

# O NEGÓCIO DA EDUCAÇÃO

A aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco

Andrea Harada  
Boaventura de Souza Santos  
Celso Napolitano  
Evaldo Piolli  
Guilherme F. Klafke  
José Faro  
José Garcez Ghirardi  
Oscar Malvessi  
Rodrigo Burgarelli  
Romualdo Portela  
Theresa Adrião  
Wilson Mesquita de Almeida  
Organização  
Gilberto Maringoni

UNI-  
VER-  
SIDADE

MEC

BOLSA DE  
VALORES

MER-  
CA-  
DO

OLHO  
d'água

  
**FEPESP**  
Federação dos Professores  
do Estado de São Paulo

**A EDIÇÃO DESTA OBRA,  
“O NEGÓCIO DA EDUCAÇÃO –**

*A aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco*”, é uma iniciativa da Federação dos Professores do Estado de São Paulo - FEPESP e dos 25 sindicatos integrantes de sua base, que representam mais de 65 mil professores e 25 mil auxiliares de administração escolar no Ensino Superior e na Educação Básica privadas de São Paulo, além de oito mil professores e técnicos de ensino do Sesi/Senai no Estado.

Nossa responsabilidade não se limita à condição trabalhista destas professoras, professores, auxiliares e técnicos. Como profissionais de Educação, e levando em conta que 75% dos estudantes de nível universitário estudam hoje em instituições privadas, a Fepesp e os sindicatos que a integram entendem que a inclusão social estimulada pelo FIES é importante, que a aferição da qualidade do ensino das instituições que instrumentalizam o programa é necessária, e que a formação das novas gerações que irão conduzir o nosso país não pode ser colocada em risco. Esta é a motivação deste livro.

# O NEGÓCIO DA EDUCAÇÃO

A aventura das universidades privadas  
na terra do capitalismo sem risco

**FEPESP – Federação dos Professores do Estado de São Paulo**

Rua Machado Bittencourt, 317 – 11º andar – Vila Clementino

04044-000 – São Paulo – SP

Fone/fax: (11) 5082-5350

feesp@feesp.org.br

<http://www.fesp.org.br/>

A Fesp é formada por 25 sindicatos e representa professores, técnicos-administrativos e auxiliares da rede privada de ensino no estado de São Paulo.

**Sindicatos Participantes:**

Sinpro ABC

Sinpro Araçatuba e Birigui

Sinpro Bauru

Sinpro Campinas

Sintee Franca

Sinpro Guapira

Sinpro Guarulhos

Sinpro Jacaré

Sinpro Jaú

Sinpro Jundiaí

Sintee Lins

Sinpro Osasco

Sintraensino Ourinhos

Sintee Presidente Prudente

Sinpro Ribeirão Preto

Sinpro Rio Preto

Sinpro Santos

Sinpro São Carlos

Sinpro S. José do Rio Preto

Sinpro São Paulo

Sinpro Sorocaba

Sinpro Taubaté

Sinpro Unidades

Sinpro Vales

Sinpro Valinhos-Vinhedo

Federação dos Professores do  
Estado de São Paulo – Fepesp

# O NEGÓCIO DA EDUCAÇÃO

A aventura das universidades privadas  
na terra do capitalismo sem risco

Andrea L. Harada Sousa, Boaventura de Sousa Santos, Celso Napolitano,  
Evaldo Piolli, Guilherme Forma Klafke, J. S. Faro, José Garcez Ghirardi,  
Oscar Malvessi, Rodrigo Burgarelli, Romualdo Portela de Oliveira,  
Theresa Adrião, Wilson Mesquita de Almeida e Gilberto Maringoni (org.)

**OLHO**  
*d'água*

fevereiro/2017

F293n Federação dos Professores do Estado de São Paulo - Fepesp

O Negócio da Educação : aventuras na terra do capitalismo sem risco  
/ Federação dos Professores do Estado de São Paulo – Fepesp; Gilberto  
Maringoni (org.) et al. – São Paulo : Olho d'Água, 2017.

164 p.

ISBN: 978-85-7642-035-4

Inclui referências

1. Ensino superior – Brasil – História. 2. Gestão de negócios. 3. Política  
e Educação. 4. Investimentos na Educação. 5. Educação e estado – Brasil.  
I. Maringoni, Gilberto. II. Título.

CDU: 378(81)

Catálogo na publicação por: Onélia Silva Guimarães CRB-14/071

**Coordenação Editorial:** Ricardo Paoletti

**Editor:** Jorge Claudio Ribeiro **Revisão:** Soraya Misleh

**Diagramação:** Inês Ruivo Andrade **Capa:** Alessandro de Toni

**Editora Olho d'Água**

Rua Dr. Homem de Melo, 1.036

05007-002 São Paulo, SP

T 55 11 3803-8958/3673-1287

[www.olhodagua.com.br](http://www.olhodagua.com.br)

*Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode  
ser reproduzida ou transmitida por qualquer forma e/ou quaisquer  
meios (eletrônico ou mecânico, incluindo fotocópia e gravação) ou  
arquivada em qualquer sistema ou banco de dados sem permissão  
escrita da Editora.*

ISBN: 987-85-7642-035-4

© EDITORA OLHO D'ÁGUA, São Paulo, Brasil, 2017

# Sumário

|                                                                                                                                      |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Apresentação.....</b>                                                                                                             | <b>7</b>   |
| <b>1 Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro.....</b>                                                                          | <b>11</b>  |
| Celso Napolitano                                                                                                                     |            |
| <b>2 A financeirização da economia e suas consequências para a educação superior no Brasil .....</b>                                 | <b>27</b>  |
| Romualdo Portela de Oliveira                                                                                                         |            |
| <b>3 Explosão e implosão do Fies: Como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal .....</b> | <b>37</b>  |
| Rodrigo Burgarelli                                                                                                                   |            |
| <b>4 Crescimento dos grupos educacionais de capital aberto (2010-2014).....</b>                                                      | <b>55</b>  |
| José Garcez Ghirardi e Guilherme Forma Klafke                                                                                        |            |
| <b>5 Análise econômico-financeira de empresas do setor de educação .....</b>                                                         | <b>75</b>  |
| Oscar Malvessi                                                                                                                       |            |
| <b>6 Autonomia da universidade no Brasil. Que história é essa?.....</b>                                                              | <b>105</b> |
| J. S. Faro                                                                                                                           |            |
| <b>7 ProUni sob balanço: avanços e limites à luz de experiências estudantis na cidade de São Paulo .....</b>                         | <b>115</b> |
| Wilson Mesquita de Almeida                                                                                                           |            |
| <b>8 A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica .....</b>                          | <b>129</b> |
| Theresa Adrião                                                                                                                       |            |
| <b>9 Expansão do ensino superior privado a partir dos anos 1990: educação mercantil e precarização do trabalho docente .....</b>     | <b>145</b> |
| Andrea L. Harada Sousa e Evaldo Piolli                                                                                               |            |
| <b>10 O futuro da universidade.....</b>                                                                                              | <b>159</b> |
| Boaventura de Sousa Santos                                                                                                           |            |



# Apresentação

**E**ste livro é resultado de um esforço da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (Fepesp) para compreender as mudanças estruturais que vêm ocorrendo nas últimas duas décadas no âmbito do ensino superior privado.

Tais mudanças foram possibilitadas por alterações institucionais significativas observadas no âmbito do Estado brasileiro, que abriram a possibilidade de que empresas educacionais sem fins lucrativos se transformassem em empreendimentos fortemente rentáveis, com ações negociadas em bolsas e abertas a investidores externos.

Não bastassem tais características, o setor, a partir de 2010, conheceu uma eficiente forma de capitalismo sem risco, através de fortes subsídios estatais, realizados por meio de renúncia fiscal com o programa Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Organizado de forma inteligente, o Fies poderia ser classificado como uma iniciativa neoliberal com forte legitimidade social.

O programa possibilitou que milhões de brasileiros tivessem acesso aos bancos das instituições de ensino superior privadas (IES), ao mesmo tempo em que eliminou quase por completo a inadimplência no caixa das empresas.

Para uma entidade sindical que congrega trabalhadores em educação, o conhecimento dessa realidade é vital. Isso não apenas para saber com quem negociamos salários e condições de trabalho, mas para termos ciência de que nos deparamos com empreendimentos solidamente ancorados no sistema financeiro internacional e em robustas articulações no aparelho de Estado.

Ficaram para trás os dias em que o outro lado do balcão era representado por iniciativas quase familiares, com relativa autonomia operacional. Grupos como Kroton, Estácio e Ser se constituem como os maiores do mundo no setor, o primeiro com cerca de 1,5 milhão de alunos matriculados.

## O plano da obra

O livro divide-se em dez capítulos, buscando englobar um conjunto de variáveis e problemas colocados pela nova configuração do setor educacional.

No primeiro deles, Celso Napolitano traça uma síntese histórica do sistema superior, a partir dos anos 1960. Naquela década, como se sabe, a maior parte da população brasileira passou a viver em meios urbanos, elevando, de forma inédita, a demanda por serviços públicos, entre eles educação. A maneira encontrada por

sucessivos governos foi realizar uma tímida expansão do setor público e paulatinamente deixar o “mercado” cuidar do grosso da oferta de vagas. Uma série de alterações legais foi feita, até se chegar ao modelo atual, em que o Estado atua como financiador e garantidor de empreendimentos particulares.

No segundo capítulo, Romualdo Portela de Oliveira mostra como, a partir do governo Fernando Henrique Cardoso, “a entrada do capital financeiro na área educacional altera radicalmente a conformação do ensino superior privado no Brasil”. Segundo o autor, foram impostos padrões de gestão, cujo único objetivo é reduzir custos, agindo nos estritos limites de satisfação das tibias normas de controle do setor privado existentes no País. Assim, o quadro de fusões e aquisições de gigantescas empresas cria um mercado transnacionalizado do ensino no Brasil.

No terceiro, Rodrigo Burgarelli – um dos autores da premiada reportagem “A farra do Fies”, publicada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 2014 – mostra os números do subsídio estatal em marcha. Segundo ele, “o Fies custou um pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2010, o que corresponde a apenas 13,3% de tudo o que foi gasto no ensino superior público naquele ano, somando investimentos, despesas correntes e bolsas de estudo. (...) Dali em diante, as despesas totais do governo com o Fies passariam a crescer em ritmo alucinante. O auge foi em 2014, quando o total gasto com o programa chegou a R\$ 15,9 bilhões em valores atualizados – mais de 12 vezes o custo anual registrado em 2010”. Não à toa, educação superior passou a ser negócio da China em nosso país.

José Garcez Ghirardi e Guilherme Forma Klafke, no quarto capítulo, analisam o crescimento dos grandes grupos existentes no mercado. “Operações de fusão e aquisição, abertura de capital e associação a parceiros internacionais movimentaram bilhões de reais na última década e deram origem a conglomerados responsáveis por centenas de milhares de alunos”, apontam eles. Munidos de fartos levantamentos empíricos, os dois mostram a trajetória das principais empresas.

Oscar Malvessi, que periodicamente examina para a Fepesp o comportamento mercadológico dos grandes conglomerados, expõe dados e tabelas irrefutáveis, no capítulo seguinte. Ele mostra que os grupos Estácio, Kroton, Anima e Ser apresentam desempenho acima da média das empresas brasileiras. E que isso não se deve apenas ao mercado, mas principalmente ao sólido financiamento estatal realizado nos últimos anos.

José Salvador Faro, no sexto capítulo, discute o conceito de autonomia nas esferas pública e privada. E chega à conclusão que o conceito adquiriu um duplo sentido. “Os motivos disso são diversos, a começar pela denotação do conceito de autonomia – um conceito tão amplo quanto impreciso, mas que – nas condições de certa ansiedade estimulada pela disposição da restauração democrática que a Constituição consolidava – atropelou as dificuldades de seu entendimento para cada um

dos segmentos interessados em suas perspectivas peculiares e relativizadas.” Se na área pública o conceito tem a ver com a garantia da liberdade de pensamento, nas corporações corresponde à liberdade de mercado.

No sétimo capítulo, Wilson Mesquita de Almeida apresenta levantamento feito em São Paulo com bolsistas do Programa Universidade para Todos (ProUni). E assinala: “No Brasil, o modelo de ensino superior que se tornou dominante em nível de graduação é empresarial e mercantil, com incentivos do Estado para emergência e impulso: não cobrança de impostos e crédito educativo.” E, mais adiante, revela: “O fato surpreendente é que esse setor empresarial no ensino superior difere fortemente dos modelos de outros países, especialmente nos capitalistas centrais. Nesses países, as universidades privadas cobram mensalidades, mas o dinheiro obtido não vai para o bolso do dono e de seus herdeiros, como no Brasil.”

Theresa Adrião, no oitavo capítulo, examina a privatização da educação sob outro ângulo: a dos sistemas e materiais de apoio que alteram as diretrizes do ciclo básico. Seu texto examina “a transferência para corporações ou para fundações, institutos e equivalentes a elas associados, de aspectos fundamentais da política educacional. (...) Mais precisamente, presencia-se privatização de processos como a definição dos currículos escolares dos sistemas públicos; a elaboração e aplicação de sistemáticas de avaliação desses; procedimentos de formação em serviços de educadores (professores e gestores); qualificação de assessorias técnicas e jurídicas de esferas governamentais, incluindo formas de supervisão das atividades de ensino desenvolvidas pelas escolas”.

Em seguida, Andrea Harada de Sousa e Evaldo Piolli tratam das expressões desse novo quadro no cotidiano dos professores. Comentando a situação, os autores fazem uma analogia. É como se os docentes “participassem de corrida em areia movediça: mais textos a publicar, mais alunos para atender, mais trabalhos para corrigir, mais relatórios para preencher de um lado; de outro, menos remuneração, menos reconhecimento, menos autonomia”. A instabilidade contratual, o advento de novas tecnologias – que possibilitam o ensino a distância numa escala nunca vista – e o excesso de carga horária sem remuneração correspondente constituem um novo quadro de trabalho diante do qual o movimento sindical tem de se posicionar.

Por fim, um ensaio de Boaventura de Sousa Santos. O autor mostra como o setor privado aproveita-se do conhecimento e formação no sistema público para ganhar credibilidade e se desenvolver. Sousa Santos só vê possibilidade de uma verdadeira reforma universitária com alguns pressupostos: “O tratamento preferencial que a reforma deve dar não se assenta apenas no fato de a universidade pública realizar funções de interesse público que, por definição, não podem ser feitas no mercado de diplomas universitários. Assenta-se ainda na necessidade de corrigir alguns dos efeitos da concorrência desleal e da apropriação indevida de recursos que a univer-

sidade pública foi vítima nas duas últimas décadas.” Para ele, “compete ao Estado fomentar a universidade pública, não a privada; a relação do Estado com essa última deve ser qualitativamente diferente: uma relação de regulação e fiscalização”.

Este pequeno livro tem uma qualidade, que alguns reputam como defeito: é pretensioso.

Pretende ser um manancial de informações e reflexões para que parcelas maiores da sociedade brasileira se deem conta da importância de as políticas educacionais serem mais transparentes e menos permeáveis a interesses puramente mercadológicos.

Para nós, professores e professoras, a expectativa é que seja uma espécie de GPS político, ou seja, que nos ajude nos rumos de uma luta comum à categoria e à sociedade brasileira.

Boa leitura!

# Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro 1

Celso Napolitano<sup>1</sup>

Ou como programas sociais a princípio emergenciais se tornaram permanentes, criaram uma modalidade de capitalismo sem risco e abriram caminho para a monopolização e internacionalização de instituições de ensino superior privadas

## Introdução

O Brasil passou a ser, desde meados dos anos 1980, uma fronteira em constante expansão para grandes grupos de ensino privado, em especial nos cursos universitários. Ainda que o País apresente acentuadas desigualdades sociais e as últimas três décadas sejam pautadas por oscilações na economia, o mercado interno se consolidou como polo dinâmico do desenvolvimento, algo que se delineava desde os anos 1930.

Este livro busca apontar as principais características dessa história recente. Tenta mostrar como e porque o aumento do número de vagas em instituições de ensino superior se deu em sua maior parte através do setor privado – com decisivo apoio estatal – e pretende evidenciar porque nos tornamos tão atraentes para essa modalidade de negócio.

Nesse roteiro, estabelecimentos de ensino de porte local ou regional têm sido adquiridos por grandes grupos nacionais e estrangeiros de capital aberto, com ações disputadas nas bolsas de valores, em que a característica pedagógica passa a ser um detalhe do investimento.

Dessa forma, a marca dos novos tempos é a migração das notícias sobre estabelecimentos educacionais das seções de pedagogia da grande mídia para as editorias de negócios e finanças.

<sup>1</sup> Presidente da Federação dos Professores do Estado de São Paulo e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

O curioso é que as empresas de educação se valeram de um artigo da Constituição de 1988 que era de interesse também dos setores democráticos – e por ele fizeram *lobby*. Trata-se da demanda pela autonomia universitária. No setor público, esta se apresenta como reivindicação antiautoritária no que toca ao conteúdo e à gestão. No setor privado, refere-se à autonomia para todo tipo de transação comercial.

Como isso aconteceu? Por que educação virou, antes de tudo, um grande negócio?

Vale a pena sintetizar os tortuosos caminhos percorridos até aqui. Vamos re-  
cuar quatro ou cinco décadas.

### Os excedentes e as mudanças

Um jovem de classe média baixa que chegasse ao fim do ensino médio nos anos 1960-1980 tinha reduzidas expectativas de entrar em uma universidade pública, extremamente disputada, ou em uma instituição privada, em geral elitizada.

Esse contingente, que demandava vagas inexistentes ou inacessíveis, era conhecido pelo nome de “excedentes”. Quem obtivesse uma nota superior a cinco nos vestibulares, mas não estivesse entre os primeiros postos da lista, ficava fora do ensino superior.

Visando contornar o problema, a ditadura, no governo Artur da Costa e Silva (1967-1969), decidiu efetuar, através de lei ordinária, o que se denominou de *reforma universitária*. Isso incluía mudar os vestibulares. Regulamentados no País desde 1911, suas provas até ali eram eliminatórias, com uma nota de corte predeterminada.

A Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968, alterou suas regras em um parágrafo aparentemente secundário:

Art. 17 – Nas universidades e nos estabelecimentos isolados de ensino superior poderão ser ministradas as seguintes modalidades de cursos:

a) de graduação, abertos à matrícula de candidatos que hajam concluído o ciclo colegial ou equivalente e tenham sido classificados em concurso vestibular;

A expressão “tenham sido classificados” mudou o caráter do exame. Não se tratava mais de um teste eliminatório, no qual conta uma nota mínima, mas de um concurso que classificava os melhores. A novidade possibilitou tentar ampliar a reduzida oferta de vagas diante da demanda crescente.

Para dar conta da situação, o regime agiu em duas frentes. A primeira foi implantar pelo menos uma universidade federal em cada unidade da Federação, especialmente durante a gestão de Ernesto Geisel (1974-1979). A segunda foi incentivar a expansão da rede privada. Foi dada prioridade aos cursos de maior demanda, como Medicina, Direito e Engenharia. No caso dessa última carreira, havia o fato

de o chamado *milagre brasileiro* (1969-1974) necessitar de engenheiros e técnicos para gerenciarem obras de grande porte.

A reforma universitária também mudou a estrutura organizacional das instituições públicas. A principal característica foi acabar com as cátedras e introduzir os departamentos, como base organizacional, em seu artigo 12, parágrafo 3º:

O departamento será a menor fração da estrutura universitária para todos os efeitos de organização administrativa, didático-científica e de distribuição de pessoal, e compreenderá disciplinas afins.

Tal estrutura modernizou as instituições e contribuiu para materializar o estipulado em seu artigo 3º:

As universidades gozarão de autonomia didático-científica, disciplinar, administrativa e financeira, que será exercida na forma da lei e dos seus estatutos.

Ao mesmo tempo, o regime definia a indicação de reitores como prerrogativa de governo, no caso das públicas, e como prerrogativa de seus próprios estatutos, no caso das particulares.

## Depois do AI-5

Três meses após a reforma universitária, em 11 de fevereiro de 1969, o governo apresentou nova regulamentação, estabelecendo “normas complementares à Lei 5.540”. Dessa vez, a iniciativa veio como Decreto-lei nº. 464 – ou seja, prescindia de aprovação congressional – e alertava:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o § 1º do artigo 2º do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, DECRETA:

(No meio da história, havia o Ato que se tornou conhecido como o *golpe dentro do golpe*, cuja característica maior foi endurecer ainda mais o regime.)

Vale a pena ler o seguinte trecho:

Art 1º – A Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, será executada com as disposições complementares estabelecidas no presente Decreto-lei.

Art 2º – Será negada autorização para funcionamento de universidade instituída diretamente ou estabelecimento isolado de ensino superior quando, satisfeitos embora os mínimos requisitos prefixados a sua criação, não corresponda às exigências do mercado de trabalho, em confronto com as necessidades do desenvolvimento nacional ou regional.

(...)

§ 2º – O reconhecimento das universidades e dos estabelecimentos isolados de ensino superior deverá ser renovado periodicamente, de acordo com as normas fixadas pelo Conselho Federal de Educação.

(...)

Art. 18 – Dentro do prazo de noventa (90) dias a contar da vigência deste Decreto-lei, as universidades e os estabelecimentos isolados de ensino superior submeterão ao Conselho de Educação competente os seus estatutos e regimentos adaptados às prescrições da Lei nº 5.540, de 28 de novembro de 1968, e do presente Decreto-lei.

Traduzindo para o português claro, o governo Costa e Silva reduziu a pó a autonomia universitária. Para o setor público, significava controlar e coibir atividades que contestassem o regime. Para o setor privado, equivalia a interferir na liberdade dos negócios.

Apesar disso, seguia em vigor um dispositivo legal pré-golpe. Era um parágrafo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961:

Art. 107 – O poder público estimulará a colaboração popular em favor das fundações e instituições culturais e educativas de qualquer espécie, grau ou nível sem finalidades lucrativas, e facultará aos contribuintes do imposto de renda a dedução dos auxílios ou doações comprovadamente feitos a tais entidades.

Ao estipular que as faculdades privadas não tivessem finalidades lucrativas, os legisladores não tinham por meta impedir o lucro – algo inviável em qualquer negócio capitalista –, mas alterar a apropriação do lucro. Este não poderia ser privado, mas teria de ser reinvestido na própria instituição.

