



O PAPEL DO FIES E DO PROUNI NA PRIVATIZAÇÃO, MERCANTILIZAÇÃO E FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA

DOI: 10.17058/barbaroi.v1i61.16677



Tatiane Selete Mattei

Universidade Estadual do Oeste do Parana - Unioeste - Brasil

Zelimar Soares Bidarra

Universidade Estadual do Oeste do Parana - Unioeste - Brasil



Resumo:

O FIES e o PROUNI são programas da política nacional de educação que têm como foco a expansão das vagas e o acesso ao ensino superior. Eles são direcionados ao setor privado e possibilitam o ingresso de estudantes em situação econômica mais vulneráveis. Apesar de se apresentarem como comprometidos com as alternativas de inclusão social, esses Programas vêm sendo determinantes para as relações de privatização, de mercantilização e de financeirização do ensino superior. Dada essa constatação, o artigo faz uma abordagem crítica dessas relações, através de uma pesquisa documental e bibliográfica. Dentre os resultados constam evidenciadas a preocupação com a regulamentação do setor, com a priorização da educação pela via privada, as implicações dos Programas para as transformações estruturais nas instituições públicas e para a qualidade do ensino superior.

Palavras-chave: privatização; mercantilização, financeirização.

Introdução

O ensino superior brasileiro vem passando por diversas transformações estruturais. A partir da década de 1990 o segmento do ensino superior privado passou a dominar o cenário, em termos de instituições e matrículas, favorecido por normatizações e programas governamentais, isto é: investimentos dos recursos públicos com grandes aportes no Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e no Programa Universidade para Todos (PROUNI). Estes, por sua vez, resultaram de escolhas políticas feitas por diversos governos para atenderem as recomendações de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM). Essas escolhas expressam avanços da ofensiva neoliberal que se baseia na transmutação de direitos em produtos comercializáveis, cujo segmento educacional foi um alvo preferencial.

Segundo a lógica neoliberal, num contexto de ajuste fiscal e de recursos escassos, deve-se construir uma rígida prescrição para o direcionamento dos investimentos e a alocação dos recursos públicos. No que diz respeito ao ensino superior, houve uma atuação deliberada do governo federal para regredir o quantitativo dos recursos destinados ao setor público-estatal e para modificar a forma da oferta de bens político-simbólicos e de serviços que constituíram o ideário da cidadania no contexto do Estado de bem-estar social, dentre os quais se encontra a política de educação. Assim, a educação passou a ser difundida (falaciosamente) como um serviço caro e ineficaz para o serviço público (ALVAREZ; RADAELI, 2016; NEVES, 2020).

Construiu-se uma retórica de ataque ao caráter de direito social, quase universal, da educação. Fez-se a escolha e a aposta política em intensificar a alocação de recursos numa forma de difusão barateada do ensino superior, através dos incentivos para a rápida expansão da iniciativa privada. Por meio dessa alternativa se investiu na crença de que o setor privado deveria ser o responsável pela democratização do acesso ao ensino superior, tendo o FIES e PROUNI como protagonistas. Alardeou-se que sem essa maciça presença do setor privado haveria poucas instituições para atuarem na expansão desse ensino (NEVES, 2020).

As justificativas para a existência desses Programas se pautaram na retórica de redução das desigualdades educacionais e sociais. Destacou-se sua importância para o ingresso e a permanência no ensino superior de estudantes com condições econômicas mais vulneráveis. Simultaneamente, tais Programas garantiram a sustentabilidade financeira para a abrupta expansão das instituições privadas. Desde então, é fato inconteste que o preço das

mensalidades não é um impeditivo para que estudantes pobres possam ingressar no ensino superior de natureza privada (OLIVEIRA, 2019).

Esses Programas têm sido o alicerce das empresas privadas educacionais brasileiras que, com sua demanda garantida e os riscos dos financiamentos arcados pelo setor público, vêm crescendo de forma exponencial, mas a qualidade do ensino ofertado, recorrentemente, tem sido alvo de questionamentos. Dentre as consequências desse processo, tem-se visto que o aumento dos gastos com a educação destinados ao setor privado tem resultado no progressivo sucateamento das instituições públicas (NEVES; BANDEIRA; FARENZANA, 2019).

Pode-se considerar que a criação do FIES e do PROUNI foi a medida encontrada pelo governo para responder à inconciliável contradição capitalista de valorizar o capital e, ao mesmo tempo, efetivar a promessa de democratizar o acesso aos bens sociais, ancorando-se em argumentos de justiça social (NEVES; BANDEIRA; FARENZANA, 2019).

Postas essas considerações preliminares, esse trabalho objetiva mostrar como que o FIES e PROUNI, a despeito de serem apresentados como alternativas de inclusão social, vêm sendo determinantes para as relações de privatização, de mercantilização e de financeirização do ensino superior brasileiro. As discussões e reflexões realizadas procuraram evidenciar os pontos críticos de cada Programa. O que foi feito através de uma revisão bibliográfica e documental que demonstrou o percurso da regulamentação do setor, a preferência pela via privada para a expansão da educação; bem como as implicações desses Programas para as transformações estruturais nas instituições públicas e para a qualidade do ensino superior.

Seguindo a trilha proposta por Sampaio (2015): entende-se a privatização da educação como um processo dentro da relação entre oferta e demanda de ensino em um país. Para que essa privatização alcançasse a finalidade pretendida foi fundamental o papel desempenhado pelo governo, o qual incentivou o crescimento da demanda por ensino superior, mesmo num cenário em que a suposta capacidade de oferta e de financiamento do setor público era limitada, uma vez que durante décadas as instituições públicas não tiveram a adequada e suficiente destinação de recursos para sua expansão, o que as impossibilitou de atenderem repentinamente a tal demanda. Assim, abriu-se o caminho para a imediata expansão do ensino privado. Com isso se potencializou o que alguns autores denominam como uma “indústria do conhecimento”, para a qual a venda do serviço educacional se tornou vantajosa (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Ao longo desse texto procurou-se evidenciar como essa privatização pode ser percebida analisando a proporção de estudantes matriculados em instituições privadas em comparação com as instituições públicas e a participação dos recursos públicos e dos privados no total do financiamento do ensino superior. Constatou-se que o incremento de recursos destinados ao setor privado se dá pelas isenções, subvenções e destinação direta (SAMPAIO, 2015).

No entanto, o processo de privatização não significa necessariamente mercantilização. A mercantilização remete exclusivamente à emergência de instituições privadas com fins lucrativos, que se desenvolvem para atenderem propósitos exclusivamente comerciais (SAMPAIO, 2015). Nelas, o conhecimento passa a ser encarado como um negócio ou serviço comercializável, indo ao encontro dos interesses da elite capitalista que visa tão somente o lucro, passando a ser objeto de valorização ou de exploração da mais-valia (BECHI, 2017).

A privatização e a mercantilização da educação superior se intensificaram com o processo de acumulação de capital no setor, culminando na oligopolização, abertura ao capital estrangeiro e a inserção no mercado de ações. Esse processo é conhecido como financeirização, mediante o qual houve o favorecimento à entrada de empresas estrangeiras no país, as quais passaram a também abocanhar parcelas do fundo público. A educação não é mais um fim, mas um meio subordinado ao capital financeiro e a especulação, cujas empresas buscam reduzir custos e auferir lucros de forma mais rápida. Para isso, se focam no ensino aligeirado que demanda o mínimo de infraestrutura física e de pessoal (SALVADOR, 2012; FERNANDES; FAVATO, 2018; SEKI, 2017; BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018; SEKI, 2021).

Costa (2017) corrobora essa ideia, mencionando que estamos num momento do ensino superior *fastfood* que se ancora na relação de mercado, para a qual o conhecimento produzido e os profissionais que estão sendo formados não são objeto de preocupação.

Posto isso, para empreender a análise desse processo é indispensável retornar aos contextos que favoreceram a essas mudanças estruturais na política pública de educação brasileira, em especial no segmento do superior, a partir da década de 1960. Esse movimento de análise consta na segunda seção desse artigo. O qual prossegue com a abordagem da dinâmica de funcionamento dos programas PROUNI e FIES; bom como uma incursão crítica sobre as distorções produzidas por esses Programas, incluindo suas implicações para a qualidade do ensino e para o trabalho docente.

