependência em relação ao capital financeiro foi desejada (PAULANI, 2008).

Mas este estágio foi algo relacionado a uma tendência internacional que vem se construindo desde os “Anos de Ouro”. O fato se deu quando as empresas multinacionais passaram a assumir enorme poder na ordem internacional, isto porque, na busca de utilizar o capital excedente, as grandes empresas dos países centrais (principalmente Estados Unidos) passaram a utilizar em ampla escala o investimento externo direto (IED), ou seja, investimento financeiro na produção de uma empresa localizada em países que não sejam o do investidor, garantido desta forma algum nível gestão sobre a mesma (CHESNAIS, 1996). Assim, assumiram o controle de boa parte da acumulação mundial.

Neste momento a dependência nos países periféricos, como o Brasil, estava no fato de que sua industrialização e desenvolvimentos eram alavancados por estes investimentos, que voltavam aos investidores do centro capitalista em quantias muito maiores do que as inicialmente empregadas. Deste modo, gradativamente, uma transferência de riquezas em grande escala se criou, os empréstimos realizados às economias periféricas fortaleceram de forma significativa o setor financeiro do capital. Sobre isso Paulani (2008) explica que:

A industrialização da periferia, portanto, responde ao mesmo tempo aos anseios de um capital que buscava novas praças de investimento produtivo, em razão das crescentes dificuldades de valorização observadas no centro do sistema, e aos anseios de uma esfera financeira em vias de expansão e autonomização, que exigia, portanto, não só a expansão dessas praças - afinal,

a própria moeda fiduciária envolvida no fluxo de renda de investimentos diretos é, em si, uma forma de capital fictício - mas, principalmente, a canalização de seus fluxos para os mecanismos de valorização que ela própria começara a criar. Em outras palavras, enquanto a vinda do capital produtivo para a periferia dava uma sobrevida ao processo de acumulação estritamente produtivo - que perdera o fôlego após o esgotamento das possibilidades abertas pela reconstrução do pós-guerra-, já se preparavam as condições para a dominância financeira que advinha. (PAULANI, 2008, p. 88)

Consequentemente, após as crises do petróleo da década de 1970 e da reorientação que o capital passou a assumir após o advento do neoliberalismo, os países periféricos, e especificamente o Brasil, passaram a ser um ótimo destino para a valorização do capital financeiro que se tornou predominante no novo regime de acumulação.

Ao mesmo tempo, no Brasil, como em outros países periféricos, as consequências da crise estrutural foram determinantes, pois a economia dependente de investimentos estrangeiros acolheu o investimento externo direto. Deste modo a necessidade de garantir a manutenção do crescimento econômico se deu em uma forma que contribuiu demasiadamente para a acumulação do capital, o que garantiu a consolidação do regime com dominância financeira, visto que era nos países periféricos que a valorização do capital financeiro se deu de forma mais brutal.

Assim, uma dívida pública se tornou crescente e o Brasil fortaleceu sua dependência em consonância com o fortalecimento do capital financeiro. Para Paulani (2008), isto garantiu as condições materiais para que a transformação do Brasil em plataforma de valorização financeira se concretizasse. Entretanto, isso não bastava, as heranças econômicas e o excesso de regulação do período anterior ainda eram um empecilho.

O Brasil da década 1980 tinha altas taxas inflacionárias, atrapalhando a valorização financeira pelo excesso de oscilações nos preços que, consequentemente, complicavam a transferência dos lucros ao rentismo. A mesma inflação ocasionava a necessidade da intervenção estatal que exigia gastos do estado e prejudicava o pagamento da dívida pública, a qual é uma importante transferência de renda por meio do fundo público ao capital financeiro. Ainda havia um excesso de regulação herdado do período anterior à ditadura militar, piorado pelas convulsões sociais que resultaram na Constituição de 1988<sup>25</sup>, a qual era bem contraditória aos interesses capitalistas, sobretudo, do ponto de vista das garantias sociais ali expostas.

---

<sup>25</sup> O Regime militar tinha um ordenamento jurídico burocrático, de modo que o controle total fosse exercido pelos militares, o que não é próprio à necessidade do capital financeiro, no entanto, foi a Constituição de 1988 quem criou a maior contradição do período neoliberal, pois ela assumiu resquícios de estado de bem estar social no Brasil, após um período de 30 anos de ditadura civil-militar, altamente regressiva em matéria de Direitos Fundamentais. Assim, as principais políticas sociais acordadas no âmbito desta constituição, à exemplo da defesa de direitos trabalhistas, à educação, saúde e seguridade social em geral, precisaram ser solapadas para que o neoliberalismo pudesse prosperar.

A necessidade de alterar este quadro é que trouxe a proliferação das práticas neoliberais e com isso a fase atual de dominação, que para Paulani (2008) nem é mais somente simples dependência, mas uma servidão, dadas as características pelas quais, ao que parece, há o desejo pela manutenção da dominação. Os neoliberais defendiam a inserção do Brasil em supostas “regras gerais” existentes no mundo, era necessário “modernizar” o país para se adequar ao mundo globalizado.

Essa falaciosa “modernização”, claro, era a adequação às necessidades do regime de acumulação ocasionado pela crise estrutural, era a adequação à dominância financeira por meio de generalizada abertura financeira. Assim o Brasil passou a ser emissor de capital fictício, títulos da dívida pública eram vendidos a juros exorbitantes, e as rendas do capital financeiro passaram a ser livremente enviadas ao exterior por meio de um tipo de contas para não residentes chamadas CC5. Nas palavras de Paulani (2008):

De receptor líquido de capitais, o Brasil passou rapidamente a exportador líquido de capitais, primeiro sob a forma de pagamento dos juros da dívida externa contraída por meio de contratos convencionais de empréstimo, e agora como produtor de ativos financeiros de alta rentabilidade (PAULANI, 2008, p. 101).

Mas o neoliberalismo não para na abertura econômica, precisa também da constante demonstração de que a prioridade é a valorização do capital financeiro. O papel do Brasil da era neoliberal é o de garantir um mínimo lastro, por meio da apropriação de renda da economia real, para o excesso de capital fictício que a mundialização do capital está produzindo, caracterizando o papel de plataforma de valorização financeira.

Este papel é garantido com a entrada do capital em tudo o que é possível, tornando tudo vendável do jeito mais lucrativo, para que desta forma, a transferência de renda ocorra e haja valorização. Daí a necessidade da suposta diminuição do estado defendida pelos neoliberais. Na verdade as privatizações são um pretexto para criar espaço para a autovalorização do capital financeiro. É por isso que várias alterações legais foram necessárias à preparação do Estado, a intenção era colocar em movimento a naturalização da utilização do fundo público em prol do capital. Toda a linha econômica de juros altíssimos para que a dívida pública possa ser sempre uma garantia do capital, com uma dita “incontornável” política de manutenção do superávit primário é proveniente deste objetivo. E mais, também a diminuição dos direitos trabalhistas e previdenciários, que são empecilhos à lucratividade, são parte desta preparação.

Para que tudo isso fosse aplicado a ideologia cumpriu um papel importante, a ideia da tal “modernização” era baseada em assertivas pouco científicas, mas bastante divulgadas, como a incapacidade do Estado de resolver os problemas econômicos. Ressalte-se que nunca houve no país um verdadeiro Estado de bem estar social, mas ainda assim, aqui foi usada a defesa de que era ele o culpado de todas as mazelas econômicas e sociais. Assim, em nome da modernização da máquina administrativa, foram realizadas diversas alterações legais e na economia que permitiram o crescimento atroz do poder do privado sobre o público.

A situação do crescimento privatização no Brasil é algo anterior a redemocratização, isto tanto no segmento da educação quanto de forma geral. Mas é com advento do neoliberalismo nos governos Collor e, principalmente, FHC que os ajustes “modernizantes” em nome da liberdade do capital ficaram mais evidentes. Na educação, por exemplo, ainda que antes houvessem muitas IES particulares, foi somente a partir da era neoliberal e, especificamente, da LDB que se consolidou a possibilidade legal da lucratividade. Essa modernização é justificada pelo que Paulani (2010) denomina estado de emergência econômico, no qual é divulgado um constante terror à população de que se não forem aplicadas medidas extremas privatizantes o país entrará em situação catastrófica.

Esse catastrofismo não é uma inovação do neoliberalismo brasileiro, afinal uma das primeiras grandes experiências desta ideologia em nível mundial tem como frase celebre e simbólica um “não há alternativa” de Margaret Thatcher (CEVASCO, 2010). Entretanto, no Brasil isto foi usado de forma exaustiva em todos os governos desde a era FHC. Portanto, a prática política e jurídica dos governos que seguiram a era FHC não foi diferente, pelo contrário, foram uma continuidade. Uma medida exemplificativa é a reforma da previdência de 2003, uma das primeiras grandes alterações legais do governo Lula, realizada pela emenda constitucional nº 41, que foi demonstração cabal desta assertiva.

Em relação especificamente a educação superior, como visto no capítulo anterior, essa modernização veio acontecendo desde os anos de governo FHC (1995-2002), tendo a consolidação da utilização da educação como espaço de valorização do capital financeiro se dado nos governos Lula e Dilma com o surgimento da chamada mercantilização da educação de novo tipo. O período que leva ao estágio atual de mercantilização se dá com um processo de adaptações do Estado ditadas pelo neoliberalismo que não eram relacionadas somente a educação, mas das quais ela é parte importante. É o que será tratado em seguida.

### 2.3 Reformas do Estado e as Consequências Para a Educação Superior Brasileira

A educação superior privado-mercantil já é uma realidade há décadas no Brasil, porém, a última grande expansão iniciada com a chegada do neoliberalismo ao país não foi um processo isolado, foi acompanhada de todo um aparato de transformações jurídico-políticas que trouxeram grandes alterações ao Estado, à sociabilidade e, conseqüentemente, à educação brasileiras.

As reformas encampadas sob a defesa neoliberal foram todas voltadas a uma liberalização generalizada para que o capital financeiro pudesse extrair sua renda de forma mais efetiva. Dentro deste rol as alterações na educação cumprem também um papel importante, que acabou por desaguar na financeirização da educação superior, ficando assim explícitos os motivos políticos e ideológicos que vem garantindo o crescimento do formato.

A compreensão de todo este processo é crucial. É necessário entender que o projeto neoliberal visa garantir a perpetuação do regime de acumulação com dominância financeira e, no Brasil, o cumprimento deste papel se dá ao assumir a condição de plataforma de valorização financeira tal qual evidenciou Paulani (2008). Contudo esta plataforma só é efetiva se sua expansão é ininterrupta. O motivo é explicado por Silva Junior (2017) por meio de alusão à categoria criada por David Harvey de deslocamento espaço-temporal.

A questão é que o novo regime de acumulação do capital surgiu como resposta à contradição do capital, à inépcia do capitalismo em resolver as crises de superacumulação, que continuam sendo o que o leva a uma constante tentativa de encontrar meios para refugiar seu excedente. O deslocamento espaço-temporal é realizado com a retirada do capital do ciclo produtivo, criando-se capital financeiro, um excedente que é investido em vários tipos de atividades, a exemplo de infra estrutura, pesquisa e educação. Estes investimentos são necessariamente feitos em atividades de longo prazo, pois são destinados a rendimentos que, neste tempo, ainda não existem, mas que são alavancados no futuro pela ação do capital financeiro (SILVA JÚNIOR, 2017).

É assim que o capital financeiro adquire sua predominância, pois com este deslocamento ele determina a produção de valor real. Com isso a mera posse deste tipo de capital permite a produção de mais, trata-se de capital-dinheiro, ou seja, dinheiro produzido a partir de dinheiro. Porém, o capital produzido continua criando excedente que precisa ser reinvestido em mais atividades.

Por isso as reformas do Estado tiveram condão de garantir este funcionamento. Como o plano real realizou a abertura econômica, depois dele era necessário que os espaços para

entrada do capital-dinheiro fossem garantidos com uma grave transformação do funcionamento das instituições, principalmente da relação público-privado. A manifestação política do que estava sendo construído se deu com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995) idealizado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira.

De forma interessante o plano tenta justificar as reformas como uma necessidade em face do suposto Estado ineficiente, inclusive criticando um irrealismo do Estado-mínimo neoliberal. Entretanto, a falácia é facilmente perceptível quando concretamente o que se propõe no documento são exatamente as medidas necessárias à proliferação do modelo neoliberal, como é possível depreender dos seus objetivos globais:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União. (BRASIL, 1995, p. 44)

Há a intenção de garantir um estado forte para a condução da política fiscal e, ao mesmo tempo, retirá-lo das áreas de interesse do capital. Há ainda o germe de um dos principais meios de apropriação do público pelo privado com o conceito de serviços não-exclusivos, que abriu espaço para as parcerias público-privadas.

Em geral o Estado passaria a ter um papel regulador mas não interventor do desenvolvimento econômico. Contudo, é nos objetivos específicos que se tornam mais nítidas as intenções do plano, pois neles expressamente, se estimulam as privatizações, se propõe inovações constitucionais para permitir flexibilidade no tratamento e contratação de funcionários públicos, se propõe uma reforma da previdência e várias outras medidas que servem principalmente para permitir a entrada do mercado em espaços nos quais antes não era possível.

As alterações no regime do serviço público se deram com a Emenda Constitucional nº 19 e a Emenda Constitucional nº 20 trouxe a reforma da previdência, que abriu espaço para fundos de previdência privada. Entretanto, em outros segmentos a reforma do Estado foi se dando por meio da legislação infraconstitucional. Este é o caso da educação que teve a LDB como marco importante de grandes mudanças.

Vale lembrar que a atual LDB (Lei 9.394/96), ainda que esta não seja o objeto deste estudo, foi também uma reivindicação de movimentos sociais e que muito provavelmente por este motivo ela acaba adquirindo teor contraditório, fortalecendo em alguns aspectos as pautas históricas destes movimentos e em outros uma concepção mercadológica. Não obstante a resistência no segmento educacional existir, o fato é que gradativamente o fortalecimento da iniciativa privada foi incentivado pelo Estado, como é possível depreender de todo o aparato legal apresentado anteriormente no capítulo 1 deste estudo.

Além disso, o caso da expansão do modo de operar neoliberal em âmbito educacional não se trata apenas de uma variação da necessidade generalizada do capital, vai além, na verdade a educação cumpre um papel de suma importância ao objetivo da plataforma de valorização financeira. Sobre isso Kato (2013) destaca:

“[...] a importância que a educação assume, tanto para a sociabilidade do indivíduo ao novo pacto nacional, via formação e capacitação de mão de obra, e pela nova conformação social e política do Estado, que radicaliza, na atual etapa de produção capitalista, um novo paradigma de políticas públicas de demandas econômicas, com expressiva diminuição de políticas sociais de caráter universal, quanto para a formação de mão de obra suficiente para tornar o Brasil uma plataforma de valorização financeira [...]” (KATO, 2013 p.73).

Assim, é possível afirmar que a educação cumpre este papel de suprir as necessidades de produção do mercado, por meio de criação de mão de obra, conhecimentos que auxiliem na inovação e tecnologia, mas também o outro papel, mais relacionado à valorização financeira, servindo ela mesma como a mercadoria para que investimento financeiro seja realizado.