Mesmo assim, havia burlas. Os grupos mantenedores faziam várias manobras legais para se apropriarem do excedente, como realizar obras superfaturadas por empreiteiras ligadas aos proprietários, transações intragrupos etc.. Uma das manobras consistia em se alugar a sede física – de propriedade de algum membro da sociedade – como se fosse negócio de terceiros.

Por duas décadas, esse panorama se manteve. A expansão privada se deu através de estabelecimentos confessionais, fundações de direito privado ou público e empresas familiares.

## **Autonomia e setor privado**

A Constituição de 1988 veio a alterar esse quadro. A luta pela autonomia universitária – demanda de estudantes e professores, no bojo de amplas manifestações pelo fim da ditadura – veio, curiosamente, a favorecer as pretensões do setor privado.

A questão seria redefinida por um artigo da Carta:

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

(...)

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

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II – autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Outra conquista da Carta foi a definição clara das porcentagens orçamentárias que deveriam ser destinadas ao setor:

Art. 212 – A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A esse, soma-se outro artigo:

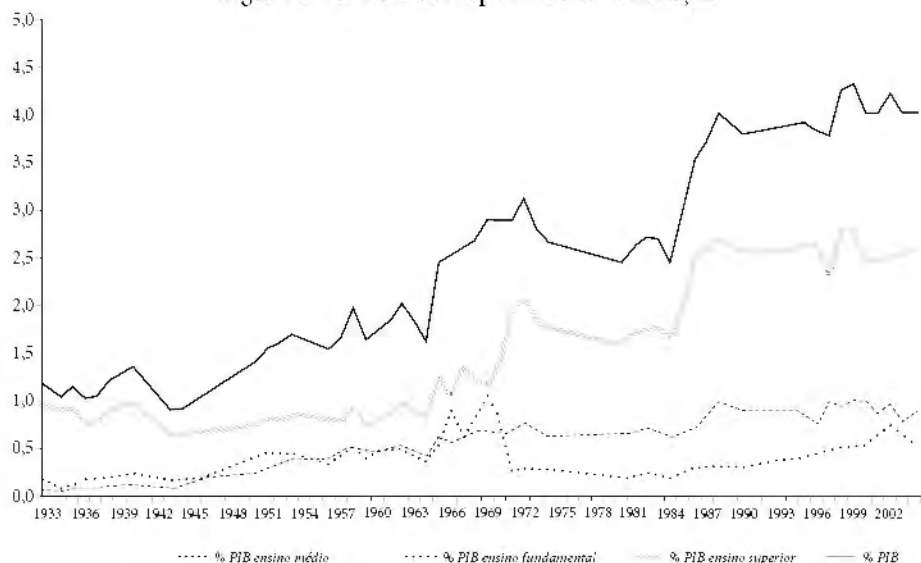
Art. 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

A partir daí, houve aumento significativo do investimento público em educação, e o País teve de cumprir metas de universalização junto a organismos internacionais ou multilaterais.

É bom atentar para o fato de que a Constituição interrompe uma trajetória de queda dos investimentos, notada entre 1973 e 1987, e retoma uma curva ascendente que vinha desde o final do primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945).

O economista Paulo Rogério Rodrigues Maduro Junior<sup>2</sup> utilizou dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para compor o gráfico abaixo, que demonstra a progressão dos gastos de 1933 em diante:

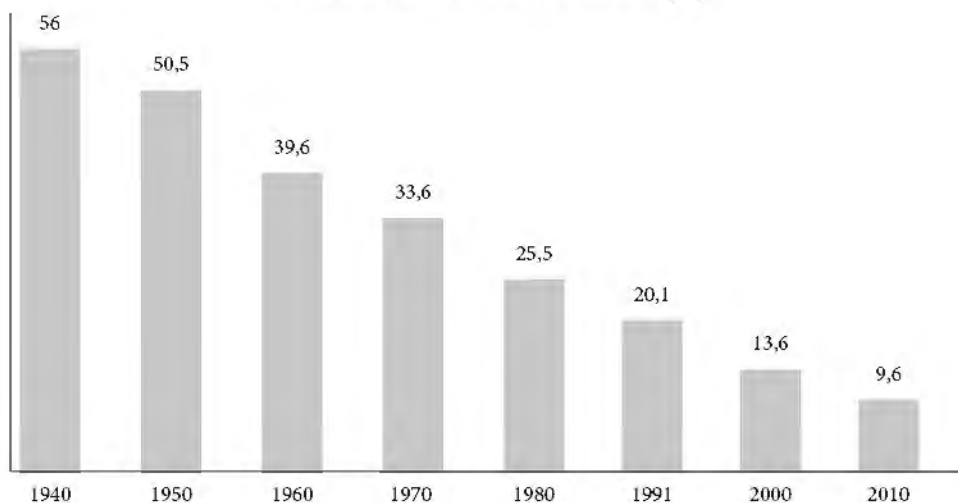
Figura 8 – % do PIB despendido em educação



2 MADURO JUNIOR, Paulo Rogério, *Taxas de matrícula e gastos em educação no Brasil*. Dissertação de mestrado submetida à escola de pós-graduação em Economia da FGV-Rio, 2007, p. 25.

O efeito mais visível do investimento pós-1988 é a universalização da educação fundamental e do ensino médio. Foi algo extremamente positivo. O analfabetismo foi praticamente erradicado, em especial nos grandes centros, como mostra o gráfico. Se atentarmos para o intervalo 1980-2010, verificamos que a taxa caiu em quase três vezes.

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade – Brasil 1940/2010 (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo demográfico 2010

Apesar disso, um problema foi notado. O aluno egresso do ensino médio, em grande parte, não encontrava colocação no mercado de trabalho. Ele dominava alguns conteúdos em nível instrumental – matemática, física, química etc. –, mas não tinha uma “profissão” ou uma qualificação específica, na visão desse mercado. E persistia, de outra forma, a frustração sentida décadas antes, com os *excedentes*. Esse estudante recém-formado não encontrava caminhos para chegar a um curso superior, forma tida como segura de ascensão social.

Nesse ponto, havia dois fatores objetivos a incentivar o aumento da oferta de vagas superiores. O primeiro era uma difusa pressão social, que se acentuava. O segundo é que a volta da autonomia universitária abria oportunidades para uma verdadeira independência operacional das empresas de educação. Como pano de fundo, existia uma relativa estabilidade monetária, desde 1994, com o advento do Plano Real. A essas condições, nos governos Lula (2003-2010), agregar-se-ia uma tendência a constantes reduções das disparidades de renda entre os assalariados e a ampliação do crédito, em um cenário de bonança internacional.

## Expansão privada

O governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – em sua lógica “mercadista” – definiu que a expansão de vagas se daria pelas instituições privadas. Não se criou nenhuma universidade pública em seus dois mandatos.

Nessa direção, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) estabeleceu parâmetros da educação superior e detalhou como se daria a autonomia universitária:

Art. 53 – No exercício de sua autonomia, são asseguradas às universidades, sem prejuízo de outras, as seguintes atribuições: I – criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior previstos nesta Lei, obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino;

X – receber subvenções, doações, heranças, legados e cooperação financeira resultante de convênios com entidades públicas e privadas. Parágrafo Único. – Para garantir a autonomia didático-científica das universidades, caberá aos seus colegiados de ensino e pesquisa decidir, dentro dos recursos orçamentários disponíveis, sobre: I – criação, expansão, modificação e extinção de cursos; II – ampliação e diminuição de vagas; III – elaboração da programação dos cursos; IV – programação das pesquisas e das atividades de extensão; V – contratação e dispensa de professores; VI – planos de carreira docente.

O artigo 53 foi fruto da pressão das empresas privadas. Curiosamente, como na Carta de 1988, era também uma reivindicação dos defensores da escola pública. Os motivos eram diversos. Para as primeiras, autonomia tinha a ver com livre-empresa, para outros, com liberdade de pensamento.

Ao mesmo tempo, regulamentava-se uma série de tópicos das instituições públicas, liberalizavam-se vários outros das empresas privadas. De certa forma, a LDB preconizou a inexistência de regulamentação do ensino privado, sem a obrigatoriedade de valorização e investimento na qualificação do corpo docente, consolidou o regime de trabalho remunerado por hora-aula e condenou o professor a financiar sua própria qualificação, porta de entrada no ensino superior.

Os exemplos estão em dois artigos da legislação. O de número 13 se volta claramente para o professor das instituições particulares:

Art. 13 – Os docentes incumbir-se-ão de:

I – participar da elaboração da proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

II – elaborar e cumprir plano de trabalho, segundo a proposta pedagógica do estabelecimento de ensino;

III – zelar pela aprendizagem dos alunos;

IV – estabelecer estratégias de recuperação para os alunos de menor rendimento;

V – ministrar os dias letivos e horas-aula estabelecidos, além de participar integralmente dos períodos dedicados ao planejamento, à avaliação e ao desenvolvimento profissional;

VI – colaborar com as atividades de articulação da escola com as famílias e a comunidade.

O de número 67, por sua vez, remete ao professor do ensino público:

Art. 67 – Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI – condições adequadas de trabalho.

Ou seja, ao invés de equalizar por cima as exigências para as duas modalidades, a LDB consagra duas modalidades distintas de gestão.

Coroando a questão, com um *lobby* fortíssimo, abriu-se a possibilidade de a atividade ser lucrativa, ou seja, de não reinvestir seu excedente e não ter de prestar contas a ninguém.

Com o advento da LDB, as universidades públicas conquistaram autonomia para serem de Estado, e não de governo. As particulares se aproveitaram da prerrogativa para criar e fechar o curso que quisessem, sem autorização do Ministério da Educação (MEC), que seguiria apenas supervisionando a qualidade de cada um deles. Repetindo: a autonomia foi aqui entendida como autonomia comercial e financeira. Faculdades isoladas não gozam desse direito. Desse ponto em diante, tornou-se vantajoso para os investidores no setor buscar transformar seus negócios em universidades.

Além disso, é preciso dizer que antes da LDB só existiam duas figuras jurídicas para o ensino superior: escolas isoladas e universidades. Nesta última havia uma série de exigências de ensino, pesquisa e extensão.

Após a sanção da LDB – por interferência direta do então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza –, sacramentou-se uma nova figura jurídica, como ponto intermediário entre as faculdades isoladas e as universidades. São os chamados centros universitários. Teriam a vantagem da universidade – autonomia – sem suas obrigações em ensino, pesquisa e extensão.

Mais tarde, o Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006 – já na gestão Lula –, que estabelecia normas sobre a regulação, supervisão e avaliação de instituições de ensino superior, definia o seguinte:

Art. 12 – As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como:

I – faculdades;

II – centros universitários; e

III – universidades.

## Tensão no Conselho

O Decreto de 2006 veio apenas a reafirmar uma situação que já existia *de facto* desde a década anterior. A LDB suscitou uma verdadeira corrida das grandes empresas para obterem o título de universidade.

Cada demanda desse tipo tem de ser julgada no Conselho Nacional de Educação (CNE). Embora exista desde 1931, este teve suas atribuições alteradas ao longo do tempo, mantendo a característica de órgão normativo do Ministério da Educação. Em 1961, o colegiado foi reformulado, passando a se chamar Conselho Federal de Educação (CFE). Em outubro de 1994, o CFE foi transformado novamente e voltou a se chamar Conselho Nacional de Educação. Teve suas atribuições e composição definidas pela Lei 9.131, de 1995. Seus 24 membros são indicados pelo Presidente da República e metade é constituída por personalidades de fora do governo.

Desnecessário dizer da pressão efetuada por empresas e entidades na montagem do coletivo.

O CNE, segundo o *site* do MEC, delibera “sobre a autorização, o reconhecimento, a renovação de reconhecimento de todos os cursos de graduação das instituições de ensino superior vinculadas ao Sistema Federal de Ensino, sobre o credenciamento de instituições de ensino superior, assim como sobre a aprovação de Estatutos e Regimentos provenientes dessas instituições”.

Em agosto de 1997, ocorreu um caso emblemático. Depois de meses de discussão, o CNE teria de deliberar sobre a autorização para que as Faculdades Anhembimorumbi, instituição privada de São Paulo, se transformassem em universidade. A situação era polêmica. Alguns conselheiros alegavam que a empresa não preenchia os requisitos de “pesquisa e produção intelectual institucionalizada”.

Após tensos debates, a votação, na Câmara de Ensino Superior, que compõe o CNE, foi apertada: cinco conselheiros votaram a favor e cinco contra. O presidente se absteve.

A decisão criou tamanho incômodo que o filósofo José Arthur Gianotti, que presidia o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e era amigo de longa data do então presidente FHC, demitiu-se em protesto, de forma ruidosa. O repórter Fernando de Barros e Silva escreveu o seguinte, na *Folha de S. Paulo* de 21 de agosto daquele ano: “A votação abriu uma crise no conselho.”

Não havia debates sobre conteúdos, pedagogia, programas de pesquisa ou de extensão, mas apenas a verificação de como se explorar um promissor nicho de mercado.

A sucessora de Gianotti no Conselho foi a antropóloga Eunice Ribeiro Durham. Em julho de 2001, ela desligou-se, afirmando, segundo a *Folha de S. Paulo*: “Tem havido um crescimento desmesurado do sistema privado de ensino superior, que ameaça a credibilidade do sistema, porque desequilibra a proporção público e privado.”

## Um caso emblemático

A pouca importância dada à pesquisa pelas particulares pode ser evidenciada pelo juiz aposentado João Uchôa Cavalcanti Netto, fundador da Universidade Estácio de Sá. Em entrevista concedida em dezembro de 2001 ao jornal *Folha Dirigida*, ele foi de uma franqueza rude a respeito. Vejamos o que diz a reportagem:

Os conceitos sobre educação do fundador da universidade que mais cresceu no país nas últimas três décadas são, no mínimo, polêmicos. Juiz de formação e discípulo do banqueiro Amador Aguiar, de quem foi *office boy* e 'pajem', João Uchôa Cavalcanti Netto, 68 anos, acha que a ignorância é um opção que deve ser respeitada e que a pesquisa é uma 'inutilidade pomposa'. Entretanto, está à frente de uma universidade que tem 90 mil alunos e 30 unidades espalhadas pelo país, número que, em março de 2002, estará defasado, se o projeto de implantação de uma filial da Estácio de Sá além das fronteiras brasileiras obtiver êxito.

Em uma de suas respostas, ele é taxativo:

As pesquisas não valem nada. A gente olha todo mundo fazendo tese, pesquisa e tal, mas não tem nenhuma sendo aproveitada, raríssimo, é uma inutilidade pomposa, é uma perda de tempo federal. Aquilo ali vai dar um monte de título para o cara, ele vai arrumar um emprego bom e vai trocar cartãozinho com o outro que pesquisa também e fica aquela troca de reverência, para um lado e para o outro, mas a pesquisa em si não vale nada. As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora. Estou hoje trabalhando muito, a gente estava com 137 pesquisas em andamento, não tinha uma que prestasse. Parei todas elas e vamos começar a fazer pesquisa útil. E o que é pesquisa útil? É aquela que pode ser aproveitada pelo homem comum.

Hoje a Estácio é uma grande empresa, com a maior parte de seus alunos cadastrados no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

## Melhoria dos padrões de vida e o Fies

Nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva, a partir de 2003, houve sensível melhoria no nível de vida, fruto do já mencionado quadro externo favorável. A demanda chinesa por *commodities* alavancou o setor exportador brasileiro, contribuindo para uma ligeira elevação da renda interna.

Com a demanda crescente e com as empresas educacionais se viabilizando, a solução vislumbrada pelo governo foi juntar as duas pontas, com forte empurrão do Estado.

Assim, em 13 de janeiro de 2005, o presidente Lula sanciona a Lei nº 11.096, que cria o Programa Universidade Para Todos (ProUni). É voltado para alunos de baixa renda. O site do MEC assim o define:

É o programa do Ministério da Educação que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.

Até o final de 2013, o ProUni atendeu 1,2 milhão de jovens, matriculados em 1.116 instituições privadas. O governo federal trocou mensalidade por isenção fiscal.

Com o crescimento do País nesse período – o PIB cresceu a uma média de 3,5% ao ano –, criou-se uma fração da população que ascendeu socialmente, com uma renda maior do que a mínima para se utilizar o ProUni.

O governo então se valeu da Lei 12.260, de julho de 2001, que criava o Fies, para dar novo rumo ao programa, em 2010. Buscava-se financiar a totalidade das mensalidades, com prazos de pagamento facilitados. De acordo com o *site* do MEC,

(...) A taxa de juros do financiamento passou a ser de 3,4% a.a. o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso + 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante o solicitar do financiamento em qualquer período do ano.

O Fies é um grande programa de inclusão social. Financia todo o curso para o aluno. Este termina os estudos, tem um ano e meio de carência e paga 3,5% de juros ao ano. São juros negativos, dada a inflação brasileira! Ele salda essa taxa e o principal é acumulado. Depois, já formado, paga a faculdade em um tempo igual a 3,5 vezes o período cursado. Um curso de quatro anos é pago em 14 anos, em prestações mensais sem juros. Estes são pagos concomitantemente ao curso.

É um círculo virtuoso. Custaria muito pouco ao Estado, se desse certo. As faculdades, ao início, ficaram desconfiadas, e a procura não foi grande. Além disso, as instituições precisariam estar sem pendências com a Receita Federal, o que raramente acontecia. A maioria não tinha o Certificado Negativo de Débitos.

Para resolver a situação, o governo Lula aprovou o primeiro Refinanciamento de Débitos Fiscais (Refis), em junho de 2007. Ampliou-se o número de empresas aptas a se credenciar para oferecer o serviço.

O governo Dilma decidiu dar um passo adiante: à renegociação de débitos, abriu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies), em junho de 2012. As dívidas seriam refinanciadas em 15 anos, com bolsa do Fies, sendo que os 10% iniciais seriam pagos no primeiro ano. Os outros 90% seriam pagos em até 14 anos, como a instituição quisesse. Ela poderia ficar 13 anos sem pagar nada e saldar os débitos apenas no último período. Todo o mundo se credenciou.

O Fies é um certificado de isenção de impostos, todos, em troca de vagas. E o governo se comprometeu a recomprar os certificados não utilizados no pagamento de impostos pelo preço de face. O poder público se comprometeu a fazer isso 12 vezes ao ano. Verba carimbada, sem necessidade de autorização prévia.

## Projeto positivo

O projeto inicial era positivo. O governo deveria estabelecer o preço da vaga, e não a instituição privada. Isso não aconteceu. O Estado passou a comprar vaga pelo preço de vitrine, sem negociar valor mais baixo. Comprou vagas no atacado pelo preço unitário, garantindo não haver inadimplência. É um verdadeiro capitalismo sem risco, com cliente cativo, inadimplência zero e com o setor privado impondo preços.

É difícil avaliar que o formulador e o gestor de tal programa sejam ingênuos. Foram venais! Se fosse um programa emergencial, seria compreensível. As faculdades passaram a oferecer o Fies não apenas para os carentes, mas para os alunos pagantes. Tornou-se um ótimo negócio.

A partir daí, as universidades passaram a ver o programa como propriedade sua. Quando o governo aventou a possibilidade de colocar regras para a obtenção do benefício – nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), proibição de se tirar zero em redação etc. – as instituições protestaram. O Complexo Educacional Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU), de São Paulo, por exemplo, em 2015, colocou os alunos na rua para fazerem a inscrição no programa – o que poderia ser feito via internet –, estabeleceu um gargalo e gerou filas imensas. Legitimou entre os estudantes uma demanda sua. Criou artificialmente um problema social.

Os grandes grupos viram aí uma oportunidade de ouro para ganhar dinheiro. O negócio da educação tornou-se ainda mais atraente. Começaram a ter economia de escala. O Fies acabou por se tornar um enorme programa de concentração de capital, e os mantenedores passaram a vender cabeça de alunos, ativo acadêmico, ou economia de escala.

O valor do negócio deixou de ser ativos imobiliários, mas número de alunos. Não interessa comprar prédios. O ativo acadêmico passou a ser o número potencial de bolsas a serem obtidas.

O crescimento do financiamento é espantoso. Como revelaram os repórteres de *O Estado de S. Paulo* José Roberto de Toledo, Paulo Saldaña e Rodrigo Burgarelli – veja-se capítulo adiante –, os gastos governamentais com a iniciativa passaram de R\$ 1 bilhão em 2010 para R\$ 13 bilhões em 2014!

Com as mudanças radicais – para pior – pretendidas pelo governo golpista de Michel Temer, o ajuste fiscal deve atingir o Fies. Assim, os grandes conglomerados estão se preparando para o seu fim.

Há gordura para se queimar. As mensalidades estão num patamar alto, e as empresas conseguiram – com economia de escala, eficiência de gestão, baixos salários e ensino a distância – reduzir enormemente seus custos. Existem condições de

baixar as mensalidades. É um cenário novo, no qual, pela monopolização, reduz-se muito a competição. Isso vai reduzir um pouco o número de alunos.

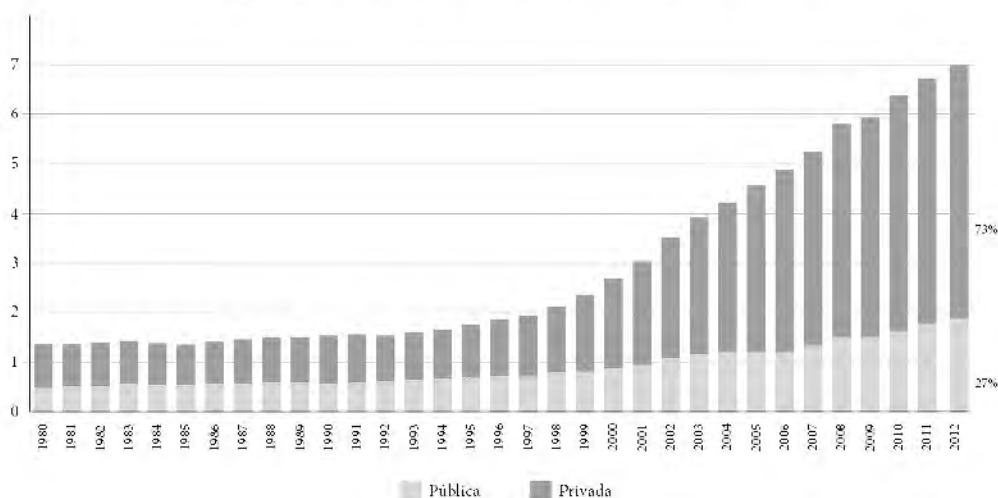
### Universidades a granel

Durante os governos Fernando Henrique (1995-2002), Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016), o número de matrículas conheceu acentuada expansão. Destaque-se que na gestão de Lula, 13 novas universidades federais foram implantadas em diversos estados. Ao mesmo tempo, essas duas décadas ficarão marcadas como as da expansão, monopolização e internacionalização do ensino superior privado, com eficientes mecanismos de subsídios e garantias estatais.