A reflexão se adensa quando são tratadas as questões atinentes à financeirização da educação superior e das transformações do FIES num período de crise, isto é, no contexto do aumento da defesa da austeridade fiscal, da priorização do uso dos recursos públicos para o pagamento da dívida pública e da continuação da manutenção da política pública educacional voltada para a sustentação da iniciativa privada.

Em relação aos aspectos metodológicos, o trabalho decorre de pesquisa documental (em documentos públicos) e bibliográfica, num sintético levantamento da literatura produzida nesse século XXI, cuja abordagem de cunho qualitativo objetivou contextualizar e problematizar essa forma de expansão da educação superior, em suas relações com as esferas política, econômica e social.

O processo de privatização e a mercantilização do ensino superior

A primeira Constituição que facultou a existência do ensino superior de direito privado no Brasil foi a de 1891. Por quase um século, as instituições de direito privado existentes eram confessionais e comunitárias, ou seja, não tinham fins lucrativos. A partir da década de 1960 estas passaram a ser beneficiadas pelo acesso a recursos federais e pela renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

As mudanças operadas a partir da Lei nº 5.540/68 possibilitaram que os estabelecimentos de ensino tivessem o aumento de vagas. Porém, tais mudanças não foram suficientes para atenderem à demanda que se ampliava uma vez que a sociedade brasileira avançava para o modo de vida urbano-industrial e o ensino superior passou a representar uma alternativa de realização pessoal e profissional (SAMPAIO, 2011)

Alguns estudos sobre o assunto evidenciaram que ao longo dos anos 1970 e 1980 os gastos destinados para o segmento público também não acompanharam o aumento da demanda. Esse contexto propiciou a abertura de um campo favorável para a expansão das faculdades e universidades de direito privado. Essas, por sua natureza jurídica e fontes de financiamento, conseguiram responder de forma mais rápida à demanda (SAMPAIO, 2011; QUEIROZ et al., 2013).

As matrículas nos cursos de graduação passaram de 101.691 em 1960 para 425.478 em 1970 e 1.377.286 em 1980, sendo que em 1960, 58% eram matrículas em instituições públicas, reduzindo para 49,5% em 1970 e 35,7% em 1980. O número de estabelecimentos de ensino superior privado saltou de 463 para 682 na década de 1970, chegando a representar 77,3% do total do país em 1980 (QUEIROZ et al., 2013, p. 355).

Conhecida como “década perdida”, os anos 1980, denunciaram as dimensões das desigualdades econômico-sociais, visto que o país sofria com altos níveis de analfabetismo e restrita cobertura do ensino de nível fundamental, o que influenciava de forma direta no ensino médio, caminho para o ensino superior. Com a economia estagnada e as crescentes as taxas de inflação e de desemprego, a procura pelo ingresso no ensino superior público praticamente não se alterou (SAMPAIO, 2011).

Dado esse cenário de crise econômica, no início da década de 1990, o governo foi pressionado a adotar as medidas preconizadas pelo receituário neoliberal, advindas do intitulado Consenso de Washington. A principal medida consistiu no processo de reorientação do orçamento e de alocação do fundo público que ficou conhecida como Ajuste Fiscal (estrutural) (SALVADOR, 2012).

Na lógica de tal Ajuste, preconizava-se a emergência de uma “nova” estrutura do Estado, que estaria baseada na descentralização, na desconcentração do poder, na valorização da esfera municipal, num tipo de reforma gerencial da administração pública que priorizava a produtividade dos serviços públicos-estatais, ou seja, insistia-se num falacioso argumento de redução das interferências do Estado e propunha-se a transferência de vários serviços para a iniciativa privada, mediante privatizações ou parcerias (ROCHA, 2009). As reformas dirigidas ao campo educacional não alteraram a gratuidade da educação em instituições públicas, além do que garantiram a continuidade de um projeto de “ensino [que] é livre à iniciativa privada”¹, desde que observadas a regulamentação nacional; no que tange aos critérios de aprovação e avaliação da qualidade definidos pelo Estado (CISLAGHI, 2019).

Nesse contexto, enfatizava-se a importância de se investir no avanço da parceria entre o Estado e o mercado para a consolidação da esfera pública não-estatal. O molde adotado não foi o da transferência de propriedade, mas de uma lógica de acumulação sem desapossamento - uma privatização implícita (COSTA; SILVA, 2019).

¹ Até esse momento apenas instituições de direito privada sem fins lucrativos.

Assim, a implementação das Reformas relativas ao Ajuste Fiscal passou a ocorrer em um ambiente de reduções de investimentos públicos na área da educação superior pública. Dentre as medidas adotadas tivemos os planos de demissão voluntária, as reformas previdenciárias, os congelamentos salariais e de investimentos. Tudo isso criou um fosso entre a demanda crescente por vagas e a oferta pública, o que fortaleceu o espaço para a ampliação do setor privado. Mas, ainda se necessitava de certa desregulamentação (flexibilização) do setor e de mecanismos que subsidiassem a sua expansão (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a; NEVES; BANDEIRA; FARENZANA, 2019).

As principais flexibilizações ocorridas na década de 1990 aconteceram a partir da aprovada Lei de Diretrizes e Base para Educação (LDB) em 1996. A LDB previu a criação e o ordenamento de novos tipos de instituições (universidades especializadas, institutos superiores de educação, centros universitários, faculdades e faculdades integradas); bem como a criação de novas modalidades de cursos (não somente licenciaturas e bacharelados), como cursos sequenciais, tecnológicos de educação profissional e programas de mestrados profissionais (BRASIL 1996; PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017).

Os Decretos de nº 2.027 de 05 de abril de 1997 e de nº 2.306 de 19 de agosto de 1997 (BRASIL, 1997a, 1997b) regulamentaram os novos formatos institucionais e a distinção entre as instituições públicas, privadas sem fins lucrativos e privadas com fins lucrativos². Esses Decretos permitiram que as instituições de ensino superior existentes alterassem seu estatuto, escolhendo pela opção de ser entidade sem fins lucrativos ou com fins lucrativos³.

Por meio dessa produção normativa para a sustentação ao setor privado, Neves; Bandeira; Farenzana (2019) afirmam que estava regularizado o pacto do serviço público com a iniciativa privada. Enfim, avançou-se no processo da mercantilização do ensino superior.

As alterações que ocorreram na legislação referente ao percentual de titulação dos docentes e ao tempo integral de trabalho impuseram patamares mínimos para a existência das

² No modelo sem fins lucrativos é cobrada mensalidade dos alunos, busca-se aumento de capital e maximizar as diferenças entre receitas e despesas. A distinção fundamental para as universidades de direito privado com fins lucrativos se dá no uso e destinação do excedente. Por lei, o excedente financeiro das instituições sem fins lucrativos não pode ser usado livremente por investidores ou por administradores, mas deve obrigatoriamente ser reinvestido na organização ou em objetivos educacionais relacionados (VERHINE; DANTAS, 2017).

³ Muitas optaram pela forma com fins lucrativos para escaparem do controle estatal, visto que nos termos do Decreto nº 2.306/1997 os órgãos de controle passariam a exercer um controle maior sobre as entidades sem fins lucrativos.

universidades, o que estimulou o setor privado a privilegiar a criação de centros universitários. Esses não demandam titulação docente e nem exigem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão (QUEIROZ et al. 2013).

Os mecanismos de fiscalização e de avaliação institucional criados a partir de 1996 com o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), na prática, se tornaram incentivos para expansão do ensino privado, pois neste o custo por aluno é menor (dado centrar-se exclusivamente na sala de aula), além do falacioso argumento de que se pode alcançar resultados iguais ou superiores aos das instituições públicas (CISLAGHI, 2019).

O incremento das medidas que privilegiaram o setor privado levaram a um novo *boom* expansionista. Entre 1997 e 2003, ampliou-se em 132% o número de matrículas em instituições privadas⁴, as quais passaram a deter 67,1% do total de matrículas. As instituições privadas de ensino superior cresceram abruptamente: eram 764, em 1998, passando para 1789, em 2005, um aumento de 160% (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a, p.12).

Entre 1989 e 2000, apesar da expansão do ensino privado, as vagas não preenchidas do setor giravam entre 19,2% a 31,5% (o setor público girava em torno de 5,1% e 15,9%). Esse dado era um indicativo de que algo precisava ser feito (NEVES; BANDEIRA; FARENZANA, 2019).

