

Ensaio temático / Thematic essay

---

# SER Social

TRINTA ANOS DE CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Brasília, v. 21, n. 44, janeiro a junho de 2019

---

## A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT

The historical trajectory of higher education in Brazil: expansion and privatization of the dictatorship to the PT governments

Juliana Fiuza Cislaghi<sup>1</sup>

**Resumo:** O artigo debate as mudanças no ensino superior brasileiro que, desde a reforma da ditadura militar, tem como marco a hegemonia do capital privado e que mais recentemente passou por um processo de concentração, financeirização e internacionalização a partir da criação do Prouni e das alterações no Fies implementadas pelos governos do PT. Essa hegemonia privada tem como suporte a legislação e transferências de fundo público para o setor privado, legitimados, inclusive, pela Constituição de 1988. Influenciado por *think thanks* estadunidenses, como a Usaid e o Banco Mundial, as políticas de governo buscaram se adequar à abertura de espaços de valorização para o capital das empresas de serviços educacionais com subsídios do fundo público. Em um momento de retrocessos na legislação

---

<sup>1</sup> Assistente Social, doutora em Serviço Social, professora Adjunta da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: [direcao.fss.uerj@gmail.com](mailto:direcao.fss.uerj@gmail.com).

trabalhista e movimentos conservadores como o “Escola sem partido”, está em curso abrir mão da educação como direito social, obrigação do Estado e socialização do conhecimento historicamente produzido.

**Palavras-chave:** ensino superior; privatização; fundo público.

**Abstract:** The article discusses the changes in Brazilian higher education that, since the reform of the military dictatorship, is based on the hegemony of private capital and more recently has undergone a process of concentration, financialization and internationalization since the creation of Prouni and changes in the Fies implemented by the PT governments. This private hegemony is supported by legislation and transfers of public funds to the private sector, legitimized even by the 1988 Constitution. Influenced by US think-tanks such as USAID and the World Bank, government policies have sought to adjust the opening of spaces of valorization for the capital of educational services companies with subsidies from the public fund. At a time of setbacks in labor legislation and conservative movements such as the “School without Party”, it is underway to give up education as a social right, obligation of the state and socialization of historically produced knowledge

**Keywords:** higher education; privatization; public funds.

## Introdução

O artigo, ora apresentado, resgata a trajetória do ensino superior no Brasil desde a reforma da ditadura militar, que marca o início da hegemonia do setor privado, passando pela legislação constitucional de 1988, até as políticas implementadas pelos governos do PT. Nossa hipótese é que toda essa trajetória, marcada pela influência de organismos internacionais vinculados ao imperialismo estadunidense, sempre manteve como marco o incentivo ao capital privado e, mais recentemente, à financeirização desse capital.

Partimos do pressuposto que o ensino superior, bem como todos os serviços de educação privado, organizados de forma empresarial, são espaços de valorização do capital, produtores de valor e mais-valia. (CISLAGHI, 2018). Mesmo em momentos de expansão das vagas no ensino superior público, como a reforma da ditadura e o Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), iniciado em 2007.

## A reforma universitária da ditadura militar

As pressões por reformas educacionais derivaram-se, segundo Netto (2002), da crescente demanda educacional surgida na década de 1950, sobretudo das classes médias, por ensino superior, por enxergarem aí sua possibilidade de ascensão social nos marcos de um modelo econômico industrializante que criava, então, uma quantidade e variedade de novos empregos, que necessitavam de diversos níveis de qualificação. Essas classes tiveram papel fundamental na sustentação do regime militar, tendo a reforma educacional um “efeito político-social”, principalmente a partir do ascenso do movimento estudantil e seu “potencial catalisador” da luta contra a ditadura, o que acabou por colocar a questão educacional como prioridade para o regime.<sup>2</sup>

A partir de 1968, inicia-se a implementação das propostas de “reforma” universitária da ditadura militar. Essa refuncionalização representou uma “modernização conservadora” que, ao mesmo tempo, incorporava bandeiras históricas do movimento social na educação e mantinha antigas práticas, não rompendo com o conservadorismo (GOÉS; CUNHA, 1985, p. 83 apud NETTO, 2002, p. 59). As mudanças na educação iniciam-se exatamente pelo ensino superior, centro do movimento estudantil contestador do regime e, segundo a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), organismo ideólogo da reforma, irradiador de mudanças nos outros níveis. (NETTO, 2002, p. 60).