O aumento do número de matrículas ao longo das últimas quatro décadas é significativo. Mas é importante atentar para o gráfico abaixo, elaborado pelo próprio MEC. Ele mostra claramente que o aumento das vagas se deu principalmente nas instituições privadas.

Atualmente, cerca de 75% das matrículas no ensino superior brasileiro são feitas em empresas privadas de educação. De acordo com Censo da Educação Superior (Inep-MEC), “87,4% das instituições de educação superior são privadas”. Conforme o mesmo levantamento, “em 2014, mais de 3,1 milhões de alunos ingressaram em cursos de educação superior de graduação. Desse total, 82,4% em instituições privadas”.

Evolução da matrícula na educação superior de graduação por categoria administrativa. Brasil 1980–2012 (em milhões)



Se olharmos para o número de professores, veremos que a expansão de vagas não resulta em igual incremento de postos de trabalho: “Em 2014 havia 383.386 funções docentes em exercício na educação superior no Brasil. Desse total, 57,5% tinham vínculo com IES privada e 42,5%, com IES pública.”<sup>3</sup>

Se é possível falar em um modelo educacional brasileiro, fica claro que seus parâmetros estão em ampliar o mercado para empresas de educação particulares e tornar o setor atraente para investimentos.

## Gaspari e o Fies

Vale a pena comentar algumas reflexões sobre o assunto, feitas pelo jornalista Elio Gaspari. No início de julho de 2015, ele proferiu uma palestra no 10º. Congresso da Associação Brasileira de Jornalistas Investigativos (Abraji). O tema era um tanto inusitado: “Kennedy está atrasado para o almoço: quando a não notícia atrapalha a notícia.” O palestrante desejava mostrar que nem sempre o mais evidente em um acontecimento deve merecer o destaque principal em uma reportagem.

A dada altura, Gaspari usou como exemplo justamente o Fies, jogando luz sobre uma vistosa iniciativa dos governos petistas. Após informar a plateia sobre as alterações introduzidas pelo MEC nas regras de financiamento estudantil, ele recordou:

Toda imprensa noticiou: foi feita uma mudança, os juros caíram de 6% para 3,4%, a exigência do fiador ficou mais frouxa e o prazo de quitação foi alongado. Além disso, não foi noticiado, mas acabou sendo a prática, essas bolsas seriam obtidas numa negociação com as faculdades privadas.

O jornalista sublinhou que tal fato foi noticiado como uma mudança no sistema de financiamento. E ironizou: “Como tudo que dá dinheiro a alguém e é considerado uma boa política social, o pensamento imediato é *tamo nela!*”

O Fies aparentava ser mais uma das iniciativas sociais dos governos Lula e Dilma, como frisou ele:

Em março de 2010 o governo se orgulhava do fato de o Fies ter passado de 224 mil estudantes financiados para 1,1 milhão, passando de um custo de R\$ 1,8 bilhão para R\$ 7,5 bilhões.

No mês seguinte, um economista conservador derramou-se em elogios e, em junho, a sucessora de Lula apontava o Fies como uma obra extraordinária de seu padrinho. Em setembro, o banco Morgan Stanley disse que esse dinheiro não ia voltar, que a inadimplência ia ser alta, e o Fies ia ter um rombo.

Nesse momento, o que era um programa social tornou-se um programa financeiro. As evidências desse fato estavam nas regras frouxas para a obtenção do

<sup>3</sup> Ver Censo de Educação Superior 2014. Notas estatísticas, MEC-Inep, 2015. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2015/notas\\_sobre\\_o\\_censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2014.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2015/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2014.pdf).

financiamento por parte dos alunos, destacou Gaspari. Mesmo se obtivesse nota zero em redação na prova do Enem, o estudante poderia reivindicar o programa.

A expansão foi vertiginosa. “Com o Fies, as universidades privadas se livraram da cobrança das mensalidades e provocaram migração do estudante que pagava no guichê para a conta da viúva”, pontuou.

Como exemplo, Gaspari citou a reportagem de *O Estado de S. Paulo*, intitulada “Faculdade tem 99% dos alunos no Fies”. A matéria, também de autoria de José Roberto Toledo, Paulo Saldaña e Rodrigo Burgarelli, publicada em 15 de fevereiro de 2015, afirmava:

É o caso da Faculdade Tijucussu, em São Caetano do Sul, no ABC paulista. Em 2010, eram 27 alunos matriculados, nenhum com Fies. Hoje, são 1.272 estudantes – e, de todos esses, só quatro pagam suas próprias mensalidades e todos os outros estão registrados no programa federal. Esse número faz com que ela seja a faculdade com mais de mil alunos com maior porcentagem de estudantes no Fies: 99,7%. A faculdade faz parte do Grupo Uniesp (*União Nacional das Instituições de Ensino Superior Privadas*), que é o que mais depende do financiamento entre os cinco maiores no País.

Não era um caso isolado. A Faculdade de São Paulo, localizada no centro da capital, registrou um salto no número de alunos inscritos no programa, entre 2010 e 2013. “O total passou de apenas oito estudantes, no último ano do governo Luiz Inácio Lula da Silva, para 13.136, o que corresponde a 90% de seu corpo discente. Em 2010, a porcentagem não chegava a 0,2%”, relatava o jornal. O texto ainda apontava:

Se for analisado o número total de alunos com Fies entre as mantenedoras, a campeã é a Anhanguera Educacional Ltda., pertencente ao Grupo Kroton-Anhanguera. São 80,7 mil, mais estudante do que qualquer universidade federal do País.

O curioso é que, apesar do crescimento de mais de 2 mil por cento, o número total de alunos se manteve estável. Os jornalistas concluíram:

Eram 230 mil estudantes em 2010 e continuam 230 mil alunos em 2013. Ou seja: a diferença é que há menos gente pagando a mensalidade por conta própria e mais dependendo do governo federal para quitar os estudos.

Para Elio Gaspari, “o governo estatizou a inadimplência escolar, com o contribuinte pagando”.

A situação chegou a tal ponto que Cid Gomes, ministro da Educação no início do segundo governo Dilma, em 2015, anunciou o que chamou de “mudancinhas”. Não se podia tirar zero na redação, e a nota mínima no Enem deveria ser de 450 pontos, de um total de mil.

Gaspari relatou que a reação foi imediata: o presidente da Associação Brasileira de Mantenedoras do Ensino Superior (Abmes), em uma reunião, cujo vídeo está

na internet, afirmou: “Bom, quanto à questão de exigir os 450 pontos mínimos, estamos de acordo que isso é inaceitável!”. Em tom irônico, o colunista emendou: “Aí levanta uma senhora, da turma dele, e diz: ‘Não só acho aceitável, como acho muito bom!’”

Para ele, os grandes empresários da educação “se consideram donos dessa parte do MEC”.

O problema está colocado. Nos próximos capítulos, veremos como a educação se tornou um dos melhores negócios no Brasil atual. Com um detalhe: o que menos interessa aqui é educação.

# A financeirização da economia e suas consequências para a educação superior no Brasil

2

Romualdo Portela de Oliveira<sup>1</sup>

A oligopolização e a desnacionalização do setor educacional apresentam desafios para a regulação e manutenção de padrões mínimos de qualidade

## Introdução

A entrada do capital financeiro na área educacional altera radicalmente a conformação do ensino superior privado no Brasil. Impõe padrões de gestão cujo único objetivo é reduzir custos, agindo nos estritos limites de satisfação das rígidas normas de controle do setor privado existentes no País. Isso faz com que se amplie a utilização de “tecnologias” como meio de poupança de horas-trabalho dos professores, quer seja com a utilização de educação a distância quanto de trabalhos “livres” ou conduzidos por monitores em salas de informática, ampliando a rotatividade de professores, mantendo sua titulação nos limites mínimos estabelecidos pela legislação, enfim priorizando o lucro em detrimento da qualidade.

A aquisição de instituições de ensino, negociadas na bolsa de valores, não encontra limites. O mercado antecipou-se, assim, à proposta que chegou a ser ventilada quando do envio do projeto de reforma universitária do governo Lula ao Congresso, em 2006, de se estabelecer um limite de 30% como máximo do capital total de instituições educacionais a serem controladas por instituições estrangeiras.<sup>2</sup>

1 Professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP).

2 Em 2004, o deputado federal Ivan Valente (PSOL-SP) apresentou o Projeto de Lei n. 2.138, no qual propunha proibir a propriedade de instituições educacionais por estrangeiros. Seguiram-se os projetos 6.358, de 2004, que estabelecia como mínimo a posse de 51% por parte de brasileiros, e 7.040, de 2010, que limitava em 10% o percentual a ser possuído por estrangeiros, e o projeto de reforma universitária apresentado ao Congresso pelo governo Lula propunha 30% como máximo (PL 7.200, de 2006).

Ainda que essa proposição não tenha sido objeto de votação no Congresso Nacional, a argumentação dos contrários a ela ancora-se na revogação do artigo 171 da Constituição Federal, pela EC nº 6, de 1995. O texto original estabelecia que:

Art. 171 – São consideradas:

I – empresa brasileira a constituída sob as leis brasileiras e que tenha sua sede e administração no País;

II – empresa brasileira de capital nacional aquela cujo controle efetivo esteja em caráter permanente sob a titularidade direta ou indireta de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou de entidades de direito público interno, entendendo-se por controle efetivo da empresa a titularidade da maioria de seu capital votante e o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para gerir suas atividades.

§ 1º – A lei poderá, em relação à empresa brasileira de capital nacional:

I – conceder proteção e benefícios especiais temporários para desenvolver atividades consideradas estratégicas para a defesa nacional ou imprescindíveis ao desenvolvimento do País;

II – estabelecer, sempre que considerar um setor imprescindível ao desenvolvimento tecnológico nacional, entre outras condições e requisitos:

a) a exigência de que o controle referido no inciso II do “caput” se estenda às atividades tecnológicas da empresa, assim entendido o exercício, de fato e de direito, do poder decisório para desenvolver ou absorver tecnologia;

b) percentuais de participação, no capital, de pessoas físicas domiciliadas e residentes no País ou entidades de direito público interno.

§ 2º – Na aquisição de bens e serviços, o Poder Público dará tratamento preferencial, nos termos da lei, à empresa brasileira de capital nacional.

O argumento utilizado é que se o artigo 171 foi revogado, não há amparo constitucional para se discriminar o capital estrangeiro na economia brasileira. Entretanto, essa questão não era disciplinada pelo artigo 171, mas pelo 172, vazado nos seguintes termos:

Art. 172 – A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.

## Regulação e nacionalidade

Dessa forma, ainda que cabível a regulação da presença do capital estrangeiro na educação, a dinâmica econômica quitou-lhe validade, posto que a negociação de propriedade das escolas passou à esfera da bolsa de valores, em que se dilui a questão da nacionalidade dos capitais, já que é possível se ter capital estrangeiro em um fundo de ações nacional. Dado que a negociação de ações de instituições educacionais via bolsa de valores é livre, esse processo não seria afetado por essa eventual limitação legal.

Tem-se assim mais uma consequência da financeirização da economia. A entrada do capital financeiro na educação, particularmente no ensino superior.

Instituições controladas diretamente pelo capital financeiro (fundos de investimentos e bancos) passam a determinar a dinâmica do setor, destruindo os capitais preexistentes no setor e ditando a dinâmica econômica numa lógica de maximização de lucros. (CHESNAIS, 1996, 1998, BASTOS, 2013).

Evidentemente, tal processo tem ampliado a concentração de matrículas no setor de ensino superior, devendo elevar-se ainda mais nos próximos anos. Constituíram-se, assim, grandes empresas educacionais que passam a determinar os rumos do setor. Da mesma forma, o mercado de produção de material didático passa por uma intensa concentração nos últimos anos, quer seja pela aquisição de grandes e tradicionais editoras brasileiras por empresas estrangeiras como pela penetração, nessa área, de editoras cujo foco tradicionalmente não era a produção de material didático (Cf. ADRIÃO *et al*, 2009, 2016).<sup>3</sup>

Em trabalhos anteriores (OLIVEIRA, 2009, 2013), destaquei como principais consequências da ação dessas grandes empresas os seguintes elementos:

- a) forçam as demais instituições a se readaptarem a padrões de custos com os quais sua já precária qualidade se vê rapidamente corroída, causando-lhes dificuldades administrativas terríveis, posto que é muito mais fácil instalar, do zero, uma instituição com mensalidades mais baixas do que implantar reduções drásticas em instituições já existentes;
- b) fazem com que instituições mais tradicionais do setor privado comecem a operar com *déficits* crescentes, o que facilita sua compra por parte das instituições com fins lucrativos que estão altamente capitalizadas com as captações de recursos na bolsa de valores.<sup>4</sup>
- c) acabam por ser as beneficiárias de parte significativa das iniciativas de financiamento público do setor privado de ensino superior, quer seja por meio do ProUni (Programa Universidade para Todos), quer seja do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil), programa de empréstimos que conta com o aval do governo federal, o que incrementa a privatização da educação superior no país e reduz investimentos vitais no setor público, necessários para a expansão da oferta pública com qualidade.

A natural oligopolização do mercado era previsível. Já em 2009, relatório da Hoper, consultoria especializada em negócios na área de educação, previa que, em alguns anos, 75% do mercado estaria nas mãos de dez grandes investidores. Com o ritmo da oligopolização, chegamos a uma forte concentração na mão das duas maiores empresas (Kroton e Ser Educacional), que fez com que a previsão, retroativamente, soasse conservadora. (Cf. OLIVEIRA, 2009)

<sup>3</sup> Em outro capítulo deste livro, tal tema será tratado com mais detalhes.

<sup>4</sup> Observe-se, nesse sentido, que todas as aquisições de instituições com fins lucrativos, ocorridas desde 2011, destinaram parte do valor pago para amortizar dívidas da instituição que foi adquirida. (Cf. OLIVEIRA, 2013).

Neste trabalho, tomaremos como exemplo a aquisição da Estácio de Sá pelo grupo Kroton para ilustrar o aspecto mais importante desse processo, o da penetração do capital financeiro na educação.

### Maior empresa educacional do mundo

A recente aquisição do grupo Estácio de Sá pela Kroton é o coroamento de processo iniciado em meados dos anos 2000 que alterou profundamente o panorama do ensino superior no Brasil. Com essa operação, a Kroton consolida-se como a maior instituição educacional privada do mundo.

Os números da transação impressionam. A Kroton possuía, antes de comprar a Estácio, 1,1 milhão de estudantes no País e era a maior empresa educacional do Brasil e do mundo. A Estácio, a segunda maior em âmbito nacional, tinha base total de 588 mil estudantes. Assim, a nova empresa inicia sua atividade com quase 1,6 milhão de alunos, aproximadamente 27% da matrícula do setor privado e 20,5% da matrícula total no ensino superior no Brasil. O valor da transação foi estimado em R\$ 5,5 bilhões.<sup>5</sup> Teria 1.080 polos de educação a distância e 213 *campi*.

Do ponto de vista da cobertura no território nacional, as duas instituições são complementares. A Kroton tem operações de ensino presencial mais concentradas nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste e é a responsável pelas “marcas” Anhanguera, Faculdade de Mauá (Fama), Luis Flávio Gomes (LFG), Pitágoras, Universidade do Desenvolvimento Regional do Pantanal (Uniderp), Universidade Norte do Paraná (Unopar), Faculdades Pitágoras, Universidade de Cuiabá (Unic), Universidade Metropolitana de Educação e Cultura (Unime). Já a Estácio possui *campi* em todos os estados do Nordeste e em alguns da região Norte, e opera no mercado basicamente com a marca Universidade Estácio de Sá. Apenas em 14 cidades, as duas têm unidades em comum, e em seis delas – Santo André (SP), Niterói (RJ), São José (SC), Campo Grande (MS), Macapá (AP) e São Luís (MA) –, a nova empresa passaria a ter mais de 40% das matrículas da rede privada de ensino.<sup>6</sup>

No ano de 2015, com um total de R\$ 8 bilhões de receitas, as duas empresas registraram lucro de R\$ 2,5 bilhões, cifra significativa em qualquer segmento de mercado, tornando o setor do ensino superior atrativo para o capital especulativo. A comparação de ambas no primeiro trimestre de 2016, apresentada na tabela a seguir, permite antever as feições da nova empresa.

5 Segundo o comunicado da Kroton, assinado por Carlos Alberto Lazar, diretor de Relações com Investidores, o negócio foi fechado com uma oferta de troca de ações (na proporção de uma ação da Estácio para cada 1,281 da Kroton), mais dividendos de R\$ 170 milhões aos acionistas da Estácio. A proposta anterior da Kroton contemplava relação de troca de 1,25 ação de sua emissão para cada ação da Estácio, sem pagamento de dividendos.

6 Informações obtidas no site da revista *Exame*. Disponível em: [www.exame.abril.com.br](http://www.exame.abril.com.br). Acesso em 8 de setembro de 2016.

Tabela 1 – Kroton e Estácio. Desempenho no 1º trimestre de 2016

| Empresa | Receita líquida (R\$ bilhões) | Lucro líquido (R\$ milhões) | Dívida líquida (R\$ milhões) |
|---------|-------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| Kroton  | 1,27                          | 505,9                       | 137,1                        |
| Estácio | 0,793                         | 128,5                       | 568,9                        |

Fonte: [www.exame.abril.com.br](http://www.exame.abril.com.br), acesso em 8 de setembro de 2016. Valores nominais.

Como se pode observar, a Kroton, além de maior do que a Estácio, apresentava situação financeira melhor, incluindo maior faturamento, maior taxa de lucro e menor endividamento.

### Os fundos de investimento

Ambas empresas contam com alta participação, entre seus acionistas, de fundos com forte atuação no mercado financeiro. No momento da negociação, 46% da Estácio e 32% da Kroton pertenciam a fundos de investimento.

Segundo definição encontrada no Caderno CVM, nº 3, Cartilha do Investidor, Fundo de investimento é uma modalidade de investimento coletivo. É uma estrutura formal que reúne recursos financeiros de diversos investidores, para investimento conjunto. O fundo é criado por um administrador, usualmente uma instituição financeira, que formalmente o constitui e define os seus objetivos, políticas de investimento, as categorias de ativos financeiros em que poderá investir, taxas que cobrará pelos serviços e outras regras gerais de participação e organização. (pp. 7-8).

As duas instituições possuíam dez acionistas em comum. Entre eles, o Fundo Coronation, da África do Sul, que possui USD 41 bilhões em ativos, controlava 10,3% da Estácio e 4,5% da Kroton.<sup>7</sup> O maior acionista da Estácio era o Oppenheimer Funds, que possuía 18% de participação no capital total. Além desses, há que se destacar, entre seus proprietários, outros fundos, como o Black Rock e o Capital World Investors.

As altas taxas de lucro conseguidas no mercado educacional o tornam alvo de investimentos do capital especulativo, ávido por rentabilidade rápida e alta. Recuperar o processo que nos levou a essa situação é instrutivo.

### O amparo legal para instituições com fins lucrativos

A origem desse processo pode ser fixada na Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez em nossa história acolheu a possibilidade de existência de instituições educacionais com fins lucrativos. Isso foi feito de maneira indireta, no artigo 213, que disciplinava o repasse de recursos públicos para instituições privadas, nos seguintes termos:

<sup>7</sup> Entre seus investimentos, constam a Naspers, grupo de mídia da África do Sul, o buscador chinês Baidu, a indiana Tata Motors e a holandesa Heineken. A China atrai 21,7% de seus ativos.

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

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

O artifício presente no artigo é que nem todas as instituições privadas podem receber recursos públicos, apenas as autodeclaradas sem fins lucrativos. (Cf. OLIVEIRA, 2007). A novidade é que se estabelece um tipo de instituição que não pode receber recursos públicos, com fins lucrativos. Não pode receber recursos públicos, mas pode existir! Anteriormente, as instituições educacionais, “pela sua natureza”, não davam lucro e, portanto, não podia existir legalmente a instituição educacional com fins lucrativos.

De imediato, essa novidade presente na CF não produziu efeitos. A existência de instituições com fins de lucro fica mais clara quando da promulgação da LDB (Lei 9.394, de 1996). Dado que havia necessidade de tipificar as instituições educacionais, em seu artigo 20, a lei distingue os diferentes tipos de instituições privadas, nos seguintes termos:

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

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

II – comunitárias, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade; (Redação dada pela Lei nº 12.020, de 2009)

III – confessionais, assim entendidas as que são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;

IV – filantrópicas, na forma da lei.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 17 de setembro de 2016.<sup>8</sup>

O curioso dessa definição é que o caso geral, instituições privadas em sentido estrito, ou seja, com fins lucrativos, são aquelas “que não apresentem as características dos incisos abaixo”. É uma definição geral realizada pela sua não inclusão nas exceções.

A Lei 9.870, de 3 de novembro de 1999, dá nova redação ao artigo 7º da Lei 9.131, de 1995, introduzindo o inciso D no art. 7º, nos seguintes termos:

8 Os trechos hachurados correspondem à versão original da LDB e a estabelecida pela Lei 11.183, de 2005, e finalmente a versão vigente, estabelecida pela Lei 12.020, de 2009. A diferença entre a versão original para a estabelecida pela Lei 11.183 é o acréscimo da possibilidade da “cooperativa de pais”. Desta, para a vigente, trata-se genericamente das cooperativas educacionais e especifica-se que são “instituições sem fins lucrativos”.

Art. 7º D – As entidades mantenedoras de instituições de ensino superior, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, deverão elaborar, em cada exercício social, demonstrações financeiras atestadas por profissionais competentes.

Após essas modificações, o número de instituições com fins lucrativos cresce rapidamente.

### **Dos fins lucrativos à bolsa de valores**

Inicialmente, como parte de sua carteira de investimentos, alguns fundos realizavam poucas inversões em empresas educacionais; com os bons resultados alcançados, organizaram-se fundos para investimentos exclusivos no segmento, passando dos que investiam em qualquer área que apresentasse potencial de retorno para outros que indicavam que investiriam apenas em educação.