O setor privado adotou como estratégia deslocar a oferta de vagas para regiões onde havia uma demanda potencial não atendida, além intensificar os investimentos em ensino à distância. Entre 2000 a 2004 as matrículas privadas cresceram no Nordeste, no Norte e na região Centro-Oeste. Também foram mais intensivas no interior do que nas capitais (SAMPAIO, 2011).

FIES e PROUNI: dinâmica de funcionamento

Para Corbucci; Kubota; Meira (2016a), o modelo de expansão do ensino superior escolhido pelos governos pautou-se na oferta da educação pela via privada, implicou na necessidade de criação de programas que financiassem os estudantes. Isso acarretou uma mudança no foco, isto é: o governo deslocou o peso do financiamento das instituições para o financiamento dos alunos, buscando ampliar o atendimento (SAMPAIO, 2015).

⁴ Com e sem fins lucrativos.

O FIES foi criado em 1999 e regulamentado pela Lei nº 10.260 em 2001. É caracterizado como um Programa de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação (MEC) que, com taxas de juros subsidiadas, financia até 100% das mensalidades dos estudantes de cursos superiores em estabelecimentos privados (com ou sem fins lucrativos). O FIES funciona como uma espécie de empréstimo de longo prazo feito pelo governo federal aos alunos de baixa renda (BRASIL, 2001; PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017; BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

Durante o período de duração do curso, os alunos fazem o pagamento dos juros às instituições financiadoras. Após a conclusão, com um prazo de carência, são feitos os pagamentos das amortizações (BRASIL, 2001). No seu início, o FIES exigia fiador, o que representou algumas dificuldades para o acesso. Apesar disso, em 2004, 10% das matrículas no ensino superior privado já eram pagas com os recursos provenientes desse Programa, totalizando 312 mil contratos ativos nesse ano (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b, p. 13).

Pelo regulamento do FIES as instituições não recebem o pagamento das mensalidades diretamente dos alunos, mas sim por meio de títulos do Tesouro Nacional, o que significa lançar e operar com a lógica do mercado financeiro nessa forma de repasse de recursos do fundo público – financeirizou-se a educação! Com os créditos obtidos, as instituições privadas podem quitar suas obrigações com os tributos, inclusive os de natureza previdenciária, que elas devem à União. Caso a instituição não tenha dívidas tributárias e previdenciárias maiores que o valor do título, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que opera o FIES, realiza trimestralmente a recompra dos títulos, pagando às instituições em espécie. A justificativa apresentada pelo governo para operar por meio desse mecanismo é que ele estimula a quitação de débitos e favorece à agilidade para combater a inadimplência das instituições (BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

Convém destacar que o custo do financiamento do FIES é dividido entre o contribuinte brasileiro e o estudante que tem o curso financiado. Isso se dá, pois, as taxas de juros que incidem sobre os contratos são inferiores às que o governo paga (muitas vezes menor que a inflação) quando emite títulos para financiar o Programa no mercado financeiro; logo, pode dizer que existe um subsídio implícito. Além disso, os prazos de amortização para essa modalidade de financiamento, geralmente, são mais longos que os praticados pelo mercado (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

O PROUNI foi criado em 2005 através da Lei nº 11.096/2005. A motivação principal foi a demanda por ensino superior que não estava contemplada pelo FIES, principalmente pelos alunos que não conseguiram se adequar às garantias exigidas para esse tipo de financiamento. No entanto, resta claro o intuito de correção da proporção crescente de vagas não preenchidas, essencialmente no setor privado⁵ (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

A finalidade do PROUNI é conceder bolsas de estudo integrais e parciais (50% ou 25%) em instituições privadas de educação superior (com ou sem fins lucrativos), para estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Os alunos são selecionados de acordo com a nota obtida no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), atentando-se para o perfil socioeconômico (renda familiar máxima permitida é de três salários-mínimos) e destinado a egressos do ensino médio que o completaram em escola da rede pública, portadores de deficiência, indígenas e pardos ou pretos (BRASIL, 2005). Dada essa configuração, esse Programa tende a se apresentar como uma medida de política afirmativa para alguns grupos de indivíduos que, historicamente, convivem com os revezes das desigualdades sociais no país.

As instituições possuem metas mínimas para a concessões de bolsas e, em contrapartida, são isentas de impostos e contribuições, sendo eles: o Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e a contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) (BRASIL, 2005).

FIES e PROUNI: uma análise crítica

Nascimento; Longo (2016, p. 17) calcularam que até o primeiro semestre de 2015, apenas 53% do valor original do FIES foi reembolsado pelos financiados, o restante foi arcado pela sociedade na forma de subsídio implícito. Esse número passou para 73% entre 2015 e 2017.

⁵ O percentual de vagas não preenchidas nas instituições (sobretudo nas privadas) chegou a 318.724 (26,2%) em 2000 e 1.038.706 (42,6%) em 2005, destas 1.014.019 eram do ensino superior privado, representando 97,6% de todas as vagas não preenchidas e 47,8% das vagas oferecidas no ensino privado. Em 2010 as vagas não preenchidas passaram para 1.529.980 permanecendo o setor privado com 97,6% dessas, 55,8% das vagas privadas oferecidas não foram preenchidas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

A persistir essa forma de implementação da política de educação, além da sociedade estar contribuindo para a manutenção da iniciativa privada e mercantil, segundo Neves (2020), esses Programas comprometem o tipo de uso do fundo público porque implicam no aumento da dívida pública, devido a seu mecanismo de recompra de títulos e as despesas administrativas junto aos operadores financeiros, contribuindo ainda mais para a valorização do capital financeiro.

Botelho; Pessoa (2016) fazem a seguinte crítica: o desenho do FIES leva a algumas distorções, principalmente no comportamento das instituições de ensino que encaram esse Fundo como um seguro total contra a inadimplência, cujo risco fica a cargo do Estado. Nessa modalidade de operação, essas instituições ofertam ensino de menor qualidade e relaxam nos critérios de entrada, concedendo empréstimos a alunos que não têm potencial acadêmico e de pagamento.

Em outras palavras, as instituições privadas deixam que a sociedade assuma os custos e os riscos em prol do seu faturamento, o que tornou essa atividade muito lucrativa. Para reverter essa lógica de mercadorização e financeirização uma solução eficiente seria a transferência de parte dos riscos de operações para as instituições, assim elas teriam que adotar outras posturas para gerir o ingresso e a permanência. Isso é completamente factível porque elas estão mais próximas dos seus alunos, além de terem que assumir o compromisso em fornecer ensino e financiamentos mais compatíveis com a realidade da empregabilidade e da renda dos estudantes.

Outro problema detectado na operacionalização do FIES é a fragilidade da estrutura para a realização da fiscalização e a avaliação de conflito de interesses. O Programa cresceu muito nos últimos anos, porém, a equipe de controle, localizada no órgão do governo federal, não acompanhou essa abrupta expansão, o que torna difícil o monitoramento de todos os alunos e de todas as instituições. Dentre as obrigações dos alunos para se manterem no Programa, uma delas, é a de não reprovar em mais de 25% das disciplinas cursadas no semestre. Contudo, o desligamento de alunos do Programa não interessa às instituições, por esse motivo a maioria acaba criando incentivos para flexibilizar as regras de avaliações, haja vista que grande parte do acompanhamento do Programa compete a elas. O governo federal não tem feito ações para corrigir essas distorções, o que implica em discutíveis padrões de qualidade do ensino ofertado por esse tipo de instituição, basta que se observem os resultados dos processos

avaliativos do SINAES realizados periodicamente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (BASTOS; CARVALHO, 2016).

Acresce que os alunos têm a alternativa de declararem uma capacidade de pagamento que não condiz com a realidade, isso com vistas a possibilidade de redução das taxas de juros, um tipo de prática desviante que tem levado ao aumento da inadimplência. Soma-se a esse fato às desistências dos cursos e os problemas para efetivar o pagamento do financiamento depois de o aluno estar formado, em virtude das incertezas quanto à renda futura (BASTOS; CARVALHO, 2016).