É central o papel cumprido pelas agências internacionais, em particular a Usaid, na educação, já nesse período. O subdesenvolvimento era considerado um atraso que poderia ser superado por mudança nos hábitos de consumo, ação e pensamento da população, a chave para alcançar os níveis centrais de desenvolvimento. Nessa concepção, a educação passa a ser setor estratégico por criar e

---

<sup>2</sup> Essa demanda da classe média por vagas no ensino superior foi o mote da crise, já que não era acompanhada do crescimento de vagas. Entre 1960 e 1964 o percentual de inscritos no vestibular cresceu em 50% e o número de vagas 64% gerando um saldo positivo. No período seguinte o crescimento da demanda foi de 120% com um crescimento de apenas 52% da oferta (ROMANELLI, 2009, 207). O problema colocado em pauta eram os excedentes, alunos que passavam nas provas e não conseguiam vagas nas universidades.

expandir mercados, seja pelo consumo ou pela formação de força de trabalho adequada ao desenvolvimento.

Romanelli (2009, p. 203) aponta que a expansão no ensino superior depende de certas condições internas, já que a seletividade fornecida pela restrição de vagas pode ser útil na manutenção do *status quo* ou na permanência de uma força de trabalho de baixo nível. Até a década de 1950, antes da penetração maciça de multinacionais, as necessidades de treinamento de força de trabalho podiam ser supridas por instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac).

No entanto, as mudanças acentuadamente quantitativas, na prática, tiram da educação a função demandada pelas classes que almejam ascensão. Isso porque os processos de massificação geram “perda do poder aquisitivo que o trabalho qualificado pode oferecer ao indivíduo, perda progressiva de status pelas profissões de nível superior” (ROMANELLI, 2009, p. 204), na medida em que também expandirão o exército de reserva, pressionando para baixo os salários desses trabalhadores.

Esse aumento de vagas, durante a ditadura, não foi proporcional ao aumento de custos com as universidades públicas. A introdução da lógica empresarial na gestão universitária, com medidas burocratizantes e racionalizadoras, visava baratear o ensino superior para o Estado. Possibilitava, assim, atender a demanda da classe média por vagas e, ao mesmo tempo, contingenciar os recursos públicos destinados às universidades.

Ainda que tenha havido um significativo aumento de vagas públicas, o ensino privado também se expandiu e em maior proporção, ampliando vagas de baixa qualidade, na sua maior parte ocupadas por trabalhadores mais pobres. Entre 1968 e 1973, a oferta de vagas nas universidades aumentou 210% na rede pública e 410% na rede privada. (NETTO, 2002, p. 63).

O capital privado no ensino superior cresceu estimulado por medidas dos governos militares e mecanismos de incentivos e

isenções fiscais. A Lei nº 5.172/66 determinava, por exemplo, que impostos sobre renda, patrimônio e serviços não incidiriam sobre quaisquer instituições de ensino. “Assim, as organizações privadas de ensino superior gozaram, desde a sua criação, dos privilégios da imunidade fiscal [...] valendo-se desse expediente para crescerem”. (ANDRÉS, 2008, p. 25).

Assim, paradoxalmente, a reforma reorganizou e ampliou a educação pública superior, mas possibilitou também o início da hegemonia de uma rede privada, majoritariamente com fins lucrativos, financiada indiretamente com recursos públicos e com uma qualidade aquém das universidades públicas. (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

A luta por ensino superior público, gratuito e de qualidade, foi parte do debate dos movimentos sociais democráticos no fim da ditadura. Esses movimentos pautaram a elaboração da Constituição de 1988 e a legislação complementar, num momento, porém, já de ascenso das políticas neoliberais no Brasil, como veremos na próxima seção.

### **A Constituição de 1988 e as contrarreformas de Cardoso**

Na década de 1980, o Brasil vive a transição do regime militar para a democracia liberal. Em 1988, é aprovada a nova Constituição. Na seção I do capítulo III, que dispõe sobre a Ordem Social, a Constituição afirma que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família, com o apoio da sociedade. Afirma a gratuidade da educação em instituições públicas, a autonomia universitária e possibilita a educação em instituições privadas desde que observadas a regulamentação nacional do ensino e a aprovação e avaliação da qualidade delas pelo Estado.