Na educação superior este processo pode ser considerado como parte de uma segunda fase do processo de adaptação do Estado brasileiro. A primeira destas fases foi exatamente aquela de alterações gerais na estrutura administrativa estatal brasileira, a segunda fase seria já a de reformas setoriais inspiradas no primeiro momento e que buscavam dar efetividade as sugestões do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (SILVA JUNIOR, 2017). No caso da educação superior a política foi muito bem sucedida, considerando a massiva expansão do segmento privado ocorrida nos governos FHC e no primeiro mandato de governo Lula (MANCIBO, VALE, MARTINS, 2015).

Há ainda uma terceira fase em curso, proveniente da consolidação da estrutura prevista nas fases anteriores, nas quais as prioridades passam a ser, ao mesmo tempo, a expansão massificada do ensino superior público com a aplicação do REUNI, a utilização de medidas para facilitar o ensino com menos gastos, sendo o exemplo clássico a regulamentação e valorização do tipo ensino a distância (EAD), e a utilização do fundo público para permitir a

expansão e a lucratividade na educação superior privado-mercantil, o caso do PROUNI (SILVA JUNIOR, 2017). É nesta terceira fase que se encaixa o que se convencionou chamar de financeirização da educação superior.

Esta mercantilização de novo tipo foi, portanto, a consolidação do papel de plataforma de valorização financeira aplicado ao segmento da educação superior. O processo ocorreu como parte do restante da transformação do Estado brasileiro. A partir da década de 1990 o país se tornou receptor importante de IED – investimento externo direto- para economia mundializada. Durante anos, várias adaptações foram realizadas para que a educação superior privada pudesse crescer e servir de alvo a este investimento, o excedente dele, porém, precisa circular, assim o processo de financeirização se concretiza com as IES abrindo seu capital às bolsas de valores.

Contudo, o excedente que se torna capital fictício precisa de lastro, assim a expansão de matrículas e a continuidade dos lucros são, necessariamente, a cada dia crescentes. Uma das consequências importantes deste processo são as fusões e aquisições, ocasionadas pela necessidade do excedente de capital expandir sua base real, criando uma enorme centralização. Além disso, a necessidade de garantias ao capital leva à utilização do fundo público por meio de políticas do tipo FIES e PROUNI<sup>26</sup>.

Todo um aparato legal que se produziu na década de 1990 foi muito útil a expansão da educação superior privado-mercantil. Este processo esteve bastante adequado à situação que a opção política brasileira por se tornar plataforma de valorização financeira exigiu. Assim a financeirização e o crescimento dos oligopólios educacionais atuais são parte ainda em desenvolvimento dos desdobramentos da crise estrutural do capital e de sua “solução” neoliberal. Por isso mesmo é que a falta de regulamentação não é algo surpreendente, visto que este é um dos principais objetivos deste modelo.

Entretanto, ainda que a falta de regulamentação seja a tendência do neoliberalismo, é necessário entender que, concretamente, isto não foi realizado de forma automática. Neste sentido, no próximo capítulo serão apresentados os fundamentos normativos utilizados pela financeirização, bem como, a forma que tem se garantida a manutenção desta situação de liberalização atual tão almejada pelos neoliberais.

---

<sup>26</sup> As duas políticas já foram melhor explanadas no primeiro capítulo.

### 3 CAPÍTULO - A POLÍTICA DE FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

No Brasil a mundialização do capital ocasionou uma situação de economia cada dia mais dependente e voltada à garantia dos interesses do capital financeiro. A opção política realizada pelos diversos governos para fazer com que o país cumprisse um papel de plataforma de valorização financeira, teve consequências diretas em todas as esferas da economia. Na educação esta opção levou ao forte estímulo para expansão de um modelo voltado aos interesses do mercado.

No caso da educação superior isto trouxe alterações no papel fundamental das universidades e instituições públicas, tornando-as crescentemente subordinadas aos interesses do capital. Além disso, outra grande consequência do modelo de plataforma de valorização financeira assumido pelo Brasil, foi o crescimento enorme da iniciativa privada na educação superior, o que teve como via de desenvolvimento, posteriormente, a entrada das IES de ensino superior na economia financeirizada.

Isto ocorreu porque para a expansão do capital fictício ser mais contundente sua liberdade é de suma importância, neste sentido convergiram as principais reformas do estado brasileiro desde o advento do neoliberalismo em terras brasileiras a partir da década de 1990. Assim, a legislação do país relacionada à Educação Superior, após a Constituição de 1988 e, principalmente, após a LDB, foi bastante generosa nos estímulos à expansão do ensino superior privado-mercantil. Entretanto, em relação ao estágio que esta expansão alcançou com sua financeirização e oligopolização a legislação é quase completamente omissa.

A falta de regulamentação da financeirização do ensino superior, porém, não foi empecilho para que várias instituições entrassem no mercado financeiro, deixando uma boa parte das matrículas do ensino superior privado sob julgo desta mercantilização de novo tipo. Mas isso não causa estranheza, pois, para o mercado financeiro, o excesso de regulamentação é um entrave, por este motivo o neoliberalismo tende a desestimular este tipo de postura.

É por isso que uma análise mais apurada desta nova forma de expansão, na qual as IES são espaços para que o investimento financeiro possa ser realizado, permite concluir que, na verdade, todo o aparato legal necessário à existência deste processo existe há tempos, ainda que não seja nada específico para a educação superior. Ele existe pelo fato de que o tratamento da educação como mercadoria chegou a nível de que não se necessita mais dessa especificidade, mas apenas do tratamento dado a qualquer outro tipo de investimento.

Por isso, espera-se neste capítulo apresentar o formato que vem sendo utilizado pelas IES para garantirem sua entrada no mercado financeiro, demonstrando assim o porquê de ser

muito interessante para o empresariado a continuidade desta quase total ausência de regulamentação. Mas não apenas isso, este capítulo também tem intenção de demonstrar a veracidade da hipótese de que esta ausência de regulamentação foi uma política orientada para garantia dos interesses do mercado financeiro. Portanto, que a mercantilização de novo tipo não foi apenas uma evolução natural do mercado educacional e sim uma política de estado induzida pela desregulamentação.

Neste sentido será explanado que a evolução dos aparatos jurídico-normativos foi bastante incisiva no estímulo da expansão do privatismo nos primeiros anos de neoliberalismo, com a criação de leis, decretos e outros mecanismos legais, contudo, a partir de um período entre 2006 e 2007, continuou esse estímulo por meio de outro instrumento. Não mais a positivação de mecanismos garantidores de existência, financiamento e expansão de IES privado-mercantis, mas sim uma omissão que serviu de indutora à entrada destas empresas do ensino em nova forma de acumulação de capital.

Para tanto, é necessário apresentar como esta ânsia pela omissão legislativa foi orientada por organismos internacionais, mas principalmente, como se deu esta disputa pela liberdade do capital financeiro dentro dos espaços de construção da política educacional brasileira, principalmente com a posição de entidades defensoras do novo modelo de mercantilização e com a demonstração da prevalência destas posições no congresso nacional.

Portanto, para o entendimento da evolução da legalidade<sup>27</sup> relacionada à financeirização da educação, não se pode reduzir o estudo a legalidade positivada, pois neste caso a legalidade está sendo garantida justamente pela falta de positivação.

### **3.1 O Suporte Jurídico do Processo de Financeirização das IES Privado-Mercantis e a Necessária Manutenção da Desregulamentação.**

As empresas educacionais brasileiras de ensino superior, durante todo o período de governo Fernando Henrique e nos primeiros anos de Governo Lula, gozaram de benefícios ocasionados por uma gama de medidas legislativas que inovaram o ordenamento jurídico. Essas inovações foram parte de um receituário que afetou a educação superior como um todo na busca por aumentar a influência do mercado e assim garantir que ela pudesse cumprir um papel de subsidiar a produção com conhecimentos, tecnologia e mão de obra, bem como, de ser destino

---

<sup>27</sup> Legalidade aqui não em sentido de lei, mas em sentido amplo.

do excedente de capital. No caso do segmento privado sem dúvidas este último motivo era prevalente.

Com as facilidades trazidas por essa política de caráter neoliberal e pelo crescente fluxo de IED direcionado ao mercado de educação superior, o crescimento em quantidade de matrículas e instituições privadas aumentou drasticamente. Entretanto, o período de crescimento de caráter apenas numérico foi substituído por um novo momento de crescimento da financeirização e dos grandes conglomerados. Este período, que perdura até a atualidade, pôde ser constatado a partir de 2007 quando as primeiras IES privado-mercantis abriram seu capital à bolsa de valores (VALE; CARVALHO E CHAVES, 2014).

Esta inovação, porém, foi algo que apesar da importância para o mercado não obteve tratamento igual em relação a legislação. Todo o embasamento legal para o surgimento deste novo formato de exploração da “mercadoria educação” foi realizado a partir de mecanismos já existentes na legislação. Desta forma, a grande expansão posterior da financeirização, bem como sua crescente dominância no mercado educacional foi realizada em forma diferente do período anterior, em que houve bastante incentivo estatal por meio de mecanismos legais facilitadores do crescimento da iniciativa privada.

Todavia, não se pretende aqui afirmar que a falta de mecanismos legais diretamente relacionados a financeirização da educação é um comprovante, ou mesmo, indício da não intervenção estatal no mercado. Ao contrário, esta financeirização é uma consequência do regime de acumulação de predominância financeira, ou seja, trata-se de mais uma tentativa do capital aumentar sua valorização, desta vez no segmento da educação, visto que o Brasil por opção política orienta sua economia a cumprir este objetivo.

Assim sendo o surgimento desta nova forma de mercantilização precisou de um aparato já existente, portanto, sua consolidação precisava apenas do aprofundamento da políticas que já vinham sendo aplicadas até o ano de 2007. Neste sentido, a política de Estado relacionada à financeirização foi apenas alternativa a aplicada anteriormente e não algo inexistente. Ocorre é que o aparato legal necessário já existia quando a financeirização das IES se consolidou, assim o necessário era apenas que não se atrapalhasse o que estava sendo feito com regulamentações novas.

O formato legal que as IES privado-mercantis utilizaram para entrada no mercado financeiro é importante para o entendimento desta afirmação. De início é necessário lembrar que anteriormente à Constituição de 1988, legalmente, não era possível conseguir lucros (desconsiderando as fraudes) com uma IES particular, a legislação do período ditatorial que

previa a natureza jurídica delas era a Lei 5540/68 (BRASIL, 1968), que dispunha em seu art. 4º:

Art. 4º As universidades e os estabelecimentos de ensino superior isolados constituir-se-ão, quando oficiais, em autarquias de regime especial ou em fundações de direito público e, quando particulares, sob a forma de fundações ou associações.

Isto causava confusão mesmo após o novo regime Constitucional se iniciar, visto que a revogação de tal lei só ocorreu com a LDB (lei nº 9.394/96). Era assim pois, considerando que a possibilidade de lucratividade foi inserida na Constituição, o fato de que as instituições só poderiam assumir duas naturezas jurídicas, sendo estas duas de um tipo em que os fins lucrativos não eram permitidos, gerava certa inconstância. Portanto, a entrada no mercado financeiro, mesmo após 1988, não era inicialmente possível no Brasil para as IES particulares, já que para isto seria necessária a natureza jurídica de sociedade.

A legislação posterior foi importante para acabar com os constrangimentos do empresariado educacional, mas não somente isso, também foi crucial à própria evolução do capitalismo de predominância financeira, que sempre visa atingir novos mercados.

Isto foi feito nas legislações relacionadas à atual LDB, pós 1996, nos já mencionados, decretos 2.207/97 e 2.306/97 e principalmente no art. 9º da Lei 9.870/99<sup>28</sup>, que permitiram a possibilidade das IES particulares brasileiras assumirem a forma de Sociedades Comerciais, previstas no inciso II, do art. 16 do Código Civil de 1916 (BRASIL, 1916), que posteriormente, após a promulgação do novo código civil de 2002, passaram a ser as sociedades empresárias de acordo com o seu art. 982 (BRASIL, 2002).

Assim, os limites da mercantilização foram ultrapassados com toda a adaptação legal do estado brasileiro, que serviu de incentivo ao crescimento da iniciativa privada na educação superior. Estas mudanças eram necessárias para a evolução da exploração da educação como mercadoria, pois para além do crescimento numérico de instituições e matrículas ficou enraizada no ordenamento jurídico a concepção da educação como um bem de serviço, portanto, vendável. Tal concepção foi fundamental para o aparecimento da financeirização da educação superior porque a lucratividade fraudulenta das IES particulares, anteriores ao novo aparato legal, foi substituída por uma lucratividade incentivada pelo estado, por meio da legalização da existência de IES de ensino superior privado-mercantis.

---

<sup>28</sup> O objetivo principal desta lei era regulamentar mensalidades, porém, junto ao restante do conteúdo, teve inserido artigo dispendo sobre personalidade jurídica das IES.

Esta legalização tornou o lucro uma constante determinante no segmento, este lucro elevado atraiu o IED e conseqüentemente levou o mercado à forma predominante que o capital têm assumido na economia mundializada (CHESNAIS, 1996). O capital financeiro, proveniente principalmente de fundos de investimento, acabou induzindo as IES à entrada nas bolsas de valores para que a autovalorização pudesse crescer. Esta por sua vez é de tamanha enormidade que permite a estes capitais criar uma grande centralização por meio dos oligopólios criados com o excesso de fusões e aquisições no setor.

Isto tudo com embasamento no aparato jurídico normativo que rege as IES privadas, já que ao permitir a existência de mantenedoras de IES com natureza de sociedade empresária, garantiu-se que os estatutos sociais das mesmas pudessem ser alterados, ou criados, com a natureza de sociedade anônima, companhia ou sociedade por ações<sup>29</sup>, um tipo de sociedade empresarial previsto nos art. 1088 e 1089 do Código Civil de 2002, em que é possível haver abertura de capital.

Esta abertura de capitais por meio de sociedades anônimas mantenedoras de IES é um nível ainda mais extremo de mercantilização, induzido pelas necessidades da predominância financeira. Esta financeirização em si é um mecanismo utilizado pelo capital para o que Guttmann (2008) chama de “maximização de valor ao acionista”, sendo este o principal objetivo da companhia, portanto, uma lógica de priorização do lucro de curto prazo, sujeitando a empresa a uma enorme pressão mercadológica, sendo por isso mesmo que o planejamento de longo prazo sai de cena, tornando as fusões e aquisições a forma predileta de crescimento.

Para este tipo de lógica ser aplicada ao segmento educacional é preciso descaracterizar o funcionamento da instituição como local em que se garante a efetivação de um direito. É neste sentido que vai a legalidade da financeirização da educação, pois para sua existência é utilizada a mesma legislação que permite a abertura de capitais em empresas relacionadas à exploração de qualquer outra atividade econômica.

As leis em questão são as mencionadas pelo art. 1089 do Código Civil, “A sociedade anônima rege-se por lei especial, aplicando-se-lhe, nos casos omissos, as disposições deste Código” (BRASIL, 2002). Esta mencionada “lei especial” na verdade diz respeito a dois dispositivos, o de nº 6.385/76, que criou a comissão de valores mobiliários, e o nº 6.404/76 que dispõe sobre a organização das sociedades anônimas.

Nota-se que são leis datadas da década de 1970 os principais mecanismos legais de entrada das IES privado-mercantis na bolsa de valores, afinal, precisaram apenas seguir o

---

<sup>29</sup> A lei 6.404/76 menciona as três nomenclaturas, mas as trata como sinônimos.

modelo já delimitado para as sociedades empresárias em geral. Os passos são primeiramente a adequação estatutária para o formato de sociedade por ações, depois há necessidade de registro de acordo com o § 2º do art. 4º da lei nº 6.404/76 (BRASIL, 1976), que dispõe:

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, a companhia é aberta ou fechada conforme os valores mobiliários de sua emissão estejam ou não admitidos à negociação no mercado de valores mobiliários [...]

