

# IX

## ENSINO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL E A APROPRIAÇÃO DO FUNDO PÚBLICO PELO FIES\*

*Jerillee Silva de Arruda e Luciana Freitas*

### INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objeto de análise a principal política educacional proposta à “ampliação do acesso” ao ensino superior: o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES), promulgado pela lei nº 10.260/2001, em seu período de maior expansão, entre 2009 e 2015.

Nossa pretensão é compreender as consequências mais relevantes da operacionalização efetiva, por parte do Estado brasileiro de um espaço de articulação da concentração monopólica de capitais educacionais a partir do desregulado e vertiginoso crescimento da dotação orçamentária autorizada<sup>1</sup> para o FIES nos anos entre 2009 a 2015. Neste processo, o Estado se faz presente como condutor de interesses privados por intermédio não só de repasses financeiros diretos e indiretos do Fundo Público ao capital educacional, mas também via arcabouço jurídico necessário para garantir-lhes sustentação e ampliação de seus interesses particulares.

O período a ser analisado, de forte expansão do programa, foi alvo de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) em 2016, a partir de uma Solicitação do Congresso Nacional (SCN), em que se propõe *a priori* verificar: sua sustentabilidade, sua eficácia e a vulnerabilidade de seus processos de trabalho. Parte dessa auditoria foi material base deste trabalho e, a partir deste material, pretende-se adentrar na lógica que dá sustentação a este processo de mercantilização e empresariamento da educação superior, examinando o papel histórico e contemporâneo do Estado em países de capitalismo dependente e tamanho do dispêndio do Fundo Público.

Nesse sentido, identificar o que é novo, o que é constitutivo e o que é conjuntural neste contexto de mercantilização e empresariamento da educação superior privada no Brasil e, sua consequente oligopolização, é compreender o

---

\*DOI – 10.29388/978-65-86678-36-9-0-f.167-186

<sup>1</sup> De acordo com dados extraídos do Relatório da Auditoria do TCU (2016).

embricamento entre capitalismo dependente e heteronomia cultural. Para tanto, o diálogo com o saudoso intelectual militante Florestan Fernandes (1920-1995) é imprescindível.

## **CAPITALISMO DEPENDENTE E HETERONOMIA CULTURAL: DETERMINANTES HISTÓRICO-SOCIAIS DA CONFORMAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO-MERCANTIL<sup>2</sup>**

Entender o padrão burguês de dominação no capitalismo dependente, à luz do pensamento sociológico de Florestan Fernandes (1975b; 2008), nos impele a partir de um pressuposto fundante: que a expropriação dual do excedente econômico e a dominação cultural, eixos estruturais e dinâmicos da ordem capitalista, no Brasil, se expressam no círculo vicioso da dependência e do subdesenvolvimento, engendrando uma particularidade inevitável, a saber, uma condição colonial permanente, conforme examinado no capítulo dois.

Apesar de o desenvolvimento econômico periférico sofrer alterações e se redefinir no curso da história, sempre mantêm sua heteronomia, dependência e subalternidade, a partir, é claro, da calibração da configuração histórica e espacial da luta de classes. A condição colonial permanente, conforme analisado anteriormente, também é elemento teórico chave para compreender, inclusive, o caráter antidemocrático e autoritário da natureza da burguesia brasileira que, a partir de relações patrimonialistas e da utilização das instituições oligárquicas de maneira autocrática, criaram as condições materiais para viabilizar e preservar, tanto a incessante marginalização da classe trabalhadora, quanto à manutenção dos privilégios das camadas dominantes até os dias atuais.

Deste pressuposto fundante, Florestan Fernandes (1975b; 2008) empreende duas conclusões centrais para compreendermos as particularidades histórico-sociais do capitalismo dependente e da heteronomia cultural do Brasil. A primeira considera que essa nação politicamente “livre”, mas economicamente dependente por ser um produto da colonização, mesmo rompendo com o antigo sistema colonial, preservou – em diferentes graus conforme as regiões – funções e organizações extra capitalistas, engendrando, ao mesmo tempo, a base política e os fundamentos econômicos e sociais para a incorporação das proto-

---

<sup>2</sup>Essa reflexão resulta da pesquisa para a dissertação de mestrado intitulada “Fies e a oligopolização do ensino superior privado-mercantil: nova forma de expropriação da classe trabalhadora?” defendida em 27 de novembro de 2019, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Desenvolvimento Regional da Universidade Federal Fluminense (PPPSSDR/UFF).

formas do capitalismo e sua inserção definitiva na economia mundial a partir dos dinamismos particulares internos.

A segunda considera que sua modernização não é simples reprodução do capitalismo europeu a partir de uma identificação com a civilização ocidental como dinâmica da força histórico-social, mas, sobretudo, europeização dos padrões normatizadores. Dito de outra maneira, as classes dominantes e/ou suas elites dirigentes, aspiravam a algum nível de ajustamento das normas, instituições e valores sociais que determinassem, de certa forma, a direção daqueles padrões para a transplantação de ideias, modos de ser e de agir os quais têm no seu horizonte, a manutenção da ordem burguesa escrevendo “[...] através dela uma história econômica, social e cultural particularíssima, que nos dá a justa medida do que pode e do que deve ser a dita civilização a partir de uma condição colonial permanente, embora estável e mutável”. (FERNANDES, 2008, p. 27).