No que tange o ensino superior, durante o governo Sarney, foi formado o Grupo Executivo para a Reformulação do Ensino Superior (Geres). O grupo foi desfeito por sofrer grande oposição dos movimentos sociais organizados nas universidades. O centro do debate que ali se iniciava era o questionamento do modelo único, isto é, da

indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, como princípio para as universidades do país. (ANDES, 2007, p. 14).

Durante essa década pouco se conseguiu avançar seja nas reformas governamentais, seja nas iniciativas dos trabalhadores e estudantes que conseguiram resistir, ao menos, aos retrocessos propostos. O número de vagas pouco se ampliou devido à crise econômica e aos questionamentos sobre a qualidade do ensino privado, desde o Conselho Federal de Educação. Ainda assim, a proporção de matrículas em cursos privados continuou superior às matrículas em instituições públicas passando de 41,4%, no início da década de 60, para 50,5%, na de 70, e 64,3% no início da década de 80 – após o *boom* expansionista da reforma de 68, com pequeno decréscimo para 62,4%, no início da década de 1990. (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

O debate da reforma universitária voltou com força na década de 1990, no bojo da contrarreforma do Estado durante o governo Cardoso. Neves e Pronko (2008) creditam ao governo de Fernando Henrique Cardoso o momento da implementação do novo modelo de formação para o trabalho complexo, adequado às novas demandas de reprodução do capital, a partir das respostas neoliberais à crise estrutural do capitalismo iniciada no início da década de 70. No entanto, identificam já na Constituição de 1988 alguns elementos que foram importantes precondições para a direção posteriormente tomada, apesar de admitirem as vitórias parciais inscritas na Carta.

As autoras destacam três pontos onde o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública<sup>3</sup> sofreu derrotas importantes, que abriram brechas para o empresariamento da educação.

O primeiro ponto foi o embate entre o Fórum e setores privatistas do ensino sobre o financiamento público exclusivo para instituições públicas. Derrotada a proposta do Fórum, manteve-se aberta a possibilidade de financiamento público ao setor privado.

---

3 O Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública foi uma articulação de sindicatos, movimentos sociais e associações científicas e acadêmicas para a defesa da escola pública na elaboração da Constituição de 1988.

O segundo ponto foi a abertura da possibilidade de escolas privadas laicas poderem ser instituições lucrativas, pela primeira vez na nossa História. Com isso, legitimou-se juridicamente a transformação destas instituições em empresas de prestação de serviços.

Por último, o Fórum foi derrotado na proposta de padrão único de qualidade para o ensino superior, organicamente vinculado com a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a exigência da organização desse nível de ensino em universidades. Em vez disso, o padrão de qualidade tornou-se um princípio geral da educação como um todo e a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão ficou restrita às universidades, não se tornando a única forma possível de organização do ensino superior, que manteve a possibilidade de ter diversificadas modalidades de organização e instituições apenas de ensino. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 50).

Já no início do governo Cardoso, Lima (2007) vai enfatizar duas expressões centrais no embate entre o projeto de educação pública dos sujeitos políticos organizados e o projeto de educação neoliberal do governo junto a associações de universidades privadas, quais sejam a Lei de Diretrizes e Bases (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovados pelo governo respectivamente em 1996 e 2001 e as propostas elaboradas pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública.

A nova LDB foi promulgada pelo Congresso Nacional, em 12 de setembro de 1996, substituindo o projeto de lei que vinha sendo debatido há oito anos por uma nova versão “mais compatível com os interesses neoliberais de então” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 58). O novo projeto, elaborado pelo senador Darcy Ribeiro, apresentava concepções antagônicas de educação às elaboradas pelo Fórum (LIMA, 2007, p. 136). Já o PNE, elaborado no Congresso Nacional de Educação de 1997, foi aprovado com nove vetos presidenciais em 2001, no governo Cardoso.

A proposta do governo para o ensino superior estava em consonância com documentos produzidos pelos organismos internacionais, como o Banco Mundial, em particular o documento “O Ensino Superior: as lições derivadas da experiência” de 1994. Esse é um marco

importante na redefinição das estratégias do Banco Mundial para a educação, quando o ensino superior teve papel de destaque para o alívio da pobreza e para a coesão social.