O passo seguinte foi a transformação de escolas em sociedades anônimas e sua entrada diretamente no mercado de ações e daí para a internacionalização da educação, posto que as ações podem ser comercializadas tanto nas bolsas brasileiras quanto no exterior e podem ser adquiridas por capitais de qualquer País.

Dessa forma, crescentemente, os fundos de investimento passam a controlar parte significativa do mercado educacional brasileiro, como pode ser observado pelos dados apresentados para as duas maiores instituições do setor, que agora se fundem.

### **Desafios: é possível regular o setor**

Há alguns anos havia uma grande preocupação com a assinatura, por parte do Brasil, dos acordos da Organização Mundial do Comércio, que classificam a educação como uma mercadoria (ou um serviço) e não um bem público. O temor era que isso levaria à internacionalização da educação no País. Como vimos, isso não foi necessário para que esse processo de internacionalização ocorresse. Tais acordos acelerariam e intensificariam o processo. Nessa perspectiva, a constituição, por parte do governo golpista, de Grupo de Trabalho

Art. 1º – (...) com a finalidade de realizar levantamento de legislação que estabeleça condições diferentes entre o prestador de serviço nacional e estrangeiro para efeitos de negociações internacionais em matéria de comércio de serviços.

Parágrafo único – Compete ao GT: I – realizar o levantamento exaustivo de toda regulamentação/legislação que estabeleça condições diferentes entre o prestador de serviço nacional e o estrangeiro dos setores e subsetores de serviços relacionados à educação até a data de 18 de novembro de 2016; e

II – trabalhar em colaboração e prover insumos ao Ministério das Relações Exteriores - MRE, para preparação da lista negativa para efeitos de negociações internacionais no comércio de ser-

viços, no âmbito dos setores e subsetores de serviços relacionados à educação. (Portaria nº 983, de 26 de agosto de 2016.)

A finalidade desse levantamento seria criar as condições para a entrada do Brasil no Acordo de Comércio em Serviços (Tisa, na sigla em inglês), que aprofundaria o entendimento da educação como um serviço e facilitaria sua internacionalização.

Ademais, a tendência à oligopolização é evidente. As instituições que estão na Bolsa de Valores têm mais poder para eliminar a concorrência (incluindo *dumping*) e induzir uma forte centralização da oferta. Da mesma forma, a penetração de grandes capitais especulativos no mercado educacional fragiliza instituições menores, tornando-as alvo das grandes corporações. O interesse dos grandes grupos econômicos com a área é garantido pelas altas taxas de lucro auferidas neste momento.

As veleidades quanto à internacionalização da educação no País já são coisa do passado, posto que há instituições educacionais estrangeiras atuando no Brasil, como proprietárias de inúmeras escolas. É o caso das norte-americanas Laureate, DeVry e Apollo, assim como de instituições educacionais nas quais os fundos de investimentos possuem participação significativa.

Esse quadro sinaliza um novo momento para a educação no País. De um lado, o risco de todo o setor privado tradicional que, de alguma forma, buscava garantir padrões mínimos de qualidade, como é o caso do setor comunitário, entrar em colapso. De outro, a forte concentração da oferta, ancorada unicamente no lucro, coloca a qualidade do ensino em segundo plano e, dessa forma, compromete a formação das futuras gerações de trabalhadores brasileiros.

Urge, portanto, que se desenvolvam instrumentos legais de regulação desse capital especulativo na educação do País. Os desafios políticos para que isso ocorra são grandes e complexos. Isso se dá pela convivência dos governos brasileiros com o setor, bem como pela dificuldade de aprovação de qualquer medida regulatória no Parlamento.

## Referências

- BASTOS, P. P. Financeirização, crise, educação: reflexões intempestivas. In GOUVEIA, A. B. & FERNANDES, M. D. E. *Relações público-privadas na educação: embates e desdobramentos para a democratização da educação*. São Paulo: Xamã, 2013.
- CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 18, n. 54, jul.-set. 2013, pp. 761-801.
- CARVALHO, C. H. A. *Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984)*. Campinas, Mestrado em Economia, 2002.
- CHAVES, V. L. I. Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educ. Soc.*, jun. 2010, v. 31, n. 111, pp. 481-500.

- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHESNAIS, F. *A mundialização financeira*. São Paulo: Xamã, 1998.
- DIAS, M. A. R. Comercialização no ensino superior: é possível manter a ideia de bem público? *Educ. Soc.*, set. 2003, vol. 24, n. 84, pp. 817-838.
- DIAS, M. A. R. Dez anos de antagonismo nas políticas sobre ensino superior em nível internacional. *Educ. Soc.*, out. 2004, v. 25, n. 88, pp. 893-914.
- OLIVEIRA, R. P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, out. 2009, v. 30, n. 108, pp. 739-760.
- OLIVEIRA, R. P. Notas sobre os impactos da financeirização da economia a educação superior brasileira. In GOUVEIA, A. B. & FERNANDES, M. D. E. *Relações público-privadas na educação: embates e desdobramentos para a democratização da educação*. São Paulo: Xamã, 2013.
- OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In OLIVEIRA, R. P. & ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB*. 3. ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- PINHEIRO, M. F. O público e o privado na educação: Um conflito fora de moda? In FÁVERO, O. *A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988*. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2001, pp. 293-302.
- SGUISSARDI, V. *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil – 2002-2012*. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 2014. (mimeo)
- SGUISSARDI, V. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.*, dez. 2008, v. 29, n. 105, pp. 991-1022.
- SIQUEIRA, A. C. The regulation of education through the WTO/GATS. *Journal for Critical Education Policy Studies*, v. 3, Number 1 (March 2005).



# Explosão e implosão do Fies

## Como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal

3

Rodrigo Burgarelli<sup>1</sup>

A trajetória de um programa de financiamento estudantil que mudou de característica, teve seu raio de ação ampliado e se tornou verdadeiro fundo de financiamento de gigantescas corporações educacionais

### Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil, mais conhecido pela sigla Fies, funcionou por cerca de uma década como um discreto programa federal voltado para ajudar alguns milhares de estudantes brasileiros a cursarem o ensino superior privado. Criado em 1999, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, não foi o único nem o primeiro programa dessa modalidade – o Brasil já possuía algum tipo de financiamento estudantil subsidiado pela União desde 1975. Todas essas iniciativas estiveram quase sempre fora das prioridades do Ministério da Educação. O próprio Fies, por exemplo, custou um pouco mais de R\$ 1 bilhão em 2010, o que corresponde a apenas 13,3% de tudo o que foi gasto no ensino superior público naquele ano, somando investimentos, despesas correntes e bolsas de estudo. Mas foi exatamente nessa época que tudo mudou.

Dali em diante, as despesas totais do governo com o Fies passariam a crescer em ritmo alucinante. O auge foi em 2014, quando o total gasto com o programa chegou a R\$ 15,9 bilhões em valores atualizados<sup>2</sup> – mais de 12 vezes o custo anual

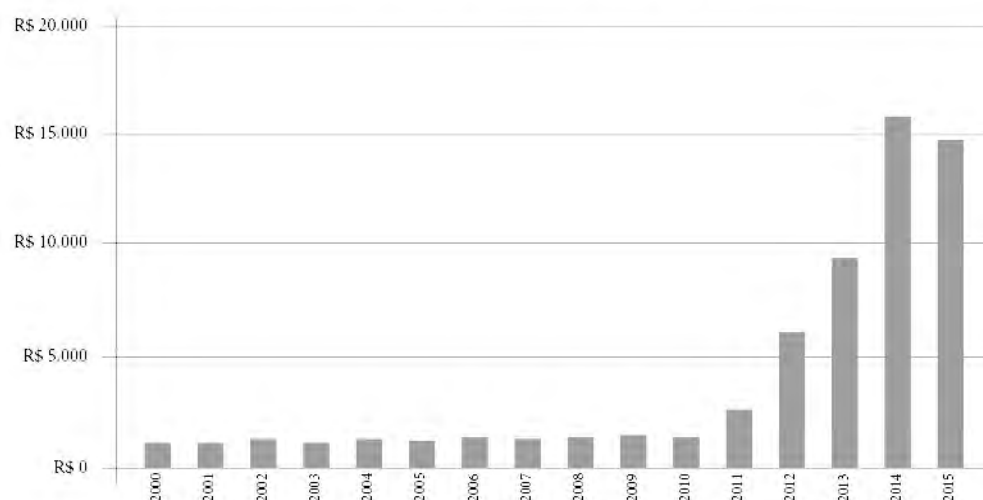
1 Formado em Comunicação Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), é mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e foi pesquisador visitante da Universidade de Columbia, nos EUA. É repórter do *Estado Dados*, núcleo de jornalismo de dados do jornal *O Estado de S. Paulo*.

2 A correção foi feita com base no Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), usando como referência julho de 2016. Todos os valores citados daqui em diante foram corrigidos usando esses mesmos data e índice, exceto quando expressamente anotado.

registrado em 2010. O crescimento foi tamanho que, de uma hora para outra, grupos privados de ensino superior passaram a figurar no rol das empresas que mais embolsaram dinheiro da União. O conglomerado Kroton-Anhanguera foi o que mais recebeu pagamentos do governo federal naquele ano. Doze mantenedoras do grupo ganharam juntas mais de R\$ 2 bilhões – o dobro do que a Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), que fabrica aviões militares, e a Odebrecht, então responsável por dezenas de obras de grande porte espalhadas pelo País.

A história dessa mudança está contada no gráfico abaixo, que mostra os gastos orçamentários do governo federal com o Fies desde o primeiro ano do seu funcionamento.<sup>3</sup> É possível perceber que, de 2000 a 2010, o total de despesas anuais com o programa de financiamento estudantil esteve congelado em um mesmo patamar, em torno de R\$ 1 bilhão anuais (em valores atualizados para junho de 2016, usando o Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA). No ano seguinte, a curva começa a apontar para cima, subindo de maneira surpreendentemente rápida até 2014. Se em 2010 a União gastava R\$ 13 com o Fies para cada R\$ 100 investidos nas universidades federais, em 2014 essa balança pendeu para o outro lado: os gastos com financiamento de estudantes em faculdades privadas passaram a ser 19% maiores que o total gasto no ensino superior público. Houve logo em seguida uma ligeira queda no custo total do Fies, mas pequena demais para que os repasses do governo para as faculdades privadas chegassem perto do patamar de cinco anos antes.

Despesas federais com o Fies (em milhares de R\$ de junho/2016)



3 Portal da Transparência, Governo Federal.

O objetivo deste artigo é contar a história deste gráfico e suas implicações para os objetivos do Ministério da Educação para o ensino superior brasileiro. E, para começar, é preciso primeiro entender o que causou o crescimento sem precedentes nos gastos com o financiamento estudantil a partir de 2010. A gastança começou logo após uma série de mudanças feitas no programa sob a batuta do então ministro Fernando Haddad, para flexibilizar as regras de acesso ao programa e incentivar a adesão ao Fies. Os juros caíram para um patamar fixo de 6,5% para 3,4% ao ano, bem abaixo da inflação no período. O financiamento poderia ser obtido a qualquer momento do curso, e não em períodos específicos como era feito antes, e o prazo de quitação foi alongado. “O Brasil precisa chegar a 10 milhões de matrículas no ensino superior”, afirmou à época o então ministro Haddad (PT).<sup>4</sup>

O fim da exigência de um fiador também teve papel fundamental na mudança. Se até 2009 os alunos que tentassem conseguir um financiamento precisavam de algum parente ou amigo para ser corresponsável no empréstimo, isso acabou após a criação do Fundo de Garantia das Operações de Crédito Educativo. Esse fundo é composto por dinheiro tanto do MEC quanto das faculdades privadas que recebem dinheiro pelo Fies, e alunos que tivessem dificuldade em conseguir fiador passaram a poder contar com esses recursos para garantir seu financiamento. A partir de 2012, as empresas educacionais passaram a ter de aderir ao modelo, e cerca de 5% dos valores financiados passaram a ser depositados no fundo, que é gerido pelo Banco do Brasil. Além disso, uma nova modalidade de fiança passou a ser aceita pelo governo: a chamada fiança solidária. Essa categoria permitia a um grupo de amigos ou de alunos de um mesmo curso – que desejasse entrar no Fies – se tornar fiador um do outro, mesmo que ambos não possuíssem bens ou renda no momento da adesão para garantir o empréstimo.

A pasta também aboliu o sistema de processo seletivo então existente para se ter acesso ao financiamento.

### **Aumento de prazos**

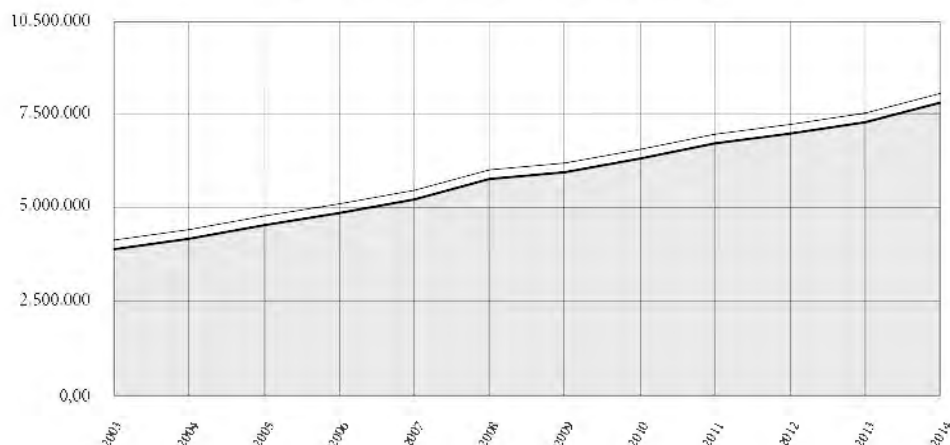
Outra novidade foi o aumento no prazo de quitação da dívida, que, na prática, serve para tornar as futuras prestações mais palatáveis. O prazo para a quitação do empréstimo, que era de duas vezes o período financiado do curso, passou a ser de três vezes mais 12 meses – ou seja, um estudante que financiou um curso com duração de quatro anos, por exemplo, passou a ter 13 anos para quitar o empréstimo. O prazo de carência também foi estendido – as primeiras parcelas do financiamento, que deveriam ser pagas a partir de 12 meses após a conclusão dos

4 *Portal G1*. “Novo Fies terá parcelas fixas até o final do financiamento, diz Haddad.” Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2010/05/novo-fies-tera-parcelas-fixas-ate-o-final-do-financiamento-diz-haddad.html>. Acesso em: setembro de 2016.

estudos, agora poderiam começar a ser quitadas após 18 meses. Por último, houve a criação de benefícios para alunos de medicina e de cursos de formação de professores. Alunos de licenciaturas e pedagogia que fossem atuar na rede pública como professores após a formatura e médicos que trabalhassem em equipes de saúde da família passaram a poder abater 1% da dívida do Fies a cada mês trabalhado.

O aumento de gastos decorrente dessa série de medidas, no entanto, não se expressou em um incremento de matrículas em proporção similar. O gráfico abaixo, que usa dados do Censo da Educação Superior do Ministério da Educação, mostra a evolução do total de matrículas nesse nível de ensino de 2003 a 2014. Embora realmente tenha ocorrido um crescimento relevante, de 4 milhões para 7,8 milhões em 11 anos, é possível perceber que o aumento foi praticamente linear em todo esse período – ou seja, a expansão vertiginosa de gastos a partir de 2010 não parece ter influenciado de maneira significativa a curva. O gráfico também mostra que, quatro anos e R\$ 34 bilhões depois das mudanças levadas a cabo pelo MEC, ainda falta muito para a meta de 10 milhões de matrículas estabelecida pelo então ministro Haddad ser alcançada.

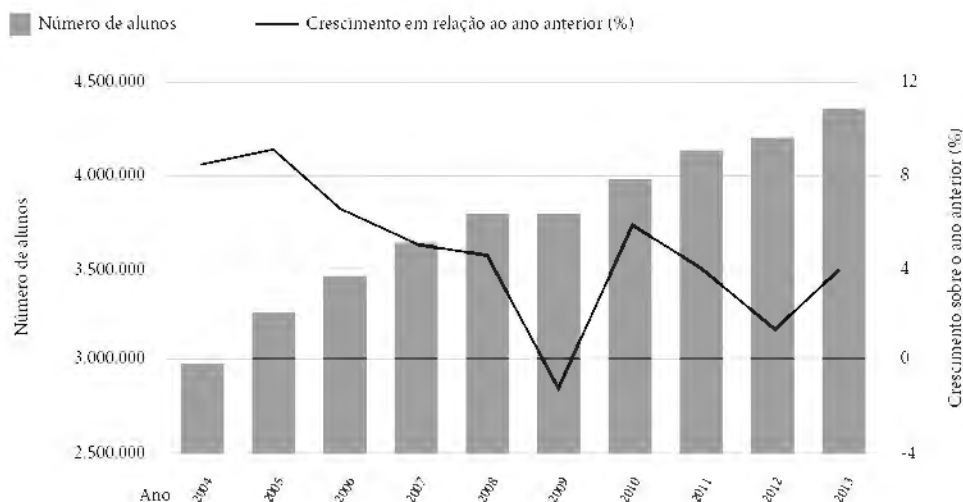
Número total de matrículas no ensino superior



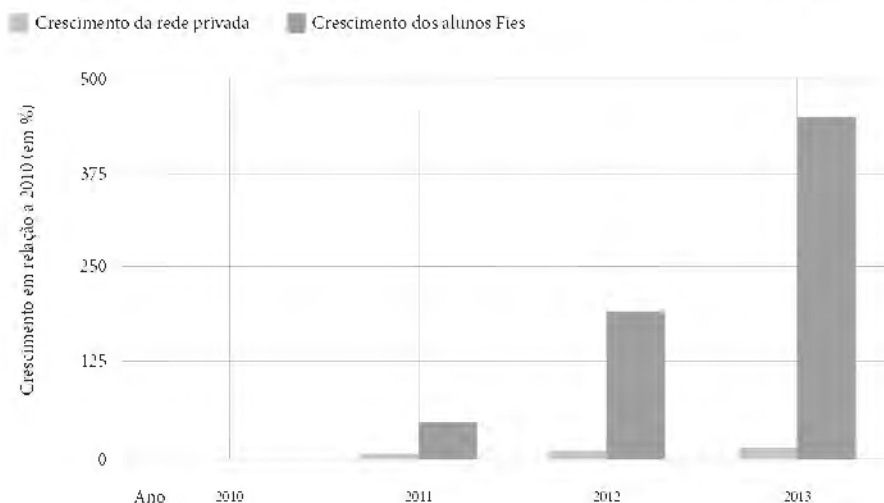
Uma análise um pouco mais detalhada dos dados das instituições particulares, no entanto, mostra que o impacto das mudanças nas regras do Fies na quantidade de matrículas na rede privada pode ter sido ainda mais inexpressivo. Os mesmos dados do Censo da Educação Superior revelam que a média de crescimento do número de matrículas nas instituições particulares passou de 5% entre 2003 e 2009 para 3% de 2010 até 2013. Apesar da queda no ritmo de aumento das matrículas

após as mudanças, isso não quer dizer que o número de alunos que recorreram ao programa federal de empréstimos estudantil continuou nos mesmos patamares. Ao contrário. Como a explosão de gastos com o programa indica, o número de estudantes no Fies subiu 448% do ano da mudança até 2013 – de 150 mil em 2010 para 827 mil em 2013, último ano em que há dados do censo. O total de alunos na rede privada cresceu apenas 13% – de 3,9 milhões para 4,4 milhões. Esses números podem ser visualizados nos gráficos abaixo.

Matrículas no ensino superior privado



Crescimento total da rede privada x Fies (em número de matrículas)



## Aparente paradoxo

Essa discrepância entre o aumento de gastos e o número de matrículas chegou ao debate público por meio de uma série de reportagens publicadas pelo jornal *O Estado de S. Paulo* no início de 2015.<sup>5</sup> Essas matérias, posteriormente, ganharam o principal prêmio de reportagem do jornalismo brasileiro, o Prêmio Exxonmobil de Jornalismo, após serem eleitas finalistas em três categorias diferentes.

As reportagens, além de revelarem boa parte dos números mostrados acima, também trouxeram entrevistas com alunos no Fies, materiais de propaganda de instituições de ensino superior particulares relativos ao programa e outros detalhes sobre como o financiamento estava mudando o cenário da educação privada no Brasil.

Uma das mais importantes conclusões da série investigativa está relacionada com o aparente paradoxo entre crescimento de gastos e de alunos no Fies e a estagnação no ritmo de expansão de matrículas na rede privada em geral. A explicação é que muitas faculdades passaram a incentivar alunos já matriculados a não pagarem a própria mensalidade, mas a entrar no Fies – que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições, sem atraso ou inadimplência. Para incentivar a adesão ao programa, as universidades adotaram várias estratégias: distribuição de *tablets*, feirões para explicar o financiamento e até prêmios para quem indicasse um amigo.

Com a estratégia de passar alunos já matriculados para o Fies, faculdades cuja maioria dos estudantes já estava registrada no programa federal começaram a aparecer nos dados do Censo da Educação Superior.

Mais de cem instituições tinham mais de 60% dos estudantes com mensalidades financiadas pelo governo na base de matrículas de 2013. Várias dessas ou não existiam em 2010 ou tinham apenas uma ou duas turmas de graduação – mas, à época de publicação das reportagens, contavam com milhares de alunos ligados ao Fies.

Um exemplo emblemático é o caso da Faculdade Tijucussu, em São Caetano do Sul, no ABC paulista. Em 2010, havia apenas 27 alunos matriculados, nenhum deles beneficiário do Fies. Em 2013, esse número passou para 1.272 estudantes. De todos, só quatro pagavam suas próprias mensalidades – os demais estavam registrados no programa federal. Tal número fez com que essa fosse a faculdade com maior porcentagem de estudantes no Fies entre as instituições de mil alunos ou mais: 99,7%.