Para reverter algumas das distorções que ocasionam os aumentos dos riscos uma solução seria o fim do subsídio nas taxas de juros, desestimulando a tomada de empréstimo para aqueles que não têm condições de pagamento, como contrapartida dever-se-ia ampliar as ofertas de vagas e os programas inclusivos para se estimular a busca por instituições públicas. No entanto, para alguns dos estudiosos do tema, essa situação esbarra na insuficiência de condições concretas para possibilitar a inclusão de pessoas de baixa renda no ensino superior; bem como a disponibilidade de vagas nas instituições públicas que não são suficientes para todos os interessados. Visto que o governo federal têm feito uma escolha deliberada de não dar a devida importância ao ensino superior público, com isso os investimentos são bem reduzidos se comparados aos recursos destinados aos programas vinculados ao ensino privado (BOTELHO; PESSOA, 2016).

Uma alternativa que foi criada para minimizar os desvios e que vem sendo adotada desde 2017 está relacionada com o modelo de amortização contingente à renda futura do contratante. Nesse modelo o prazo de duração do financiamento se torna flexível; logo, os pagamentos são definidos de acordo com a renda, em vez de serem fixados a partir da distribuição do saldo devedor por um número predeterminado de parcelas. Em períodos de renda baixa ou inexistente, as parcelas seriam reduzidas ao passo que na mudança positiva do patamar de renda da pessoa, ao longo da vida, se acelera a amortização do saldo devedor (NASCIMENTO, 2019). Contudo, isso não altera o percurso da financeirização.

Somando-se às limitações do FIES se tem aquelas relacionadas com o PROUNI, pois este estaria contribuindo para matricular alunos com hipossuficiência econômica em instituições privadas que não oferecem ensino de qualidade. A existência desse mercado educacional promoveu um aumento desordenado de estabelecimentos. A legislação prevê o credenciamento de instituições ao Programa pelo prazo inicial de 10 anos. Em uma década se

permite que um estabelecimento privado tenha um curso “mal avaliado” (conceito 1 e 2 do total de 5) por duas vezes, somente após esse fato pode ser que ocorra o desligamento do curso do programa PROUNI. Para esse tipo de apuração se considera como parâmetro avaliativo o Índice Geral de Cursos, calculado com base no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), que respeita o intervalo de um ciclo, isto é: três (3) anos para avaliar cada curso. Diante disso, as instituições passam um bom tempo vinculados ao Programa, recebendo os benefícios, sem o compromisso e a fiscalização para que ofereçam a devida qualidade (CISLAGHI, 2019).

Bastos; Carvalho (2016) averiguaram que 52% dos cursos em 2014 que estavam sendo financiados pelo PROUNI tinham auferido nota 3 e apenas 8% com nota máxima. Essa situação melhorou um pouco em 2015 (20% de cursos financiados com nota 5) devido alterações na operacionalização do FIES (BASTOS; CARVALHO, 2016, p. 57).

Além dessa questão da qualidade, Paula (2017) aponta que não se pode falar em democratização com o FIES e PROUNI; e até mesmo com os programas no âmbito das instituições públicas, pois a expansão da oferta e a massificação não garantiram a efetiva inclusão da camada pauperizada, principalmente nos cursos de alta demanda (como medicina e odontologia) que conferem maior possibilidade de mobilidade social, além do problema geral da evasão e da falta de qualidade do ensino.

Para ilustrar como tem se efetivado esse processo de mercadorização do ensino superior, em um estudo de caso em uma instituição com fins lucrativos de São Paulo, no período de 2008-2010, Haas; Pardo (2017, p.731) encontraram que os benefícios auferidos com o PROUNI pela instituição de ensino superaram o valor que a instituição investiu em bolsas em 424%. Dessa forma, consta evidente que o Programa faz uma transferência indireta de recursos públicos para o setor privado, garantindo seus bons resultados mesmo em momentos de crise econômica (HAAS; PARDO, 2017).

Desde sua criação até o ano de 2010 o FIES havia financiado 321.651 alunos e o PROUNI havia beneficiado 748.897 alunos. Entre o período de 2005 a 2010 houve o aumento de bolsas concedidas pelo PROUNI e a redução de empréstimos através do FIES. Ainda assim, o crescimento no número de beneficiários desses Programas foi superior ao número de matrículas e de ingressantes nas instituições privadas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a). O que suscita a indagação como isso pode ter ocorrido? Uma pista para a elucidação desse fato consta na análise feita por Santos (2020), segundo a qual a explicação pode estar no

“incentivo” que as instituições privadas dão para os alunos para esses não pagarem as mensalidades, isto é: preterirem o PROUNI e “preferirem” solicitar o FIES. Para as instituições privadas é preferível o Programa que repassa os valores sem atraso ou inadimplência, assim elas têm o dinheiro garantido. A dívida fica com o aluno e o risco com o governo, conforme citado anteriormente.

Em menos de uma década se constata a influência desses Programas para a duplicação do quantitativo de matrículas nas instituições privadas, visto que no ano de 2010, 30,95% de todas as matrículas na rede privada de ensino superior (presencial e EAD) contavam com FIES ou PROUNI. Esse número passou para 52,9% em 2014 e 69,71% em 2018 (NEVES, 2020, p. 315).

Esses números mostram que esses Programas são responsáveis pela manutenção do setor privado e da sua liderança na oferta de matrículas. Com isso, os impactos do FIES estariam mais associados à conservação do negócio dessas empresas. Contudo se costuma utilizar o argumento retórico de que o Programa viabiliza a permanência dos estudantes nos cursos. Todavia, mediante a ele não se observou a ampliação do acesso a um número maior de pessoas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a).

Na análise de Marques (2015), com esses Programas, os governos materializaram a proposta de evitar aumento de gastos com educação em instituições públicas. As parcerias público-privadas promovem acesso ao ensino superior a um custo mais baixo, pois a abertura de vagas em instituições públicas é mais onerosa para o governo. Esses Programas consistem em uma hábil manobra administrativa que possibilita interessante equilíbrio entre o impacto popular, a demanda setor privado e a regulação das contas do Estado.

Analisando os resultados obtidos com essa citada manobra vê-se que para sua materialização foi fundamental o arcabouço político-ideológico neoliberal. Neles e difunde a ideia de que nas universidades públicas os recursos não são investidos eficientemente e não geram os retornos esperados; bem como que os estudantes atendidos são, na maioria, provenientes de setores de renda alta, o que produz uma injustiça se a sociedade continuar a financiar essas instituições. Além disso, insiste-se na ideia de que a alocação de recursos públicos deve ser priorizada para os níveis básicos (CISLAGHI, 2019).

Com base em tal arcabouço se efetivou o processo de expansão do setor mercantil da educação e a reestruturação produtiva, que atingiram também o trabalho docente. O sistema de contratação de professores nas instituições privadas, na maioria por hora-aula, cujo valor é extremamente baixo, pressionou para que buscassem o aumento da carga horária semanal e/ou o trabalho em mais que um estabelecimento, subtraindo-lhes a realização das atividades de pesquisa e de extensão (BECHI, 2017; SEKI, 2021).

Um estudo realizado sobre essa precarização do trabalho docente observou que em 2012 o regime de trabalho dos docentes das instituições privadas era representado por 41% horistas, 34% tempo parcial e 24% tempo integral. Esse é um fator que interfere para a qualidade do ensino, dada a relação alunos por professor. Nesse mesmo ano essa relação era 1/13 para as instituições públicas e 1/33 para as privadas (BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018, p. 11).

Por meio dos elementos até aqui abordados deduz-se que tem havido uma decisão política dos governos, desde a década de 1990, sem exceção, para promoverem o sucateamento e o fim da educação de qualidade no Brasil, em prol da valorização do capital. Para essa finalidade novas estratégias e alocações de recursos públicos foram adotadas.

Nova fase: ensino à distância e a oligopolização da educação superior

Para aprofundar o processo da privatização e da mercadorização do ensino superior uma ação relevante ocorreu na primeira década dos anos 2000 com o incentivo ao ensino à distância. Para ilustrar, tem-se que essa modalidade de oferta de ensino representava 10 cursos em 2000 passando para 609 em 2007. A expansão foi capitaneada pelo setor privado que rapidamente incorporou o avanço das novas tecnologias da informação e de comunicação. Esse processo para o setor privado significou redução de custos, expansão do mercado sem a garantia e a cobrança por um padrão de qualidade (SAMPAIO, 2011, p. 37; SANTOS, 2018).