Para Leher (1999, p. 30), “não é possível compreender o sentido e o significado das atuais reformas sem considerar sua matriz conceitual, formulada no âmbito do Banco Mundial”. Na hipótese do autor, o substrato das reformas educacionais na América Latina está na relação entre educação, segurança e pobreza. A educação passa a ser um importante mecanismo de enfrentamento da questão da pobreza com conteúdos impregnados de ideologia e o objetivo de manter um ambiente seguro para os negócios. Para tanto, o Banco Mundial passa a investir em educação a partir de 1990, com prioridade na periferia para um “ensino fundamental ‘minimalista’” e para a “formação profissional ‘aligeirada’” (LEHER, 1999, p. 27). Isso porque países periféricos, com economias subordinadas, têm sua produção restrita a mercadorias de baixo valor agregado, reque-rendo um trabalho pouco qualificado.

O objetivo declarado do Banco Mundial, no documento de 1994, é orientar suas ações de apoio e financiamento nos países periféricos, determinando um modelo ideal de ensino superior a partir de experiências que considera bem sucedidas, como o modelo chileno. O diagnóstico apresentado é de que, por serem financiadas pelo orçamento do Estado, as universidades públicas seriam também responsáveis pelas crises fiscais, e, mesmo assim, continuavam com poucos e mal aplicados recursos. Logo, seria possível, segundo o Banco, através da racionalização, reduzir os recursos por estudante, aumentando a qualidade do ensino. (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 3).

Outro argumento central é a injustiça que representa para a sociedade financiar as universidades públicas quando, segundo o documento, a maioria dos estudantes dessas instituições é proveniente dos setores de renda mais alta na sociedade. Esta é uma mentira que foi se tornando verdade de tantas vezes repetida, sustentáculo importante para a construção de consenso acerca das contrarreformas propostas para as universidades. Segundo Siqueira (2004), dados de 2003 do Inep, instituto do próprio governo, demonstravam que havia mais

alunos carentes em instituições públicas do que em privadas, em todas as áreas, o que permanece até hoje. O Banco Mundial, entretanto, sem dados concretos, insiste na tese de que os estudantes das universidades públicas são ricos e privilegiados, desconsiderando também que as parcelas mais pauperizadas da população não poderiam estar na universidade, pois sequer chegam ao ensino médio, e que essa realidade é de responsabilidade das políticas governamentais.

Caberia ao Estado uma regulamentação de incentivos ao setor privado que evitasse o controle das mensalidades e incluísse uma política de acreditação, fiscalização e avaliação das instituições privadas, além da possibilidade de incentivos financeiros. Observemos que a fiscalização não aparece como uma política de controle, mas de incentivo ao ensino privado. Como no ensino privado o custo do estudante é supostamente mais baixo, o Estado ganharia dando incentivos públicos para a abertura de novas matrículas. O objetivo em longo prazo, segundo o documento, seria, a partir de uma equalização na qualidade entre instituições públicas e privadas, estabelecer condições de igualdade de financiamento público para ambas, baseando-se apenas no critério da qualidade das suas propostas. Essa meta relaciona-se com o Acordo Geral sobre Comércio e Serviços, assinado pelos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995. O acordo incluiu a educação como serviço em bases comerciais, o que significa que “se o governo oferecer cursos que outros provedores privados também oferecem, ele estará em concorrência com esses outros provedores [...] e como ele tem financiamento público, pelas leis que regem o comércio isso seria uma concorrência desleal, portanto sujeita a sanções da OMC”. (SIQUEIRA, 2004, p. 56).

Essas novas medidas de privilegiamento do setor privado na educação superior levaram a um novo *boom* expansionista. Entre 1997 e 2003, ampliou-se em 132% o número de matrículas em instituições privadas que passaram a representar 67,1% do total de matrículas no início da década de 2000. As instituições privadas de ensino superior também cresceram horizontalmente se ampliando de 764, em 1998, para 1789, em 2005, um aumento de 160% (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a). Essa expansão se deve em parte à cons-

tuição do Fundo de Financiamento do Estudante de Ensino Superior (Fies), em 1999, para substituir o Crédito Educativo criado em 1976 pelo governo militar. Apesar do Fies apresentar, então, algumas dificuldades para seu acesso, como a necessidade de fiador para os empréstimos, em 2004, 10% das matrículas no ensino privado já eram pagas por essa modalidade.