A Faculdade Tijucussu faz parte do Grupo Uniesp (*União Nacional das Instituições de Ensino Superior Privadas*), que era a rede de ensino superior particular

5 Uma versão reduzida das matérias e os links para os textos principais podem ser encontrados em <http://blog.estadaodados.com/fies/>. Acesso em: setembro de 2016.

que mais dependia do financiamento entre os cinco maiores no País. Esse grupo já havia sido notícia anteriormente, por motivos pouco nobres: uma série de denúncias havia mostrado que a instituição falsificava documentação dos alunos para receber mais do governo federal – um estudante era matriculado em Pedagogia, por exemplo, mas o grupo recebia como se ele tivesse ingressado em Medicina, e sua dívida crescente com o Fies também era baseada nesses valores mais altos. A instituição ainda dizia aos alunos que o curso na faculdade seria gratuito, pois ela mesma pagaria o empréstimo, e oferecia presentes para quem aderisse ao programa.

As denúncias foram alvo de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa de São Paulo em 2011, que apurou também irregularidades trabalhistas envolvendo a instituição. O próprio MEC chegou a suspender, em 2013, a abertura de cursos em diversas unidades pertencentes à Uniesp e, em abril de 2014, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado com o Ministério Público Federal (MPF) exigiu que o grupo corrigisse os contratos e concedesse desconto de 30% nas mensalidades do primeiro semestre para todos os matriculados. Essas pendências, no entanto, não impediram que o grupo fosse a terceira empresa educacional a receber mais dinheiro federal naquele ano. A Uniesp levou R\$ 405 milhões por contratos de seus alunos em faculdades ligadas a 15 mantenedoras do grupo, em valores da época.

Um desses mantenedores, o Instituto Educacional do Estado de São Paulo (Iesp), figurava em 2013 como líder absoluto entre as grandes instituições no percentual de alunos que recebiam Fies em relação ao total. Dos seus 30 mil alunos, 80% estudavam pelo financiamento. Isso representa um salto de 23.524% no número de estudantes inscritos no programa desde 2010.

O Fies se tornou tão importante para os negócios da Uniesp que o grupo chegou a assinar convênios com igrejas evangélicas, comprometendo-se a pagar um dízimo aos pastores que conseguissem transformar alguns de seus fiéis em alunos. A Uniesp criou ainda uma personagem fictícia, a Silvia Fies, para fazer publicidade e atrair novos estudantes para o programa federal.

A reportagem entrevistou, à época, diversos alunos do grupo que diziam ter sido enganados por explicações erradas sobre como funcionava o Fies. Uma delas foi a assistente administrativa Ana Paula da Silva Rosa. Ela afirmou ter se matriculado em *Marketing* na Uniesp em 2012, após ver anúncios de que teria o curso completamente pago pela universidade. “Depois fomos forçados a fazer o Fies. Como precisava me formar, fiquei”, contou à reportagem. Todos os 25 alunos da sua sala tinham Fies. O curso durou dois anos e sua dívida chegou a R\$ 27 mil – equivalente a mensalidade de R\$ 1,1 mil –, mas ela dizia que não pagaria ao governo federal. “Já decidi que não vou pagar a dívida”, afirmou a assistente administrativa, que trabalha em uma empresa de eventos, a mesma na qual estava empregada

quando ingressou no ensino superior. Na ocasião, a Uniesp informou apenas que estava “cumprindo todas as determinações” do TAC firmado com o Ministério Público e defendeu que o Fies é uma poderosa “ferramenta de desenvolvimento da educação”.

### O lucro dos grupos

De fato, quem mais ganhou com o fenômeno posteriormente conhecido como “Farra do Fies” foram os grandes grupos particulares de ensino superior. Além de passarem a frequentar a lista das empresas que mais receberam repasses do governo federal, os conglomerados de educação de capital aberto tiveram crescimento recorde na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros de São Paulo (BM&F Bovespa) durante o primeiro governo de Dilma Rousseff. A Kroton, que incorporou a Anhanguera em 2013, foi a líder de crescimento na BM&F Bovespa por dois anos seguidos, em 2013 e 2014. Entre meados de 2011 e começo de 2015, seus papéis tiveram valorização acumulada de 827%. A empresa chegou a ser listada como a 17ª mais valiosa da Bolsa no auge do gasto federal com o Fies, em meados de 2014, com valor de mercado de R\$ 25 bilhões à época.

O grupo Kroton-Anhanguera é o proprietário da mantenedora que, na ocasião, era a campeã no número absoluto de alunos no Fies, a Anhanguera Educacional Ltda.. Eram 80,7 mil estudantes matriculados no Fies em 2013 – ou seja, só essa mantenedora tinha mais alunos mantidos com dinheiro público do que qualquer universidade federal do País. O crescimento no uso do programa de financiamento estudantil na mantenedora entre 2010 e 2013 foi de 2.000%.

O mais curioso é que esse salto não significou um número maior de alunos no total. Eram 230 mil estudantes em 2010 e continuaram a ser 230 mil em 2013. Ou seja: a diferença é que menos alunos passaram a bancar a mensalidade por conta própria, enquanto aumentou a dependência do repasse do governo federal para quitar os estudos.

A mesma lógica foi verificada em mantenedoras de outros grandes grupos de educação superior. Duas faculdades de propriedade do grupo Estácio, por exemplo, passaram de 6,9 mil estudantes beneficiários do Fies em 2010 para 39,9 mil em 2013, uma variação cinco vezes maior do que o número total de alunos no período. No caso da Universidade Paulista (Unip), chama atenção a sua maior mantenedora: a Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado. Sua taxa de aumento de alunos com financiamento foi 16 vezes maior do que a do total de alunos no intervalo. Em 2013, estudavam lá 46 mil alunos com Fies.

A conexão entre o programa de financiamento estudantil e o valor das ações dos grandes grupos de educação superior ficou evidente ao longo da campanha

eleitoral de 2014. Nos relatórios de analistas do mercado de ações, o bom momento do setor estava intrinsecamente ligado às políticas de financiamento estudantil que vigoraram durante os quatro anos anteriores. Por isso mesmo, durante o período de disputa eleitoral, tornou-se comum atribuir um aumento das intenções de voto na presidente Dilma Rousseff a quedas em ações na Bolsa de Valores de São Paulo. Essa regra, entretanto, não funcionava para o seleto grupo de companhias do setor educacional. Operadores e analistas do mercado financeiro, conforme apurou a reportagem de *O Estado de S. Paulo* à época, apelidaram essas ações de “papéis Dilma” – se a presidente subisse nas pesquisas, eles também subiam na bolsa. A lógica era simples: se a presidente fosse reeleita, maiores eram as chances de serem mantidas as regras do Fies que enriqueciam o ensino superior privado no Brasil desde 2010.

De maneira similar, foram esses grupos os que mais perderam valor de mercado na BM&F Bovespa quando, após ser reeleita, Dilma Rousseff anunciou uma nova equipe econômica comandada por Joaquim Levy – que, por sua vez, anunciou ainda no fim de 2014 que o governo federal teria de adotar restrições aos financiamentos a partir do ano seguinte. A queda no valor dos papéis desses grupos superou até a da Petrobras, envolta em denúncias de corrupção vindas da força-tarefa da Operação Lava-Jato que pareciam infundáveis. De novembro de 2014 a março de 2015, a queda nas ações da Kroton foi de 41%. A Anima Educação, que controla a São Judas Tadeu em São Paulo e o Centro Universitário de Belo Horizonte (UNI-BH) em Minas, entre outras, caiu 54%. Já os papéis da Petrobras tiveram queda de 31% durante o mesmo período.

Enquanto isso, a qualidade dos cursos ofertados pelas universidades particulares não cresceu na proporção de seu financiamento público. Apenas 16% das 448 faculdades, centros universitários e universidades cujas mantenedoras receberam 80% de todo o valor gasto com Fies em 2014 tinham, naquele ano, índices de qualidade acima do mínimo exigido pelo Ministério da Educação, segundo o cadastro de instituições de ensino superior do órgão. Eram 71 instituições com Índice Geral de Cursos (IGC) de número 4 – nenhuma tinha índice 5, o mais alto da escala. Outras 46 instituições (10%) não tinham conceito.

O IGC é calculado a partir da média dos três últimos anos dos resultados do Conceito Preliminar de Curso (CPC). Esse índice, por sua vez, leva em conta a avaliação feita pelos alunos, o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e a análise da infraestrutura e do corpo docente. O conceito 3 no IGC é o mínimo para que uma instituição funcione, de acordo com a regulação do setor. Em 2013, 72% de 1.568 instituições de ensino superior no País tinham IGC 3. Só 4% chegaram a um indicador 4 ou 5.

## Retorno duvidoso

Embora o gasto com o Fies tenha explodido no período analisado por este artigo, é importante lembrar que esse tipo de despesa tem natureza distinta do que o dinheiro que é investido em uma universidade federal ou do que é usado para custos correntes na manutenção de um aluno no ensino público. Isso acontece porque o que a União gasta com o Fies é, na verdade, um empréstimo: o que é despesa hoje é esperado que volte como receita no futuro. Assim, a lógica por trás do financiamento é que o aluno se endivida com o governo federal para que, depois de completar os estudos, use o hipotético ganho salarial decorrente da sua educação superior para reembolsar os cofres públicos. Num sistema assim, todos sairiam ganhando – o aluno continuaria ganhando mais mesmo após pagar seu empréstimo, a faculdade teria assegurado um estudante que talvez não tivesse condições sozinho de bancar as mensalidades e a sociedade lucraria por aumentar o nível educacional da população economicamente ativa sem gastar tanto quanto se tivesse bancado o custo integral em uma faculdade pública.

No caso do Fies, porém, esse ganho comum parece estar fadado a ficar apenas na teoria. O primeiro motivo para isso é que o modelo a partir do qual o sistema de financiamento se estruturou a partir de 2010 criou diversos incentivos à inadimplência. Consultorias financeiras começaram a emitir informes negativos envolvendo o setor de educação superior privada mesmo quando o gasto público com o Fies ainda estava no auge. Em setembro de 2014, relatório do banco Morgan Stanley previu um colapso do Fundo Garantidor, que substituiu o fiador em boa parte dos financiamentos – para licenciaturas e estudantes com renda mensal *per capita* de até 1/5 do salário mínimo. Segundo o relatório, havia grande previsão de alta na inadimplência – o que poderá obrigar o uso do fundo. A instituição financeira previa que a taxa de inadimplência, que estava em 10% em 2014, poderia passar para 27% em 2017.

Já a Controladoria Geral da União (CGU), órgão federal responsável pelo controle interno da administração pública nessa esfera administrativa, traz números mais detalhados e preocupantes sobre a inadimplência dos alunos do Fies. Segundo o Relatório de Auditoria Anual de Contas produzido por técnicos do órgão no fim de 2015<sup>6</sup>, quase metade (47%) dos contratos do Fies em fase de pagamento estavam com as mensalidades atrasadas em 2014, último ano para os quais havia dados consolidados. Além disso, quase 24% do total de contratos nessa mesma fase contavam com mais de um ano de atraso. Como a maioria dos cursos superiores dura quatro anos, esses dados ainda não levaram em conta os contratos assinados

6 Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=27651-ra-fies-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=27651-ra-fies-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: setembro de 2016.

após as mudanças do Fies em 2010 – ou seja, todos esses contratos ainda contavam com fiador tradicional.

Entre as razões levantadas pela CGU para o alto nível de inadimplência, está a situação econômica do Brasil, que começou a se deteriorar justamente a partir de 2014. Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostram que no primeiro semestre de 2016 a taxa de desemprego entre jovens de até 24 anos era mais do que o dobro da média nacional, chegando a 24,1%. O mau momento da economia, aliado à inexistência de fiadores em boa parte dos contratos assinados após 2010, exige que a taxa de inadimplência seja “continuamente monitorada”, segundo a CGU.

Um boletim legislativo preparado pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal em abril de 2015 chega a conclusão similar:

É verdade que o Fies não é exatamente uma despesa, mas sim uma ‘inversão financeira’, ou seja, um empréstimo que o Governo Federal faz aos estudantes, e que deverá ser quitado por eles no futuro. Assim, a despesa atual (que corresponde ao total desembolsado pelo governo, a cada ano, com o pagamento das mensalidades escolares dos beneficiários) tem como contrapartida uma receita futura, sob a forma de quitação dos débitos pelos estudantes. Mas também é verdade que os juros reais cobrados nessa linha de financiamento são negativos, e não há no orçamento qualquer rubrica para registrar os subsídios creditícios daí decorrentes (o que acaba por subestimar a despesa). Ademais, é alta a perspectiva de inadimplência, visto que os mecanismos de aval e fiança utilizados nessa modalidade de crédito estudantil foram bastante flexibilizados nos últimos anos.<sup>7</sup>

### Subsidiando ensino privado

Um dos pontos citados acima é especialmente importante: como os juros reais são negativos, já que as mudanças de 2010 os levaram para 3,4% ao ano – o que corresponde a quase metade da média da inflação entre 2010 e 2014 –, o governo não vai receber todo o valor financiado de volta. Isso significa que a União está na verdade subsidiando o ensino privado nessas faculdades, pois quando a inflação é maior que os juros cobrados, o governo recebe do aluno menos do que pagou inicialmente, já que o real se desvaloriza mais do que o compensado pelos juros cobrados dos alunos.

Uma simulação feita em 2015 pela equipe do *Estadão Dados*, núcleo de jornalismo de dados de *O Estado de S. Paulo*, mostrou que esse subsídio chegaria a praticamente um terço do valor total dos cursos nas universidades particulares para os 1,9 milhão que estudavam pelo Fies naquele ano, que tinham uma dívida

<sup>7</sup> Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>. Acesso em: setembro de 2016.

conjunta com o governo estimada em R\$ 58,8 bilhões em valores da época. Mesmo que todos pagassem integralmente os empréstimos e a taxa de inadimplência fosse zero, o *déficit* total desses alunos ultrapassaria R\$ 17,6 bilhões – que seria bancado pelos contribuintes do País até 2033.

A simulação foi feita com base em um curso de quatro anos de duração, cuja mensalidade era de R\$ 645. O modelo usou os seguintes pressupostos: prazo máximo para pagar o governo (14 anos e seis meses) e inflação até lá igual à média do triênio anterior, que foi de 6,1% ao ano. Para efeito de comparação, em 20 anos, o IPCA (que mede a inflação) só ficou abaixo de 3,4% ao ano em 1998 e 2006. Nesse cenário, o governo terá bancado quase R\$ 10 mil em subsídios até 2033 em valores atuais, o que corresponde a 30% do valor total do curso de R\$ 33 mil. A perda para os cofres públicos – que o governo admite como subsídio e investimento em educação – ficaria ainda maior se o cálculo levasse em consideração o custo federal para captar recursos no mercado financeiro e rolar sua dívida – que acaba bancando diversos gastos, incluindo o próprio Fies.

Em 2015, o Tesouro pagava juros de 12% ao ano nos seus títulos. Colocado esse desembolso na conta, o governo federal estaria gastando praticamente todo o valor do curso para cada aluno que aderisse ao financiamento – seriam R\$ 30,8 mil em valores correntes até o fim do prazo de financiamento. Na prática, dois terços dessa perda virariam lucro nas mãos do investidor que colocou seu dinheiro para render no Tesouro.

Outra peculiaridade importante do gasto com o Fies é que, uma vez assinados os contratos de financiamento, o governo federal terá que bancar a mensalidade desses alunos independentemente da duração do curso. Dessa maneira, há pouca margem para que os gestores do programa possam reduzir o gasto com as universidades privadas no curto prazo em períodos de restrição orçamentária, como ocorreu nos anos de 2015 e 2016, já que a duração média dos cursos de ensino superior é de cerca de quatro anos. Assim, é mais provável que outros programas federais que tenham maior flexibilidade para cortes no curto prazo sejam afetados em anos de contingenciamento orçamentário, mesmo que esses programas sejam de maior interesse público que o Fies.

### **Gasto sem objetivo**

O relatório da CGU feito no fim de 2015 aponta ainda outros problemas graves com o programa como política pública. Um deles é a falta de indicadores de desempenho estratégico referentes ao Fies. O único em vigor, segundo o órgão de controle, é a chamada “taxa de utilização do Fies” – ou seja, quanto do orçamento previsto para o financiamento estudantil é executado. No entanto, não há

no MEC nenhum tipo de medida em relação à eficiência. “Observa-se (...) que o Fies carece de estabelecimento formal de metas e indicadores estratégicos de desempenho que permitam a avaliação dos resultados alcançados pela política pública e a fundamentação das tomadas de decisões por parte dos gestores”, escreveu a controladoria.

Essa preocupação foi reiterada após a análise da CGU dos sistemas de controle interno do Ministério da Educação em relação ao Fies. O componente que recebeu a pior nota foi “avaliação de risco”, que engloba práticas como “especificar os objetivos com clareza suficiente” e “identificar os riscos à realização de seus objetivos e os analisar a fim de determinar a forma como devem ser gerenciados”. Esse componente recebeu pontuação apenas de 27%, numa escala que vai até 100% – o que significa que o controle interno da gestão de risco do programa é feito apenas verbalmente e de maneira informal dentro do órgão. “A baixa pontuação recebida pelo componente deve-se, principalmente, à inexistência de metas formalmente estabelecidas, o que dificulta a identificação, avaliação e tratamento dos riscos”, diz o relatório.

Outro questionamento feito em relação à falta de objetivos claros do modelo do Fies adotado em 2010 era a inexistência de prioridades de cursos a serem financiados pelo governo. Se o planejamento para as novas vagas criadas nas instituições federais visava aumentar a oferta de cursos cujos profissionais eram mais requisitados no Brasil, como Engenharia e Tecnologia da Informação, o mesmo não acontecia nas faculdades particulares onde o Fies era utilizado. Por isso, como mostrou a reportagem de *O Estado de S. Paulo*, um terço dos quase um milhão de contratos firmados em 2013 pelo programa foram para os cursos de Direito, Administração e Enfermagem – carreiras que têm grande oferta de diplomados no Brasil e não estão entre as consideradas mais estratégicas para o desenvolvimento nacional.

Naquele ano, mais de 143 mil contratos eram para estudantes de Direito – o que representa 16% do total de financiamentos. A carreira de Administração apareceu com 74 mil, correspondendo a 8% dos contratos, e 64 mil alunos requisitaram o programa para cursar Enfermagem, o que representa 7% do total.

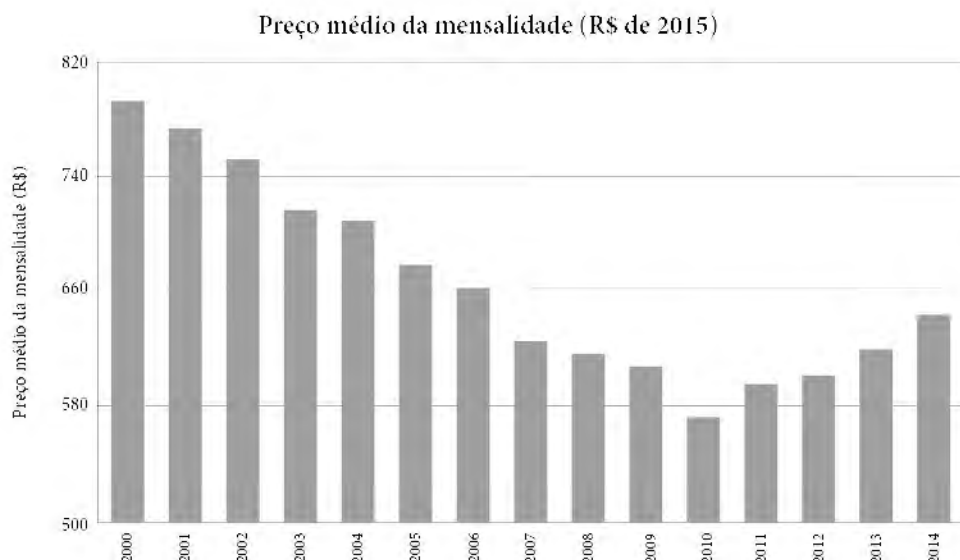
Enquanto isso, carreiras em que há *déficit* de profissionais no País não seguiram a tendência geral de aumento dos contratos a partir de 2010. Esse é o caso, por exemplo, de Medicina. Naquele ano, o curso representava 9% dos contratos e era o terceiro com mais financiamentos. Já em 2013 tinha 3% dos contratos, sendo a 11ª carreira mais procurada – mesmo após a adoção de incentivos para os formados nesse curso pagarem o financiamento. A exceção foi Engenharia Civil, que em 2013 aparecia com 65 mil alunos, representando 7% do total de contratos.

## Falta de exigências

A falta de exigências mínimas de renda para a concessão de financiamentos também passou a ser questionada após as mudanças de 2010. Qualquer pessoa com renda familiar de até 20 salários (R\$ 15,7 mil mensais) pode financiar entre 50% e 100% do curso com o Fies. Ainda assim, a renda declarada não é checada pelo Ministério da Educação – apenas por uma comissão feita em cada universidade, que normalmente tem interesse de que a adesão do Fies seja a mais alta possível para securitizar o pagamento das mensalidades. A falta de um critério de renda para a seleção dos alunos para receber o financiamento fica mais problemática quando se leva em conta que o Fies é em parte um subsídio, justamente devido aos baixos juros cobrados pelo governo federal.

Dessa maneira, as regras do Fies incentivam, em tese, mesmo quem tem dinheiro para pagar a própria mensalidade em uma universidade particular a pegar o financiamento federal e aplicar o valor que seria gasto mensalmente em um investimento mesmo que conservador. Se isso fosse feito para um curso de quatro anos, por exemplo, cuja mensalidade média de R\$ 645 fosse investida mês a mês em títulos do Tesouro com rendimento anual hipotético de 12%, o estudante poderia economizar R\$ 127 mil – já descontado todo o pagamento do financiamento ao longo dos 14 anos e seis meses até sua quitação total. Para esse aluno, o custo real do curso poderia sair pela exata metade do que foi financiado – a outra metade seria totalmente bancada pelos recursos federais, entre o subsídio dos juros e o rendimento dos títulos do Tesouro. As próprias universidades entenderam isso e passaram a usar esse argumento para incentivar a adesão ao Fies. A Anhanguera (do grupo Kroton), por exemplo, dizia em seu *site* em 2015 que “se você colocar na poupança o dinheiro que iria usar para pagar a faculdade, você acaba tendo lucro”.