§ 2º Nenhuma distribuição pública de valores mobiliários será efetivada no mercado sem prévio registro na Comissão de Valores Mobiliários.

Este registro, todavia, exige da empresa certos requisitos definidos pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que de acordo com o art. 18 da lei nº 6.385/76 é quem tem competência para editar normas gerais sobre tais condições. Atualmente a instrução da CVM que orienta esse registro é a de nº 480<sup>30</sup> (CVM, 2009), neste sentido, ela é de suma importância, pois é o regulamento que as empresas educacionais com capital na bolsa precisam seguir para garantirem seu funcionamento.

Além disso, é importante destacar a análise realizada por Costa (2016) que demonstra como as três maiores mantenedoras de IES com capital aberto, a Anhanguera Educacional Participações S.A., a Estácio Participações S.A. e a Kroton Educacional S.A não somente seguem os requisitos de funcionamento impostos pela CVM, mas aderiram à forma de gestão de governança corporativa, realizando desde alterações estatutárias para criação de sociedade anônima, até a garantia no formato de diretoria e assembleia geral.

O formato de Governança Corporativa não diz respeito somente às formalidades da lei, em documento da própria CVM é possível depreender que se trata mais uma vez da maximização de lucros ao acionista, pois, são “[...] padrões de conduta superiores aos exigidos pela lei, ou pela regulamentação da própria CVM” (CVM, 2002, p.01). A adoção da governança corporativa é, portanto, a adesão ao funcionamento mercadológico de alto nível para agradar investidores.

Os respectivos estatutos dessas empresas logo em seu primeiro artigo evidenciam a prioridade ao mercado financeiro, a kroton e Anhanguera<sup>31</sup> no parágrafo 2º e Estácio no parágrafo único, com a seguinte afirmação:

As disposições do Regulamento do Novo Mercado prevalecerão sobre as disposições estatutárias, nas hipóteses de prejuízo aos direitos dos destinatários das ofertas públicas previstas neste Estatuto (ESTÁCIO

---

<sup>30</sup> A resolução 480 é de 2009, não era a mesma que estava vigente a época das primeiras inserções do ensino privado-mercantil nas bolsas de valores, entretanto, dada sua similaridade com o que era previsto antes não é prejudicial sua utilização.

<sup>31</sup> As duas empresas possuem atualmente mesmo estatuto social, pois foram fundidas. A mesma tentativa foi realizada para fusão entre Kroton e Estácio, mais foi embargada pelo CADE.

PARTICIPAÇÕES SA, 2017a, p.01; KROTON EDUCACIONAL SA, 2017a, p.01)

Para reafirmar, ainda é possível citar a mesma redação no artigo 45 de outra grande empresa do segmento, a Ser Educacional S.A (2017a).

O novo mercado é para o mercado financeiro, “[...] o segmento que permite melhor transparência e dispersão acionária, possibilidade de geração de maior valor para os acionistas, além de ampliar os direitos dos acionistas não controladores [...]” (COSTA, 2016, p. 211), o que permite a conclusão de que é ele quem realmente detém o controle sobre as empresas educacionais a partir do que determina seus próprios estatutos.

Assim, a utilização da regras do Novo Mercado e da CVM, bem como a adoção da governança corporativa são demonstrações de que a existência da financeirização em âmbito da Educação Superior é independente de um legislação para tal. Ao contrário, o tratamento mercantilizado da educação, ou seja, a deslegitimação da educação como direito em prol de sua venda e transformação em bem de serviço, faz com que a legislação brasileira relacionada ao mercado financeiro seja bastante efetiva como instrumento das IES privado-mercantis, conseqüentemente, um mecanismo legal específico para o segmento é não somente desnecessário, mas também indesejado, pois traria diferenciação para algo que tem funcionado muito bem.

Uma legislação reguladora da entrada de IES em bolsas de valores poderia ser um grande empecilho para manutenção da enorme lucratividade ocasionada pela financeirização da educação superior. Os interesses do mercado financeiro já vêm sendo atendidos com a lacuna legislativa, inclusive, de acordo com Carvalho (2013) esta nova forma de empresa educacional financeirizada consegue fazer com que haja a já mencionada maximização do valor acionário, o que cria prioridades sobre as estratégias de lucro curto-prazistas e conseqüentemente a priorização do crescimento por meio das fusões e aquisições, além de um descontrole sobre a origem do capital, que pode ser nacional ou estrangeiro, já que o capital de risco dos fundos de investimento, pulveriza a propriedade e permite a concentração de ações por especuladores e empresas estrangeiras.

Isto pode ser constatado, inclusive, nos estatutos sociais das empresas supramencionadas. Primeiramente na possibilidade que todas garantem de que possam haver filiais ou sedes no exterior, mas também no objeto social delas, onde, em todas, há dispositivo possibilitando aquisição de ações em outras instituições, que podem ser, inclusive, estrangeiras.

Nos estatutos da Anhanguera Educacional Participações S.A. (2017a) e da Kroton Educacional S.A na alínea k de seu art. 2º, no da Estácio Participações S.A. (2017a) em seu art.

3º, inciso III, e na Ser Educacional S.A (2017a) no inciso III do art. 2º há de forma bastante similar um objeto social, portanto um objetivo da empresa, em que se determina a necessidade de participação, como sócio ou acionista, em outras sociedades, simples ou empresárias, no Brasil ou no exterior. Isso, apesar de não indicar claramente que o capital aberto da própria empresa está sendo desnacionalizado, já demonstra o interesse na internacionalização, ademais, demonstra de forma incisiva o objetivo de interferir e até adquirir o capital de outras empresas, o que pode levar ao oligopólio.

Entretanto, ainda mais contundentes sobre a desnecessidade de uma regulamentação da financeirização da educação superior são as estatísticas relacionadas ao seu crescimento. Para além da enormidade do número de matrículas apresentadas no capítulo 1.3, é também preciso haver uma noção do quão importantes tem sido as aquisições, fusões e a lucratividade do setor.

Sguissardi (2014, p. 103) afirma que o segmento de IES com fins lucrativos é “[...] o setor de maior rentabilidade dentre os setores atuantes na BM & FBovespa”. Além disso se forem consideradas somente as fusões ocorridas no governo de Dilma Roussef, “foram realizadas o total de 69 fusões, sendo 21 delas no ano de 2011 e 16 em cada um dos anos consecutivos” (OLIVEIRA, 2015, p 80).

A atração pela abertura de capitais já se inicia pela enorme captação de investimentos que as empresas educacionais recebem ao realizarem tal ação. Utilizando o caso de três das já mencionadas grandes mantenedoras, esta atração fica mais visível. A Anhanguera Educacional Participações S.A. somente em seus primeiros seis meses conseguiu 512 milhões reais, a Kroton Educacional S.A, por sua vez 479 milhões, e a Estácio Participações S.A. garantiu investimentos de 447 milhões de reais. Tudo isto apenas no ano de 2007 (ERTHAL; PEROZIM, 2007), mas é em outro aspecto que está a maior evidência da influência do capital financeiro na situação das IES privado mercantis as fusões e aquisições.

Este tipo de transação no segmento educacional tem sido algo com valores em geral exorbitantes, esta característica é um fator fundamental para a constatação da importância a qual o formato da financeirização vem obtendo no período após 2007. Isto se conclui porque as fusões e aquisições são um dos principais efeitos colaterais da predominância do capital financeiro, afinal sua voracidade necessita de expansão ininterrupta e sendo as empresas educacionais com capital aberto as que possuem melhores condições de disputa no mercado, justamente por já possuírem uma quantidade de capital expressivamente maior do que as IES privadas mais tradicionais, acabam por “fagocitar” estas empresas menores, ou mesmo

simplesmente são fundidas duas gigantes para que este capital seja ainda mais centralizado e, conseqüentemente, mais lucrativo.

Os números relacionados falam por si, a primeira destas grandes movimentações iniciada logo após a abertura de capital da Anhanguera Educacional Participações S.A. se deu com a aquisição por esta do UNIBERO (Centro Universitário Ibero-Americano) pelo valor de 16 milhões de reais. Mas este valor, ainda que pareça altíssimo de início, não chega próximo dos 5 bilhões que somaram o total das transações conhecidas relacionadas à fusões e aquisições de IES privadas durante o período entre 2007 e 2011. Destaque-se que essa quantia toda nem pode ser considerada o total absoluto, pois nem todas as transações tiveram seus valores divulgados (CM CONSULTORIA, 2015).

E estes números expressivos não deram sinal de arrefecimento mesmo após a mudança para o governo de Dilma Rousseff, ainda que hajam oscilações em cada ano, pois se em 2011 a movimentação financeira foi no valor de 2.177,1 milhões (ou dois bilhões cento e setenta e sete milhões e cem mil reais) e a quantidade foi de 23 transações, os números dos anos posteriores foram ainda bem expressivos, 881,7 milhões em uma quantidade de 13 transações em 2012, 3,640,1 milhões em 15 transações em 2013, 2064,3 milhões em 17 transações em 2014 e 10 milhões de 6 transações em 2015<sup>32</sup> (CM CONSULTORIA, 2015).

Os valores, portanto, mantiveram uma constância exacerbada em relação à quantidade de transações demonstrando o grande interesse financeiro nessas movimentações. Inclusive os dados divulgados pela CM Consultoria (2015) demonstram que o valor investido em relação a quantidade de alunos envolvidos em média tem crescido. O investimento feito por aluno no ano de 2007 foi em média de R\$ 5.252 reais, já em 2013 foi de 20.077,7 e em 2014 de 10.037 reais, demonstrando assim que o interesse mercadológico vai muito além do quantitativo da lucratividade baseada na economia real, a qual é vinculada à relação de cliente que os alunos possuem com instituição, na verdade, é nas possibilidades relacionadas aos ativos financeiros que se encontram o vértice da lógica para que esse investimento seja tão grande.

Afinal, este derrame de capitais não é à toa se forem considerados os retornos que estes investimentos garantem. A lucratividade do segmento é algo tão significativo, que se tornam facilmente perceptíveis os motivos pelos quais o formato da financeirização não almeja grandes alterações. Como exemplo é possível a utilização das empresas já mencionadas anteriormente, no caso da Kroton, somente nos primeiros nove meses de 2017 a empresa conseguiu um lucro

---

<sup>32</sup> Destaque-se que este estudo apresentado como fonte primária foi finalizado antes do término de 2015, sendo por este motivo que os dados deste ano não são conclusivos, já que nem mesmo contém os valores de algumas das 6 transações ocorridas.

líquido de 1.743,8 milhões de reais (KROTON EDUCACIONAL SA, 2017b), a Estácio, no mesmo período, obteve o valor de 437,4 milhões (ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES SA, 2017b), já a Ser Educacional garantiu 193.153 milhões (SER EDUCACIONAL AS, 2017b).

Com esta quantidade de dinheiro envolvido, não parece ser muito plausível que haja algum tipo de óbice real à financeirização que hoje existe. Diferente disso, o sucesso do modelo vem sendo exatamente o que o capital financeiro necessita para manter sua sanha pela acumulação desenfreada. Assim uma regulamentação é indesejada, pois serviria aos propósitos limitadores avessos ao neoliberalismo.

Há, portanto, uma situação em que se iniciou um novo ciclo para mercantilização da educação superior, pois a lucratividade e a expansão que se deram após o ano de 2007 passaram a ser de um novo formato. Entretanto, este novo formato não está inserido em nenhuma legislação relacionada à educação, isto porque o que veio após teve o condão de ajudar a financeirização e não atrapalhá-la. O início deste novo momento tem certa similaridade com uma terceira etapa no processo de adaptação estrutural da sociedade brasileira e conseqüentemente de alterações na institucionalidade relacionada a educação superior, isto de acordo com a divisão proposta inicialmente por Silva Junior e Schugurensky (2014) ao tratar das transformações institucionais de universidades estatais, mas aprofundada em Mancebo, Silva Junior e Schugurensky (2016) inclusive com uma quarta etapa.

Para os autores, a primeira etapa seriam as primeiras tentativas de adaptação às necessidades do capitalismo de predominância financeira, que tem como ponto culminante o Plano diretor de Reformas do Estado, a segunda seria o momento do governo FHC e começo de governo Lula, quando as legislações operaram fortes estímulos a um tipo de educação mais rápida e voltada a resultados, portanto, dando um sentido mercadológico. A terceira etapa tem como característica as alterações institucionais com vasta regulação voltada a uma expansão da educação superior pública, mas sob uma influência cada vez mais forte do privatismo, além disso, e mais importante nesta análise sobre a financeirização, foi o acréscimo da utilização do fundo público para a garantia da expansão do segmento de IES privado-mercantis.

Esta última característica é algo que continuará na quarta etapa (que segue até hoje) e que é determinante para o crescimento da financeirização. Trata-se de uma política de indução estatal que se expressa por meio do PROUNI e do FIES.

A importância destes dois programas governamentais é tamanha que seus números são astronômicos. O PROUNI de acordo com o portal que dispõe sobre suas informações já atendeu mais de 2 milhões de estudantes no Brasil, com bolsas parciais e integrais, sendo 70% deste último tipo, em todas as regiões do País (BRASIL, 2018a).

Por sua vez o FIES desde sua criação em 1999 já atendeu mais de 2,9 milhões de estudantes (BRASIL, 2018b), porém, é importante o destaque que os anos pós início da financeirização foram os mais produtivos para esse formato de financiamento. Até o ano de 2010 existiam apenas em torno de 76 mil contratos de financiamento estudantil, no entanto, este número em 2015 chegou a 2.18 milhões.

Sendo assim, é possível dizer que houve indução ao crescimento do Ensino Privado-mercantil, por meio do FIES e do PROUNI. Os números espantosos supramencionados são demonstração do quão bem sucedidas tem sido tais políticas. Por isso é que o fato de a financeirização ser algo marginal na legislação brasileira acaba sendo um ótimo benefício ao capital financeiro. Isto permite que políticas indiretas, como estes dois programas, que utilizam-se do fundo público, possam ser usadas como estimulantes sem qualquer empecilho, o que faz qualquer tipo de regulamentação sobre a financeirização ser algo rechaçado.

Este rechaço, contudo, se manifesta de forma efetiva em uma política também indutora, mas neste caso em sentido contrário, uma não regulamentação, buscando sempre a manutenção dessa liberdade atual. A necessidade de manutenção do Status quo do segmento de educação superior é parte das principais reivindicações do empresariado. Estes interesses do capital financeiro, porém, reverberam no Brasil como algo importado. Há, portanto, uma indução à um formato copiado e sustentado, inclusive, por orientações internacionais como será apresentado no próximo segmento.

### **3.2 Orientações Internacionais de Uma Política Educacional Importada**

Adesão do Estado Brasileiro a uma posição de plataforma de valorização financeira no capitalismo mundializado foi fator determinante para o que veio a ser a política educacional assumida no país desde a década de 1990. O crescimento do privatismo e a financeirização posterior da educação superior, porém, não foram simplesmente consequências naturais e automáticas do processo de mundialização do capital.

Na verdade o que vem acontecendo é parte de um processo gradativo, mas planejado, que por causa da dinâmica da luta de classes existente no Brasil não pôde ser realizada sem grande esforço político. Não à toa que a atual LDB é cheia de contradições, que a Reforma Universitária apresentada no governo Lula não foi aprovada pelo congresso, ou mesmo que as universidades públicas ainda sejam as principais referências da educação superior no país. Há uma resistência a este processo em curso, que tem caráter de pressão política internacional.