Essas contrarreformas referem-se, porém, ao primeiro período de mudanças na formação do trabalho intelectual, que se estendeu até o final dos anos 1990, e tinham como objetivo o desmonte do sistema de educação superior então vigente, por meio de alterações no seu arcabouço jurídico e novos incentivos ao setor privado. Nos anos 2000, a contrarreforma do ensino superior entra numa nova fase caracterizada pela busca de uma nova organicidade ao modelo que vinha sendo implementado, pela definição de novos parâmetros, estruturas curriculares e expansão mais acelerada do acesso a esse nível de ensino. Nos anos 2000, a meta prioritária de acesso ao ensino básico para os trabalhadores passa a ser ampliada, passando a incluir essa população na “educação superior de novo tipo para o século XXI” (NEVES; PRONKO, 2008, p. 105). É nesse segundo período que estarão localizadas as iniciativas dos governos Lula e Rouseff.

### **As contrarreformas dos governos do PT**

Para esse novo período de contrarreformas, o Banco Mundial lança um novo documento, em 2003, denominado “Construir sociedades de conhecimento: novos desafios para a educação terciária”. Nesse documento, o Banco afirma ampliar os temas discutidos no documento de 1994 dando ênfase a novas tendências, quais sejam o papel emergente do conhecimento como motor do desenvolvimento, as mudanças decorrentes da ampliação do uso das tecnologias de informação e comunicação (TICs), a internacionalização tanto de provedores da educação terciária como de um mercado global de capital humano avançado, o aumento de demandas de apoio financeiro e técnico ao Banco por parte de países que querem reformar e desenvolver a educação terciária e, por fim, a necessidade de estabelecer uma visão integrada da educação

onde a educação terciária tem papel crucial na criação de capital humano e social. (BANCO MUNDIAL, 2003).

O documento parte do debate de 1994, reafirmando um duplo objetivo: formar força de trabalho qualificada, de acordo com as necessidades do modelo de acumulação, e, ao mesmo tempo, buscar coesão social, ampliando as possibilidades de acesso ao ensino superior, mesmo que menos qualificadas. Nesse ponto, o documento sugere uma ampliação dos programas de crédito educativo para estudantes com menos recursos, o que seria uma política de equidade. Outro importante meio de expansão do ensino “terciário”, para o documento, é o uso das TICs através do ensino a distância (EAD).

A expansão do então chamado ensino terciário, por meio de várias formas de diversificação, deve ser acelerada para cumprir esse duplo objetivo, numa perspectiva de massificação. Segundo Neves e Pronko (2008, p. 118), o termo “massificação” só recentemente vem sendo utilizado pelos organismos internacionais e, no Brasil, tem sido substituído pelo termo “democratização”, numa perspectiva transformista para buscar adesão de setores progressistas da comunidade universitária. Além da diversificação das instituições, a massificação tem como fundamento a equidade e a meritocracia, mecanismos que prometem aos segmentos mais pauperizados da população acesso ao ensino superior de acordo com suas capacidades. Assim “o sistema de educação terciária permite, de fato, que parcela da classe operária ‘chegue ao paraíso’, desde que entre pela porta dos fundos”. (NEVES; PRONKO, 2008, p. 130).

As receitas prescritas pelo Banco Mundial foram adotadas pelo Brasil com adaptações de acordo com a realidade e com os conflitos e correlações de força locais no embate entre o projeto neoliberal hegemônico e o projeto dos sujeitos políticos organizados em defesa da universidade pública. As ações determinaram uma nova ampliação do ensino superior privado, que alcança no fim da década de 2010, 73,2% do total de matrículas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a) e, ao mesmo tempo, mudanças que privatizaram e transformaram por dentro as universidades públicas, num processo de contrarreforma.

O Fies, criado no governo Cardoso, passa nos governos do PT por reestruturações que facilitaram seu acesso. Em 2010, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGeduc) que funciona como garantidor dos empréstimos contraídos. Estudantes com renda familiar bruta mensal per capita de até 1,5 salário mínimo passaram a poder acessar o Fies sem necessidade de fiador. Os juros também foram reduzidos de 6,5% para 3,4% por ano e a carência se ampliou de 12 para 18 meses e o prazo para a quitação passou para três vezes o tempo financiado.

Com as mudanças instituídas em 2010, o financiamento se ampliou imediatamente em 152,2%, já em 2011, alcançando os impressionantes 1.895,97% de aumento de recursos anuais entre 2010 e 2015, ano em que foram concedidos 14 bilhões em empréstimos.<sup>4</sup> (TCU, 2016).