Dentre os efeitos da crise internacional de 2008, viu-se um aumento da competitividade e da busca por investimentos pelas instituições privadas. Como consequência se configurou uma nova fase da expansão e da mercantilização do ensino superior brasileiro (AGAPITO, 2016; BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

Como estratégia capitalista para superação da crise, ocorreu a criação de redes de empresas por meio da compra e da fusão⁶ de instituições privadas (nacionais e internacionais), além da abertura de capitais nas bolsas de valores, o que favoreceu à formação de oligopólios. Como exemplo, em 2015, depois de uma fusão, uma única empresa privada atingia cerca de 20% das matrículas da modalidade de ensino à distância. A abertura do capital, principalmente ao investimento estrangeiro, e as isenções fiscais auferidas através dos programas públicos, possibilitou a essas empresas o capital necessário para adquirir e ampliar os imóveis e os equipamentos, possibilitando assim, através de ganhos de escala, baixar o preço das mensalidades no mercado (AGAPITO, 2016; HAAS; PARDO, 2017; BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

Desde então, o próprio setor educacional privado está passando por significativas transformações, em decorrência desse processo e dos financiamentos indiretos que vem recebendo do setor público. No período de 2010 a 2014 o número de instituições privadas sem fins lucrativos foi mantido e as com fins lucrativos aumentaram. Quando observado de modo superficial, não se percebe que o crescimento do número de instituições privadas tenha sido expressivo, muito em razão das fusões e aquisições que vêm ocorrendo. Entretanto, com relação ao número de matrículas constatou-se que no ensino privado com fins lucrativos cresceu 34,1% de 2010 a 2014 e o setor sem fins lucrativos cresceu 8,3% (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b, p.19). O que demonstra o caráter de negócio lucrativo em que se transformou o ensino superior.

O financiamento público indireto, com os programas PROUNI e FIES, está impactando de forma significativa os resultados das grandes empresas educacionais privadas, uma vez que ampliam sua estrutura com o aumento da lucratividade. Com sua estrutura ampliada conseguem um volume cada vez mais significativo dos recursos públicos (BAUER, SALVÁ, NASCIMENTO, 2018). Daquilo que consta demonstrado por essas empresas e com acesso público, apurou-se que o FIES financiou 41,5% alunos da Ser Educacional em 2017 (de um total de 152.423), 37,8% dos alunos da Kroton⁷ (de um total de 876.140), 29,4% dos

⁶ Em 2005 a Laureate foi a primeira instituição de capital estrangeiro a entrar no Brasil. A primeira empresa educacional a abrir o capital foi a Anhanguera Educacional S.A. em 2007, por meio da oferta pública de ações na BM&FBOVESPA. Muitas empresas, a partir de então, passaram a fazer investimentos do tipo *private equity* (investimentos privados em empresas com potencial que não possuem capital aberto visando venda a longo prazo) (BAUER, SALVÁ, NASCIMENTO, 2018).

⁷ A empresa possuía 21,12% de sua estrutura acionária advinda de capital estrangeiro em 2017 (BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

estudantes da Estácio⁸ (de um total de 515.398) e 25,9% dos estudantes da Anima (de um total de 91,248), que estão entre as maiores empresas educacionais brasileiras (SANTOS et al. 2020, p. 190-192).

Para ilustrar o quanto a sustentação financeira advinda do FIES é fundamental para essas grandes empresas, no ano de 2015 se teve algumas mudanças restritivas nas regras do Programa o que imediatamente repercutiu na lucratividade das mesmas visto que perderam entre 30% e 50% no valor de suas ações (BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

Dentre as consequências negativas desse contexto de financeirização está o reforço à tendência de concentração de capital. Pois, as empresas que não dispõem do mesmo capital, muitas situadas nos municípios do interior, não conseguem acessar os recursos públicos da mesma maneira. Com isso perdem competitividade e correm o risco de serem fechadas ou incorporadas (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b). Acresce-se a desigual disputa pelos recursos públicos, posto que os tornou um privilégio facilmente oferecido ao setor privado como estratégia do sucateamento das instituições públicas (AGAPITO, 2016).

Corbucci; Kubota; Meira (2016b, p. 32) apontam para a necessidade de revisão e de elaboração de novas medidas regulatórias para o campo educacional que favoreçam a melhor distribuição dos recursos públicos. Mediante a isso, ter-se-á uma forma de preservar as condições de trabalho dos profissionais da educação, de dar maior atenção as instituições públicas e garantir a qualidade do ensino.

É urgente tratar desse crescente grau de dependência que o setor privado de ensino superior tem em relação ao fundo público (SAMPAIO, 2015). Visto que, conforme apontam Neves; Bandeira; Farenzana (2019), em um cenário de redução dos gastos com a educação e um possível colapso do mercado educacional privado, quando este não for mais atraente para os investidores de ocasião, como o governo tratará e qual será o rumo da política de educação brasileira? Continuar-se-á submerso na efetivação do ideário neoliberal segundo o qual a educação não se expressa como direito social, mas como (fútil) mercadoria?!!

⁸ A empresa possuía 36,72% de sua estrutura acionária advinda de capital estrangeiro em 2017 (BAUER; SALVÁ; NASCIMENTO, 2018).

As transformações (ou ajustes) do FIES para continuar funcional no contexto de crise

Os gastos governamentais com o FIES permaneceram praticamente constantes até 2010, em torno de 0,03% em proporção do PIB (PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017). Mas a regulamentação do FIES sofreu uma flexibilização, principalmente na redução na taxa de juros e a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), passando a ser dispensada a exigência de fiador para estudantes de menor renda. Dessa forma, os contratos do FIES tiveram um salto considerável, em 2009 foram assinados 32.654 contratos, em 2010 foram 71.611 passando para 732.243 contratos em 2014 (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016a; NEVES; BANDEIRA; FARENZANA, 2019).

O financiamento médio das universidades federais, incluindo hospitais universitários, no período de 2003-2018 foi o equivalente a 0,7% do PIB (REIS; MACÁRIO, 2020, p. 33). Já os gastos com o FIES sofreram incrementos ano-a-ano, em proporção do PIB se ampliaram de 0,10% em 2012, para 0,15% em 2013 e 0,25% em 2014 (PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017, p. 175). Esse montante pode ser considerado alto para um número reduzido de empresas oligopolizadas. Além disso, segundo a ANDES (2018, p.18) os investimentos realizados entre 2003 e 2016 com as universidades públicas tiveram um crescimento de 144% nas despesas da União e o incentivo à privatização da educação com FIES e PROUNI, aumentou 1.150,68% no mesmo período. Esses dados demonstram o movimento de redirecionamento dos recursos públicos da política de educação para o setor privado.

Considerando a evolução do conjunto das despesas públicas com o PROUNI e o FIES (direcionadas às instituições privadas) tivemos o seguinte: no ano de 2003 o custeio desses Programas representou 7,97% do total gasto com as universidades federais; porém em anos subsequentes, como em 2010 ele correspondeu a 8,58%, saltando em 2014 para 33,35% e para 41,09% em 2016 (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018, p. 6).

No entanto, dada a acentuação do cenário de crise a partir de 2015, como consequência imediata foram operados cortes orçamentários, isso resultou em regras mais restritivas para o acesso ao FIES, principalmente com o acréscimo na taxa de juros e a redução no prazo de amortização (ALVES; CARVALHO, 2020).

A justificativa foi de que esse ajuste era necessário para dar sustentabilidade fiscal ao Programa, reduzir custos relativos ao subsídio (implícito), evitar inadimplência e focalizar o atendimento em grupos mais necessitados. A partir desses novos critérios se apurou um

movimento de queda em novos contratos, cuja progressão fora a seguinte: 17% de ingressantes na educação superior privada em 2015, passando para 12% em 2016 e 11% em 2017. Em um breve exercício comparativo tem-se que: em 2017 foram registrados 175.940 novos contratos, representando uma queda de 76% em relação ao ano de 2014 (ALVES; CARVALHO, 2020, p. 8).

A despeito das reduções nos percentuais de novos contratos⁹, os gastos com o Programa continuaram crescentes. Os valores pagos superaram os valores empenhados, demonstrando a manutenção e priorização da política (pública?) de educação como afiançadora da expansão e da conservação da iniciativa privada.

Em 2017 o FIES passou por uma nova reestruturação, por meio da Lei nº 13.530/2017, cujo objetivo foi o de diminuir a concentração do risco na União, reduzir a inadimplência, tornar mais previsível o subsídio (implícito) e aprimorar a governança do Programa (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2020).