Nestes termos, considerando a situação heteronômica da economia nacional, e tudo o que se resulta dela, o estado de consciência é engendrado a partir de um longo processo de expropriação dual do excedente econômico e do padrão composto de hegemonia burguesa que, por serem constitutivos dessa formação, convertendo-se em formas legais e normais de ajustamento à economia mundial. No nível político-diplomático, uma espécie de junção da ordem econômica vigente com a ordem social de classe, constituiu-se um “*Estado democrático* em ‘outros termos’ para atingir fins econômicos e salvaguardar a ordem econômica inerente ao capitalismo dependente” (FERNANDES, 2008, p. 69, grifo do autor).

Diante disso, “os donos do poder”, limitados por uma autonomia relativa, se colocam uma função: manter a dependência e a subalternidade para assim, manter seus privilégios “[...] negando-se como classe dominante ao escamotear a realidade, sublimando-a através de símbolos destituídos de eficácia para a sua existência e para a sua autonomia como classe”. (FERNANDES, 2008, p. 69).

Nesse sentido, esses padrões refletem, diretamente, na manutenção e no aprofundamento do padrão dependente de educação superior, conforme analisado nos capítulos anteriores, uma vez que esse conteúdo opera a materialidade do projeto de educação burguês o qual, historicamente, as frações dominantes da burguesia brasileira escamotearam apresentando como democrático, mas que, na essência, impulsiona e fundamenta, a partir do aparato jurídico-político, a expansão do ensino superior privado-mercantil.

Essas ações partem de determinações histórico-sociais que, tendo o subdesenvolvimento como nexos estruturante, se efetuam tanto por meio das imbricações entre universidade e desenvolvimento, quanto das concepções de educação que a realidade brasileira apresenta. Trata-se do dilema educacional brasileiro engendrado por um conjunto de ações conduzidas por essas burguesias que, mesmo após a realização de um conjunto de “reformas”, não rompem com o “colonialismo educacional”, ou seja, não alteram, de fato, os elementos estruturais e dinâmicos da dependência e da heteronomia cultural, caracterizando o processo que Fernandes (1975a) analisou como “reforma universitária consentida”.

Assim, o padrão de desenvolvimento econômico, a partir do imperialismo total<sup>3</sup> inaugurou a expansão do acesso à educação superior no Brasil. Com a “reforma universitária consentida” protagonizada pelo regime burguês-militar por meio do discurso da eficiência e modernização das instituições, há o aumento significativo de instituições privadas no âmbito educacional baseadas no modelo empresarial, a fim de formar mão de obra certificada para o mercado. Sob um discurso moralista e desenvolvimentista em prol da “modernização da educação superior brasileira”, essa “reforma”, na verdade, criou a ilusão de alívio da pobreza e “democratização” do acesso, omitindo as bases desse novo projeto de sociabilidade burguesa que há anos vinha se construindo a fim de encobrir o cerne de tais ações: a mercantilização do ensino superior.

Nesse sentido, o reordenamento do papel do Estado sob orientação dos organismos internacionais – que propunham objetivos e metas pré-estabelecidas para que os países periféricos pudessem realizar alterações no ensino superior –, e a contrarreforma da educação superior, intensificada nos anos de 1990, restituíram as bases da disputa entre projetos antagônicos de sociabilidade e de educação superior.

---

<sup>3</sup> Segundo Fernandes (1975b), o quarto tipo de dominação externa surgiu com a expansão e associação das grandes empresas corporativas que trouxeram para a América Latina um novo estilo de organização da produção e marketing. Esta fase representa o capitalismo monopolista/corporativo que o autor denominou como “imperialismo total”, isto é, a dominação externa é organizada a partir de dentro e em todos os níveis. Florestan destaca três pontos fundamentais: i) a organização e a dominação externa continuam concordante ao antigo sistema colonial, porém modernizada, pois a dominação passa a ser compartilhada com novas potências a partir de avançadas tecnologias constituindo um moderno mercado capitalista; ii) a transplantação de tecnologia, de instituições, de capital externo e do controle continua como nas fases anteriores, sendo implementadas pelo pessoal estrangeiro e, iii) uma economia dependente não obtém bases concretas (estruturais e dinâmicas) para superar o subdesenvolvimento e suas conseqüências, uma vez que os interesses egoístas das classes dominantes internas se articulam às orientações particularistas das classes externas.

Uma vez que essas mudanças educacionais acompanharam as mudanças ocorridas nas políticas macroeconômicas no âmbito das reformas neoliberais, isto é, sob as determinações dos principais sujeitos políticos do capital, do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC), tais direcionamentos foram realizados a partir do que esses organismos<sup>4</sup> pretendem para a educação dos países de capitalismo dependente, a saber: alívio da pobreza; desenvolvimento com segurança; e espraiamento da concepção de mundo burguesa. Visto que a atividade destas instituições está diretamente relacionada ao âmbito financeiro e ao fornecimento de empréstimos, mas, sobretudo, ao controle econômico, cultural e político, os países capitalistas dependentes submetem-se às condicionalidades que expressam a ingerência destes organismos, tanto nas suas políticas macroeconômicas, como nas suas políticas setoriais. Trata-se, portanto, de cumprir as exigências de condicionalidades, onde uma das respostas se efetiva na reestruturação do papel do Estado, mas, também, se redefine e se materializa na reconfiguração da política educacional. (LIMA, 2005).