Em 2005, o governo Lula, ainda na gestão de Tarso Genro como ministro da Educação, cria o Programa Universidade para Todos (Prouni), pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro. O programa distribui bolsas integrais e parciais em instituições superiores privadas para estudantes de baixa renda, com reservas de cotas para segmentos populacionais como índios e negros e para deficientes.

Em troca, o governo garante mais isenções fiscais do que as então vigentes. Entidades filantrópicas, que já tinham isenção, foram obrigadas a participar do programa com 20% da receita em atividades assistenciais, 20% em bolsas integrais e 20% em bolsas de qualquer modalidade. Entidades sem fins lucrativos que já tinham isenção de imposto de renda e Contribuição Sobre o Lucro Líquido (CSLL) passaram a ter isenção de Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e do Programa de Integração Social (PIS), oferecendo 10% de bolsas, sendo 5% integrais e 5% parciais. Entidades com fins lucrativos também passaram a ter isenções fiscais se participassem do programa, com as mesmas isenções de Cofins, PIS, CSLL e imposto de renda, e

---

4 O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria no Fies, em 2016, quando concluiu que “o Fies pode não ter contribuído para a política educacional do país [...] de aumento nas taxas bruta e líquida de matrículas no ensino superior”.

a mesma cota de bolsas, 5% integral e 5% parcial, das entidades sem fins lucrativos. Isso significaria, em 2005, segundo o MEC, 250 milhões em isenção fiscal, caso todas as instituições privadas aderissem ao Prouni. Em 2007, a perspectiva era de que o Prouni beneficiasse 301.321 alunos com uma renúncia fiscal de 126,05 milhões de reais. (ANDRÉS, 2008, p. 18).

O que o governo não disse é que a dívida das instituições privadas, segundo a própria Receita Federal, chegava a quase 12 bilhões, em 2007. Ao se iniciar, o Prouni previa que as instituições participantes teriam que comprovar, até dezembro do ano anterior da sua adesão, sua adimplência com os tributos federais que deveriam recolher. O governo estendeu em mais um ano o prazo dessa comprovação, adiando, em 2006 mais uma vez, o prazo para 2007 e, então, para 2008. Em dezembro de 2007, por meio da Lei nº 11.552, o governo estabeleceu que as instituições que participassem do Prouni poderiam parcelar as dívidas anteriores a 2006. As instituições poderiam pagar suas dívidas em 120 parcelas mensais, sem apresentação de garantias ou arrolamento de bens (ANDRÉS, 2008, p. 19). E não foi só isso. A lei que criou o Prouni permitiu a revalidação de certificados de filantropia que haviam sido cassados pelo Conselho Nacional de Assistência Social por não aplicarem 20% da sua receita em ações assistenciais, o que significou “uma anistia velada para as instituições que burlavam a lei” (ANDRÉS, 2008, p. 29). A fiscalização das entidades filantrópicas de ensino superior passou a ser feita pelo Ministério da Educação (MEC), apesar de não dispor nem de auditores nem de fiscais para essa atividade.

Outra crítica feita ao Prouni é que ele seria um programa para “matricular alunos carentes em instituições que ofereciam ensino de má qualidade” (ANDRÉS, 2008, p. 31). Mesmo a União Nacional dos Estudantes (UNE), quase sempre aliada ao governo, criticava o programa em 2006, pois os 237 piores cursos, segundo o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), avaliação do próprio governo, estavam oferecendo bolsas. A legislação prevê um período de seis anos até que um curso mal avaliado duas vezes possa ser desligado do Prouni. Levando-se em conta que há um período de quatro anos entre as avaliações, os cursos considerados de péssima

qualidade, de acordo com critérios do próprio governo, poderiam passar no mínimo dez anos vinculados ao programa, recebendo dinheiro público, sem realizar nenhuma melhoria.

Estas duas políticas, o Fies e o Prouni, de favorecimento do setor privado de ensino, não significaram uma ampliação proporcional no número de matrículas. Entre 2005 e 2014, houve um aumento de 233,92% nos usuários do Prouni, 948,35% do Fies e 149,59% de aumento de ingressantes no setor privado, quatro vezes menos que o aumento médio dos bolsistas somados. Assim, conclui-se que, além de todas as críticas à qualidade das instituições privadas e à transferência de fundo público para garantia de lucros dessas empresas educacionais, os alardeados programas de bolsas, ampliados e alterados nos governos do PT, mais do que aumentar o número de matriculados substituíram os pagamentos diretos dos estudantes por subsídios públicos que garantem às empresas mensalidades e ganhos tributários estáveis.