A vigência do novo modelo de FIES se deu a partir de 2018, organizado sobre três (3) modalidades, sendo elas: o FIES fase I é voltado para famílias com renda *per capita* de até 3 salários mínimos, com taxa de juros reais zero, por esse motivo não necessita de fiador e o risco das operações passam a ser compartilhadas entre a União e as instituições privadas que passam a ser cotistas do novo fundo garantidor (FGFies), contribuindo com o fundo em proporção direta ao nível de inadimplência dos egressos de cada uma delas. Não está previsto carência após conclusão do curso e o valor das amortizações é vinculado a renda do egresso, sendo flexível também o prazo, além de serem estipulados valores mínimos de pagamento (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2020).

O FIES fases II e III foram destinados aos estudantes com renda de até cinco salários mínimos *per capita*, sem fundo garantidor, sendo a totalidade do risco alocado sob a responsabilidade das instituições financeiras fornecedoras dos empréstimos. Porém, essas continuam tendo acesso aos recursos públicos (o que muda entre as Fases é a origem dos recursos). As taxas de juros, o percentual dos encargos educacionais financiado, assim como os prazos para o pagamento da dívida são determinados pelo contratante e contratado. Para acessar o financiamento os alunos podem escolher entre os bancos habilitados, ampliando assim a concorrência. As instituições podem solicitar garantias (colaterais) dos estudantes para

⁹ Isso aconteceu porque as mensalidades, taxas de administração, subsídio implícito e inadimplência cresceram de forma expressiva, exigindo que o governo federal arcasse com os dispêndios de contratos já formalizados diante de uma redução de receitas próprias do FIES (ALVES; CARVALHO, 2020).

assumirem o risco (BASSI, 2020). Dessa forma, as operações financeiras do ensino superior privado passam a estar mais alinhadas com o modelo de mercado.

O campo educacional pós-2016

No contexto do período de crise econômica, agudizada pela crise político-institucional, se instaurou em 2016 o processo de impeachment (considerado por muitos como golpe) contra a presidente Dilma, que deixou definitivamente o cargo em 31 de agosto de 2016, assumindo o controle do governo brasileiro o vice-presidente Michel Temer (BEM, 2017; ALMEIDA; SAMPAIO, 2019).

A partir de então, Temer acelerou a implementação da política de austeridade fiscal, de privatizações e de cortes de gastos sociais. Os argumentos utilizados para justificar o baixo crescimento era excesso de gastos na área social. Sendo, então, imprescindível o ajuste fiscal para reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública, reduzir a taxa de inflação e garantir crescimento econômico futuro (PRESTES; SOUSA JUNIOR, 2017; ALMEIDA; SAMPAIO, 2019).

Para essa finalidade foram pautadas e aprovadas a reforma trabalhista (Projeto de Lei nº 6787/2016) e a regulamentação das terceirizações das atividades fins (Projeto de Lei da Câmara nº 30/2015) e a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, de dezembro de 2016, que instaurou um novo regime fiscal no país. Com a nova regra, os gastos primários devem permanecer por vinte anos nos níveis aferidos em 2017 (não mais serem estabelecidos com base na Receita Líquida de Impostos). Contudo, estes que já haviam sofrido retração, só podendo ser reajustado pelo índice de inflação (OLIVEIRA, 2019).

O congelamento dos gastos primários por 20 anos (infraestrutura, cultura, segurança, esporte, assistência social, previdência, saúde e educação) significa que não haverá crescimento real desse tipo de gasto, provocando um efeito de competição entre as áreas, o que a teoria dos jogos denomina como jogo do soma-zero, pois para que uma aumente seus gastos a outra deverá reduzir (MANCEBO, 2018; OLIVEIRA, 2019).

A EC 95 desconsiderou as taxas de crescimento econômico e demográfico, além de inviabilizar o II Plano Nacional de Educação (PNE), inclusive a meta que visava aumentar o investimento em educação para 10% do PIB até 2024. Como consequência, acentuou-se o

sucateamento das instituições federais, o que se torna visível com a Portaria Normativa nº 20, de outubro de 2016, que determinou a redução de vagas em cursos de graduação nas instituições e a redução na dotação orçamentária em 2017 que foi de 20% menor do que no exercício anterior (MANCEBO, 2018; RAFAGNIN; RAFAGNIN, 2019).

Não é tarefa fácil encontrar um equilíbrio entre a redução de gastos públicos e o estímulo ao crescimento econômico e ao desenvolvimento social. Nas disputas pela alocação dos recursos do fundo público ganham visibilidade as críticas que denunciam haver a priorização da destinação dos recursos para o pagamento da dívida pública¹⁰ (não auditada), seus refinanciamentos, amortizações e juros (ALMEIDA; SAMPAIO, 2019).

Apesar do aumento de 142,6% na despesa da União para com as universidades federais entre 2003 a 2016 (R\$ 19,627 bilhões para R\$ 47,626 bilhões); nesse mesmo período foi destinado R\$ 6,329 trilhões, cumulativamente, para o pagamento de juros e amortizações da dívida enquanto as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 499,367 bilhões. Ou seja, elas receberam 13 vezes menos recursos do que aqueles que foram destinados ao pagamento dos juros e para a amortização da dívida pública. Esses recursos representaram, em média, 7,89% do valor designado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública e 3,30%, se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e refinanciamento (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018). Esses dados refletem o papel que os governos têm desempenhado para a manutenção da valorização do capital na sociedade capitalista; e como essa opção impacta nas políticas públicas.

Agapito (2016) chama a atenção para o fato que o problema não está na ausência de recursos, pois os governos brasileiros vêm batendo recordes de arrecadação a cada ano, mas sim nas prioridades das destinações dos gastos públicos. Dentre eles, resta evidente o crescente percentual de recursos destinados ao PROUNI e FIES em comparação aos gastos com as instituições federais.

Outra crescente preocupação, que se opera associada ao enxugamento dos recursos para o ensino superior público, ao sucateamento das universidades e a abertura do campo de alinhamento entre a iniciativa privada e o capital financeiro, é aquela que se relaciona com a privatização indireta que se pretende implantar nas instituições públicas, mediante introdução de mecanismos de administração e de gerenciamento. Essas ideias estão embutidas na nova

¹⁰ A dívida era 4,155 trilhões, em 31 de dezembro de 2002 e cresceu 54,99% em 14 anos, representando 6,440 trilhões em 31 de dezembro de 2016 (CHAVES; REIS; GUIMARÃES, 2018).

proposta de reforma universitária lançada pelo MEC, denominada de Programa Institutos e Universidades Empreendedoras e Inovadoras, conhecido como “*Future-se*”.

O *Future-se* prevê o fortalecimento da autonomia financeira das universidades e dos institutos federais por meio de parcerias com fundações de apoio, com organizações sociais e o incentivo à captação de recursos próprios para compor seu orçamento e incentivar o empreendedorismo (SILVA JUNIOR; FARGONI, 2020). O projeto do *Future-se* passou por consulta pública durante, aproximadamente, um ano e o texto segue na Câmara dos Deputados. No documento que apresenta o Programa consta que os “benefícios”, isto é: a destinação de recursos para o orçamentos, serão concedidos mediante “contrato de resultado” entre instituições e o poder público, considerada a avaliação de indicadores. As instituições participantes terão concessão preferencial de bolsas fornecidas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). O *Future-se* será financiado por um fundo de investimentos gerido por uma instituição privada sem fins lucrativos (WEGNER, 2020).

A adesão ao Programa é opcional, porém muitas críticas têm sido levantadas, principalmente pela demasiada inserção do capital privado nas instituições públicas. Outros pontos também são objeto de contundentes críticas, tais como: a transferência da gestão para agências privadas, a transferência da responsabilidade de captar recursos para custear seus projetos junto ao mercado, deixando em dúvida a continuação da manutenção e direcionamentos dos investimentos pelo poder público. Além disso critica-se a integração da lógica empresarial aos bens públicos, pelo deslocamento dos preceitos constitucionais da autonomia da gestão financeira das universidades para autonomia financeira e por não integrar a expansão de vagas e assistência estudantil (SOUSA; COIMBRA, 2020).

Diversos estudos apontam que esse tipo de Programa produz mudanças que afetarão a autonomia científica (submetendo currículos e pesquisas à demanda do capital), causarão a perda da função social das universidades públicas, desestimulando a diversidade e a promoção do pensamento crítico, além da desresponsabilização do Estado para com o ensino superior (GONÇALVES FILHO; FARAGE, 2019; SOUSA; COIMBRA, 2020).