Para além disso, os organismos internacionais defendem uma “revolução administrativa”, pautada na diversificação das instituições de ensino superior como também dos cursos e das fontes de financiamento presentes no documento “La enseñanza superior. Las lecciones derivadas de la experiencia”, publicado em 1994 pelo Banco Mundial. O governo brasileiro, a partir dos anos de 1990, intensificou o compartilhamento dessas determinações e a expansão do ensino privado e a privatização da educação superior pública se intensificou como uma importante estratégia de ampliação do campo de exploração do capital, como também, do espraiamento do projeto neoliberal de sociabilidade burguesa, pois, o capital, necessitava de um profundo reordenamento político e jurídico capaz de sustentar as bases deste projeto de sociabilidade e de educação superior dos países de capitalismo dependente.

Nesse contexto, a Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB – Lei 9.394/96) foi a alavanca desse processo, possibilitando o cresci-

---

<sup>4</sup> Ao FMI e ao BM concernem à instituição de condicionalidades – acordadas na reunião que ficou conhecida como Consenso de Washington em 1989, cujo objetivo principal seria a de estabelecer as reformas neoliberais necessárias aos países latino-americanos e assim, pudessem garantir que os países devedores pagassem suas dívidas externas – para a obtenção de novos empréstimos, como adoção do superávit primário, altas taxas de juros e políticas privatizantes. E, à OMC, as regulamentações do campo educacional, como a caracterização da universidade pública como uma atividade não-exclusiva do Estado, ou seja, a educação como modalidade de serviço. (LIMA, 2005).

mento exponencial das instituições de ensino superior privadas no país, permitindo que assumissem diversos tamanhos e formatos jurídicos, até o formato de Sociedades Anônimas de capital aberto em Bolsa de Valores (LIMA, 2005).

Ademais, é a partir deste documento que serão defendidas as “teses” de que a universidade de pesquisa, ou seja, de ensino, pesquisa e extensão, é inapropriada para países capitalistas dependentes, na medida em que comprometeria, extraordinariamente, o fundo público<sup>5</sup>. Logo, a orientação é o incentivo à criação de instituições de ensino articuladas com as diretrizes de maior diversificação das fontes de financiamento de instituições públicas, priorizando, concomitantemente, a expansão das instituições privadas e a redução dos gastos públicos, especialmente a partir de 1995, com as instituições federais.

Sguissardi (2014; 2008) identifica este processo como a mercadorização, quando cunha o termo ensino superior privado-mercantil para diferenciar essa nova forma de exploração, abertamente lucrativa, das outras formas que o privado se manifesta historicamente no Brasil, identificado por Florestan Fernandes (1975a) como privatismo exaltado. O empresariamento nas instituições privado-mercantis expressa a implantação de práticas agressivas de gestão, uma espécie de “bancarização” das empresas educacionais que, por meio do fundo público ou por convênios internos e mudanças radicais na gestão e na administração das instituições, a partir dos processos de fusões e aquisições entre elas, impactam sobremaneira nos processos de trabalho docente e trazem em sua concepção de educação/mercadoria<sup>6</sup> um novo projeto de educação, isto é, uma

---

<sup>5</sup> Segundo Mandel (1985), o Estado burguês no capitalismo monopolista redimensiona seu papel e, é somente a partir desta base sócio-histórica que a ação estatal amplia suas funções econômicas e políticas internalizando-as para as dimensões ideológicas e sociais, sem perder, é claro, sua função de “mediador” nos conflitos de classe. Isso é possível na medida em que existe um lastro de natureza econômica – fundo público – capaz de assegurar as condições de reprodução do modo de produção capitalista em toda sua amplitude, principalmente, nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho – tanto a ocupada mediante regulação trabalhista, quanto à lançada no exército industrial de reserva mediante seguro social. Assim, a questão social enquanto expressão politizada da luta de classes, e política social enquanto resposta organizada do Estado burguês a estas expressões asseguram, no âmbito econômico, as condições necessárias ao desenvolvimento monopolista, e no político, concede um mínimo de suporte real à aparência do Estado como “social”, mas o executa a partir de instrumentos legítimos de coerção para desenvolver mecanismos de coesão social.

<sup>6</sup> Para Rodrigues (2007), existem duas frações da burguesia brasileira disputando o processo de mercantilização do sistema educacional, a saber, os empresários industriais e os empresários do ensino. A educação-mercadoria ganha materialidade quando os serviços educacionais são vendidos como mercadoria-fim, enquanto a mercadoria-educação é vendida como insumos fundamentais à produção de outras mercadorias. Na primeira forma, trata-se da relação vaga e valor de ma-

reconfiguração político-pedagógica desse processo, além de contribuir para o rebaixamento da qualidade da formação a partir de uma intrínseca massificação e de uma reconfiguração da função social da educação superior (VALE, 2017).

A intensificação do processo de financiamento da educação superior no Brasil pela abertura do capital desse setor no mercado de ações iniciada em 2007, especificamente na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) por meio dos grandes *Private Equity* – fundos de investimentos<sup>7</sup>, demonstra a voracidade do mercado, consolidando o seu gigantismo econômico-financeiro na formação de oligopólios na educação superior privada. Necessário chamar a atenção para o fato de que foi exatamente neste cenário que apareceu a Kroton Educacional, a qual se tornou a maior empresa educacional do mundo em termos de valor de mercado e de alunos. Esse grande oligopólio vem modificando a educação superior por meio de novos padrões gerenciais e técnico-organizacionais instituídos como forma de reordenamento do padrão flexível de acumulação capitalista (SGUISSARDI, 2014).