A adaptação jurídico-política que o país sofreu e ainda vem sofrendo é de grande similaridade ao que dispõe organismos multilaterais de caráter internacional. É importante a análise dessas similaridades justamente porque a indução internacional na política aplicada no Brasil não é imediatamente constatada pela formalidade relacionada a tratados que o país assinou e aderiu. Oficialmente o Estado Brasileiro nunca assumiu a posição de tratamento da educação como um bem vendável em detrimento da educação como um direito.

Mas a realidade não sustenta o discurso oficial, a mercantilização tem sido uma realidade no país e é possível garantir que isto não foi algo surgido espontaneamente. Silva Junior (2017) em análise aprofundada sobre o modelo cultural das universidades estatais brasileiras afirma, inclusive, que “O que hoje no Brasil é tendência, nos Estados Unidos, já é realizado e institucionalizado [...]” (SILVA JUNIOR, 2017, p. 26), algo que, apesar de não tratar diretamente sobre o ensino privado-mercantil, já demonstra como a política educacional para o nível superior brasileira é importada, mesmo porque o modelo adotado nas universidades estatais e a expansão do capital financeiro nas instituições privadas são parte de um mesmo processo, derivado do regime de acumulação com predominância financeira..

A marginalidade da financeirização da educação superior no Brasil em relação a legislação é algo muito próximo ao estilo de expansão orientado pelos organismos multilaterais internacionais. Portanto, o estímulo da financeirização e a inexistência de regulamentação foram politicamente orientados, ainda que isto não esteja disposto em dispositivos legais.

Primeiramente, é crucial entender que o movimento de transformação da educação de direito em bem vendável não é uma exclusividade brasileira. Principalmente nos países asiáticos e nos de origem anglo-saxônica, o interesse do capital já vem sendo perpetrado na educação por muito tempo. Nos Estados Unidos, onde a educação mercantilizada é mais proeminente, o modelo do nível superior privado é bastante difundido, sendo os tipos de instituições divididos em três: universidades corporativas, universidades a distância, e as universidades lucrativas (CARVALHO, 2013). Esta divisão é importante, pois guardadas as devidas proporções, há grande similaridade com a forma de mercantilização existente no Brasil na atualidade.

O tipo corporativo existe no Brasil, mas é de difícil mensuração, visto que não é reconhecido pelo Ministério da Educação (MEC). Aqui o papel de produção científica ainda é majoritariamente realizado nas estatais, porém, o modelo a distância vem crescendo significativamente nos últimos anos, principalmente conjugado com o tipo lucrativo, visto que são um ótimo mecanismo para diminuição de gastos. As universidades lucrativas americanas são a inspiração para as IES privado mercantis existentes no Brasil, a diferença é que naquele

país, a inserção das instituições nas bolsas de valores se deu já na década de 1990, por meio de uma gigante educacional chamada Devry<sup>33</sup>.

Mas apesar do atraso, as IES privado-mercantis no Brasil geralmente têm seguido à risca a tendência internacional, bem como suas estratégias, que perpassam por: profissionalização da gestão, sendo a já mencionada governança corporativa um dos principais mecanismos para garantia de um funcionamento voltado ao lucro; pela transformação das instituições em “holdings”, que são grandes mantenedoras proprietárias do capital de diversas instituições menores, ou mesmo resultado de fusões e, por isso, formadoras dos oligopólios; pela venda parcial ao capital estrangeiro, caracterizando o IED, bem aos moldes do que o regime de acumulação de predominância financeira necessita, sendo este o precursor da estratégia mais atual; por fim, abertura de capital das empresas educacionais às bolsas de valores, efetivando a financeirização da educação superior privado-mercantil (CARVALHO, 2013).

Não se deve perder de vista que todas estas estratégias fazem parte de um mesmo processo, subordinado ao neoliberalismo e ao capital financeiro. Processo este que visa a alteração da estrutura educacional como um todo, fazendo com que a educação superior cumpra o papel necessário dentro da mundialização do capital, de ser, ao mesmo tempo, formadora de mão de obras e tecnologias voltadas a suprir e ajudar o mercado, mas também ela própria um bem vendável, que sirva de campo aberto para a entrada do capital excedente e para a autovalorização de sua faceta financeira.

Este modelo chamado por Silva Junior (2017) de “New American University” tem sido transferido à realidade brasileira, mas com as devidas adequações que o fizeram chamar de “New Brazilian University”<sup>34</sup>, já que o ocorrido no Brasil é uma emulação ao formato norte americano. Esta “inovação” emulada difere em alguns aspectos do original, ainda que em essência sejam provenientes da mesma justificativa.

Saber dessa característica é importante, caso contrário, não seria possível compreender deviações existentes, como o fato da universidade estatal ainda assumir o papel importante no contexto brasileiro, servindo ela como espaço tomado pelo mercado para garantir inovação e tecnologia. Ou mesmo casos de empresas educacionais que ainda não assumiram todas as estratégias de mercado supramencionadas, tipo é o caso da Devry, que já tem realizado IED em IES brasileiras, um exemplo é a FACI (localizada em Belém), porém, as instituições de sua propriedade no Brasil ainda não abriram capital às bolsas de valores, o que poderia levar a uma

---

<sup>33</sup> Esta gigante já tem suas ramificações brasileiras, no estado do Pará, por exemplo, é representada pela Faci Devry.

<sup>34</sup> As duas expressões significam respectivamente, nova universidade americana e nova universidade brasileira.

análise somente aparente de que a empresa não sofreu as consequências da predominância financeira, o que se torna incoerente ao se lembrar que esta mesma foi a primeira a iniciar a financeirização da educação nos Estados Unidos.

Portanto, a coincidência não diz respeito às similaridades e tendências ora expostas, nem mesmo as eventuais diferenças do processo brasileiro são algo avesso aos interesses do capital financeiro. Na verdade houve uma pressão para que o modelo semelhante às tendências internacionais fosse adotado, com algumas mudanças onde quer que o processo esteja sofrendo excessiva resistência ou mesmo onde a satisfação do empresariado se dê com outros meios. Os principais mecanismos pra isso foram os organismos multilaterais a exemplo do Banco Mundial e da Organização Mundial do Comercio (OMC).

Entre estes é necessário citar com certa ênfase o papel da OMC, pois em 1995 por meio do GATS (General Agreement on Trade in Services ou Acordo geral sobre Comércio de Serviços) incluiu a educação no rol de serviços comercializáveis. O Brasil, mesmo sendo signatário do acordo, historicamente se posicionou contrário à mercantilização internacional da educação nos debates da OMC, ONU e outros organismo, mas uma análise apurada do tratamento em concreto da educação do país acaba por fazer o discurso ser desqualificado.

Oliveira (2017) explica que a adesão pelo Brasil da definição incluída no GATS seria apenas um acelerador para um processo em curso. A mercantilização da educação é diretamente conectada à sua internacionalização, visto que o crescimento das empresas educacionais está intimamente ligado ao IED. Por obvio, entretanto, que não se pode descartar a piora da situação, pois o governo de Michel Temer já anunciou as negociações para entrada em outro acordo que aprofunda ainda mais o processo, o TISA (Trade in Services Agreement ou Acordo no Comércio de Serviços) (OTTA, 2016).

Este novo acordo será, na prática, uma atualização do GATS, ele vem sendo discutido desde 2012 por mais de 50 países liderados pelos países mais ricos. Na área de educação já há até a portaria nº 983/2016 do governo Temer, que criou um grupo de trabalho na busca de subsidiar as informações necessárias comércio internacional do “serviço” educação<sup>35</sup>, e assim, ajudar a entrada do país no TISA, desvelando, deste jeito, que a pressão internacional vem surtindo efeito.

---

<sup>35</sup> O art. 1º da referida portaria dispõe o seguinte: Art. 1º - Fica instituído Grupo de Trabalho - GT com a finalidade de realizar levantamento de legislação que estabeleça condições diferentes entre o prestador de serviço nacional e estrangeiro para efeitos de negociações internacionais em matéria de comércio de serviços.

Ressalte-se que um dos principais efeitos deste acordo seria o fato de que os aderentes não poderiam desistir dos compromissos assumidos de liberar o comércio dos serviços, e portanto, sendo um dos principais objetivos do TISA ultrapassar os empecilhos à segmentos que o GATS falhava justamente pela resistência dos países emergentes (MOTA JÚNIOR, 2016), parece ser bem plausível crer que a entrada neste novo acordo colocaria fim, de uma vez por todas, à contradição existente na política internacional relacionada à mercantilização da educação no Brasil.

Entretanto, ainda que o TISA não seja assinado, é necessário perceber que a via brasileira em prol da compra e venda internacional do serviço educacional, aos moldes do que preconiza o GATS, não se diferencia tanto quanto a política midiática de governos como de Lula e Dilma buscava aparentar. Afinal, as 4 formas de serviço que podem ser comercializáveis no âmbito do GATS (SILVA JÚNIOR, 2017), são plenamente aplicadas no Brasil, o ensino à distância, o intercâmbio pago de estudantes, a presença de empresas estrangeiras no serviço educacional, e consultorias acadêmicas via mobilidade de professores e pesquisadores, estão todas inclusas em diversas políticas educacionais há anos, como os incentivos fiscais e políticos ao EAD, ao IED, e às facilidades de fusões e aquisições, como em mecanismos legais tipo o decreto nº 7.642/2011 que instituiu o programa Ciências sem fronteiras, ou mesmo em leis tipo nº 10.973/04 (Lei de Inovação Tecnológica), e a Lei 11.079 (parceria público-privadas) e, finalmente, a mais recente lei nº 13.243/2016 (Novo Marco de Ciência e Tecnologia).

Toda esta indução, além de orientada pelos acordos da OMC, também o foi pelos documentos provenientes do Banco Mundial. Desde 1986, por meio do documento *Financing Education in Developing Countries*<sup>36</sup> (WORLD BANK, 1986), o organismo multilateral já passou a defender que a educação poderia ser um investimento socialmente lucrativo, ou seja, algo que garante retornos tanto do ponto de vista social quanto privado e por isso propôs políticas bem parecidas com as que vieram ocorrer no Brasil, à exemplo do investimento prioritário na Educação básica e o estímulo do investimento privado na educação superior.

A defesa de cobrança de mensalidades no nível superior de ensino também é uma orientação do documento, que apresenta a necessidade de serem garantidos empréstimos aos mais pobres. O atual FIES brasileiro é uma política muito próxima desta posição.

O Banco continuou a busca da influência na educação de países periféricos no documento *Higher Education: The Lessons of experience*<sup>37</sup> (WORLD BANK, 1994). Neste documento, focado mais na políticas para a educação superior, toda a defesa realizada

---

<sup>36</sup> Financiando a Educação em Países em Desenvolvimento

<sup>37</sup> Educação Superior: As Lições da Experiência.

anteriormente em prol dos investimentos privados foi reafirmada e ampliada, com uma crítica contundente ao modelo de universidade humboldtiano, aquele pelo qual deve haver um equilíbrio na educação superior com um tripé entre ensino, pesquisa e extensão. Neste sentido apresenta a solução de criação de instituições que sejam apenas de ensino, bem aos moldes do que são nossas faculdades e centros universitários criados pelo decreto 2.207/97<sup>38</sup>.

As orientações foram além e em documento com recomendações diretas ao Brasil em 2002, chamado *Higher Education in Brazil*<sup>39</sup> (WORLD BANK, 2002), o Banco Mundial delimitou propostas para a educação superior tratando-a, inclusive, com nova nomenclatura mais adequada a este modelo voltado ao mercado, “tertiary education”(educação terciária). Nas concepções de educação terciária estão várias propostas incluídas principalmente na seção três do documento, as quais, e sua quase totalidade foram aplicadas posteriormente pelos governos Lula e Dilma Rousseff.

Entre as medidas recomendadas estão: a melhora no acesso ao nível de ensino, com aumento de vagas criadas pela diversificação institucional por meio centros e faculdades; assistência aos estudantes pobres para que consigam pagar suas faculdades, principalmente com empréstimos; melhora na qualidade e eficiência<sup>40</sup>, por meio da flexibilização curricular, avaliação periódica padronizada; reforma universitária que garanta maior possibilidade das instituições se afastarem da gestão pública direta da educação terciária, permitindo inclusive o investimento público no segmento privado.

Logo, não é possível desconsiderar que a política educacional voltada à educação superior no Brasil em nenhum momento partiu de pressupostos ingênuos ou espontâneos, foi muito bem orientada desde a década de 1990 para atender aos pressupostos neoliberais. O excedente de capital que necessitava de espaço para continuar sua expansão encontrou na venda do direito à educação uma via bastante propícia para isso e utilizou de seus órgãos internacionais para realizar a devida pressão política e econômica em prol deste objetivo.

A adesão do Brasil se deu de forma gradativa, e na verdade, ainda não terminada em consequência das resistências, contudo, a pressão tem surtido um efeito avassalador. Desta forma há de se dizer que todo o processo de priorização do segmento privado-mercantil foi uma política orquestrada para o atendimento das demandas do mercado financeiro, as quais, no

---

<sup>38</sup> Decreto já mencionado anteriormente, que criou a diversificação institucional das IES, além de ter consolidado a possibilidade de lucratividade.

<sup>39</sup> Educação Superior no Brasil

<sup>40</sup> Qualidade e Eficiência para o Banco Mundial tem o sentido de adequação ao mercado e não o sentido adotado pelas entidades de defesa da educação pública e gratuita.

momento atual, se encontram na fase mais avançada, a de necessidade de financeirização, ou seja, a necessidade de criar lastro ao capital fictício.

É por isso que agora a maximização dos lucros da IES privado-mercantis são a principal reivindicação dos agentes do capital, que a realizam concretamente pela indução a desregulamentação e liberalização dos investimentos financeiros, bem como, pelas facilidades na utilização do fundo público. A financeirização da educação superior precisou de um longo preparativo, orientado pelo capital financeiro e seus organismos, para ocorrer. Esta política foi realizada e continua em voga ainda hoje, como será visto em seguida.

### **3.3 Uma Política de Indução à Manutenção da Desregulamentação**

O fato da financeirização da educação superior nas IES privado-mercantis ter se iniciado sem qualquer tipo de regulamentação foi uma conveniência muito importante ao crescimento dessa mercantilização de novo tipo. Entretanto, esta foi uma conveniência politicamente preparada, que seguiu orientações internacionais, por isso é importante destacar o papel ativo que alguns atores sociais exerceram para manutenção desta liberalidade, pois assim pode-se demonstrar que não houve um simples processo natural de utilização dos mecanismos legais já existentes pelo empresariado, e sim uma orientada política para garantir que assim o fosse.

Existe uma relação altamente promíscua entre o público e privado no Brasil, pela qual os interesses do capital financeiro têm prevalecido. As necessidades neoliberais não estão sendo garantidas apenas por orientações abstratas de organismos internacionais ou pelo aparelho ideológico criado para sustentar o regime de acumulação com predominância financeira. Não, há atuação e relacionamento permanente de agentes públicos na defesa, planejamento e concretização dos interesses privados.