Para Acosta (2019) o *Future-se* é o projeto de uma universidade para o capital que aprofunda o capitalismo acadêmico, iniciado com os parques tecnológicos, com as fundações de apoio, com as parcerias público-privadas, com a reforma do Estado, entre outros.

Esse Programa é a síntese do desprezo dos governos para com a educação superior pública brasileira; além do que parece ser uma das últimas pedras do tabuleiro do jogo de interesse neoliberal, cuja essência é mercantilizar as necessidades humanas (SILVA JÚNIOR; FARGONI, 2020).

Considerações finais

O objetivo do trabalho foi realizar uma análise crítica sobre os programas FIES e PROUNI à luz dos processos de privatização, mercantilização e financeirização da educação superior no Brasil.

Com o levantamento dos dados apurou-se que quando o tema educacional conseguiu ampliar seu espaço nas disputas por fatias do fundo público brasileiro, acabou favorecendo ao capital privado. Para garantir que o setor privado se desenvolvesse o Estado adotou uma série de medidas de incentivos. A Reforma Universitária da década de 1960 garantiu a renúncia fiscal dos impostos sobre a renda, o patrimônio e os serviços, bem como favoreceu o acesso aos recursos federais para todas as instituições educacionais. Desde então, se iniciou o processo de consolidação do setor privado. Contudo, as medidas mais recentes, adotadas pelos governos, demonstram a clara tomada de posição em favor da expansão privatizada do ensino superior brasileiro.

Em fins da década de 1990 alguns decretos garantiram a existência de instituições privadas com fins lucrativos, a partir das quais os alunos passaram a ser tratados como clientes dos produtos acadêmicos e se iniciou a fase de mercantilização da educação no Brasil.

O ensino superior privado se expandiu, mas enfrentava problemas com vagas ociosas. Para estimular e garantir a regularidade da demanda para o setor, a partir de 2001, elaborou-se um modelo de financiamento, o FIES, por meio do qual o governo deslocou o financiamento das instituições para o financiamento dos alunos. Em curto período, em 2004, 10% das matrículas no ensino superior privado eram pagas com esse Programa (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016b, p. 13).

Desde então, o setor privado experimentou saltos em sua expansão. De 2001 a 2010 as matrículas nesse setor cresceram em 90% e no setor público 56%. No ano de 2010, 30,95% de todas as matrículas na rede privada de ensino superior (presencial e EAD) contavam com

FIES ou PROUNI. Esse número passou para 52,9% em 2014 e 69,71% em 2018. Esse tipo de expansão priorizou modelos voltados apenas ao ensino, em detrimento da pesquisa e da extensão (NEVES, 2020).

Um dos problemas que a sociedade brasileira enfrenta com esse tipo de custeio da expansão do ensino superior privado é que as instituições privadas deixam que o governo assuma os riscos, por isso elas relaxam nos critérios de seleção e nos critérios de qualidade do ensino, em prol do seu faturamento. A privatização e a mercantilização do ensino superior afetaram também o trabalho docente. O sistema de contratação de professores, na maioria por hora-aula nas instituições privadas, pressiona para que haja o aumento da carga horária semanal devido ao baixo valor pago o que desestimula os trabalhos de pesquisa e extensão.

A partir de 2005, além da expansão do ensino à distância, ganhou novas proporções a mercantilização e a privatização. As empresas educacionais se associaram ao capital financeiro e abriram seu patrimônio ao capital externo e ao mercado de ações. Uma série de fusões ocorreram, tornando o mercado oligopolizado. Essa abertura do capital possibilitou que as empresas aumentassem sua captação de recursos junto ao fundo público para adquirirem e ampliarem os imóveis e equipamentos, possibilitando assim, através de ganhos de escala, baixar o preço das mensalidades.

O FIES e PROUNI são responsáveis pela manutenção do setor privado e da sua liderança na oferta de matrículas. Ou seja, o setor é dependente desse tipo de política de financiamento educacional para sobreviver. Foi com a intensificação desses Programas que a lógica da educação como mercadoria, de formação tecnicista e aligeirada, com pouca qualidade, direcionada para suprir as demandas de produtividade e de lucratividade, passou a prevalecer frente a educação como formação integral, criativa, crítica e livre, capaz de transformar indivíduos e sociedades fornecida pelo âmbito público como um direito.

O processo de privatização e mercantilização da educação parece estar atingindo o setor público de uma outra maneira. Disfarça-se a privatização, indireta, que se pretende implantar mediante a implementação de programas como o *Future-se*, que contém mecanismos de administração e de gerenciamento que possibilitam a ampliação da exploração.

Apesar das críticas ao modo de operação e as finalidades a que têm atendido tanto o FIES quanto o PROUNI, com os resultados do presente trabalho não se sugere a interrupção dos Programas, haja vista que ambos têm possibilitado a inclusão de estudantes mais vulneráveis

ao ensino superior. Ou ainda que não deva existir a complementariedade do setor privado quando ocorre incapacidade de o setor público atender. O que se pretendeu foi uma reflexão a respeito do cumprimento das regulamentações, da prioridade dada ao âmbito privado, em detrimento do investimento e manutenção das instituições federais. Resta evidente o interesse capitalista embutido nos Programas, suprimindo o direito ao ensino público de qualidade, que contribua para a formação humana crítica.

EL PAPEL DE FIES Y PROUNI EN LA PRIVATIZACIÓN, MARKETING Y FINANCIALIZACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR BRASILEÑALOS

Resumen:

FIES y PROUNI son programas de política educativa nacional que se enfocan en ampliar las vacantes y el acceso a la educación superior. Están dirigidos al sector privado y permiten la entrada de estudiantes en situaciones económicas más vulnerables. A pesar de presentarse como comprometidos con alternativas de inclusión social, estos programas han sido determinantes para las relaciones de privatización, mercantilización y financiarización de la educación superior. Ante este hallazgo, el artículo realiza una aproximación crítica a estas relaciones, a través de una investigación documental y bibliográfica. Entre los resultados se evidencia la preocupación con la regulación del sector, con la priorización de la educación por la vía privada, las implicaciones de los Programas para las transformaciones estructurales en las instituciones públicas y para la calidad de la educación superior.

Palabras clave: privatización; comercialización, financiarización.

THE ROLE OF FIES AND PROUNI IN THE PRIVATIZATION, COMMODIFICATION AND FINANCIALIZATION OF BRAZILIAN HIGHER EDUCATION

Abstract:

FIES and PROUNI are national education policy programs that focus on expanding vacancies and access to higher education. They are aimed at the private sector and allow the entry of

students in more vulnerable economic situations. Despite presenting themselves as committed to alternatives for social inclusion, these programs have been decisive for the relations of privatization, commodification and financialization of higher education. Given this finding, the article makes a critical approach to these relationships, through documental and bibliographic research. Among the results are evident the concern with the regulation of the sector, with the prioritization of education through the private route, the implications of the Programs for the structural transformations in public institutions and for the quality of higher education.

Keywords: privatization, commodification, financialization.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, L. E. O capital contra a educação da classe trabalhadora. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 11, n. 1, p. 298-309, 2019.

AGAPITO, A. P. F. Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade. **Temporalis**, v. 16, n. 32, p. 123-140, 2016.

ALMEIDA, L. de M. G.; SAMPAIO, J. A. L. Os direitos sociais sob o crivo da austeridade: breves reflexões sobre as consequências das medidas de cortes na educação, saúde e previdência. **Revista de Direitos Sociais, Seguridade e Previdência Social**, v. 5, n. 2, p. 23-44, 2019.

ALVES, D. F.; CARVALHO, C. H. A. de. O Impacto da Expansão do Fies entre 2010 e 2017 no Cumprimento Estratégico 12.6 do PNE (2014-2024). **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020.

ALVAREZ, A.; RADAELLI, A. B. Políticas da educação superior no Brasil (2003-2010): democratização ou expansão? **Barbarói**, n. 46, p. 217-232, 2016.

ANDES- Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior. Crise de Financiamento das Universidades Federais e da Ciência e Tecnologia, Brasília, 2018. Disponível em: <http://portal.andes.org.br/imprensa/documentos/imp-doc-1263421463.pdf>. Acesso em: 02 nov. 2020.