Os estudos de Tavares (2014) sobre os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado, apontam que a política de expansão a partir dos anos 2000 se constitui como uma mercantilização de novo tipo, exatamente pela particularidade do controle de fundos de investimentos e do capital financeiro (capital bancário articulado com o capital industrial) neste seguimento. A oligopolização do ensino superior privado-mercantil brasileiro se engendra a partir da formação de grandes conglomerados educacionais controlados por esses fundos de investimentos e intrínsecos ao mercado financeiro.

---

trícula e mensalidade uma vez que o objetivo é a venda dos serviços educacionais pelas instituições que os comercializam, logo, mais consumidores, maior lucro. Na segunda forma, apesar da necessidade do “controle de certa qualidade”, pois, caso contrário, este setor encontrará dificuldades em reproduzir-se, fabrica um exército industrial de certificados no mercado rebaixando os salários destes profissionais, favorecendo imediatamente, o capital industrial.

<sup>7</sup> “No início desta década, ao se identificar que o setor de educação superior sofreria rápida expansão, a atenção dos fundos de investimento voltou-se para essa área, ocasião em que foram constituídos os primeiros fundos de investimento exclusivamente direcionados à educação. Esses fundos têm condições de injetar altas quantias em empresas educacionais, ao mesmo tempo em que empreendem ou induzem processos de reestruturação das escolas nas quais investem, por meio da redução de custos, da racionalização administrativa, em suma, da “profissionalização” da gestão das instituições de ensino, numa perspectiva claramente empresarial. Essa perspectiva racionalizadora é fundamentalmente orientada para a maximização de lucros, chegando ao paroxismo em algumas situações”. (OLIVEIRA, 2009, p. 743).

No campo da educação superior brasileira, uma das principais ações governamentais que materializa esse processo, ou seja, materializa os nexos entre Estado e capital financeiro, tem se dado por meio do uso do fundo público para a manutenção, desenvolvimento e expansão do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES, em especial no período de sua maior expansão, entre os anos de 2009 e 2015.

## **FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL – FIES: AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO FUNDO PÚBLICO PELO CAPITAL EDUCACIONAL<sup>8</sup>**

A auditoria do TCU revelou [...] que o programa foi mal desenhado, mal implementado, mal fiscalizado, sem resultados qualitativos satisfatórios, sem sustentação financeira, com quebra de regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, apresentando como subproduto apenas o vertiginoso crescimento dos resultados financeiros dos grupos educacionais prestadores de serviços aos alunos do Fies. (TCU, 2016)

No final do ano de 2016, o Plenário do Tribunal de Contas da União/TCU realizou auditoria no Fundo de Financiamento Estudantil/FIES, instituído pela Lei nº 10.260/2001. O corpo técnico do TCU auditou e emitiu parecer com enfoque no desenho, gestão, fiscalização, resultados e compatibilidade do FIES com as regras de responsabilidade fiscal.

A epígrafe acima oferece algumas pistas sobre a importância da presente investigação e nos desperta, ao menos, duas reflexões preliminares: a primeira nos convoca a indagar as razões da crescente alocação de recursos públicos em um programa com resultados tão negativos, do ponto de vista econômico. A segunda, somos quase que de maneira imediata, levados a um estranhamento em torno das finalidades deste programa e a que interesses de classe o FIES pretende servir, já que seu principal slogan articula democratização<sup>9</sup> e ampliação do acesso à educação superior “aos que mais

---

<sup>8</sup> Essa reflexão resulta da pesquisa para a dissertação de mestrado intitulada FIES: Uma verdadeira “ampliação do acesso” ao Fundo Público pelo capital educacional defendida em 31 de março de 2019, no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ).

<sup>9</sup> Há diferenças entre o que compreendemos como “ampliação do acesso” e “democratização do acesso”, uma vez que a ampliação que temos visto e que analisamos no presente trabalho não realiza uma democratização. Esta é consequência da articulação do acesso com as políticas de permanência e formação crítica e criativa na universidade pública, gratuita e fundamentada na indissociabilidade entre pesquisa, ensino e extensão.



precisam”.

Mas antes de qualquer precipitação nas análises, é condição *sine qua non* compreendermos a lógica que permeia as ações do Estado em sua relação com capitais de que é exemplo privilegiado a dita “democratização do acesso” à educação superior. No Brasil, a chamada “democratização do acesso” foi implementada com alguma expressão nos governos do PT – no de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e no de Dilma Rousseff (2011-2016) que representam o período de maior crescimento do FIES. O governo subsequente ao golpe de 2016 (Michel Temer) deu continuidade ao programa sem relevância, se comparado ao período anterior. Essa “expansão” e ápice acerca da implementação do programa ocorre de modo a atender as demandas do capital por meio do dispêndio do fundo público e, ao mesmo tempo, para atender as necessidades de expansão dos grandes capitais em busca de inversões de seus negócios no ramo da educação, mais especialmente, do ensino superior privado no Brasil.