O mais grave efeito do Prouni, no entanto, foi que a extensão dos recursos indiretos por meio de isenções fiscais a empresas educacionais, ou seja, entidades com fins lucrativos, abriu a possibilidade da abertura do capital dessas instituições aos mercados financeiros, mantendo suas margens de lucro. Isso significou a concentração de capital e a reestruturação do ensino superior privado no Brasil, com financeirização, oligopolização e internacionalização do capital. (SAMPAIO, 2011, apud CORBUCCI; KOBOTA; MEIRA, 2016b).

Desde a Constituição de 1988, as instituições de ensino superior, sejam universidades, centros universitários ou faculdades isoladas, poderiam ser públicas, filantrópicas (sem fins lucrativos) ou empresariais (com fins lucrativos). A modalidade jurídica sem fins lucrativos era a única que gozava de isenções fiscais e, pela legislação, ainda que na prática pudessem ter lucros eles não podem ser distribuídos dessa forma para seus proprietários, bem como não poderiam abrir seu capital em mercados financeiros.

A implementação do Prouni, em 2005, tornou esse ano um marco no fortalecimento da feição empresarial no setor, por meio

de compras, vendas, fusões e investimentos do tipo *private equity*,<sup>5</sup> além da ampliação da participação de capital estrangeiro (PEREIRA; BRITO apud CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b). A Universidade Estácio de Sá, por exemplo, em setembro de 2007, imediatamente após o anúncio da criação do programa, decidiu abrir mão da filantropia. Na ocasião, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, afirmou que “esse era um dos movimentos que esperávamos que fosse acontecer”, dada a compensação tributária que passou a ser possível para instituições com fins lucrativos.<sup>6</sup>

Nesse ano, a parte majoritária da Universidade Anhembi Morumbi foi adquirida pelo grupo estadunidense Laurate, o grupo Anhanguera comprou todo o capital da Unibero e o fundo de investimentos estadunidense Advent 50% do grupo Kroton que se fundiu com a rede Iuni, líder então da rede privada na região Centro-Oeste. Em 2013, a Anhanguera foi comprada pela Kroton, que se torna o maior grupo privado de educação do mundo. Entre 2007 e 2015, foram realizadas 208 transações de aquisições, vendas e fusões, sendo que 56 envolveram os quatro maiores grupos educacionais privados do país (Kroton, Estácio, Ser Educacional e Anima). (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b).

O crescimento endógeno e as inúmeras aquisições e incorporações fizeram com que, entre 2012 e 2015, a receita líquida da Kroton crescesse 190%, da Estácio 70%, da Ser Educacional 189%, e da Anima 112%, rentabilidade bem maior que suas congêneres estadunidenses, devido ao financiamento público indireto garantido pelas isenções tributárias e às mensalidades asseguradas mensalmente pelo Fies, o que explica o intenso interesse de investidores estrangeiros. Em 2014, eram beneficiados pelo Fies 61,2% dos estudantes da Kroton; 42,3% dos estudantes da Estácio; 47,5% da Ser Educacional; e 48,3% da Anima (COBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b).

---

5 *Private Equity* é uma modalidade de investimento em que um fundo levanta capital para adquirir participação em empresas já desenvolvidas e obter lucro a médio ou longo prazo.

6 Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaquenoticia/2004/09/29/497717/estacio-sa-deixa-ser-filantropica.html>>. Acesso em: 28/09/2018.

Em junho de 2017, o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) impediu a fusão entre os grupos Kroton e Estácio devido à excessiva concentração de mercado que essa ação acarretaria. Após esse veto, a Kroton passou a investir em educação básica. Em abril de 2018, a Kroton comprou o Centro Educacional Leonardo da Vinci e o grupo Somos Educação, este último por 4,6 bilhões de reais, grupo que inclui editoras (inclusive as maiores editoras fornecedoras de material para escolas públicas por meio do Programa Nacional do Livro Didático), colégios, cursos de inglês, sistemas de ensino totalizando 998 mil estudantes.<sup>7</sup> Com isso, concentram-se em um mesmo grupo empresarial não só matrículas, mas conteúdos pedagógicos e o mercado de trabalho dos professores que passam a ser comandados pelos interesses do mercado financeiro.