BASSI, C. de M. Fundos de desenvolvimento e o Programa de Financiamento Estudantil (P-FIES): nota sobre a obstrução do canal de crédito. **IPEA**, Nota técnica 58, 2020.

BASTOS, E. L. V. de M.; CARVALHO, M. R. de. **Análise crítica do ensino superior brasileiro com ênfase ao programa de financiamento estudantil (FIES)**. Trabalho de conclusão de curso em Engenharia de Produção- Escola Politécnica, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

BAUER, A. P. M.; SALVÁ, M. N. R.; NASCIMENTO, R. P. FIES, Política Pública de Inclusão. Para Quem? Uma Análise de Casos Múltiplos. **In: IX Congresso Nacional de Administração e Contabilidade-AD CONT 2018**. 2018.

BECHI, D. As reformas da educação superior e as metamorfoses do trabalho docente na economia capitalista flexível. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 3, n. 1, p. 203-223, 2017.

BEM, A. P. de. Gestão fiscal do Governo Dilma e a depreciação do resultado primário. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 44, n. 3, p. 9-26, 2017.

BOTELHO, V. O.; PESSOA, S. Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 47-54, ago. 2016.

BRASIL. MEC. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: Diário Oficial da União de 20 de novembro de 1996.

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

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

BRASIL. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União de 13 de julho de 2001.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.** Brasília: Diário Oficial da União de 13 de janeiro de 2005.

CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education**, v. 40, n. 1, 2018.

CISLAGHI, J. F. A trajetória histórica do ensino superior no Brasil: expansão e privatização da ditadura aos governos do PT. **Ser social. Brasília**, v. 21, n. 44, p. 134-151, 2019.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 7-12, ago. 2016a.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. **Reconfiguração Estrutural da Educação Superior Privada no Brasil: Nova Fase da Mercantilização do Ensino.** In: Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília. Rio de Janeiro: Ipea, 2016b.

COSTA, C. F. da; SILVA, S. M. G. Novo neoliberalismo acadêmico e o Ensino Superior no Brasil. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 25, n. 3, p. 6-35, 2019.

COSTA, H. B. **Financeirização e o negócio da formação docente.** 2017. Orientador: Jocemara Triches. 2017. 54 f. Trabalho de conclusão de curso (Pedagogia) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

FERNANDES, T. da C.; FAVATO, M. N. Mundialização do Capital e Políticas Públicas: implicações na Educação Superior. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, v. 10, n. 3, p. 155-168, 2018.

GONÇALVES FILHO, A.; FARAGE, E. Educação Superior Pública e o Future-se: o projeto do capital em tempos de ascensão da extrema direita. **Revista Em Pauta: teoria social e realidade contemporânea**, v. 17, n. 44, 2019.

HAAS, C. M.; PARDO, R. da S. Programa Universidade para Todos (PROUNI): efeitos financeiros em uma instituição de educação superior privada. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 22, n. 3, p. 718-740, 2017.

MANCEBO, D. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. **Revista Educação em Questão**, v. 56, n. 49, 2018.

MARQUES, E. P. de S. O Prouni e a Democratização do acesso à Educação Superior no Brasil: os diferentes sentidos de uma política pública. In: HERINGER, R. **Democratização da Educação Superior no Brasil: Novas Dinâmicas, Dilemas e Aprendizados**. Cadernos do GEA, v. 7, p. 32-34, 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil- FIES**, Brasília, janeiro 2018. Disponível em:
https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/avaliacao-tcu/avaliacao_fies_jan2018_cofef.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (Org.) **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura: a produção do IPEA até 2018**. Brasília: IPEA, 2019.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 13-21, ago. 2016.

NEVES, R. M. das. **Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) como política pública: Implementação e transformações para a educação brasileira (1999 - 2020)**. 2020. 526 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2020.

NEVES, R. M. das; BANDEIRA, D. L.; FARENZENA, N. FIES: uma análise crítico-histórica. In: Guilherme, Willian Douglas (Org.). **Avaliação, políticas e expansão da educação brasileira**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. P. 89-96, 2019.

OLIVEIRA, A. L. M. de. **Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?** Tese de Doutorado em Desenvolvimento Econômico - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP, 2019.

PAULA, M. de F. C. de. Políticas de democratização da educação superior brasileira: limites e desafios para a próxima década. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior** (Campinas), v. 22, n. 2, p. 301-315, 2017.

PRESTES, E. M. da T.; SOUSA JUNIOR, L. de. Expansão e financiamento da educação superior no contexto de crise econômica e de ajuste fiscal. **Revista Educação Em Questão**, v. 55, n. 46, p. 161-187, 2017.

QUEIROZ, F. C. B. P.; QUEIROZ, J. V.; VASCONCELOS, N. V. C. de; FURUKAVA, M.; HÉKIS, H. R.; PEREIRA, F. A. B. Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, v. 21, n. 79, p. 349-370, 2013.

RAFAGNIN, M. S. S. RAFAGNIN, T. R. Políticas de educação do ensino superior de Lula a Temer. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, n. 109, 2019.

REIS, L. F.; MACÁRIO, E. Dívida pública e financiamento das universidades federais e da ciência e tecnologia no Brasil (2003-2018). **Revista Práxis**, v. 16, n. 41, 2020.

ROCHA, A. R. M. **O Programa Universidade para Todos - PROUNI e a pseudodemocratização na contra-reforma da educação superior no Brasil**. 2009. 217 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Ceará. Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira, Fortaleza-CE, 2009.

SALVADOR, E. Fundo público e financiamento das políticas sociais no Brasil. **Serviço Social em Revista** (on-line), v. 14, p. 4-22, 2012.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. O. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, v. 18, n. 1, 2014.

SAMPAIO, H. Novas dinâmicas do ensino superior no Brasil: o público e o privado. In: HERINGER, Rosana. **Democratização da Educação Superior no Brasil: Novas Dinâmicas, Dilemas e Aprendizados**. Cadernos do GEA, v. 7, p. 8-25, 2015.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, v. 4, p. 28-43, 2011.

SANTOS, A. G.; PEREIRA, R. S.; PALMISANO, A.; LUCAS, E. C. Instituições de ensino superior de capital aberto atuantes no Brasil: análise sob a ótica de qualidade, governança e responsabilidade socioambiental. **Gestão & Regionalidade**, v. 36, n. 108, 2020.

SANTOS, C. de A. Educação Superior a Distância no Brasil: democratização da oferta ou expansão do mercado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 34, n. 1, p. 167-188, 2018.

SEKI, A. K. **Financeirização do capital na educação superior: articulações entre a apropriação de parcelas do fundo público e a desregulamentação da educação nacional**. In: Colóquio Internacional Marx e o Marxismo. Anais v. 1. p. 1-13, 2017, Niterói (RJ).

SEKI, A. K. Apontamentos sobre a financeirização do ensino superior no Brasil (1990-2018). **Germinal: Marxismo e educação em debate**. v. 13, n. 1, 2021.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. S.; FARGONI, E. H. E. Future-se: o ultimato na universidade estatal brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 41, 2020.

SOUSA, A. P. R. de; COIMBRA, L. J. P. Future-se: um golpe contra a democratização do ensino superior. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 12, 2020.

VERHINE, R.; DANTAS, L. V. **Educação superior com fins lucrativos e responsabilidade social**. ABMES. 2017. Disponível em:

<https://responsabilidadesocial.abmes.org.br/noticias/artigos/254-educacao-superior-com-fins-lucrativos-e-responsabilidade-social>. Acesso em: mai. 2021.

WEGNER, R. C. Ensino superior no Brasil—descaminhos propostos pelo ‘Future-se’. **Revista Docência e Cibercultura**, v. 4, n. 1, p. 281-297, 2020.

Sobre os autores:

Tatiane Salete Mattei é doutoranda no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Possui graduação em ciências econômicas e mestrado em Gestão e Desenvolvimento Regional, ambos na mesma instituição. E-mail: tati_mattei@hotmail.com.

Zelimar Soares Bidarra é professora no Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio (PGDRA) e no Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Professeure Associée à l'École de Travail Social et Criminologie à l'Université Laval (ULaval), Québec/Canadá. Assistente Social com graduação na Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói/RJ, 1988. Mestre em Serviço Social na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 1996. Doutora em Educação na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), 2004. E-mail: zelimar@yahoo.com.br