O discurso de “democratização do acesso” ou “ampliação do acesso” utilizado pelo Banco Mundial, para fundamentar suas proposições e exigir suas condicionalidades é, não à toa, utilizado largamente para legitimar o Programa de Financiamento Estudantil gerido pelo Ministério da Educação (MEC). O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) tem por objetivo financiar a graduação de estudantes em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Sob o discurso de “democratização do acesso”, os organismos internacionais recomendam a superação das fronteiras entre o público e o privado.

Mas o que exatamente é o FIES? O FIES, é um fundo de natureza contábil e de acordo com o relatório de gestão do exercício referente a 2016 do programa, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) em conjunto com a Secretaria de Educação Superior (Sesu), o escopo a ser alcançado com a implementação do Fies de acordo o artigo primeiro de sua primeira versão instituída pela Lei 10.260/2001 é:

[...] conceder financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC e ofertados por instituições de educação superior privado aderente ao fundo.

Difundido como um dos principais instrumentos do governo federal para a ampliação do acesso e permanência dos jovens na educação superior o FIES é propagandeado como a principal política de “democratização” do ensino, uma vez que as IES privadas concentram a maior parte das matrículas.

De acordo com o Censo da Educação Superior (INEP, 2018), as instituições públicas garantem 2.045.356 (dois milhões e quarente e cinco mil e trezentos e cinquenta e seis) matrículas, no total de suas instituições enquanto o somatório das IES privadas alcança o total de 6.241.307 (seis milhões e duzentos e quarenta e um e trezentos e sete) matrículas.

Conforma a análise de Chaves (2005) em seu artigo “A política para a educação superior: entre o público e o privado”, no período que vai de 1995 a 2003 “verifica-se um crescimento das matrículas, de 63,32% nas IES públicas e 159,70% nas IES privadas. Essa diferença não é novidade, o ano de 1969 foi o último ano em que o Censo da Educação Superior registrou um número maior de matrículas nas públicas em comparação com as matrículas em instituições privadas.

O FIES existe desde junho de 1999, quando começou a ser reeditado por vinte e sete Medidas Provisórias (MP), o incrível número de uma por mês até ser, finalmente, convertido na lei 10.260, de 12 de julho de 2001. Por mais que o Programa tenha sido institucionalizado no segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) ele só assume sua verdadeira face nos últimos anos do governo de Luiz Inácio Lula da Silva e primeiros anos do governo Dilma Rousseff. Neste período o FIES traça para o cenário educacional uma forte expansão, acompanhada, naturalmente, por uma vertiginosa dotação orçamentária, que em apenas seis anos (2010-2015) garantiu ao programa um crescimento de mais de 900%. (TCU, 2016)

Esse cenário de célere crescimento ocorre justamente, e não por acaso, no interregno entre dois Planos Nacionais da Educação/PNE. Naquele momento, o PNE (2001-2010) já estava no fim e o que seria o PNE de 2011-2020 se transformou no PNE de 2014-2024 (Lei 13.005/2014). Exatamente nesse período de eclosão das matrículas e repasses ao FIES ficamos com um vácuo de três anos sem o PNE, ou seja, sem uma lei que defina as “diretrizes e metas para a educação” em obediência ao art. 87,§ 1 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB – Lei n. 9.394/1996.

Combinado a esse processo, aprova-se a lei 12.202 de 14 de janeiro de 2010, apelidada de “novo FIES”, que modifica os critérios para o financiamento, os atores envolvidos no programa e o seu funcionamento. Essas mudanças proporcionaram um crescimento do capital na educação superior nunca visto antes, que foi muito além do aumento do número total de vagas ou de matrículas, e potencializou o que o IPEA chamou de “reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil”.

O período entre os anos de 2007 e 2013 é marcado por um forte movimento de aquisições e fusões com participação do capital estrangeiro<sup>10</sup>. Esse interim de tempo é alvo de análise do IPEA em seu documento datado de novembro de 2016 “Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino”, onde são analisadas as características e implicações do período de reestruturação do capital educacional no ensino superior privado, respondendo a questão de como se dá a apropriação do investimento público indireto pelos grandes grupos educacionais em especial, por “[...] intermédio de concessões de financiamento aos estudantes, com juros subsidiados”. (IPEA, 2016, p.7)

O processo de fusões e aquisições, que alcançou um crescimento nunca visto na educação superior, formou os oligopólios de IES privadas que temos hoje. De acordo com o documento do IPEA, na década de 1990 “[...] ocorreu uma expansão horizontal do setor privado” com aumento do número de instituições de pequeno e médio porte. Atualmente o que se observar é um movimento de “reconcentração” da oferta com a finalidade de reduzir a concorrência.

O corolário desse novo ambiente econômico são as grandes corporações, as megafusões e a ampliação da participação do capital estrangeiro na educação nacional. Paralelamente, as novas instituições de ensino superior privadas passam a ser orientadas por políticas de aprimoramento de gestão administrativa, financeira e pedagógica, tendo como foco a redução de custos. Tem-se, portanto, um novo *modus operandi* para o setor. (IPEA, 2016, p. 15)

O ano de 2005, tido como “[...] um grande marco das fusões e aquisições por parte das empresas de ensino superior privadas com fins lucrativos” (IPEA, 2016, p. 15), iniciou o primeiro grande ciclo de fusões e aquisições no Brasil que vai até 2010. A partir deste ano se inicia um processo de diversificação dos negócios, mediante a ampliação de variedade de produtos e serviços ofertados por esses oligopólios da educação.