Houve também um possível efeito nefasto do crescimento do número de contratos do Fies: ao mesmo tempo em que o governo bancava cada vez mais financiamentos, os valores médios das mensalidades começaram a aumentar. A partir de 2011, os preços cresceram a uma média anual de 2,9%, passando de R\$ 575 para R\$ 645. Antes desse período, a curva era de queda nos últimos dez anos. Os dados foram elaborados pela CM Consultoria com base na Análise Setorial do Ensino Superior Privado da Hoper Educação, de 2014, e estão representados no gráfico a seguir. Uma auditoria feita pela CGU no Fies sobre o exercício de 2012 já apontava o descompasso. A meta física constante no Orçamento – o número de contratos – havia sido superada em 24%, e a financeira, em 139%. Segundo o relatório, o governo alegou “reavaliação dos parâmetros de custo médio anual de curso, que, em razão de reajustes, alteram a relação despesa/estudante financiado”.



### Como refazer o Fies?

Desde a repercussão dos problemas apontados sobre o Fies, uma série de mudanças foi feita pelo governo da então presidente Dilma Rousseff para estancar a quantidade de recursos gasta com o programa. Num gesto raro, a mandatária reconheceu em março de 2015 ter errado na condução do Fies, principalmente no que diz respeito à falta de controle do governo federal sobre as matrículas dos estudantes que seriam financiados, que ficou nos anos anteriores totalmente a cabo do setor privado. “O governo cometeu um erro e passou para o setor privado o controle dos cursos (*do Fies*). Não fizemos isso com o ProUni e não fazemos isso com o Enem nem com ninguém”, declarou Dilma. “Detectamos, voltamos atrás e estamos ajustando o programa”, afirmou.<sup>8</sup>

Até Luiz Inácio Lula da Silva, padrinho político de Dilma e presidente quando as mudanças de 2010 entraram em vigor, admitiu que o programa de financiamento estudantil acabou virando um problema bem maior do que se esperava. Em conversa com um grupo de religiosos no auditório do Instituto Lula em junho de 2015, o ex-presidente listou o Fies no rol das principais más notícias que, no começo do segundo mandato de Dilma, começavam a pipocar contra a gestão da petista. Elas eram, em suas palavras:

Primeiro: inflação. Segundo: aumento da conta de água, que dobrou. Terceiro: aumento da conta de luz, que para algumas pessoas triplicou. Quarto: aumento da gasolina, do diesel, aumento do

8 O Estado de S. Paulo. “Dilma admite que governo federal cometeu erros no Fies”, 16 de março de 2015. Disponível em: <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,dilma-admite-que-governo-federal-cometeu-erros-no-fies,1652012>. Acesso em: setembro de 2016.

dólar, aumento das denúncias de corrupção da Lava-Jato, aquela confusão desgraçada que nós fizemos com o Fies (Financiamento Estudantil), que era uma coisa tranquila e que foram mexer e virou uma desgraça que não tem precedente.<sup>9</sup>

Ainda na gestão de Dilma, o Fies passou por uma série de reformulações, em uma tentativa de estancar o crescimento astronômico dos gastos públicos. A primeira grande mudança aconteceu em 2014, após sua reeleição, já com o Ministério da Fazenda prometido a Joaquim Levy, sob a justificativa de se realizar um grande ajuste nas contas federais. Nessa época, criou-se uma nota mínima exigida para quem quisesse entrar no programa: os alunos passaram a ter de obter ao menos 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e não podiam zerar a nota de redação – antes, bastava ter participado. “Não podemos aceitar que uma pessoa que tirar zero em português tenha direito a bolsa. Quem tem zero em português compromete o Brasil”, afirmou a então presidente em maio de 2015, ao comentar a restrição.

A leva de modificações no programa se aprofundou ao longo de 2015. Os juros anuais aumentaram, passando de 3,4% para 6,5%. Novos financiamentos só podem agora ser contratados por estudantes cuja família tenha renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos. O MEC passou a reservar mais da metade das novas vagas no Fies para cursos considerados prioritários, como os da área da saúde, de engenharia e de formação de professores. Houve restrições em relação à qualidade do ensino: no caso de limitação de vagas, os cursos com notas 4 e 5 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) – as duas maiores – começaram a ter prioridade para a obtenção de novos financiamentos, assim como os no Norte, Nordeste e Centro-Oeste do País. O governo negociou ainda junto às faculdades particulares um desconto de 5% no valor das mensalidades pagas pelos alunos do Fies, sob a justificativa de que era um grande comprador de vagas dessas instituições.

Essas mudanças, aliadas ao contingenciamento orçamentário causado pela crise de arrecadação do governo federal, tiveram um impacto quase instantâneo no crescimento do número de novos contratos.

Em 2013, segundo o MEC, 559 mil novas vagas foram abertas. Em 2014, no auge do programa, esse número subiu para 732 mil. Mas em 2015, após a entrada em vigor das novas regras, o total de novos contratos assinados foi de apenas 278 mil. Como a oferta foi menor, o governo teve de criar pela primeira vez critérios de desempate para selecionar os estudantes que receberiam o financiamento usando como base as notas do Enem. Até 2014, o empréstimo foi concedido para todos os estudantes que se encaixavam nas regras, já que não havia limitação no número de vagas.

9 O Globo. “Em encontro com religiosos, Lula faz duras críticas a Dilma e à sua gestão”, 20 de junho de 2015. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/em-encontro-com-religiosos-lula-faz-duras-criticas-dilma-a-sua-gestao-ela-esta-no-volume-morto-16505697#ixzz4LcPEwNYS>. Acesso em: setembro de 2016.

## Mais mudanças

Em 2016, já na gestão do presidente Michel Temer (PMDB), ainda mais mudanças foram anunciadas para o programa federal. A principal delas foi que a remuneração administrativa paga aos bancos na concessão do Fies passou a ser de responsabilidade das instituições privadas de ensino. Antes, o MEC bancava esse custo, que é de cerca de 2% sobre o valor liberado pelo governo federal. Além disso, o limite de renda familiar aumentou para três salários *per capita*, sob a justificativa de aumentar a concorrência. Nesse ano, 222 mil novas vagas foram abertas para o programa – o menor número desde 2011.

No longo prazo, qual será o efeito dessas medidas? É difícil saber. Como os primeiros financiamentos assinados logo após as mudanças de 2010 só devem entrar na fase de pagamentos neste início de 2017, ainda é impossível sequer medir com exatidão qual foi o impacto real do relaxamento das regras de adesão na taxa de inadimplência do programa – ou mesmo se houve mudanças no perfil do mercado de trabalho de graduados após o ingresso dessa leva de novos formados via Fies. De maneira similar, também é cedo para analisar se as mudanças feitas nas regras do financiamento a partir de 2014 serviram para aumentar a qualidade dos cursos, ampliar a oferta de graduações em áreas e campos estratégicos para o País ou frear o crescimento no valor médio das mensalidades no ensino superior privado.

Fica claro, porém, que a análise do gasto federal com o Fies é um importante exercício para se medir o cuidado que a administração pública brasileira dispensa à qualidade das suas políticas públicas. É evidente que um programa de financiamento estudantil é passo necessário para ampliar o acesso ao ensino superior. O próprio Fies, apesar dos seus problemas, provavelmente serviu para democratizar o perfil do aluno universitário – segundo estudo feito pelo Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior, que representa as faculdades particulares, 78% dos participantes do programa tinha em 2013 renda *per capita* familiar de até 1,5 salário mínimo e 75% vinham de escola pública.<sup>10</sup> No entanto, como apontado pela CGU, o governo federal passou a se comprometer com gastos bilionários, cada vez maiores ano a ano, sem sequer realizar uma medição do perfil do aluno que passou a frequentar as universidades particulares.

## Destino do gasto

Cada real gasto em uma rubrica do orçamento poderia ter sido usado em outro. A tabela a seguir, retirada da já citada publicação do Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado Federal, mostra como o governo passou a gastar mais com

10 Disponível em: <http://www.semesp.org.br/site/contratos-com-o-fies-crescem-630-de-2010-a-2013/>. Acesso em: setembro de 2016.

o pagamento de mensalidades em faculdades privadas do que em repasses para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que é a principal contribuição da União para melhorar a educação básica no Brasil. Em 2010, antes das mudanças feitas no Fies, gastavam-se quase seis vezes mais com o Fundeb do que com o financiamento estudantil no ensino superior. Em 2014, porém, o custo do Fies para o governo federal passou a ser quase 13% maior do que o da educação básica.

#### Despesa do governo federal em educação com Fies e Fundeb/Fundef: 2004 a 2014

|      | Fies                |          |                   | Fundeb/Fundef       |          |                   |
|------|---------------------|----------|-------------------|---------------------|----------|-------------------|
|      | R\$ milhões de 2014 | % do PIB | % receita líquida | R\$ milhões de 2014 | % do PIB | % receita líquida |
| 2004 | 1.138               | 0,03     | 0,19              | 832                 | 0,02     | 0,14              |
| 2005 | 1.050               | 0,03     | 0,16              | 692                 | 0,02     | 0,11              |
| 2006 | 1.224               | 0,03     | 0,18              | 492                 | 0,01     | 0,07              |
| 2007 | 1.149               | 0,03     | 0,15              | 2.984               | 0,07     | 0,39              |
| 2008 | 1.241               | 0,03     | 0,15              | 4.438               | 0,10     | 0,54              |
| 2009 | 1.302               | 0,03     | 0,16              | 6.764               | 0,15     | 0,83              |
| 2010 | 1.211               | 0,02     | 0,12              | 7.421               | 0,15     | 0,75              |
| 2011 | 2.247               | 0,04     | 0,23              | 10.553              | 0,20     | 1,08              |
| 2012 | 5.342               | 0,10     | 0,53              | 11.789              | 0,22     | 1,18              |
| 2013 | 8.189               | 0,15     | 0,78              | 10.604              | 0,19     | 1,00              |
| 2014 | 13.769              | 0,25     | 1,36              | 10.862              | 0,20     | 1,07              |

Fonte: Sistema Siga Brasil e IBGE. Notas: (1) Deflator Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) junho a junho

Segundo o relatório do Senado, apenas as mudanças anunciadas até agora para os novos contratos do Fies não resolvem o problema básico da falta de indicadores para medir a qualidade da política pública em si. “É preciso que se avalie com muito mais rigor os potenciais ganhos e custos de um programa antes de multiplicar seus gastos”, diz o documento.

Essa questão não é exclusividade do Fies – de acordo com o relatório, “são muito escassos no País os estudos de avaliação de programas públicos, tanto *ex-ante*, para definir a necessidade de criação de uma nova política, quanto *ex-post*, para checar se tal política está gerando os resultados desejados e para comparar seus custos a seus benefícios. As ações parecem decorrer de pressões políticas e impressões superficiais acerca da importância desse ou daquele tipo de programa”. O documento conclui que o que temos, em suma, é uma aposta. “Escolheram-se alguns programas para serem turbinados. Despejou-se soma considerável de recursos em cada um deles, sem uma adequada hierarquização de prioridades ou avaliação do impacto de cada um deles. Espera-se que, com sorte, eles tragam resultados no futuro.”

# Crescimento dos grupos educacionais de capital aberto (2010-2014)

4

## Oportunidades e desafios para o ensino superior

José Garcez Ghirardi

Guilherme Forma Klafke<sup>1</sup>

Os conglomerados de capital aberto estão em processo de expansão. Essa dinâmica se dá não apenas pelo aumento do número de cursos, mas também pela incorporação de outras empresas de menor porte. Esse movimento não é acompanhado por um crescimento de mesma intensidade na rede pública ou nas instituições privadas isoladas

### Introdução<sup>2</sup>

A discussão a respeito do avanço do setor privado na educação superior brasileira ganhou novos contornos nos últimos anos com o surgimento de grandes grupos educacionais. Operações de fusão e aquisição, abertura de capital e associação a parceiros internacionais movimentaram bilhões de reais na última década e deram origem a conglomerados responsáveis por centenas de milhares de alunos (SAMPAIO, 2011). Empresas e fundos de investimentos estrangeiros também ingressaram no segmento, como ocorreu quando da aquisição da Universidade Anhembimorumbi pela rede Laureate International Universities (SGUISSARDI, 2008, pp. 1004-1005).

Esses novos conglomerados se somam a outros conjuntos de instituições sob controle comum, como é o caso do grupo do qual faz parte a Universidade Paulista (Unip) ou mesmo as Pontifícias Universidades Católicas (PUCs), vinculadas dire-

1 Professores da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

2 Este artigo é fruto das pesquisas no âmbito do Observatório do Ensino de Pesquisa, projeto de pesquisa permanente no âmbito do Núcleo de Metodologia de Ensino da FGV Direito SP, que trabalha fundamentalmente com os dados do Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Agradecemos a Maurício Chavenco pelas primeiras ideias e pelos trabalhos posteriores com grupos educacionais, a Natalia Pires e a Rodrigo Martins pela manipulação dos dados, bem como a Adriana Ancona, Bruna Pretzel, Luiza Corrêa e Marina Feferbaum pelo trabalho coletivo e pelas discussões que proporcionaram as reflexões aqui apresentadas.

tamente ao Vaticano. O crescimento da participação desses grandes atores convida os interessados em educação a ampliarem suas análises para abarcar não apenas os números totais do ensino privado, mas também as potenciais implicações do novo fenômeno representado pelos grupos.

A possibilidade dessa análise mais ampla passa, em primeiro lugar, por uma conceituação mais precisa do que sejam “grupos educacionais”. O termo tem assumido diversas acepções, especialmente no discurso da mídia, que o utiliza para se referir ora a um conjunto de instituições de ensino com grande quantidade de alunos (CUNHA, 2016; LEWER; FAJARDO, 2016), ora a grupos empresariais (GUIMARÃES, 2013), ora a companhias com atuação na educação básica ou superior (BEZERRA, 2013). Consequentemente, de acordo com o conceito utilizado, os números sobre a expansão e a participação deles no ensino superior podem variar. Essa imprecisão conceitual parece estar no centro de divergências em relação à ação desses grupos e à forma como deveriam ser regulados.

Neste artigo, restringimos a análise aos grupos educacionais de capital aberto, definidos aqui como estruturas organizacionais compostas por mantenedoras que se submetem a um mesmo controlador, que se constitui sob a forma de “sociedade anônima (i.e., sociedade por ações ou companhia) emissora de valores mobiliários e, portanto, sujeita a registro na Comissão de Valores Mobiliários (CVM)” (GHIRARDI; CUNHA; FEFERBAUM, 2014, p. 40). A lista de companhias nessa situação no ensino superior foi obtida em consulta ao *site* da BM&F Bovespa, na qual as ações são negociadas. Entre 2010 e 2014, eles foram: grupos Anhanguera (Anhanguera Educacional S.A.), Estácio de Sá (Estácio Participações S.A.), Kroton (Kroton Educacional S.A.), Ser Educacional (Ser Educacional S.A.) e Anima (Gaec Educação S.A.).<sup>3</sup> A escolha desse recorte se prende a três principais fatores: a) pela maior disponibilidade de informações sobre eles, em razão dos formulários de referência da CVM; b) pela grande capacidade de capitalização no mercado que detêm; c) pelo impacto que eles têm no cenário educacional em virtude de seu porte.

Metodologicamente, combinamos, no âmbito do Observatório do Ensino do Direito da FGV Direito SP, as tabelas de alunos, instituições de ensino superior (IES) e cursos do Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014, tendo como referência o polo do curso como menor unidade.<sup>4</sup> Essas informações foram

3 Levantamento feito com base nos registros da BM&F Bovespa, disponíveis em: [http://www.bmfbovespa.com.br/pt\\_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/acoes/classificacao-setorial/](http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-variavel/acoes/classificacao-setorial/). Anhanguera Educacional, Kroton Educacional e Estácio Participações abriram capital em 2007; os grupos Anima e Ser Educacional abriram em 2013.

4 A escolha pela análise por polo do curso é importante para dar a real dimensão do ensino a distância no País. Como o Inep divulga dados de ensino a distância vinculados ao local da sede da instituição, as sinopses atribuem estudantes dessa modalidade a regiões que não são aquelas nas quais efetivamente moram, estudam e trabalham. Embora essa consolidação seja interessante para contrastar, por exemplo, onde o curso é concebido com onde é oferecido, ela contribui menos para discutir a participação dos grupos educacionais nas diversas regiões do País.

cruzadas com os formulários de referência da CVM, que mostram a situação e a estrutura das companhias de capital aberto com ações negociadas em bolsas de valores ao final do ano<sup>5</sup>. No segmento educacional, esses formulários apresentam uma lista das mantenedoras de instituições de ensino controladas pelas companhias.

O artigo se estrutura em mais duas partes, além desta introdução. A seção 2 apresenta um quadro geral dos grupos educacionais no ensino superior brasileiro. Os dados indicam que eles cresceram geograficamente, em número de alunos e em proporção de matriculados no ensino superior entre 2010 e 2014. Com base nessas informações, na seção 3 apresentamos algumas reflexões sobre desafios e oportunidades trazidos pelos grupos educacionais.

## **1. Os grupos educacionais de capital aberto no contexto atual do ensino superior**

### **1.1. Condições e fatores que levaram ao surgimento e fortalecimento desse modelo negocial**

A literatura dá conta de vários fatores que contribuíram ao surgimento e à expansão do setor privado e dos grupos educacionais, em especial os de capital aberto, no ensino superior brasileiro (SCHWARTZMAN, 2001; SCHWARTZMAN E SCHWARTZMAN, 2002; SGUISSARDI, 2014). Eles podem ser divididos em: a) fatores jurídicos; b) fatores demográficos; c) fatores socioeconômicos; d) fatores políticos; e e) fatores negociais. Combinados, criaram um ambiente propício para o crescimento de determinados atores num mercado pulverizado.

Os fatores jurídicos (a) foram decisivos para esse modelo, por abrirem um mercado antes restrito a entidades sem fins lucrativos para entidades com fins lucrativos (SAMPAIO, 2011, pp. 31-32). Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases (Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro daquele ano) permitiu a existência de instituições privadas particulares, distintas das comunitárias, confessionais e filantrópicas (art. 20, I). Além disso, não previu qualquer limitação para a participação de capitais estrangeiros no setor.

Contudo, é o art. 1º do Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, posteriormente reproduzido como art. 3º do Decreto nº 3.860, de 9 de julho de 2001, que tem sido considerado o verdadeiro divisor de águas nesse campo, uma vez que possibilitou a entrada de sociedades empresariais no setor educacional, inclusive sociedades anônimas com ações negociadas em bolsa de valores (SGUISSARDI,

5 Os formulários de referência dos grupos de capital aberto podem ser encontrados no site da CVM. Disponível em: <http://sistemas.cvm.gov.br/?CiaDoc> ou nos sites de Relações com Investidores de cada um dos grupos educacionais.

2008, pp. 1000-1001; SAMPAIO, 2014, p. 6).<sup>6</sup> Rapidamente, investidores se interessaram por esse segmento, e mantenedoras com fins lucrativos puderam aproveitar o aporte de recursos (nacionais e estrangeiros) para se capitalizarem e adquirirem outras instituições menores.

Esse movimento de abertura do setor para o capital privado foi acompanhado de uma tentativa de aumentar o rigor na avaliação por meio de mecanismos de credenciamento, recredenciamento e acompanhamento dos cursos (SCHWARTZMAN e SCHWARTZMAN, 2002, p. 417). As transferências de cursos e IES entre mantenedoras também foram submetidas à aprovação prévia do Ministério da Educação (art. 4º do Decreto nº 3.860/01).

Mesmo com tentativas de otimizar o tempo da avaliação, esses processos ficaram marcados pela demora, de tal sorte que investidores passaram a enxergar na aquisição de mantenedoras – e, conseqüentemente, de todos os seus cursos de uma só vez – uma forma de contornar esses obstáculos à expansão. Nesse contexto, surgiu a percepção de que esses cursos poderiam ter seus preços aferidos pela quantidade de alunos, pelo potencial de expansão, pela marca, dentre outros aspectos. Nas palavras de Sampaio (2014, p. 11), isso marcaria a “mercantilização do ensino superior”:

Ao assumirem a forma legal “com finalidade lucrativa”, as entidades mantenedoras adquirem o direito de transformar as instituições de ensino superior (as mantidas) em mercadorias, tornando-as passíveis de serem vendidas e compradas no mercado.

Comentando o impacto do Decreto 2.306, de 1997, um mantenedor de instituição de ensino superior comenta: “(...) mas aí descobriram uma coisa: se a gente pode fazer isso [tornar-se instituição com finalidade lucrativa], a gente pode ser vendido! Tinha gente ‘eu quero dinheiro na minha mão.’”

Os fatores jurídicos sozinhos, porém, teriam pouca força para estimular os investimentos se não fossem acompanhados de fatores demográficos (b), socioeconômicos (c) e políticos (d). Em relação aos fatores demográficos, a composição etária da população brasileira, aliada a uma taxa de matriculados no ensino superior incompatível com o nível de desenvolvimento do País, forneceu um grande potencial de demanda. Fatores socioeconômicos, como a ascensão social de famílias mais pobres, a maior quantidade de concluintes do ensino médio, a abertura e a dinamização da economia, o crescimento econômico das regiões Norte e Nordeste e o incremento de renda proporcionado por um diploma de nível superior no Brasil, transformaram essa demanda potencial em demanda efetiva por vagas no ensino superior.

6 Art. 1º do Decreto: “As pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial, e, quando constituídas como fundação, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro.”

Finalmente, o próprio governo contribuiu para a criação desse ambiente, ao fixar metas ambiciosas de democratização e acesso ao ensino superior, estimulando novas matrículas no setor privado por meio de programas de financiamento estudantil, como o Universidade para Todos (ProUni) e o Financiamento Estudantil (Fies).

Por fim, fatores relacionados ao próprio modelo de negócio dos grupos educacionais (e) estimularam operações de fusão e aquisição no ensino superior. Dentre eles, os principais dizem respeito às várias sinergias econômicas que essas operações proporcionam, como redução de custos com administração, com elaboração e distribuição de materiais didáticos e com publicidade, além dos ganhos operacionais e de visibilidade que eles obtêm, por exemplo, ao manter processos únicos de inscrição nos programas governamentais (SAREFATI; SHWARTZBAUM, 2013, pp. 9-12; *Grupos educacionais no ensino do Direito*, 2016). Após uma crise que ameaçou várias instituições no final da década de 1990 e início da década de 2000, combinada com os demais fatores, essas vantagens criaram um ambiente propício para a emergência de grandes grupos educacionais.

## 1.2. O crescimento dos grupos educacionais de capital aberto entre 2010 e 2014

O cenário do ensino superior brasileiro no período estudado (2010-2014) foi de expansão na quantidade de matriculados, crescimento constante de cursos e oscilação na quantidade de instituições de ensino e mantenedoras. A Tabela 1 indica um cenário de consolidação a partir de 2012, com redução no número de IES e de mantenedoras, acompanhado do aumento de matriculados e de cursos.