Houve e há no Brasil, portanto, uma política voltada à manutenção do formato com que vem se dando a financeirização, o que significa a continuidade da inexistência de legislação relacionada a: investimentos estrangeiros em educação superior; à mitigação de sua venda, bem como; alterações estatutárias em IES que permitam a fácil oligopolização e entrada no mercado financeiro. Mas além disso, há outro aspecto importante. Embora haja essa indução à desregulamentação de forma bastante incisiva, conjuntamente a esta política, também existe um grande investimento na criação de novos mecanismo legais facilitadores do lucro de curto prazo e da utilização do fundo público para crescimento destas IES, à exemplo dos já citados FIES e PROUNI.

O processo de mercantilização que desemboca na financeirização é uma política anterior à ela. E na verdade a financeirização é relacionada muito mais às facilidades ocasionadas pela liberdade de mercado conquistadas pelo empresariado educacional, além dos constructos legais voltados à usurpação do fundo público, surgidos no decorrer do período após o ingresso do neoliberalismo no Brasil.

É neste sentido que agiram e agem os principais agentes defensores da mercantilização e conseqüentemente da financeirização da educação superior. Entre estes os destaques estão com uma Bancada de Deputados Federais que age por meio de várias medidas em prol desses interesses, além de entidades representantes do ensino particular, com a principal delas sendo o Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior, que se auto intitula simplesmente FÓRUM. É a análise da atuação política direta destes agentes que permite a demonstração de como os interesses do mercado financeiro vêm sendo defendidos em relação à educação superior e por isso mesmo tem sido, em grande parte, atendidos pelo Estado Brasileiro.

O que o FÓRUM almeja, e que tem sido posição bastante efetiva dentro do congresso nacional, é que haja um duplo movimento, onde a manutenção da desregulamentação seria uma das prioridades, ao mesmo tempo em que, de outro lado, exige uma maior intervenção estatal, inclusive legal, na busca de sustentar materialmente as IES privado mercantis.

A efetividade dessa política não se deve ao simples poder das ideias carregadas pelo privatismo, para Mancebo, Vale e Martins (2015) há um grande *Lobby* poderoso e organizado, que consegue assentos no CNE e maioria no congresso nacional por consequência de um sistema político em que é prevalente controle do financiamento de campanhas eleitorais.

O decreto nº 4914/03 (BRASIL, 2003b) pode ser citado como um primeiro exemplo de todo este poder conquistado pelo empresariado da educação superior. O referido dispositivo tratava sobre a proibição de criação de novos centros universitários, à exceção dos já em processo de tramitação no MEC, porém, pouco anos depois foi revogado pelo decreto 5.786/2006<sup>41</sup> (BRASIL, 2006). Ressalte-se que esta alteração teve grande importância, pois os centros universitários e as faculdades são o exemplo de funcionamento necessário à garantia de IES superavitárias, visto que não gastam excessivamente com o tripé ensino, pesquisa e extensão e são assim importantes ao lucro.

Contudo, o aspecto mais recente e interessante no que diz respeito às facilidades que o empresariado educacional possui perante o poder público pode ser constatado a partir da atuação do CADE (Conselho Administrativo de defesa da Economia). Considerando a

---

<sup>41</sup> Disponha em geral sobre a organização administrativa dos centros universitários

importância que as fusões e aquisições têm para a formação dos oligopólios e, conseqüente, garantia da acumulação de capital, há que se dizer o quanto que a permissividade do CADE foi crucial ao crescimento da financeirização, principalmente após o ano de 2011, visto ser este o ano que foi aprovada a nova lei da concorrência brasileira, a lei 12.529/11, que em seus art. 4º e 9º (BRASIL, 2011), deu ao CADE a incumbência de analisar e evitar os casos de tentativa de controle e abuso no mercado entre outras violações à ordem econômica.

Um belo exemplo disso foi atuação do CADE relacionada ao ato de concentração das empresas Anhanguera Educacional Participações S.A e Kroton Educacional S.A. Esta fusão de acordo com o processo de concentração (CADE, 2012) ficaria responsável por cerca de 730.000 matrículas pelos dados de 2012, quando o total de matrículas no ensino superior privado brasileiro nesta mesma época foi de 5.140.312 (BRASIL, 2013) ou seja, algo próximo dos 15% do total do mercado. A fusão, após sua aprovação, também criou a 17ª maior empresa da Bovespa, com um capital de 24,48 bilhões de reais (GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A, 2014).

Ainda assim um dos argumentos utilizados pelas duas empresas em seu pedido ao CADE foi que “Não se espera que a presente operação possa modificar de forma substantiva o atual padrão de concorrência do setor de ensino superior privado no Brasil” (CADE, 2012, p 5). Quase 15% do mercado, porém, não pode ser considerado algo desprezível, nem mesmo os números totais dos valores da empresa resultante da fusão, o que torna esta justificativa um tanto estapafúrdia. Contudo, a operação foi aceita e aprovada pelo órgão.

Por óbvio que apenas uma operação não pode ser a comprovação absoluta de que o CADE age em prol do capital, mas há indícios de que ele tem sido, no mínimo, permissivo demais. Entre 2012 e 2017, de cerca de 2600 análises de negócios relacionados à fusões e aquisições, somente 8 foram reprovados, sendo que entre os aprovados esteve a AMBEV, que após criada abocanhou 70% do mercado de bebidas alcoólicas sem grande resistência do Conselho. Na educação, o CADE também foi condescendente, até que acabou sendo um pouco mais rígido em 2017, impedindo a fusão da Estácio Participações S.A. e Kroton Educacional S.A, entretanto, uma temporização é necessária, pois, este julgamento foi o primeiro realizado pelo conselho logo após um período de grande turbulência política, no qual o órgão foi mencionado nas chamadas “delações premiadas” do empresário Joesley Batista. (TOLEDO, 2017).

Vale lembrar que o CADE faz parte de um sistema criado no art. 1º da lei 12.529/11 (BRASIL, 2011):

Art. 1º. Esta Lei estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico.

Neste sentido, avaliando as grandezas de valores que vem sendo julgados pelo órgão e pela formação destes grandes oligopólios, sem que lhes seja oferecida resistência, tanto na educação superior, como em outras áreas, é possível dizer que ao menos os princípios constitucionais da livre concorrência, função social da propriedade e defesa do consumidor frente ao abuso econômico vêm sendo tratados com importância amenizada, ao arripio do artigo 1º da lei constituidora do CADE.

Todavia, ainda que o conselho não tivesse cumprido este importante papel, a oligopolização e a financeirização teriam se expandido, pois a pressão política e econômica do capital financeiro é direcionada à diversos rumos. Mesmo porque este órgão passa a ter uma importância maior somente a partir de 2012, mas o processo de financeirização e suas relações espúrias são mais antigos, mais até do que ano de 2007, quando a primeira grande empresa educacional entrou na bolsa, afinal, a preparação para estes estágio da acumulação de capital vem sendo induzida desde os primórdios do neoliberalismo no Brasil.

A relação de proximidade promíscua entre o público e o privado pode ser ainda melhor visualizada com análise de como os interesses do mercado têm defensores bastante ferrenhos no Congresso Nacional. Se houve toda uma legislação estimulante ao crescimento das IES privado-mercantis desde o governo FHC e continuando pelo governo Lula, as faltas e lacunas de legislação já são melhor percebidas com as atividades do Poder Legislativo. Isto porque neste caso existem pequenas interferências, travadas pela maioria dos parlamentares, mas que, por isso mesmo, servem de base para se atentar como existe uma ação em curso pela desregulamentação, diferente do poder executivo, que simplesmente ignora a necessidade de regulamentar o que não interessa.

A liberalização do IED, as possibilidades de criação novas IES, a diminuição de poderes do MEC, as facilidades para implementação de PROUNI e FIES, entre outras ações ótimas ao mercado de instituições privado-mercantis, vêm sendo garantidas sistematicamente pela simples desídia, ou melhor, pela procrastinação intencional inserida no parlamento contra qualquer iniciativa contrária a tais interesses. Ou, em outros casos, pela ação mais propositiva, à exemplo das emendas realizadas no projeto de reforma universitária apresentado pelo governo Lula.

Iniciando pelo IED é preciso destacar que há tentativas de limitar sua inserção no mercado educacional brasileiro desde 2003, mas o exercício do *Lobby* privatista tem sido muito eficaz. Talvez o exemplo mais evidente da pressão pela desregulamentação da inserção do capital internacional no Brasil seja o caso do projeto de lei nº 2.138/2003 apresentado pelo Deputado Federal Ivan Valente. Este projeto dispõe sobre proibição de capital estrangeiro nas instituições educacionais brasileiras de caráter privado-mercantil, portanto, era uma tentativa direta de impedir que houvesse uma desnacionalização da educação superior.

Já naquela época era demonstrada pelo deputado a preocupação com esta nova tendência da mercantilização da educação, que após consolidada acabou por ser o germe da financeirização. Entretanto, até o ano de 2018 o projeto de lei nunca alcançou a pauta do plenário da câmara, tendo a última movimentação do processo na Câmara dos Deputados sido realizada em 29/06/2017.

Destaque-se que apesar do projeto ter sido apresentado em 2003 e a maior parte dos estudos relacionados à financeirização da educação apresentarem o ano de 2007 como marco inicial da aplicação deste formato de expansão à configuração do mercado educacional brasileiro, há que se afirmar não existir nenhuma contradição temporal na situação, pois o IED é, tanto preparativo estimulante à financeirização, quanto parte integrante de sua forma de acumulação já consolidada. É assim pois trata-se de um investimento que cria grande acumulação e justamente por isso precisa ir ao mercado financeiro para continuar sua valorização.

Por este motivo é que não se desvincula o IED do que veio a ser a posterior financeirização, deste jeito, a tentativa de regulamentar uma proibição da entrada do capital estrangeiro nas instituições que visam a lucratividade no Brasil é uma medida, que consequentemente, tem intenção de estorvar os desígnios do mercado financeiro na educação superior.

Isto fica explícito já na justificativa do projeto, quando o deputado proponente explica a preocupação que o levou à apresentação. Diz ele que a necessidade de aprovação da lei é proveniente da própria manifestação de interesse de instituições financeiras na atividade lucrativa da educação brasileira, à exemplo do Banco JP Morgan. Cita ainda, o interesse na enorme lucratividade do setor, bem como os perigos do tratamento mercantilizado orientado por organismos internacionais como a OMC (BRASIL, 2003). Portanto, é passível de ser considerado, ainda que o ano 2007 seja o de efetivo início da financeirização da educação superior, visto ser este o ano em que as primeiras IES privado-mercantis abriram seu capital,

que os mecanismos de preparação deste modelo vêm sendo realizados com bastante antecedência, assim como, vêm sendo combatidos com antecedência.

Todavia, neste conflito tem sido vitorioso o interesse pela manutenção da desregulamentação atual. A análise da tramitação do projeto de Ivan valente é demonstrativa de que nem mesmo à voto de plenário uma limitação desta magnitude é permitida no Congresso Nacional. A proposição foi realizada em 02/10/2003 e passou alguns anos em análise pela Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados até ser arquivado nos termos do artigo 105 do regimento interno<sup>42</sup> da Câmara em 31/01/2007 (BRASIL, 2017) sem nem mesmo ter sido votado nesta comissão. No entanto, o relator da matéria já havia apresentado parecer pela rejeição do projeto.

O autor conseguiu realizar seu desarquivamento por meio de mecanismo regimental em 06/03/2017, mas após mais anos na Comissão de Educação e cultura foi novamente arquivado, desta vez sem parecer. Ressalte-se que nesta situação houve um extravio do processo o que tornou a demora na tramitação ainda mais acentuada (BRASIL, 2017).

Insistindo na tentativa o deputado Ivan Valente vem utilizando-se deste mesmo mecanismo em todas as legislaturas<sup>43</sup>, requerendo sucessivamente desarquivamento. Isto ocorreu mais em dois momentos, a terceira e quarta vezes em 16/02/2011 e 06/02/2015 respectivamente, porém, o projeto nunca saiu da Comissão de Educação e Cultura.

Ao analisar este histórico de tramitação (BRASIL, 2017a) do projeto nº 2.138/2003 é impossível não se tomar consciência que existe um exagero de procrastinação no avanço processual interno dentro da Câmara dos Deputados, mesmo que o autor por várias vezes tenha estimulado o avanço. E mais emblemáticos ainda são os argumentos utilizados nos pareceres visando a rejeição, que foram três durante este período de quatro legislaturas de tramitação.

No parecer do Deputado Severiano Alves de 18/11/2004 ainda há uma defesa mais amena da posição em nome do capital estrangeiro, ele afirma que o importante é a qualidade da educação e a formação para cidadania, deste jeito bastaria que o estado garantisse tais características e a existência ou não de investimento internacional seria irrelevante (parecer Severiano).

---

<sup>42</sup> O artigo do regimento interno citado dispõe o seguinte: Art. 105. Finda a legislatura, arquivar-se-ão todas as proposições que no seu decurso tenham sido submetidas à deliberação da Câmara e ainda se encontrem em tramitação, bem como as que abram crédito suplementar, com pareceres ou sem eles, salvo as: I - com pareceres favoráveis de todas as Comissões; II - já aprovadas em turno único, em primeiro ou segundo turno; III - que tenham tramitado pelo Senado, ou dele originárias; IV - de iniciativa popular; V - de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República. Parágrafo único. A proposição poderá ser desarquivada mediante requerimento do Autor, ou Autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa ordinária da legislatura subsequente, retomando a tramitação desde o estágio em que se encontrava (BRASIL, 1989).

<sup>43</sup> Legislatura é o período de 4 anos nos quais são exercidos os mandatos parlamentares.

Entretanto, em voto em separado com argumentações contrárias a um parecer inicialmente favorável do relator da legislatura 2011/2014, o deputado Izalci foi muito mais explícito nas posições pró-capital, quando, além de reafirmar os argumentos de seu colega que apresentou parecer contrário anteriormente, afirmou que “Restrições ao capital estrangeiro como pretende o Projeto de Lei nº 2138, de 2003 estão completamente fora da realidade da globalização mundial” (BRASIL, 2017a). E acrescentou uma gama de argumentações relacionadas à uma suposta capacidade finita do estado e impossibilidade do mesmo impedir a livre concorrência, caracterizando assim a educação como um serviço.

Por fim já na legislatura 2015/2018, mais um parecer pela rejeição foi realizado pelo deputado Nilson Pinto, reafirmando argumentos já utilizados e tomando como exemplo o caso das companhias áreas, que tiveram permissão do congresso para que 100% de seu capital seja estrangeiro (BRASIL, 2017a).

Um outro dado importante sobre este processo foi o fato de que foram apensados ao projeto inicial mais duas proposições, os projetos de lei 6.358/09 e 7.040/10, o primeiro de autoria do deputado Wilson Picler e o segundo da deputada Alice Portugal. Nos dois casos as proposições eram similares ao projeto original, mas com caráter mais ameno. No projeto de lei nº 6.358/09 o objetivo seria obrigar que 51% (cinquenta e um por cento) do capital votante das mantenedoras das instituições privadas de educação básica e superior pertencessem, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados. Já no PL nº 7.040/10 a intenção seria vedar a aquisição de instituições de ensino superior brasileiras por grupos estrangeiros, admitindo, somente a participação acionária do capital estrangeiro associada a capitais nacionais com um limite de 10% (dez por cento).

Contudo, nem mesmo estas versões mais brandas conseguiram ganhar muito espaço dentro do Congresso Nacional e, conseqüentemente, considerando que os projetos nº 6.358/09 e 7.040/10 são apensados ao original por necessidade regimental da Câmara dos Deputados, acabam por ter o mesmo destino do PL nº 2.138/2003, ficando em um limbo aparentemente incontornável, pois a tramitação deles é conjunta.