Para termos uma ideia, só entre de 2007 e 2015 realizaram-se no Brasil 208 (duzentos e oito) transações financeiras do tipo aquisições, vendas e fusões entre as maiores empresas de educação. Destas, 139 (cento e trinta e nove)

---

<sup>10</sup> Segundo o IPEA, há um movimento geral, ou seja, uma tendência globalizada de aquisições e fusões em diversos setores da economia concentradas principalmente no pós década de 1990. Entre os anos de 1994 e 2007, de acordo com Nunes e Vieira (2009), foram registrados 4.731 (quatro mil setecentos e trinta e uma) operações de aquisições e fusões no Brasil, sendo que 2.696 (dois mil seiscentos e noventa e seis) destas com a participação do capital estrangeiro.

transações foram atribuídas às IES. Com isso, reduz-se a concorrência e exponencia-se a concentração da oferta, sem falar no acúmulo e concentração do capital possibilitado por esse processo. Como objetivo, esses conglomerados educacionais vão muito além da obtenção e maximização dos lucros, uma vez que ficam subordinados a exponenciação dos valores e suas ações no mercado de capitais. Ou seja, sua prioridade é atender aos interesses de seus acionistas e cotistas para garantir-lhe ganhos em curto prazo. (IPEA, 2016)

Apesar de compreendermos que esse processo de reconcentração do capital educacional, com a grande evolução nos ganhos obtidos pelos conglomerados do ramo que se formam e se fortalecem neste período, não podemos afirmar que foram propiciados unicamente pelo FIES, mas não há como desconsiderar a importância do FIES no desenrolar desse processo. Não à toa, o período de maior expansão deste programa de financiamento estudantil, iniciado em 2009/2010 atingindo seu ápice em 2015, foi também o de maior evolução do lucro líquido desses grupos educacionais. A variação acumulada do maior conglomerado do setor no mundo, a Kroton Educacional, chegou, em 2015, a uma evolução do lucro líquido de 22.130% (vinte e dois mil, cento e trinta por cento), como aponta o TCU, que afirma ser este, um “efeito secundário” decorrente da expansão do programa. (TCU, 2016).

Este “efeito secundário” do FIES, como conclui o TCU, não representa uma externalidade do programa e sim seu mote estruturante e sua razão de ser. Isto fica manifesto quando analisamos algumas das constatações presentes no relatório de auditoria sobre o FIES em que o TCU se debruçou sob o período de maior expansão (2010-2015). Dentre os resultados do relatório destaca-se, a fim de compreendermos o caráter dessa expansão, o pouco efeito do FIES nas metas do PNE 2014-2020; a falta de instrumentos prévios de planejamentos frente a forte expansão deste período; a excessiva abrangência na definição do público-alvo<sup>11</sup>; o descumprimento às normas aplicáveis às finanças públicas; a incessante subestimação das despesas orçamentárias e financeira reservadas ao programa, se utilizando de maneira recorrente de créditos adicionais; a obscuridade de dados orçamentários e financeiros, entre outros.

---

<sup>11</sup> Segundo o relatório de auditoria do TCU (2016) uma das condições exigíveis dos beneficiários do FIES era a renda familiar. Entre 2010 e 2015 estavam dentro dos critérios de renda familiar os estudantes de até 20 (vinte) salários mínimos, sendo que cerca de 98 % (noventa e oito por cento) da população brasileira com idade acima de 17 (dezessete) anos vivia em famílias com renda de até 20 (vinte) salários mínimos. (TCU, 2016)

A auditoria realizada pelo TCU avaliou a sustentabilidade do Fundo, eficácia e vulnerabilidade de seus processos de trabalho, com o objetivo de verificar se o FIES, no período de 2011 a 2014, recebeu recursos compatíveis com a disponibilidade orçamentária e se “[...] a ampliação de recursos em anos eleitorais teve, ou não, amparo técnico para sua realização.” (TCU, 2016, p. 2).

Observa-se, por exemplo, que no ano de maior crescimento do FIES, quando se atingiu a marca de 732 mil novos financiamentos, houve um aumento na proporção de estudantes FIES, que no caso da Kroton Educacional ultrapassou 60% quando comparado ao total de estudantes de graduação presencial desta instituição. Ou seja, sem as garantias advindas deste programa, empresas como a Kroton, por concentrarem a maior parte de suas matrículas via FIES, poderiam ter sua existência posta em risco, demonstrando com isso o peso direto das verbas públicas na manutenção desses conglomerados educacionais.

Outro elemento importante, presente no relatório do TCU (2016) e que demonstra o quão imprescindíveis são os recursos orçamentários da União ao FIES está na discrepância entre o montante de recursos arrecadados pelo programa e os valores gastos pelo mesmo. Nos últimos exercícios de 2014 e 2015 essa diferença superou R\$ 11 bilhões de reais por ano.

Em um contexto no qual tem se observado queda real na receita arrecadada pela União, ainda que o reajuste das mensalidades fique limitado à taxa de inflação até o término de cada contrato, o ônus transferido à sociedade na forma de despesas inseridas no Orçamento Geral da União será, em termos reais, elevado. Em outras palavras, dado o contexto de frustração de receitas, a manutenção dos contratos já assinados no âmbito do Fies exigirá a restrição de outras despesas orçamentárias; ou a geração de novas receitas, via majoração ou criação de tributos; ou ainda o aumento do endividamento bruto, com a captação de recursos via criação de dívida pública. (TCU, 2016, p. 47).