Em outras palavras, instituições de ensino e mantenedoras deixaram de existir sem que isso se traduzisse numa diminuição na quantidade global de alunos. Em consequência, a proporção de matrículas e cursos por IES e mantenedora vem aumentando desde 2010 – de 2.684 alunos por IES em 2010 para 3.307 em 2014.

O detalhamento dessa expansão por rede de ensino indica que as redes pública e privada apresentaram comportamentos diversos entre si.

A Tabela 2 mostra que enquanto na rede pública houve uma expansão na quantidade de matrículas acompanhada de um aumento de cursos, instituições e mantenedoras, na rede privada essa expansão foi acompanhada por um aumento bem menor no número de cursos e por uma redução na quantidade de IES e mantenedoras.

Chama a atenção, ainda, que essa redução tenha sido aproximadamente a mesma em ambos os casos. Numa análise mais detida desse movimento, porém, não foi possível corroborar a ideia de que o setor esteja se consolidando por meio da saída dos atores menores, visto que eles foram substituídos, em sua maioria, por outros de porte semelhante. Noventa e três das 107 mantenedoras que deixaram

de existir em 2013 ou 2014 (86,9%) suportavam apenas uma instituição de ensino. Apenas 14 tinham mais do que 3 mil alunos.<sup>7</sup>

**Tabela 1 - Quantidade de matrículas, cursos, instituições de ensino e mantenedoras entre 2010 e 2014 (graduação presencial e a distância)**

| Ano                    | Matrículas | Cursos               | IES <sup>I</sup> | Mantenedoras |
|------------------------|------------|----------------------|------------------|--------------|
| 2010                   | 6.379.299  | 29.507               | 2.377            | 1.689        |
| 2011                   | 6.739.689  | 30.420               | 2.365            | 1.692        |
| 2012                   | 7.037.688  | 31.866               | 2.416            | 1.723        |
| 2013                   | 7.305.977  | 32.049               | 2.390            | 1.708        |
| 2014                   | 7.828.013  | 32.877 <sup>II</sup> | 2.367            | 1.709        |
| Crescimento no período | 22,7%      | 11,4%                | -0,4%            | 1,2%         |

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014).

I É necessário um esclarecimento, em razão de discrepâncias encontradas com as sinopses apresentadas pelo Inep. Em 2010, 2013 e 2014, nossa tabela contém um registro a menos de IES, em comparação com a tabela 1.1 (Número de instituições de educação superior, por organização acadêmica e localização (capital e interior), segundo a unidade da Federação e a categoria administrativa das IES). Nos mesmos anos, porém, nossos números correspondem aos apresentados na tabela 1.12 (Dados gerais dos cursos de graduação presenciais e a distância, por categoria administrativa das IES, segundo as áreas gerais, áreas detalhadas e programas e/ou cursos - Brasil), ou seja, há uma divergência na própria sinopse. Isso ocorre por conta da existência de uma instituição de ensino que não oferece curso nos mencionados anos. Dependendo do arquivo de microdados utilizado para consolidação, o resultado será um ou outro. Em nosso caso, optamos por manter os resultados do arquivo DM\_CURSO, que corresponde aos dados da tabela 1.12 das sinopses.

II Na sinopse de 2014, a tabela 1.12 apresenta a existência de 32.878 cursos. Contudo, a consolidação do arquivo de microdados DM\_CURSO, segundo as instruções do próprio Inep, resulta em 32.877 cursos, com um registro de curso de EaD a menos. Não foi possível identificar a origem da discrepância, que, no entanto, não teve repercussão no número de matriculados, correspondente ao do documento.

Por outro lado, 84 das 87 que surgiram no mesmo período (96,6%) mantinham uma única instituição e apenas 13 apresentavam mais de 3 mil alunos em 2014.

**Tabela 2 - Quantidade de matrículas, cursos, instituições de ensino e mantenedoras, na graduação, entre 2010 a 2014, por rede de ensino (pública ou privada)**

| Ano                    | Matrículas |           | Cursos  |         | IES     |         | IES     |         |
|------------------------|------------|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                        | Pública    | Privada   | Pública | Privada | Pública | Privada | Pública | Privada |
| 2010                   | 1.643.298  | 4.736.001 | 9.245   | 20.262  | 278     | 2.099   | 161     | 1.528   |
| 2011                   | 1.773.315  | 4.966.374 | 9.833   | 20.587  | 284     | 2.081   | 189     | 1.503   |
| 2012                   | 1.897.376  | 5.140.312 | 10.905  | 20.961  | 304     | 2.112   | 202     | 1.521   |
| 2013                   | 1.932.527  | 5.373.450 | 10.850  | 21.199  | 301     | 2.089   | 200     | 1.508   |
| 2014                   | 1.961.002  | 5.867.011 | 11.036  | 21.841  | 298     | 2.069   | 203     | 1.506   |
| Crescimento no período | 19,3%      | 23,9%     | 19,4%   | 7,8%    | 7,2%    | -1,4%   | 26,1%   | -1,4%   |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

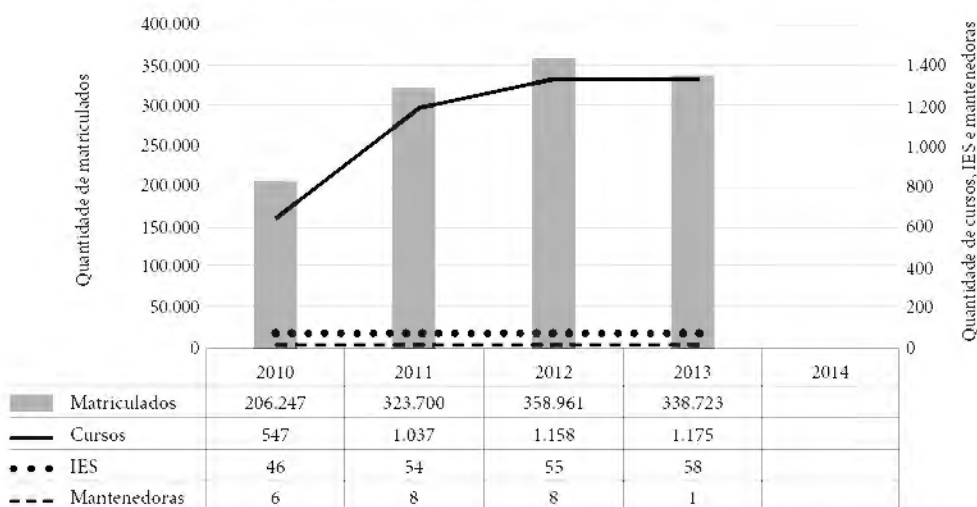
Especificamente no tocante aos grupos educacionais de capital aberto, observa-se um cenário de forte expansão de matriculados, cursos e instituições. De 2010 a 2014, os cinco grupos examinados saltaram de 521.767 para 1.584.384 alunos (crescimento de 203,7%); de 1.832 para 3.184 cursos (91,8%); de 124 para 178 IES

<sup>7</sup> Seis mantenedoras que não foram registradas no Censo da Educação de 2013 reapareceram no Censo da Educação em 2014 (códigos 1.230, 2.245, 3.125, 3.610, 3.673 e 10.000).

(43,6%); e de 47 para 55 mantenedoras (17,0%). Esses dados contrastam significativamente com a realidade do ensino privado apresentada anteriormente – o crescimento de matrículas, por exemplo, foi quase nove vezes maior –, variando de acordo com o grupo, conforme expõem os gráficos 1 a 5.

Parte da diminuição na quantidade de IES e mantenedoras ocorre porque atores de grande e médio portes, especialmente grupos de capital aberto e grupos controlados por companhias estrangeiras, adquirem mantenedoras menores e depois as incorporam à sua estrutura. Nessa linha, Gorgulho (2009 *apud* SANTOS, 2010, pp. 28-29) indica que, entre 2005 e 2009, foram realizadas 78 fusões e aquisições de instituições privadas, operações que movimentaram cerca de R\$ 2 bilhões. Esses dados podem ser corroborados pelo levantamento de Garcia (2014, p. 11), que apontou, com base em registros do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), a realização de 120 aquisições de IES entre 2007 e 2012 pelos grupos Anhanguera, Kroton, Estácio, Laureate, Ser Educacional, Anima e DeVry, em operações que envolveram mais de um milhão de alunos.

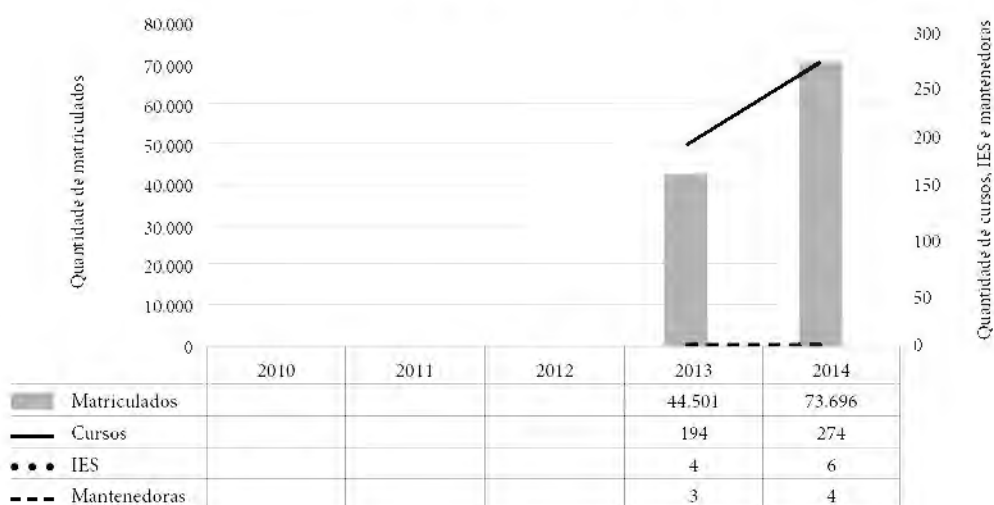
Gráfico 1 – Quantidade de matriculados, cursos, instituições de ensino e mantenedoras – grupo Anhanguera (2010-2013)



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

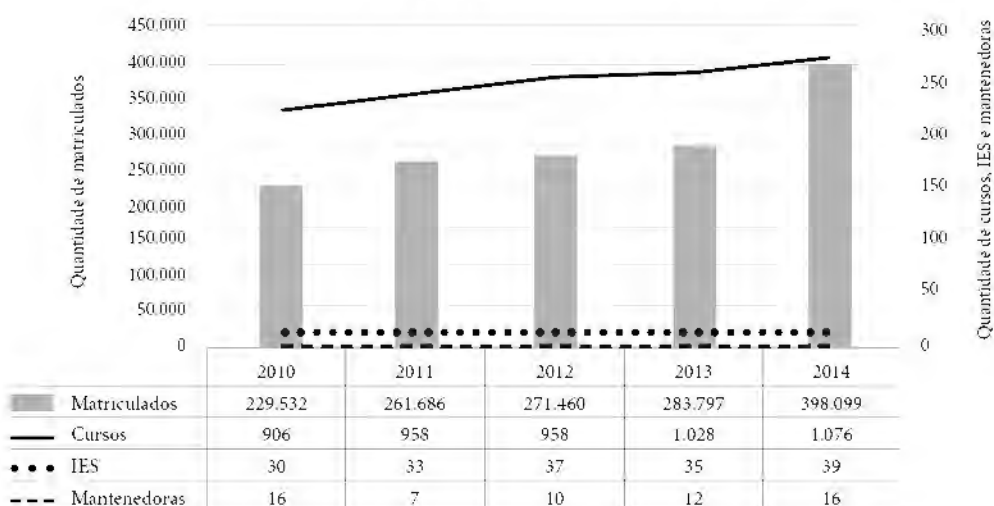
A partir da lista de mantenedoras pertencentes a essas companhias, obtida por meio dos formulários de referência da CVM e dos códigos delas no Censo da Educação Superior, foi possível levantar, ano a ano, a estrutura dos grupos. Esse exame revelou seu dinamismo interno. Mantenedoras pertencentes aos grupos registradas no censo de um ano deixaram de existir no ano seguinte, enquanto outras que não pertenciam aos grupos foram incluídas após ser adquiridas.

Gráfico 2 – Quantidade de matriculados, cursos, instituições de ensino e mantenedoras – grupo Anima (2013-2014)



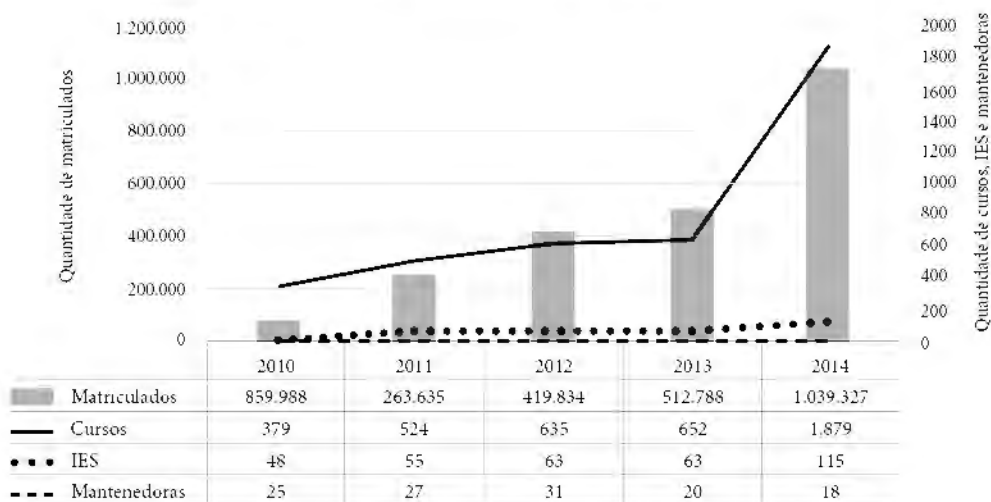
Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

Gráfico 3 – Quantidade de matriculados, cursos, instituições de ensino e mantenedoras – grupo Estácio de Sá (2010-2014)



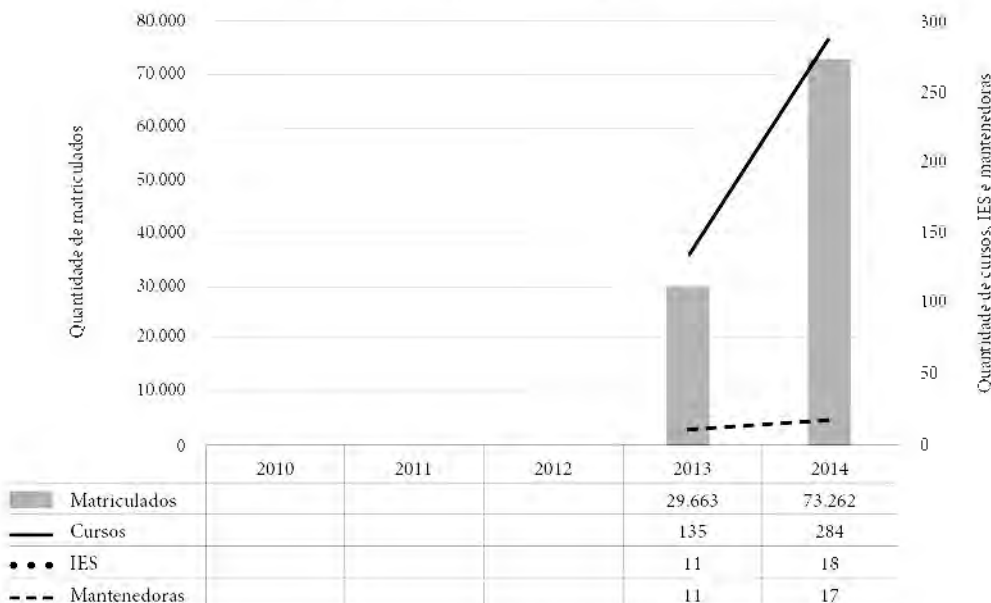
Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

Gráfico 4 – Quantidade de matriculados, cursos, instituições de ensino e mantenedoras – grupo Kroton (2010-2014)



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

Gráfico 5 – Quantidade de matriculados, cursos, instituições de ensino e mantenedoras – grupo Ser Educacional (2013-2014)



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

Nessa linha, das 38 mantenedoras incluídas nos grupos em razão da listagem nos formulários de referência, 36 já estavam registradas nos censos anteriores – indicativo de que foram adquiridas. Em relação às mantenedoras que constavam como “incorporadas” ou “alienadas”, foi possível observar por meio do acompanhamento do registro delas no censo que, com exceção de três vendidas pela Kroton em 2014, 40 mantenedoras deixaram de ser registradas nos censos posteriores – indicativo de sua extinção em razão de reestruturação interna.<sup>8</sup> A Tabela 3 apresenta a quantidade de mantenedoras que, entre 2011 e 2014, passaram a fazer parte dos grupos educacionais de capital aberto ou os deixaram.

Esse cenário conduz a uma relativização importante, que foi muito oportunamente apontada pelos debatedores durante o evento “Grupos educacionais no ensino do Direito”, organizado pelo Observatório do Ensino do Direito da FGV Direito SP.<sup>9</sup> Embora a quantidade de alunos dos grupos de capital aberto tenha crescido mais de um milhão entre 2010 e 2014, parte desse agigantamento se deu em razão das operações de fusão e aquisição, às custas, portanto, do crescimento de outras instituições de ensino.

Tabela 3 – Quantidade de mantenedoras incluídas e excluídas dos grupos de capital aberto (2010-2014)

| Ano          | Anhanguera   |               | Anima        |           | Estácio de Sá  |               | Kroton         |               | Ser Educacional |           |
|--------------|--------------|---------------|--------------|-----------|----------------|---------------|----------------|---------------|-----------------|-----------|
|              | Incluídas    | Excluídas     | Incluídas    | Excluídas | Incluídas      | Excluídas     | Incluídas      | Excluídas     | Incluídas       | Excluídas |
| 2011         | 7 (7)        | 5 (0)         | -            | -         | 4 (4)          | 13 (0)        | 4 (4)          | 2 (0)         | -               | -         |
| 2012         | 0            | 0             | -            | -         | 4 (4)          | 1 (0)         | 5 (5)          | 1 (0)         | -               | -         |
| 2013         | 0            | 7 (0)         | -            | -         | 1 (1)          | 0             | 1 (0)          | 12 (0)        | -               | -         |
| 2014         | -            | -             | 1 (1)        | 0         | 4 (4)          | 0             | 1 (1)          | 3 (3)         | 6 (5)           | 0         |
| <b>Total</b> | <b>7 (7)</b> | <b>12 (0)</b> | <b>1 (1)</b> | <b>0</b>  | <b>13 (13)</b> | <b>13 (0)</b> | <b>11 (10)</b> | <b>18 (3)</b> | <b>6 (5)</b>    | <b>0</b>  |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014).

Observação: Na coluna “Incluídas”, os números entre parênteses correspondem à quantidade de mantenedoras que estavam registradas no Censo da Educação no ano anterior à inclusão. A existência de mantenedoras que não existiam antes pode significar que essas ou foram criadas e adquiridas no mesmo ano, ou o que é mais provável, foram criadas pela própria controladora por ocasião de alguma operação interna de expansão. Na coluna “Excluídas”, os números entre parênteses correspondem à quantidade de mantenedoras que continuavam registradas no Censo da Educação no ano posterior à exclusão. Nessa hipótese, o grupo alienou-as a terceiros.

8 A incorporação do grupo Anhanguera pela Kroton Educacional foi submetida ao Cade, para análise da concentração, em processo que durou até final de 2013. O órgão de defesa da concorrência identificou riscos de concentração e impôs restrições por meio da assinatura de um Acordo em Controle de Concentração. Dentre as restrições, foi estabelecida a exigência de que a Kroton vendesse três instituições: o Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniassevi) e mais duas instituições em Cuiabá e Rondonópolis (MT). Observamos, no entanto, que no formulário de 2014 essas instituições ainda figuravam na estrutura da Kroton, razão pela qual as vendas não dizem respeito às consequências desse acordo.

9 Gravação do evento, dividida em sete vídeos, está disponível no canal Youtube da FGV Direito SP em <https://www.youtube.com/watch?v=JLG-O-RA0vQ> e nos demais links relacionados.