Assim sendo, há muitos anos o capital estrangeiro tem sido bem sucedido em manter o Poder Legislativo sob suas rédeas, pois o debate sobre o tema não avança significativamente, ainda que os propositores dos projetos tenham reiteradas vezes buscado meios de garantir a tramitação. Ao que parece existe uma falta de vontade política da mesa diretora da Câmara e das comissões, o fato é que a lentidão na aprovação deste projeto permite uma liberalização da inserção do capital financeiro internacional nas instituições brasileiras e não votá-lo é

provavelmente menos desgastante para os Deputados defensores desta política do que sua simples rejeição em plenário ou mesmo na própria Comissão de Educação e Cultura.

E nem somente por meio dos projetos supramencionados é que houve tentativas de limitar a influência do capital estrangeiro nas IES privado-mercantis brasileiras. Em 2006 o Governo Lula mandou ao Congresso Nacional uma proposta de reforma Universitária que continha em seu art. 7º § 4º (BRASIL, 2017b) a seguinte redação:

§ 4º Em qualquer caso, pelo menos setenta por cento do capital votante das entidades mantenedoras de instituição de ensino superior, quando constituídas sob a forma de sociedade com finalidades lucrativas, deverá pertencer, direta ou indiretamente, a brasileiros natos ou naturalizados.

Este dispositivo recebeu mais de uma dezena de emendas, sendo que apenas três delas buscando algum tipo de rigor a mais (entre estas emendas de Ivan Valente e Alice Portugal), a maioria buscava a supressão total do mecanismo, sob o argumento de que esta seria uma medida xenofóbica ou inconstitucional. Além deste artigo em específico quantidade de emendas ao PL 7.200/06 foi altíssima, mas antes dos pormenores do projeto cabe uma observação do quão importante é este controle organizado para manutenção do capital estrangeiro na educação privada.

Ocorre que manter a entrada de capital estrangeiro no Brasil é crucial ao empresariado da educação pois este é um dos alicerces para o crescimento da mercantilização. Isto fica mais evidente ao se notar as fusões e aquisições relacionadas ao setor educacional, este tipo de transação, desde que o segmento passou sofrer com as aberturas das instituições às bolsas em 2007, tem sido algo destacado. A educação, se comparada a outras dezenas de segmentos em que as fusões e aquisições são prática recorrente, há anos está dentro dos quinze primeiros colocados e entre as transações realizadas no setor há uma quantidade muito expressiva de capital estrangeiro envolvido, uma média próxima dos 30% (KPMG, 2017).

A desnacionalização é uma parte integrante do processo de mercantilização e por isso também é crucial à sua financeirização, pois, em grande parte, é capital estrangeiro que subsidia e exige a abertura às bolsas que, deste modo, garante a exacerbação de sua lucratividade.

Assim, a ação organizada no Congresso Nacional é necessária para impedir qualquer tipo de resistência maior. A mera análise da aparência em relação às posições dos deputados poderia levar inicialmente à conclusão de que se trata apenas da defesa individual de projetos, entretanto, se torna evidente a ação coordenada ao se considerar a quantidade de iniciativas parlamentares na defesa da manutenção da desregulamentação. Porém, a atuação na tramitação do PL 7.200/06 é ainda mais interessante, pois além dos argumentos numéricos quantitativos,

existe o fato de que grande parte das emendas continham simplesmente o mesmo texto de justificativa, ou seja, vários não se sentiram nem mesmo inclinados ao disfarce, alterando as palavras para que apenas a orientação geral estivesse contida (BRASIL, 2017b).

Esta característica não esteve presente somente nas emendas relacionadas ao capital estrangeiro, o excesso de emendas de vários deputados aos mesmos artigos, muitas vezes com justificativas utilizando o mesmo texto foi algo bastante utilizado como tática durante este processo. Na verdade a tramitação do PL 7.200/06 foi um ótimo exemplo de como atuação coordenada em nome da iniciativa privada tem sido realizada.

Contudo, é necessário lembrar que sua concepção já tinha um viés privatista e por isso desagradou grande parte das entidades defensoras do direito à educação. O ANDES-SN (Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior) foi um dos principais opositores do projeto, argumentando em geral que apesar do projeto utilizar a nomenclatura de educação como bem público, o que aproximava da visão histórica da educação como direito, na verdade, se tratava apenas de um embuste para um projeto impregnado das concepções provenientes da reforma do Estado, herdada pelo governo Lula da era FHC (ANDES-SN, 2006).

Destarte, o PL 7.200/06, buscava ser uma tentativa de conciliação entre interesses inconciliáveis, desagradou tanto os defensores do direito à educação, quanto os defensores da mercantilização, afinal, seu objetivo era regulamentar o que não “precisava” ser regulamentado, e isto, ainda que seja com viés mercadológico, é indesejado. Como já visto nos item 3.1 o mercado financeiro já possuía todas ferramentas legais necessárias à existência da financeirização antes de 2006, o que ainda era preciso seriam formas cada vez mais efetivas de utilização do fundo público e as reformas das estatais, que poderiam ser realizadas por outros mecanismos<sup>44</sup>.

É por esta insatisfação que centenas de emendas foram criadas, sendo a maioria delas buscando tornar a reforma universitária do governo Lula algo ainda mais nefasto e liberalizante do que a proposta inicial. Uma breve análise numérica dos objetos de algumas destas emendas é um demonstrativo desta afirmação. Dentre as 368 emendas apresentadas, a maioria possui viés pró-mercado, em geral, são tentativas de dar liberdade maior às possibilidades de atuação de IES privado-mercantis por meio de desregulamentação ou diminuição da fiscalização por parte do MEC.

---

<sup>44</sup> Posteriormente ao PL 7.200/06 diversas medidas contidas na reforma universitária foram realizadas por decretos e portarias, como exemplo, cite-se o principal mecanismo de expansão para o ensino superior público, o REUNI, que foi implantado por decreto presidencial com o nº 6.096/07.

Várias dessas emendas se utilizam de justificativas com textos iguais até mesmo em seus erros gramaticais, sendo que todas muito condizentes ao que as IES privado-mercantis, até a atualidade, têm defendido. Vale a enumeração de alguns dos artigos mais emendados. Um primeiro tipo a se destacar foram as 11 emendas direcionadas ao art. 3º, das quais 9 tinham intenção de retirar do texto a expressão “bem público” como característica da educação.

O art.11 que procura estabelecer diretrizes para ensino superior também recebeu várias emendas buscando indicar que estas devem ser relacionadas apenas ao seguimento público. A facilidade de manutenção financeira por meio da diminuição de gastos foi outro objeto de preocupação, para tal, a qualificação exigida aos professores de faculdade recebeu 9 emendas em sua defesa no art.18.

Os doze artigos subsequentes também receberam emendas com implicações para a facilitarem o funcionamento de faculdades e centros universitários, principalmente, com intenção de interditar qualquer poder regulamentador do estado na iniciativa privada, entre esses destacam-se as emendas nos art. 27, 28, 29, 30, 31, 32 e 33 que, em sua maioria buscam impedir ou dificultar a fiscalização do MEC no credenciamento de novas instituições. Outro objeto de emendas foi o controle social, como exemplo cinco emendas no art. 51 buscavam impedi-lo (BRASIL, 2017b).

No fim a tramitação do projeto acabou travada ao ponto de que até a atualidade não foi à voto, mas o importante disso é compreender que todas estas emendas e as ações de parlamentares pró-mercado, no Congresso Nacional, não eram algo isolado, foram bastante consoantes às necessidades de interesses mercadológicos na educação. Pois, foram estas ações quem garantiram a existência do duplo movimento em prol da mercantilização.

A ação relacionada ao PL 7200/06 demonstrou que há dificuldade de regulamentação do ensino superior mesmo quando o projeto é majoritariamente pró-mercado. Portanto, não há disposição para concessões, mesmo porque as empresas educacionais precisam muito mais de leis voltadas ao incentivo do uso do fundo público do que regulamentações relacionadas à seus princípios, formato e funcionamento, aos moldes da proposição do governo Lula. Inclusive isto foi muito útil, pois permitiu a continuidade do processo que levou à financeirização, esta, por sua vez, não precisa ser pauta do Poder Legislativo, sua consolidação apenas dependia do aprofundamento da política já aplicada desde o governo de FHC.

Entretanto, fora do congresso o segmento de educação superior também teve atuação constante. Nada melhor do que analisar as cartas e documentos publicados pelo FORUM<sup>45</sup> na busca de demonstrar esse duplo movimento também na sua atuação cotidiana. Estes documentos são fundamentais, pois acabam por ser uma consolidação unificada da defesa de várias pautas das IES privado-mercantis realizadas anteriormente de forma mais difusa e fragmentada.

A entidade representativa lançou em 2014 um documento direcionado às eleições daquele ano, no qual fica bastante evidenciada a defesa do duplo movimento almejado pelas empresas educacionais. As reivindicações perpassam pelo fortalecimento de FIES, PROUNI e EAD, ao mesmo tempo que exigem a diminuição de entraves burocráticos ocasionados pelos processos regulatórios relacionados a educação superior, além de que é expressamente solicitado que hajam adequações aos modelos universitários internacionalmente defendidos, principalmente o americano e os europeus, caracterizando o movimento explicado por Silva Junior (2017). É o que se percebe nesta sinopse de reivindicações realizada no documento:

- Integração da estrutura do Ministério da Educação (MEC), visando a conferir maior agilidade e qualidade dos serviços prestados ao setor;
- Participação das entidades representativas do setor nos órgãos oficiais;
- Aperfeiçoamento dos programas oficiais de fomento e apoio aos novos estudantes – Fundo de Apoio ao Estudante (FIES) e Programa Universidade Para Todos (PROUNI), com acréscimo de faixas de renda e juros diferenciados;
- Melhoria do aproveitamento dos estudantes do Ensino Médio pelo Ensino Superior.
- Racionalização e diminuição dos entraves burocráticos relativos aos processos regulatórios dos órgãos de supervisão e controle oficiais, mediante releitura ou retorno ao modelo determinado pela Lei n.º 10.861/2004, o que equivale a dizer rediscutir ou eliminar o Conceito Preliminar de Curso (CPC) e o Índice Geral de Cursos (IGC); revisar o modelo do Exame Nacional de Cursos (ENADE), retornando que ao que determina a lei, bem como a responsabilização do aluno pelo resultado do Exame;
- Revisão do cumprimento do atual marco regulatório, em especial da Lei n.º 10.861/2004, com vistas a evitar os modelos burocráticos atuais relativos aos instrumentos de avaliação, seus resultados e formas de divulgação;
- Fomento às discussões sobre a revisão do modelo universitário brasileiro visando sua maior adequação aos principais sistemas de ensino superior internacionais, em particular o americano e o europeu;
- Busca da intercomplementariedade das modalidades do ensino presencial e a distância;

---

45 O Forum de Entidades Representativas do Ensino Superior Particular se reúne e delibera em congressos relativamente regulares, é constituído pelas seguintes entidades representativas, ABMES ABRAFI ANACEU CONFENEN FENEP SEMERJ SEMESP.

- Revisão da metodologia de avaliação a qualidade do Ensino Superior em suas diversas dimensões – cursos, instituições, alunado dentre outras (ABMES, 2014).

Ressalte-se, ainda, que há grande preocupação no exercício de pressão aos organismos estatais, principalmente o MEC e o Congresso Nacional. Além, das duas reivindicações no documento supramencionado, em todas as cartas de Congressos Brasileiros da Educação Superior Particular, o principal mecanismo de articulação do FORUM que sempre lança uma carta de conclusões, vêm sendo incluídos tópicos com esta intencionalidade. Como exemplo mais explícito existe a carta de Recife (FÓRUM, 2008) do primeiro congresso dispõe:

- Necessidade do estabelecimento de um diálogo permanente e duradouro com o Governo, com o Ministério da Educação e suas Secretarias afins, além do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) e do Conselho Nacional de Educação (CNE);
- Participação das entidades do ensino superior particular nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor;

Assim como a carta de Araxá (FÓRUM, 2009):

- Participar ativamente dos eventos das Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com proposições relevantes visando à melhoria do ensino superior brasileiro;
- Atuar, com o apoio da Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior Brasileiro, junto ao Ministério da Educação visando a discutir as distorções dos instrumentos de avaliação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC) e os critérios de definição do Conceito Preliminar de Curso (CPC), buscando inclusive fortalecer o Inep como órgão de avaliação e não de fiscalização;
- Apoiar os trabalhos da Comissão de Reforma Universitária no Congresso Nacional, que permitam criar um marco regulatório seguro e uma Política Pública de Educação mais condizente com o desenvolvimento social do País;
- Propor alterações à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional para permitir o acesso ao ensino superior de alunos que, mesmo sem concluir o nível médio, tenham obtido a nota suficiente no Exame Nacional de Ensino Médio (Enem);

Bem como a mais recente Carta do Rio de Janeiro (FÓRUM, 2015):

- Diligenciar junto às autoridades competentes do Governo Federal (MEC, Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Justiça) para que o FIES retome sua trajetória de apoio aos estudantes tendo em vista o alcance das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) e a inclusão social;
- Articular para que o segmento particular de ensino superior seja um ator efetivo nas medidas de natureza pública dedicadas à educação, sendo ouvido em suas proposições e com voz nas decisões a serem tomadas;
- Buscar harmonia no relacionamento com as entidades públicas encarregadas da legislação, regulação e avaliação do ensino superior com reciprocidade de tratamento;

E considerando que várias das proposições apresentadas nestes documentos tem sido efetivadas com o passar dos anos, principalmente no que se diz respeito ao FIES, ao PROUNI e ao EAD, não há como dizer que a influência do FÓRUM é pouco significativa na política educacional para o segmento superior no Brasil. Inclusive, são estes três mecanismos os principais consolidadores do duplo movimento na educação superior, pois se a financeirização precisa de uma atuação negativa em relação à regulamentação de sua existência, materialmente precisa da garantia de seu sustento. É com regulamentação positivada do EAD que os gastos são drasticamente diminuídos em nome do superávit das IES, e com legislação relacionada ao PROUNI e FIES que são garantidos seu financiamento.

Em nome destas políticas há anos vários mecanismos legais vêm sendo implantados, situação diferente da relacionada à financeirização, que na prática, para o ordenamento jurídico brasileiro, é situação completamente ignorada no âmbito da educação, pois ela é tratada apenas como mais um entre tantos outros bens vendáveis. Contudo, este não é caso nestas outras regulamentações, elas também são necessárias a financeirização, ainda que não a mencionem expressamente.

Foi no EAD, por exemplo, que houve a mais recente vitória das IES privado-mercantis, que foi até mesmo exaltada pelo FORUM (FÓRUM, 2017). O decreto nº 9.057/17 (Brasil) foi uma ampliação significativa das possibilidades de utilização do EAD nas instituições particulares. Porém, não deve ser esquecido que este decreto foi apenas o aprofundamento de uma política já existente, afinal veio revogar outro dispositivo que tratava de ensino a distância, o de nº 5.622/05.

Ainda que o PROUNI e o FIES sejam muito mais adequados de serem considerados como legislação preparatória à mercantilização de novo tipo e não uma inovação posterior, por causa das datas de suas implantações, as menções são necessárias por serem tão emblemáticas. O crescimento destes formatos são os principais impulsionadores do ensino superior privado-mercantil na atualidade e sua expansão é reivindicação de grande frequência nos documentos do FORUM.