Se considerarmos nessa análise os efeitos da inadimplência no FIES nos resultados primários da União, o total das despesas com o programa se torna ainda mais expressivo. Não há como avaliar os reais impactos do FIES no dispêndio e no endividamento público a médio e longo prazos se não analisarmos a taxa de inadimplência do programa, haja vista que os financiamentos concedidos geram ativos para o Tesouro Nacional. Quando esse financiamento não é pago, ou melhor dizendo, quando há uma frustração do ativo, haverá um acréscimo no endividamento líquido da União.

O IPEA (2016) elaborou um relatório no qual fez um levantamento sobre o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro. Segundo este, o governo tem alguns custos fixos com o programa, que são: a gestão do mesmo programa (gestão de contratos, mecanismos de cobrança das parcelas, etc.); o seu monitoramento; os custos com a inadimplência e a diferença entre os valores que o beneficiário paga ao governo, no futuro e o que este desembolsa para os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional como forma de pagamento pelo curso financiado.

A conta feita pelo IPEA para verificar, de maneira aproximada, a participação do contribuinte nos custos do FIES é feita a partir do valor do total que o governo deverá receber do estudante financiado no futuro e a quantia que terá que desembolsar para honrar os títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional como forma de pagamento pelo curso. Essa conta é efetuada levando em consideração que a taxa de juros, que é o principal parâmetro estipulado nos contratos do FIES, cobradas neste período analisado é “menor às que o próprio governo paga quando emite títulos para se financiar no mercado”. Mesmo se não houvesse nenhuma inadimplência nos pagamentos, o que não é possível porque ela já é uma realidade, para cada R\$ 100,00 (cem reais) desembolsado pelo Tesouro Nacional, nos aproximadamente dois milhões de contratos assinados entre 2010 e 2015, retornariam ao FIES apenas R\$ 53,00 (IPEA, 2016, p. 11).

Outra irregularidade marcada no período analisado pelo TCU (2016) foi a abertura de créditos extraordinários com uma absoluta inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade. Ou seja, de maneira reiterada o Poder Executivo se utilizou da edição de MP para recorrer à abertura de créditos extraordinários para complementação das dotações no orçamento do FIES, sem que isto caracterizasse o pressuposto de imprevisibilidade exigido na constituição para a concessão de tal crédito.

De acordo com o artigo 40º da lei nº4.320/1964, os créditos extraordinários compõem a modalidade de créditos adicionais e são passíveis de abertura via MP, não necessitando de disponibilidade orçamentária. Para disponibilizá-lo é preciso que se apresente relevante excepcionalidade já que se lançará a realização de gastos públicos sem uma prévia autorização legislativa, uma vez que os recursos abertos mediante MP podem ser empenhados, liquidados e pagos a edição da medida, sem qualquer apreciação do Congresso.

Para compreendermos a gravidade da situação devemos analisar, na lei nº 4.320/64, o Art. 40, III: “[...] a abertura de crédito extraordinário somente

será permitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de *guerra, comoção interna ou calamidade pública*". (BRASIL, 1964, grifo nosso). Visivelmente o FIES não se enquadra em nenhum desses pressupostos uma vez que se trata de um programa educacional com previsibilidade orçamentaria anual.

Diante da investigação produzida pela auditoria do TCU (2016) e para dar respostas as denúncias apresentadas, elaborou-se mais um "novo FIES" que passou a vigorar em janeiro de 2018, sobre o qual ainda não há indicadores de desempenho por se tratar de um "novo" momento do programa. Esta "saída" presente na reelaboração do programa visa responder às irregularidades investigadas pela auditoria do TCU e garantir sua permanência sem que seus traços estruturantes, sua lógica privatista e seu papel ideológico seja alterado. Isto só é possível a partir do acordo tácito entre os conglomerados educacionais e o Estado, que inclui desde a garantia de crescimento de seu lucro líquido até a ofensiva ideológica presente na ideia de maior eficiência do setor privado (em detrimento ao público) e a apropriação do Fundo Público para concretizar estas tarefas. Compreender esse debate e essas mudanças é imprescindível para reorganizarmos à luta considerando que os dados apresentados precisam ser mola propulsora na defesa de uma educação pública, laica, de qualidade para todos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir das análises desenvolvidas pelo intelectual e militante Florestan Fernandes, compreendemos que a educação, em especial a educação superior no Brasil, está subordinada aos interesses tanto da burguesia local como da internacional. Isto se dá porque no padrão dependente de desenvolvimento econômico brasileiro se vê também o padrão dependente de educação superior no qual os países centrais acabam por sujeitar os periféricos aos avanços das políticas e tecnologias desenvolvidas (FERNANDES, 1975a).

Esse padrão dependente de desenvolvimento articulado à heteronomia cultural reflete diretamente tanto na manutenção, quanto no aprofundamento do padrão dependente de educação superior engendrado pelo colonialismo educacional, que impulsiona e fundamenta, a partir do aparato jurídico-político, a expansão do ensino superior privado-mercantil.