### Considerações finais

O ensino superior no Brasil teve seu crescimento, desde a década de 1960, com a reforma da ditadura militar, marcado pelo estímulo legal e a transferência de fundo público para o capital privado. A promulgação da Constituição significou para as políticas sociais, inclusive a educação superior, avanços e retrocessos, já marcados pelo ambiente neoliberal que se consolidou no Brasil, na década de 1990.

Sempre influenciado por *think thanks* estadunidenses como a Usaid e o Banco Mundial, as políticas de governo buscaram se adequar às expectativas de ascensão social das classes médias, às necessidades de formação de força de trabalho para o capital em cada momento histórico, e à abertura de espaços de valorização para o capital das empresas de serviços educacionais com subsídios do fundo público.

A partir de meados da década de 2000, a política de financiamento ao capital privado no ensino superior implementado pelos governos do PT, ainda que na sua aparência tenha beneficiado os estudantes que almejam o ensino superior, na prática teve como efeito principal a financeirização e internacionalização do capital no

---

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/kroton-fecha-compra-da-somos-educacao-por-r-46-bilhoes.ghtml>>. Acesso em: 04/10/2018.

ensino superior privado, que ampliou suas taxas de lucro e passou por grandes processos de concentração, incluindo mais recentemente instituições do ensino básico e da produção de material didático.

Tudo isso em um momento de grandes retrocessos na legislação trabalhista, que passa a permitir maior precarização dos contratos, inclusive com a terceirização da força de trabalho em atividades fins e movimentos conservadores como o “Escola sem partido”, que questiona a educação como espaço do pensamento crítico. O que está em curso é a subsunção total da educação aos ditames e às expectativas de lucro de investidores do mercado financeiro além da ampliação da exploração dos trabalhadores do setor por meio de ganhos de produtividade e redução de salários. Para os trabalhadores, é abrir mão da educação como direito social, obrigação do Estado e socialização do conhecimento historicamente produzido. Há resistências, sempre haverá, mas a situação é grave.

Artigo submetido em 16/10/2018  
Aceito para publicação em 20/11/2018

## Referências

- ANDES. Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior. As novas faces da reforma universitária do governo Lula e os impactos do PDE sobre a Educação Superior. **Caderno ANDES**, n. 25, 2007.
- ANDRÉS, Aparecida. **O programa universidade para todos (Prouni)**: estudo. Brasília: Câmara de Deputados, 2008.
- BANCO MUNDIAL. **Construir sociedades de conocimiento**: nuevos desafíos para la educación terciária. Washington, D.C.: The World Bank Group, 2003.
- BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, D.C.: The World Bank Group, 1994.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. **Análise do Reuni**: uma nova expressão da contrarreforma universitária brasileira. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSS UERJ, 2010.
- CISLAGHI, Juliana Fiuza. A categoria “serviços” na tradição marxista e o debate sobre serviços na atualidade. In: BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine; LIMA, Rita de Lourdes. **Marxismo, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2018.

COBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da educação superior privada no Brasil da reforma universitária de 1968 à década de 2010**. Brasília: IPEA, 2016a.

COBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação no Brasil?** Brasília: IPEA, 2016b.

LEHER, Roberto. Um novo senhor para a educação? A política educacional do Banco Mundial para a periferia do capitalismo. **Outubro**, v. 3. São Paulo, 1999.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contrarreforma na educação superior: de FHC a Lula**. São Paulo: Xamã, 2007.

NETTO, José Paulo. **Ditadura e serviço social: uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64**. 6. ed., São Paulo: Cortez, 2002.

NEVES, Lucia Maria Wanderley; PRONKO, Marcela Alejandra. **O mercado do conhecimento e o conhecimento para o mercado**. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. 34 ed. Petrópolis: Vozes, 2009, 265 p.

SIQUEIRA, Angela Carvalho de. Organismos internacionais, gastos sociais e reforma universitária do governo Lula. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **Reforma universitária do governo Lula: reflexões para o debate**. São Paulo: Xamã, 2004.

TCU. **Auditoria Operacional do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Brasília: TCU, 2016.