O PROUNI foi criado pela medida provisória do governo Lula em 2004 para pouco tempo depois se tornar a lei 11.096/2005 e mesmo não havendo grandes mudanças legais em relação ao mesmo, desde sua implantação inicial a quantidade destas isenções vem aumentando significativamente. O mesmo acontece com o FIES, a quantidade de investimentos realizados pelo estado em nome deste programa são de valores altíssimos, criado pela lei nº 10.260/2001, a importância que este financiamento vem assumindo pode ser percebida pelo aumento dos

valores orçamentários destinados a ele, em 2013 eram 7,6 bilhões do orçamento da união destinados ao FIES, em 2017 este valor alcançou os 20 bilhões (BRASIL, 2018c).

Isto é importante pelo fato da financeirização precisar de garantias para sua manutenção, tratam-se de investimentos que buscam o máximo de ganhos com o mínimo de riscos.

Portanto, a legalidade relacionada à financeirização não pode ser considerada, devido à sua inexistência formal, como uma falta de intervenção estatal em prol do capital financeiro. Aos moldes do que vem sendo o modelo neoliberal, o que tem acontecido é justamente um movimento consciente em prol da manutenção desta falta de regulamentação, em plena coerência aos desígnios do capital. Há uma ação coordenada em favor deste *status quo*, mas também em favor de inovações legais que garantam o sustento do modelo.

É por isso que a constatação de que há uma política indutiva no Brasil orientada por organismos internacionais para que a financeirização do ensino superior privado-mercantil prevaleça é o mais coerente diante da análise da atuação dos diversos agentes relacionados ao segmento. Esta política não é sem relações com mundo atual, ao contrário, é diretamente vinculada ao regime de acumulação vigente no mundo capitalista, em uma situação de capital cada dia mais mundializado e em consequência de sua crise estrutural.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A financeirização da educação superior privado-mercantil é o principal objeto da análise que se apresentou. Seu crescimento exponencial a partir do ano de 2007 permite considerá-la como um dos principais mecanismos relacionados à expansão da educação superior em geral no Brasil. Contudo, é no segmento privado que seu impacto tem sido mais significativo, pois uma parcela enorme de IES já aderiram ao formato e o número de adequações para entrada no mercado financeiro só têm crescido na última década.

Trata-se de uma forma de mercantilização da educação ainda mais profunda do que as realizadas anteriormente a 2007, pois tem como pressuposto de existência a transformação do direito fundamental à educação em um rele bem de serviço, comercializável assim como qualquer outro. Assim, a inserção da IES privado-mercantis nos mercados de bolsas de valores foram um fundamental indicativo da fase em que se encontra a influência do capital de predominância financeira na educação brasileira.

Porém, este trabalho partiu do princípio de que a educação é um direito que deve ser protegido e garantido, possuindo inclusive previsão constitucional. Desse modo, o processo de mercantilização, que vem se desenhando desde a década de 1990 e se aprofundando ao ponto de alcançar esta financeirização em curso expansivo na atualidade, há de ser analisado para que, a partir de seu entendimento, possa ser criticado.

Dentro da análise da política educacional relacionada a educação superior brasileira, portanto, obviamente devem ser observadas as transformações do aparato superestrutural jurídico-formal que a sustenta, e sendo a financeirização a mais recente inovação dentro do segmento, faz-se necessário o entendimento da construção legal que vem permitindo seu crescimento. Assim a pergunta principal deste trabalho foi “como vem se dando o processo legal/normativo que possibilita o atual estágio de financeirização do ensino superior privado-mercantil no Brasil?”

A partir deste questionamento foi possível desenvolver uma pesquisa que procurou delinear a forma com que veio se dando as alterações legislativas que vieram transformando e sustentando a política brasileira para a educação superior. O foco foi direcionado principalmente à legalidade relacionada às IES privado-mercantis, que foram um formato com altíssimo índice de crescimento posterior ao advento do neoliberalismo no país. Sendo inegável que o estímulo ao ensino superior particular foi algo constante desde a ditadura militar, é necessário, porém, destacar que foi somente nos anos pós Constituição de 1988 que a

generalização da possibilidade formal de se lucrar por meio da venda educação se consolidou, sendo iniciado o processo que levaria à financeirização.

Entretanto, para analisar o processo de legalidade relacionado a financeirização da educação superior brasileira foi necessário primeiro avaliar se existe realmente um aparato Superestrutural jurídico-formal a sustentando, isto se realizando pela identificação do processo que desembocou na financeirização, com levantamento do histórico de crescimento numérico da IES privado-mercantis, da legislação que sustentou essa expansão, bem como da chegada ao novo tipo de mercantilização iniciado em 2007.

Todavia, a empiria encontrada demonstrou que dificilmente uma resposta simplificadora seria suficiente para satisfazer a necessidade de tal questionamento. Ocorre que a financeirização da educação superior foi se produzindo após um processo de expansão acelerada e enorme das IES privado-mercantis, tudo por meio de uma política estatal que fortalecia este tipo de atividade. Entretanto, apesar da financeirização ser uma continuidade desta forma de mercantilização, não guardou semelhança no que diz respeito ao aparato legal.

Toda a expansão do segmento privado de educação superior desde os anos de governo FHC (em certa medida até antes) foi estimulada veementemente pela política estatal. Baseada nas diretrizes do Plano Diretor de Reformas do Aparelho do Estado foi criada toda uma sustentação jurídica que ajudava uma suposta “democratização” do acesso à educação superior por meio do seu oferecimento em estabelecimentos privados.

Contudo, tão importante quanto o estímulo legal ao crescimento do segmento privado foi que, entre as novidades legais realizadas, foi garantida possibilidade da iniciativa privada também atuar de forma lucrativa na educação. Na verdade há uma conexão direta entre a expansão acelerada e esta política de permissividade em relação ao lucro. Deste modo se criou condições para que houvesse liberdade às empresas educacionais ao ponto da venda da mercadoria educação se tornar tão lucrativa que alcançou um patamar em que o seu excedente passou a ser utilizado no mercado financeiro.

Porém, este movimento de entrada de IES na esfera financeira não tem nenhuma especificidade na legislação. A mera visita aos mecanismos do ordenamento jurídico podem levar à interpretação errônea de que tal mecanismo, de mercantilização e transformação do direito à educação em instrumento de lucratividade, nem mesmo existe, tanto que é a omissão. Desta forma poder-se-ia afirmar que não existe um aparato jurídico voltado financeirização da educação, mas esta resposta não dá conta da realidade, pois ainda que não haja regulação específica para entrada das IES nos mercados financeiros, não se deve perder de vista a

totalidade relacionada ao movimento apresentado. Há sim um sustentáculo à esta política educacional.

Para entendimento dos motivos pelos quais não existe menção à financeirização da educação na legislação brasileira foi necessário empreender uma análise dos elementos políticos e econômicos que levaram ao estágio, ao qual, ela se encontra na atualidade. Deste jeito ficou demonstrado que a legislação brasileira, na verdade, é determinada em última instância pelas necessidades econômicas e do mercado.

Ou seja, há interesse do capital financeiro na liberalização de sua atividade no mercado educacional, conseqüentemente, é de crucial importância a manutenção de uma falta de regulamentação, para que o regime de dominância financeira continue prevalecendo. A situação da financeirização existente na educação brasileira é, portanto, consequência da situação que o capital se encontra em nível mundial.

Ocorre que, de acordo com Mészáros (2011), o capital está em uma situação de crise estrutural, uma crise insolucionável e incontornável ocasionada por sua gana insaciável pela auto-expansão. Trata-se de uma crise que vai além das crises cíclicas, pois, além da superprodução o capital não tem mais como contornar suas contradições sem grandes sacrifícios ao mundo do trabalho, à classe produtora da mais-valia. Mas o capital, em nome de seu crescimento, age de forma que não consegue mais nem mesmo permitir um futuro saudável para a saúde ambiental planetária.

Isto acabou ocasionando mais uma de suas tentativas de adequação, que a partir da década de 1970, passou a crescer no mundo todo. Um novo regime de acumulação no qual o capital excedente passou fugir para esfera financeira, de modo que sua expansão exacerbada passou assumir dominância sobre a produção real.

Porém, o regime de acumulação de predominância financeira precisa continuar a procura de espaços em que o capital excedente possa adentrar e se valorizar, para tanto, é necessário que sua circulação nestes novos espaços seja a mais livre possível. Para cumprir tal tarefa é que a alternativa neoliberal foi construída pelos ideólogos burgueses e vem sendo muito bem sucedida em sua empreitada.

O Brasil por exemplo foi engolido por este modelo desde a década de 1990, principalmente a partir do governo FHC. Assim, por opção de seus governantes acabou por se tornar uma plataforma de valorização financeira (PAULANI, 2008), um espaço de atração do capital financeiro, garantindo sua fácil e lucrativa valorização, por meio do oferecimento de medidas subservientes a este capital. A forma que isto se deu foi a de uma importante alteração da sociabilidade brasileira, principalmente com a já mencionada reforma do estado, que acabou

por permitir a entrada de capitais em vários segmentos, antes menos abertos, à exemplo da educação.

Entretanto, ainda que várias reformas tenham sido realizadas para garantia do lucro e do crescimento da mercantilização educacional, o mercado financeiro é avesso à regulamentação, ele precisa da liberalização total, o que explica a falta de especificidade de qualquer tipo de legalidade relacionada financeirização da educação superior.

Assim, o trabalho demonstrou, por meio da apresentação de mecanismos da legislação existente, que nunca foi necessária a criação de uma legalidade relacionada à financeirização. Ocorre que todo aparato superestrutural jurídico-formal já existente anteriormente às primeiras iniciativas de entrada nos mercados de capitais, eram mais do que suficientes às IES privado-mercantis, pois elas passaram a utilizar simplesmente o mesmo formato que qualquer outra empresa lucrativa utiliza para entrada na esfera financeira.

Se mostrou, portanto, que toda a liberalização já estava garantida se houvesse a manutenção do formato que financeirização assumiu após 2007, pois ela foi a uma etapa mais avançada de um processo que vem sendo preparado desde o início da influência neoliberal nas políticas educacionais do Brasil e que foi possível somente com a possibilidade de existência da empresa lucrativa no mercado educacional.

Assim, qualquer tipo de alteração neste *status quo*, na verdade, é uma ameaça aos desígnios do capital de predominância financeira. Uma regulação que viesse a discriminar a entrada no mercado financeiro ou mesmo dificultar seu processo de acumulação, não somente não é bem-vinda, como tem sido veementemente combatida pelas forças do capital nos mais diversos espaços.

A empiria apresentada demonstrou que a influência do capital financeiro nas políticas educacionais brasileiras em prol da manutenção da liberalização e desregulamentação são relacionadas e provenientes diretamente de organismos multilaterais internacionais, à exemplo do Banco Mundial. Grande parte das ações de agentes do capital no Brasil são similares às orientações destes organismos e podem ser muito bem percebidas em instituições como o CADE, FÓRUM e até no Congresso Nacional.

Inclusive, no congresso nacional é muito obvio que há um movimento organizado de deputados em prol da expansão do Ensino superior privado-mercantil, que vem atuando concretamente para manutenção da desregulamentação da financerização e financiamento do modelo. Estes deputados atuam de forma a brechar qualquer iniciativa dissonante à exemplo das realizadas pelo deputado Ivan Valente.

Com isso é possível afirmar que o processo legal/normativo que possibilita a financeirização do ensino superior privado-mercantil brasileiro vem se dando com uma política de indução, portanto, com a manutenção intencional da falta de regulamentação relacionada. Isto é uma confirmação da hipótese aventada inicialmente no trabalho, contudo, esta resposta seria incompleta se outro aspecto não for destacado.

O motivo é que na verdade o estudo acabou por constatar que além da indução relacionada à desregulamentação, na verdade, a atuação do capital é direcionada a um duplo movimento no que diz respeito a legalidade do processo de financeirização. Ao mesmo tempo em que é estimulado o “esquecimento” de qualquer menção ao mercado financeiro nas legislações relacionadas à educação superior, também se realiza um estímulo a criação de mecanismos legais que sirvam de financiamento às IES privado-mercantis. Este financiamento, porém, realizado principalmente com o sequestro do fundo público, sendo os maiores exemplos disso as alterações legislativas voltadas à expansão do FIES e do PROUNI.

Neste sentido, a contribuição que se apresentou teve a intenção de desvelar o intrincado movimento que o capital tem realizado para que a educação superior brasileira se torne mais mercantil e servil ao capital financeiro, um movimento que busca acabar com o caráter de Direito social e transformar a educação em bem de serviço, vendável indiscriminadamente. Assim é possível crer que haja possibilidade de aventar estratégias e táticas de combate a este processo, pois o conhecimento do funcionamento do inimigo se torna uma vantagem. De início é possível crer que qualquer nível de regulamentação deste processo já seria uma vantagem bem-vinda àqueles que lutam pela manutenção do direito à educação, ainda que, obviamente, se saiba que a atuação meramente na institucionalidade burguesa não seja suficiente para frear completamente este processo.

Espera-se, portanto, que esta pesquisa seja útil aos estudiosos da financeirização, mesmo porque sendo este um objeto em curso de expansão há grande dificuldade de garantir a sua atualidade. Durante o curso da pesquisa tal dificuldade se mostrou importante, pois vários dados novos surgiram após seu início. Havia limites também neste estudo, pois seu enfoque nas IES privado-mercantis, não permitiu que o vínculo da política de financeirização fosse devidamente relacionado ao restante da política educacional brasileira, uma lacuna que deve ser devidamente trabalhada por futuros estudos. A legislação relacionada a outras formas de influência do regime de acumulação de dominância financeira, nomeadamente, aquelas relacionadas a sua influência nas universidades estatais, também precisa ser melhor trabalhada no futuro.

Mas além das contribuições acadêmicas, é esperado, principalmente, que esta análise sirva de instrumento de luta aos defensores do direito à educação, aos que trabalham em prol da educação pública e gratuita e àqueles que acreditam na transformação radical desta sociedade.

## REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR (ABMES). **Eleições 2014**: Ensino Superior Privado Proposta Para a Educação Brasileira. Brasília: ABMES, 2014.

ADRIÃO, T. A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica. In: MARINGONI, G. (Org.). **O negócio da educação**: as aventuras das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Olho D'água, 2017, p. 129-144.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES –SN). **Análise do Projeto de Lei n. 7.200/2006**: a educação superior em perigo. Texto elaborado pelo Grupo de Trabalho de Política Educacional do ANDES. Brasília: ANDES-SN, 2006.

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho. 8 ed. Campinas-SP: Editora da Unicamp, 2002.

ANTUNES, R. **Os sentidos do trabalho**: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2ª ed. São Paulo-SP: Boitempo editorial, 2009.

BEM, A. P. **Financeirização**: uma abordagem marxista. 2009. 117 f. Dissertação (Mestrado em economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. 117 f.