Portanto, é possível afirmar que, a educação superior, principalmente na era da financerização, abarcando os traços neoliberais nas legislações e, assim, incentivando as parcerias-público privada, impulsionou tanto a expansão

quanto a mercantilização da educação superior, criando as bases materiais para a formação de grandes oligopólios educacionais. Essa racionalidade privatista escamoteada de política pública de democratização, acesso e permanência, legitimada e defendida pelos governos brasileiros em consonância aos direcionamentos dos organismos multilaterais, pôde ser comprovada após a análise do FIES, especialmente, durante os governos petistas.

As análises da auditoria realizada em 2016 pelo TCU para verificar a sustentabilidade, eficácia e vulnerabilidade dos processos de trabalho presentes no FIES, além de avaliar o orçamento e a capacidade financeira do programa, apresentou importantes constatações sobre o referido período em que a intensa expansão do programa se deu dissociada de instrumentos prévios de planejamento. Apurou-se neste período infrações às normas aplicáveis às finanças públicas, subestimação das despesas orçamentárias e utilização de créditos adicionais, como os créditos extraordinários, além da “[...] dissimulação de dados orçamentários e financeiros e falta de integridade das informações contábeis” (TCU, 2016, p. 1)

Diante do que foi sistematizado a partir do relatório de auditoria do TCU (2016) e os demais documentos apresentados neste trabalho, constatamos que o processo de mercantilização de novo tipo do ensino superior brasileiro, reconfigurou estruturalmente a educação superior privada e consolidou, enquanto maior expressão desse processo na realidade brasileira, o grupo Kroton Educacional.

Durante esse período de seis anos analisados, verificou-se que este programa pouco contribuiu com a política educacional do país tendo um baixo impacto, por exemplo, no alcance das metas do PNE, uma vez que grande parcela dos financiamentos, neste período, foram concedidos para estudantes que já estavam matriculados nas IES privadas não representando com isso um crescimento de novas matrículas.

O total de novas vagas abertas foi menor, principalmente se compararmos os dispêndios orçamentários investidos (TCU, 2016). Em resumo, a alardeada expansão do FIES não significou uma mudança na meta 12 do PNE 2014-2024 que estabelece um aumento das novas matrículas na educação superior. Ou seja, este programa, que apresenta como objetivo fundamental a ampliação do acesso ao ensino superior e com isso a diminuição das desigualdades sociais e econômicas, cai por terra quando compreendemos que visa, na verdade, ampliar e desenvolver o processo de financeirização da educação superior



brasileira orientado por uma lógica privatista garantida e conduzida pelo Estado.

Este material contém reflexões e informações iniciais imprescindíveis para o debate não só da educação superior no Brasil como também sobre o papel que o Estado tem cumprido no interior das políticas sociais e o espaço aberto nestas ao capital financeiro. Compreendendo, portanto, a atualidade e importância desta temática, buscamos contribuir com os estudos dos estudantes e dos trabalhadores da educação comprometidos com a luta em defesa da educação pública, gratuita, de qualidade e socialmente referenciada para dar visibilidade ao que vem ocorrendo através do uso do fundo público como instrumento de fortalecimento do processo de privatização, o que garante ao capital educacional estabilidade e expansão de seus negócios, particularmente em países capitalistas dependentes, como o Brasil.

## REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **La Enseñanza Superior:** las lecciones derivadas de la experiencia (El Desarrollo en la práctica). Washington: BIRD/Banco Mundial, 1994.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 de mar. 1964. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm) >. Acesso em: 05 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Dispões sobre as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 de dez. 1996. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) >. Acesso em: 27 jul. 2019.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 de jul. 2001. Disponível em: < <http://www.->

[planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm)>. Acesso em: 06 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 14 de jan. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm)>. Acesso em: 05 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União – TCU. **Relatório de Auditoria** (TC 011.884/2016-9). Relator Ministra Ana Arraes. Brasília: TCU, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior: Sinopse Estatística – 2018**. Brasília: INEP/MEC. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

CHAVES, V. L. J. A política para a educação superior: entre o público e o privado. In: 28a. Reunião Anual da **ANPED**, Caxambu/MG, 2005. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/28/textos/gt11/gt111149int.rtf>>. Acesso em: 20 mar. 2017.

CORBUCCI, P. R; KUBOTA, L.C; MEIRA, A. P.B. Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino. Brasília: **Ipea**, 2016. (Texto para Discussão n. 2256). Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29045&Itemid=406](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29045&Itemid=406)>. Acesso em: 22 mar. 2017.

FERNANDES, F. **A universidade brasileira: reforma ou revolução?** São Paulo: Alfa-Omega, 1975a.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975b.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. 5. ed. São Paulo: Global, 2008.

LIMA, K. R. de S. **Reforma da Educação Superior nos anos de contra-revolução neoliberal**: de Fernando Henrique Cardoso a Luís Inácio Lula da Silva. 2005. 483 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. 2. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

OLIVEIRA, R. P. de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 12 abr. 2019.

RODRIGUES, J. **Os empresários e a educação superior**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SGUISSARDI, V. Modelo de Expansão da Educação Superior no Brasil: domínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, dez. 2008.

\_\_\_\_\_. **Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil (2002-2012)**. Piracicaba: [S.n.], 2014.

TAVARES, P. H. de S. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado**: mercantilização de novo tipo? 2014. 122 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

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