BRASIL. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ, 05 Jan. 1916. <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L3071.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm)>. Acesso em: 15 Maio 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.540, 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 03 dez. 1968. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5540.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm)> Acesso em: 20 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados Federais. **Regimento Interno Da Câmara Dos Deputados**. Resolução nº 17 de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Câmara dos Deputados Federais. 1989. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/439390.pdf>>. Acesso em: 10 março 2018

BRASIL. Lei nº 6.404, 15 de dez de 1976. Dispões sobre as sociedades por ações. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 dez. 1976. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6404consol.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6404consol.htm)> Acesso em: 20 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 17 agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.958, 20 de dez de 1994. Dispões sobre as relações entre as instituições federais de ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 dez. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8958compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8958compilado.htm)> Acesso em: 20 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, 1995.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 1995**. Brasília: INEP. 1996a. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)> Acesso em: 20 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.207, 15 de abril de 1997. Regulamenta para o sistema federal de ensino as disposições contidas nos Arts. 19, 20, 45, 46 e §1, 52, parágrafo único, 54 e 88 da lei nº 9.394 de 20 dezembro de 1996 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 16 abril. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2207.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2207.htm)> Acesso em: 13 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.870, 23 de novembro de 1999. Dispões sobre o valor total das anuidades escolares e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 24 nov. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9870.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9870.htm)> Acesso em: 20 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Sinopse Estatística do Ensino Superior: Graduação 1999**. Brasília: O Instituto, 2000a. Disponível em: [http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/486616](http://inep.gov.br/informacao-da-publicacao/asset_publisher/6JYIsGMAMkWI/document/id/486616). Acesso em: 10 agosto de 2017.

BRASIL. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **Evolução do ensino superior: 1980-1998**. Brasília: O Instituto, 2000b. Disponível em: [download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao\\_1980-1998.pdf](http://download.inep.gov.br/download/censo/1998/superior/evolucao_1980-1998.pdf). Acesso em: 20 agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o código civil. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm) > Acesso em: 20 setembro 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2002**. Brasília: INEP. 2003a. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.914, 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre os centros universitários de que trata o art. 11 do Decreto no 3.860, de 9 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 dezembro 2003b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4914.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4914.htm)> Acesso em: 13 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2003**. Brasília: INEP. 2004. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.786, 24 de maio de 2006. Dispõe sobre os centros universitários e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 maio 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm#art4](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5786.htm#art4)> Acesso em: 13 Agosto 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2006**. Brasília: INEP. 2007. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2009**. Brasília: INEP. 2010. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

BRASIL. Lei nº 12.529, 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência; dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica; altera a Lei no 8.137, de 27 de dezembro de 1990, o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, e a Lei no 7.347, de 24 de julho de 1985; revoga dispositivos da Lei no 8.884, de 11 de junho de 1994, e a Lei no 9.781, de 19 de janeiro de 1999; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02 dez. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12529.htm)> Acesso em: 20 setembro 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2012**. Brasília: INEP. 2013. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2015**. Página atualizada em 20 de outubro de 2016. Brasília: INEP, 2016. Disponível em: <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 01 de setembro de 2017.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei 2138/2003: Informações de Tramitação. Câmara dos Deputados Federais. 2017a. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_imp?idProposicao=136038&ord=1&tp=reduzida](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_imp?idProposicao=136038&ord=1&tp=reduzida)>. Acesso em: 10 março 2018

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados Federais. Projeto de Lei 7200/2006: Informações de Tramitação. Câmara dos Deputados Federais. 2017b. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=327390>>. Acesso em: 10 março 2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programa Universidade para Todos. **O programa**, 2018a. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>>. Acesso em: 10 março 2018

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Programa De financiamento Estudantil. **O que é FIES?**, 2018b. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies>>. Acesso em: 10 março 2018

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Siga Brasil. Painel Cidadão. **Orçamento Efetivo da União: Financiamento estudantil - FIES**, 2018c. Disponível em: <<http://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>>. Acesso em: 10 março 2018

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Rev. Bras. Educ.** v. 18 n. 54 jul.-set. 2013. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf) Acesso em: 20 de março de 2017.

CEVASCO, M. E. A cultura da servidão financeira: uma leitura às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Org.). **Hegemonia às avessas**. São Paulo: Boitempo, 2010, p.132-148.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: A formação dos oligopólios. **Rev. Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>> Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

CHESNAIS, F. **A Mundialização do Capital**. Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, São Paulo, n. 5, p. 7-28, 2001.

\_\_\_\_\_. Crises da finança ou premissas económicas próprias do actual regime de acumulação? IN: CHESNAIS, F.; PLIHON, D. (Org.) **As armadilhas da finança mundial: diagnósticos e soluções, apelo dos economistas para sair do pensamento único**. Lisboa: Campo de Comunicação, 2002, p. 35 -54.

CM CONSULTORIA. **Fusões e Aquisições no Ensino Superior Brasileiro**: volume de negócios e histórico (2007-2015). CM Consultoria, maio de 2015. Disponível em: <<http://www.cmconsultoria.com.br/novo/cmnow/fusoesaquisicoes>>. Acesso em: 17 Junho 2016.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). Programa de Orientação e Defesa do Investidor. **Recomendações da CVM sobre governança corporativa**: cartilha de governança. Rio de Janeiro: PRODIN, jun. 2002.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa nº 480 de 7 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o registro de emissores de valores mobiliários admitidos à negociação em mercados regulamentados de valores mobiliários. Rio de Janeiro, 2009.

CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA (CADE). Serviço Público Federal. **Ato de Contratação nº 08700.005447/2013-12**. Conselho Administrativo de Defesa Econômica, 2012. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/assuntos/processos-1>>. Acesso em: 01 fevereiro de 2018.

COSTA, F.L.O. **Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012)**. 2016. 367 p. Tese (Doutorado em educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

ERTHAL, M.; PEROZIM, L. O ensino vai para a bolsa. **Carta Capital**, São Paulo, 2007. Disponível em: [www.cartacapital.com.br](http://www.cartacapital.com.br). Acesso em: 24 de abril de 2017.

ESTÁCIO PARTICIPAÇÕES S.A. **Estatuto Social da Estácio Participação S.A.** Rio de Janeiro. 2017a. Disponível em: < [portal.estacio.br/media/1828/estatuto-empresa-junior.pdf](http://portal.estacio.br/media/1828/estatuto-empresa-junior.pdf) > Acesso em: 20 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Destaques: Divulgação de Resultados 3T17**. Rio de Janeiro: Estácio Participações S.A, 2017b. Disponível em: < <http://estacioparticipacoes.com.br/pt-br/informacoes-financeiras/central-de-resultados/> >. Acesso em: 18 março 2018

FÓRUM DAS ENTIDADES REPRESENTATIVAS DO ENSINO SUPERIOR PARTICULAR (FÓRUM). **Carta de Recife**. Recife, Congresso da Educação Superior Particular, 2008.

\_\_\_\_\_. **Carta de Araxá**. Araxá, II Congresso da Educação Superior Particular, 2009.

\_\_\_\_\_. **Carta do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, VIII Congresso da Educação Superior Particular, 2015.

\_\_\_\_\_. **Manifesto de apoio ao novo marco regulatório do ensino a distância consagrado através do Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Brasília, 2017.

FRIGOTTO, G. Mercantilização da Educação Superior e o Fazer Docente. **Revista Pedagógica**, UNOCHAPECÓ, a.11, n. 22, jan./jun., 2009.

GENTILI, A.A.P. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

GLOBO COMUNICAÇÃO E PARTICIPAÇÕES S.A. **Fusão da Anhanguera e Kroton cria a 17ª maior empresa da Bovespa**. São Paulo, 2014. Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/mercados/noticia/2014/07/fusao-da-anhanguera-e-kroton-cria-17-maior-empresa-da-bovespa.html> >. Acesso em: 18 março 2018

GUIMARÃES, A.; CHAVES, V. J.; RIBEIRO FILHO, J. R. Expansão e Financiamento da Educação Superior Federal no Brasil: 2005-2012. In: CABRITO, B. *et al.* (org.). **Os desafios da expansão da educação em países da língua portuguesa: financiamento e internacionalização**. Lisboa-Portugal- Editora EDUCA, 2014, p. 221-236.

GUTTMANN, R. Uma Introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos**. n.82, nov., p.11-33, 2008.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 17º ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

\_\_\_\_\_. **A companion to Marx's Capital**. 1ª ed. New York: Verso, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Enigma do capital e as crises do capitalismo**. Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.

KATO, F.B.G. **A nova política de financiamento de pesquisas: reforma do estado e o novo papel do CNPq**. 2013. 180 p. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2013.

KPMG. **Fusões e Aquisições: 2017 – 1º Trimestre**. Editora: Arte Gráfica & editoração. 2017. Disponível em: < <https://home.kpmg.com/br/pt/home.html>>. Acesso em: 18 março 2018.

KROTON EDUCACIONAL S/A. **Estatuto Social**. Belo Horizonte, MG, 2017a. Disponível em: <[ri.kroton.com.br/kroton2010/web/download\\_arquivos.asp%3Fid\\_arquivo%3DAD6A5FDD-164E-4C26-84A6-AD637452E6EC+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://ri.kroton.com.br/kroton2010/web/download_arquivos.asp%3Fid_arquivo%3DAD6A5FDD-164E-4C26-84A6-AD637452E6EC+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)> Acesso em: 20 de março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Divulgação de Resultados 3T17**. Kroton Educacional S/A, 2017b. Disponível em: <[www.kroton.com.br/ri](http://www.kroton.com.br/ri)>. Acesso em: 18 março 2018

MANCEBO, D.; SILVA JÚNIOR, J.R.; SCHUGURENSKY, D. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educação em Revista**, v. 32, n. 04, p. 205-225, 2016.

MANCEBO, D.; VALE, A.A. Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da unesa. **Rev. Educ. Soc.** v.34, n.122, p.81-98, 2013. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v34n122/v34n122a05.pdf>>. Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

MANCEBO, D.; VALE, A.A.; MARTINS, T.B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Rev. Bras. Educ.** v.20, n.60, p. 31-50, 2015.

MARX, K. **Capital: A Critique of Political Economy Volume III The Process of Capitalist Production as a Whole.** Publisher: International Publishers, NY, [n.d.] First Published: 1894; On-Line Version: Marxist.org, 2010.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política V.1.** São Paulo: Boitempo, 2013.

MÉSZÁROS, I. A crise estrutural do capital. **Revista Outubro.** Ed.4, p.07-15, 2000.

\_\_\_\_\_. **A crise estrutural do capital.** Rio de Janeiro: Boitempo, 2011.

MONTE, E.D. **Políticas públicas de carreira docente nas universidades federais.** 282 f. 2015. (Tese de Doutorado) Programa de pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2015.

MOTA JÚNIOR, W.P. **O Banco Mundial e a Contrarreforma da Educação Superior Brasileira no Governo Lula Da Silva (2003-2010).** 269 f. 2016. (Tese de Doutorado) Programa de pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2016.

OLIVEIRA, R.P. A Transformação da Educação em Mercadoria no Brasil. **Rev. Educ. Soc.** Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 20 agosto de 2017.

\_\_\_\_\_. A financeirização da economia e suas consequências para a educação superior no Brasil. In: MARINGONI, G. (Org.). **O negócio da educação: as aventuras das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco.** São Paulo: Olho D'água, 2017, p. 27-36.

OLIVEIRA, I.S. Educação vai ao mercado: considerações sobre mercantilização do ensino superior brasileiro. **Universidade e Sociedade.** a.24, n.56, p. 72-83, 2015.

OTTA, L. A. País vai negociar acordo mundial em serviços. **O Estado de S. Paulo,** 2016. Disponível em: < <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-vai-negociar-acordo-mundial-em-servicos,10000058350>> Acesso em: 10 fevereiro de 2018.

PAULANI, L. **Brasil Delivery.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2008.

\_\_\_\_\_. Capitalismo financeiro, estado de emergência econômico e hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F; BRAGA, R; RIZEK, C. (orgs.). **Hegemonia às avessas.** São Paulo: Boitempo, 2010, p.109 -134.

SANTOS FILHO, J.R. **Financiamento da Educação Superior Privado-Mercantil: Incentivos Públicos e Financeirização de Grupos Educacionais**. 2016. 279 p. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, Belém, PA, 2016.

SAVIANI, D. O Legado Educacional do Regime Militar. **Cad. Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, p. 291-312, set./dez. 2008 Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

SEBIM, C. C. **A Intensificação do Trabalho Docente no Processo de Financeirização da Educação Superior: O Caso da Kroton no Estado do Espírito Santo**. 2014. 201 p. Tese (Doutorado em educação) – Centro de Saúde da Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, ES, 2014.

SER EDUCACIONAL S.A. **Estatuto Social da Ser Educacional**. 2017a. Disponível em <[http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo\\_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47929](http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47929)> Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. **Divulgação de Resultados 3T17**. São Paulo: Viva Ser, 2017b. Disponível em: <[www.sereducacional.com/ri/](http://www.sereducacional.com/ri/)>. Acesso em: 18 Março 2018

SERFATI, C. O domínio do capital financeiro: que consequência? IN: CHESNAIS, F.; PLIHON, D. (Org.). **As armadilhas da finança mundial: diagnósticos e soluções, apelo dos economistas para sair do pensamento único**. Lisboa: Campo de Comunicação, 2002, p. 55-70.

SGUISSARDI, V. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: Predomínio Privado/Mercantil e Desafios para a Regulação e a Formação Universitária. **Rev. Educ. Soc.** v.29, n.105, Campinas, set./dez, 2008. Disponível em: <[www.cedes.unicamp.br](http://www.cedes.unicamp.br)>. Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

\_\_\_\_\_. **Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil 2002-2012**. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

\_\_\_\_\_. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil? **Rev. Educ. Soc.** v.36, n.133, Campinas, Oct./Dec, 2015. Disponível em: <

<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n133/1678-4626-es-36-133-00867.pdf>>. Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

SILVA JÚNIOR, J.R. **The new brazilian university: a busca por resultados comercializáveis – para quem?** 1. Ed. Bauru: Canal 6, 2017.

SILVA JÚNIOR, J.R.; SCHUGURENSKY, D. Refletindo sobre as razões da diversificação institucional das universidades estatais brasileiras. **Integración y conocimiento**, a. 21, n. 2, p. 32 - 48, 2014.

SILVA JÚNIOR, J.R.; SGUISSARDI, V. Universidade Pública Brasileira no Século XXI educação superior orientada para o mercado e intensificação do trabalho docente. **Revista de Educación**. n, 23, p. 119-156, 2013.

TAVARES, P. H. S. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado: mercantilização de novo tipo?** 2014. 124 p. Dissertação (Mestrado em educação) - Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2014.

TOLEDO, L. Veto à fusão entre Kroton e Estácio revela transformação no Cade. Exame. 13 jul 2017. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/revista-exame/o-tribunal-diz-nao/#>> Acesso em: 20 Fevereiro 2017.

VALE, A.A. **“As faculdades não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora”**: a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011. 325 f. (Tese de Doutorado) Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2011.

\_\_\_\_\_. “Nem parece banco”: As faces da financeirização da educação superior no brasil. IN: **ANAIS. XXV Seminário Nacional UNIVERSITAS**, Universidade de Brasília, Brasília, DF, maio, 2017.

VALE, A.A.; CARVALHO, C.; CHAVES, V.J. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, B., CASTRO, A. CERDEIRA, L. CHAVES, V.J. **Os desafios da expansão da educação em países da língua portuguesa: financiamento e internacionalização**, Lisboa: EDUCA, 2014, p. 199-219.

WORLD BANK. **Financing Education in Developing Countries: An Exploration of Policy Options**. A World Bank Country Study. Washington, DC: World Bank, 1986.

\_\_\_\_\_. **Higher Education:** The lessons of experience. A World Bank Country Study. Washington, DC: World Bank, 1994.

\_\_\_\_\_. Higher education in Brazil: Challenges and options. A World Bank Country Study. Washington, DC: World Bank, 2002