De acordo com os dados do Censo da Educação Superior, o acréscimo bruto<sup>10</sup> de estudantes a esses grupos foi de 1.699.722, dos quais 859.939 (50,6%) estavam matriculados em uma das 36 mantenedoras adquiridas nesse período. A Tabela 4 discrimina os dados por grupo, mostrando que os perfis foram variados – alguns com crescimento orgânico, outros por aquisição.<sup>11</sup>

**Tabela 4 – Quantidade de alunos acrescidos aos grupos em razão de aquisições ou crescimento orgânico, por grupo de capital aberto (2011-2014)**

| Ano          | Anhanguera    |                | Anima         |              | Estácio de Sá |                | Kroton         |                | Ser Educacional |               |
|--------------|---------------|----------------|---------------|--------------|---------------|----------------|----------------|----------------|-----------------|---------------|
|              | Aquisição     | Orgânico       | Aquisição     | Orgânico     | Aquisição     | Orgânico       | Aquisição      | Orgânico       | Aquisição       | Orgânico      |
| 2011         | 57.527        | 76.038         | -             | -            | 14.151        | 70.422         | 166.841        | 14.296         | -               | -             |
| 2012         | 0             | 40.935         | -             | -            | 6.035         | 6.623          | 87.533         | 70.917         | -               | -             |
| 2013         | 0             | 31.615         | -             | -            | 4.713         | 8.063          | 0              | 323.989        | -               | -             |
| 2014         | -             | -              | 22.617        | 7.028        | 58.354        | 57.304         | 427.873        | 103.249        | 14.295          | 29.304        |
| <b>Total</b> | <b>57.527</b> | <b>148.588</b> | <b>22.617</b> | <b>7.028</b> | <b>83.253</b> | <b>142.412</b> | <b>682.247</b> | <b>512.451</b> | <b>14.295</b>   | <b>29.304</b> |
| %            | 27,9%         | 82,1%          | 76,3%         | 23,7%        | 36,9%         | 63,1%          | 57,1%          | 42,9%          | 32,8%           | 67,2%         |

*Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014).*

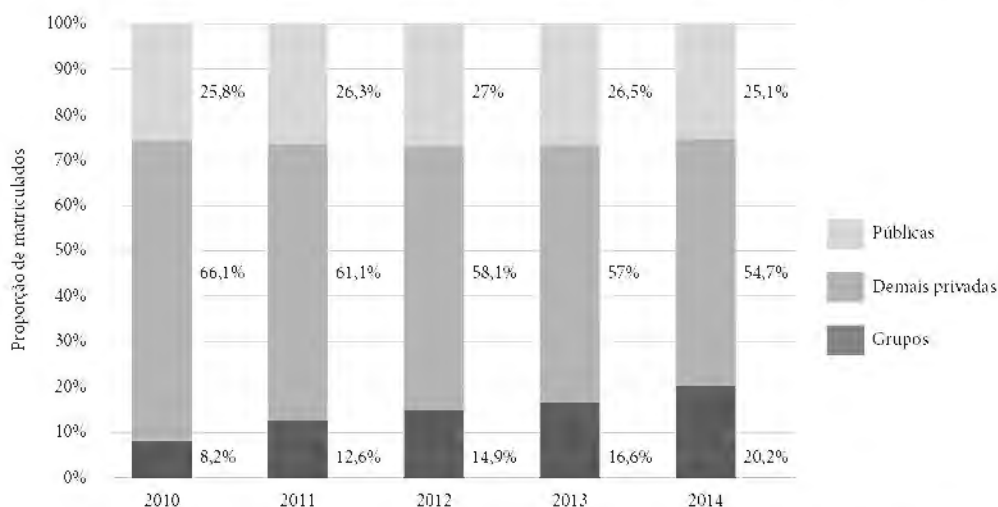
A rápida expansão orgânica, combinada com a debilitação e a aquisição das instituições privadas isoladas, levou a um significativo aumento da participação desses grupos na proporção de alunos matriculados no ensino superior. As entidades examinadas neste artigo saltaram de 8,2% para 20,2% dos estudantes em apenas cinco anos (Gráfico 6), um crescimento de 147,5%. Em contraposição, a participação da rede pública caiu 2,8% no mesmo período, de 25,8% para 25,1%.

A participação dos grupos de capital aberto varia de acordo com as áreas. Nossos dados corroboram a percepção de Schwartzman e Schwartzman (2002, pp. 422-423) de que o setor privado se concentra nas “profissões sociais”, na educação e nas profissões associadas à saúde. Se tomarmos como exemplo as áreas com maior quantidade de alunos ou algumas das profissões mais tradicionais, temos um quadro composto, em 2014, por 219.921 alunos de Administração (27,4%),

10 Por acréscimo bruto, entendemos a quantidade de alunos somada ao grupo em razão do aumento de matriculados em cursos já pertencentes a eles ou da aquisição de mantenedoras. O acréscimo líquido, aferido pela simples subtração dos dados de 2014 pelos de 2010, considera também a diminuição de matriculados em cursos já pertencentes aos grupos e a extinção ou alienação de mantenedoras.

11 Por “crescimento orgânico” entende-se o acréscimo de matriculados de um ano para outro em mantenedoras que já faziam parte da estrutura dos grupos educacionais. Como esse crescimento decorre do aumento do número de cursos, vagas e unidades integrantes a eles, tem-se um movimento interno de expansão, ao contrário do crescimento decorrente da aquisição de outras mantenedoras. O termo é empregado na relação dos grupos educacionais de capital aberto com seus investidores, como explicitado na apresentação do perfil corporativo da Ser Educacional. Disponível em: [http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/mobile/conteudo\\_mobile.asp?idioma=0&conta=28&tipo=48637](http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/mobile/conteudo_mobile.asp?idioma=0&conta=28&tipo=48637). Último acesso em: 26 de setembro de 2016.

Gráfico 6 – Participação de grupos de capital aberto e das redes de ensino na proporção de alunos matriculados em cursos de graduação (2010-2014)



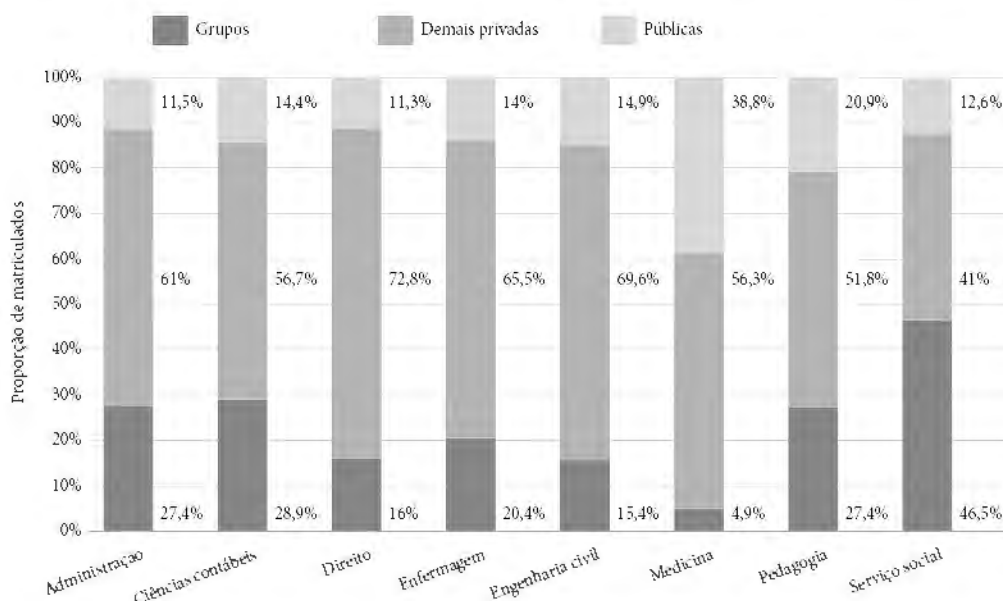
Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

102.155 de Ciências Contábeis (28,9%), 129.796 de Direito (16,0%), 51.009 de Enfermagem (20,4%), 48.971 de Engenharia Civil (15,4%), 5.772 de Medicina (4,9%), 178.672 de Pedagogia (27,4%) e 83.811 de Serviço Social (46,5%).<sup>12</sup> O Gráfico 7 explicita a diversidade de situações, mostrando que em algumas áreas, como Serviço Social, os grupos de capital aberto desempenham um papel de maior proeminência, enquanto em outras, como Direito, Engenharia Civil e principalmente Medicina, eles têm participação abaixo da média nacional (20,2%).

Essa participação também varia de acordo com as unidades da Federação analisadas. Em 13 dos 27 estados e Distrito Federal os grupos apresentaram uma proporção de alunos maior do que a nacional (mais de 20,2%). Em Mato Grosso e em Mato Grosso do Sul, por exemplo, essa participação está acima de 40%. No Amazonas, ao contrário, eles ainda apresentam uma participação modesta (8,4%). Além disso, em 23 unidades federativas a quantidade de matriculados mais do que

12 Os dados foram obtidos por meio da variável CO\_OCDE do Censo da Educação Superior, que leva em consideração a classificação internacional de áreas do conhecimento utilizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Seguem as áreas, seus códigos e os números absolutos: Administração (345A01) – 219.921 (grupos), 92.573 (pública), 489.442 (demais privadas); Ciências contábeis (344C02) – 102.155 (grupos), 51.028 (pública), 200.414 (demais privadas); Direito (380D01) – 129.796 (grupos), 91.793 (pública), 591.865 (demais privadas); Enfermagem (723E01) – 51.009 (grupos), 35.011 (pública), 163.507 (demais privadas); Engenharia civil (582E03) – 48.971 (grupos), 47.374 (pública), 220.808 (demais privadas); Medicina (721M01) – 5.772 (grupos), 45.976 (pública), 66.762 (demais privadas); Pedagogia (142P01) – 178.672 (grupos), 136.253 (pública), 337.837 (demais privadas); Serviço social (762S01) – 83.811 (grupos), 22.641 (pública), 73.927 (demais privadas).

Gráfico 7 – Participação dos grupos de capital aberto nas matrículas, segundo área do conhecimento (código da OCDE) em 2014



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

dobrou, ou seja, o aumento foi superior a 100%. Na Paraíba, esse crescimento foi de 9.518,6%, enquanto em Rondônia foi de 526.866,7%. A Tabela 5 apresenta os resultados por estado.

Um fator decisivo para a expansão dos grupos, tanto em quantidade quanto em abrangência territorial, é a adoção do ensino a distância. A quantidade de alunos matriculados nessa modalidade nos grupos de capital aberto saltou de 87.915 em 2010 para 666.146 em 2014, um crescimento de 657,7%. Em comparação, no ensino superior como um todo, o número passou de 930.179 para 1.341.842, um incremento de 44,3%. Como resultado, a participação desses grupos na quantidade de matriculados no ensino a distância passou de 9,5% em 2010 para 49,6% em 2014, conforme mostra o Gráfico 8.

Tal estratégia foi adotada por Anhanguera (de 62.775 para 107.912 alunos), Estácio (de 25.061 para 112.176) e, principalmente, Kroton (de 79 para 553.970), mas deixada de lado, pelo menos no período estudado, por Anima e Ser Educacional (nenhum aluno). Os três primeiros grupos aproveitaram para aumentar a participação do ensino a distância em sua estrutura. A Tabela 6 mostra a progressão de matriculados em cursos a distância nesses grupos. A Tabela 7, por sua vez, aponta a evolução da proporção de alunos em ensino a distância em relação ao total, dentro dos próprios grupos.

Tabela 5 – Quantidade e proporção de matriculados em cursos de graduação nos grupos de capital aberto, por unidade da Federação (2010-2014)

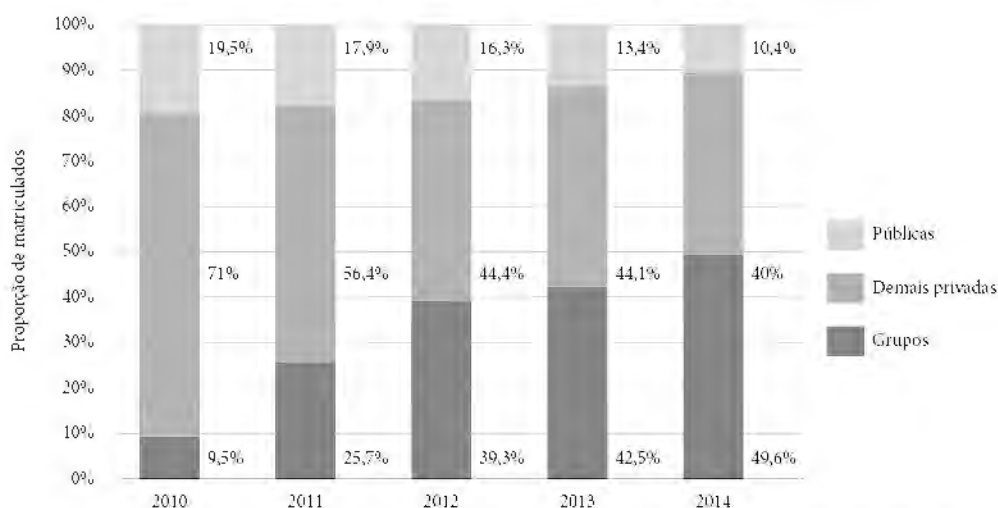
| UF | Matriculados em grupos (2010) | Participação dos grupos (2010) | Matriculados em grupos (2014) | Participação dos grupos (2014) | Crescimento no período |
|----|-------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| AC | 0                             | 0,0%                           | 6.945                         | 19,6%                          | 87,2% <sup>I</sup>     |
| AL | 4.641                         | 5,7%                           | 24.052                        | 23,8%                          | 418,3%                 |
| AM | 3.399                         | 2,8%                           | 13.227                        | 8,4%                           | 289,1%                 |
| AP | 4.138                         | 18,6%                          | 13.866                        | 34,7%                          | 235,1%                 |
| BA | 31.155                        | 9,4%                           | 112.165                       | 26,5%                          | 260,0%                 |
| CE | 19.289                        | 11,5%                          | 48.369                        | 18,7%                          | 150,8%                 |
| DF | 9.361                         | 5,3%                           | 30.379                        | 13,9%                          | 224,5%                 |
| ES | 12.364                        | 9,9%                           | 31.297                        | 20,8%                          | 153,1%                 |
| GO | 17.022                        | 8,6%                           | 49.785                        | 19,7%                          | 192,5%                 |
| MA | 5.559                         | 5,3%                           | 34.873                        | 24,0%                          | 527,3%                 |
| MG | 44.033                        | 6,6%                           | 182.441                       | 22,9%                          | 314,3%                 |
| MS | 34.302                        | 35,2%                          | 48.542                        | 41,0%                          | 41,5%                  |
| MT | 28.300                        | 24,5%                          | 77.197                        | 47,6%                          | 172,8%                 |
| PA | 10.474                        | 7,2%                           | 54.771                        | 26,7%                          | 422,9%                 |
| PB | 210                           | 0,2%                           | 20.199                        | 14,0%                          | 9.518,6%               |
| PE | 7.412                         | 3,5%                           | 29.350                        | 11,5%                          | 296,0%                 |
| PI | 1.030                         | 1,1%                           | 15.219                        | 13,5%                          | 1.377,6%               |
| PR | 6.071                         | 1,5%                           | 51.300                        | 11,0%                          | 745,0%                 |
| RJ | 134.675                       | 23,4%                          | 187.701                       | 29,6%                          | 39,4%                  |
| RN | 2.800                         | 3,0%                           | 13.944                        | 11,4%                          | 398,0%                 |
| RO | 3                             | 0,0%                           | 15.809                        | 22,2%                          | 526.866,7%             |
| RR | 0                             | 0,0%                           | 6.713                         | 24,7%                          | 9,2% <sup>I</sup>      |
| RS | 9.793                         | 2,3%                           | 63.807                        | 13,3%                          | 551,6%                 |
| SC | 9.650                         | 3,7%                           | 84.811                        | 26,9%                          | 778,9%                 |
| SE | 4.166                         | 6,4%                           | 9.728                         | 11,6%                          | 133,5%                 |
| SP | 120.822                       | 7,4%                           | 347.855                       | 17,6%                          | 187,9%                 |
| TO | 1.098                         | 1,7%                           | 10.039                        | 13,8%                          | 814,3%                 |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014).

I No caso de Acre e Roraima, não havia alunos nos grupos de capital aberto em 2010. O crescimento se refere, então, ao período entre o primeiro ano com matriculados nesses cursos e 2014.

O detalhamento do crescimento dos grupos por organização acadêmica das instituições de ensino também apresenta um cenário favorável a sua expansão. Essa categorização é importante, uma vez que, em razão da regulação para abertura de cursos, um crescimento por meio de universidades e centros universitários significa maior autonomia para atender às necessidades do mercado, com mais liberdade em relação ao regulador, enquanto uma expansão por meio de faculdades significa maior grau de restrição e maior dependência em relação aos processos de reconhecimento pelo Estado (SCHWARTZMAN e SCHWARTZMAN, 2002, pp. 431-432; SGUISSARDI, 2014, pp. 56-57; SAMPAIO, 2014, p. 9).

Gráfico 8 – Participação dos grupos de capital aberto na distribuição dos alunos de cursos de graduação a distância (2010-2014)



Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

Tabela 6 – Quantidade de alunos matriculados em cursos a distância nos grupos de capital aberto (2010-2014)

| Ano         | Anhanguera | Anima | Estácio de Sá | Kroton     | Ser Educacional | Subtotal grupos | Total |
|-------------|------------|-------|---------------|------------|-----------------|-----------------|-------|
| 2010        | 62.775     | -     | 25.061        | 79         | -               | 87.915          | -     |
| 2011        | 70.672     | -     | 36.065        | 148.233    | -               | 254.970         | -     |
| 2012        | 125.389    | -     | 49.011        | 263.169    | -               | 437.569         | -     |
| 2013        | 107.912    | 0     | 45.732        | 336.823    | 0               | 490.467         | -     |
| 2014        | -          | 0     | 112.176       | 553.970    | 0               | 666.146         | -     |
| Crescimento | 71,9%      | -     | 347,6%        | 701.127,9% | -               | 657,7%          | -     |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014)

Tabela 7 – Proporção de alunos matriculados em cursos a distância, em relação ao total de alunos dos grupos de capital aberto (2010-2014)

| Ano         | Anhanguera | Anima | Estácio de Sá | Kroton    | Ser Educacional | Total  |
|-------------|------------|-------|---------------|-----------|-----------------|--------|
| 2010        | 30,4%      | -     | 10,9%         | 0,1%      | -               | 16,8%  |
| 2011        | 21,8%      | -     | 13,8%         | 56,2%     | -               | 30,0%  |
| 2012        | 34,9%      | -     | 18,1%         | 62,7%     | -               | 41,7%  |
| 2013        | 31,9%      | 0,0%  | 16,1%         | 65,7%     | 0,0%            | 40,6%  |
| 2014        | -          | 0,0%  | 28,2%         | 53,3%     | 0,0%            | 42,0%  |
| Crescimento | 4,7%       | -     | 158,1%        | 57.915,6% | -               | 149,5% |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior (2010 a 2014)

Nessa linha, a Tabela 8 mostra que os grupos se notabilizam por uma maior quantidade de faculdades, mas que o maior crescimento se dá no número de centros universitários e universidades. Já a Tabela 9 aponta que a quantidade de alunos desses grupos cresce mais nos centros universitários (469,0%) e nas universidades (249,0%).

**Tabela 8 – Quantidade de faculdades, centros universitários e universidades, por grupo educacional (2010-2014)**

| Ano    | Anhanguera |             |              | Anima     |             |              | Estácio de Sá |             |              |
|--------|------------|-------------|--------------|-----------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|
|        | Faculdade  | Centro Uni. | Universidade | Faculdade | Centro Uni. | Universidade | Faculdade     | Centro Uni. | Universidade |
| 2010   | 40         | 5           | 1            | -         | -           | -            | 27            | 2           | 1            |
| 2011   | 46         | 5           | 3            | -         | -           | -            | 30            | 2           | 1            |
| 2012   | 47         | 5           | 3            | -         | -           | -            | 32            | 4           | 1            |
| 2013   | 50         | 5           | 3            | 1         | 3           | -            | 30            | 4           | 1            |
| 2014   | -          | -           | -            | 2         | 3           | 1            | 31            | 7           | 1            |
| Cresc. | 25,0%      | 0,0%        | 200,0%       | 100,0%    | 0,0%        | -            | 14,8%         | 250,0%      | 0,0%         |

| Ano    | Kroton    |             |              | Ser Educacional |             |              | Grupos de capital aberto |             |              |
|--------|-----------|-------------|--------------|-----------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------|
|        | Faculdade | Centro Uni. | Universidade | Faculdade       | Centro Uni. | Universidade | Faculdade                | Centro Uni. | Universidade |
| 2010   | 47        | -           | 1            | -               | -           | -            | 114                      | 7           | 3            |
| 2011   | 53        | -           | 2            | -               | -           | -            | 129                      | 7           | 6            |
| 2012   | 59        | 2           | 2            | -               | -           | -            | 138                      | 11          | 6            |
| 2013   | 59        | 2           | 2            | 11              | -           | -            | 151                      | 14          | 6            |
| 2014   | 104       | 7           | 4            | 16              | -           | 2            | 153                      | 17          | 8            |
| Cresc. | 121,3%    | 250,0%      | 300,0%       | 45,5%           | -           | -            | 34,2%                    | 142,9%      | 166,7%       |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014.

**Tabela 9 – Quantidade de alunos em faculdades, centros universitários e universidades, por grupo educacional (2010-2014)**

| Ano    | Anhanguera |             |              | Anima     |             |              | Estácio de Sá |             |              |
|--------|------------|-------------|--------------|-----------|-------------|--------------|---------------|-------------|--------------|
|        | Faculdade  | Centro Uni. | Universidade | Faculdade | Centro Uni. | Universidade | Faculdade     | Centro Uni. | Universidade |
| 2010   | 97.186     | 30.317      | 78.744       | -         | -           | -            | 69.996        | 26.007      | 133.529      |
| 2011   | 154.629    | 40.019      | 129.482      | -         | -           | -            | 90.144        | 25.654      | 145.888      |
| 2012   | 136.132    | 41.360      | 181.469      | -         | -           | -            | 73.461        | 46.264      | 151.735      |
| 2013   | 134.977    | 46.165      | 157.587      | 1.988     | 42.063      | -            | 81.660        | 51.042      | 151.095      |
| 2014   | -          | -           | -            | 3.719     | 47.360      | 22.617       | 92.023        | 115.537     | 190.539      |
| Cresc. | 38,9%      | 52,3%       | 100,1%       | 87,1%     | 12,6%       | -            | 31,5%         | 344,3%      | 42,7%        |

| Ano    | Kroton    |             |              | Ser Educacional |             |              | Grupos de capital aberto |             |              |
|--------|-----------|-------------|--------------|-----------------|-------------|--------------|--------------------------|-------------|--------------|
|        | Faculdade | Centro Uni. | Universidade | Faculdade       | Centro Uni. | Universidade | Faculdade                | Centro Uni. | Universidade |
| 2010   | 69.997    | -           | 15.991       | -               | -           | -            | 237.179                  | 56.324      | 228.264      |
| 2011   | 87.425    | -           | 176.210      | -               | -           | -            | 331.838                  | 65.673      | 451.580      |
| 2012   | 118.010   | 78432       | 223.392      | -               | -           | -            | 327.603                  | 166.056     | 556.596      |
| 2013   | 134.477   | 89101       | 289.210      | 29.663          | -           | -            | 382.765                  | 228.371     | 597.892      |
| 2014   | 326.616   | 157612      | 555.099      | 44.767          | -           | 28.495       | 467.125                  | 320.509     | 796.750      |
| Cresc. | 366,6%    | 101,0%      | 3.371,3%     | 50,9%           | -           | -            | 97,0%                    | 469,0%      | 249,0%       |

Fonte: Elaboração própria, com base no Censo Nacional da Educação Superior de 2010 a 2014

Em síntese, os dados apresentados permitem concluir que os grupos de capital aberto estão em processo de expansão; que a mola que os impulsiona não é apenas o crescimento orgânico dos cursos que eles mantêm, mas também a incorporação de outras mantenedoras de menor porte; e que um aspecto importante dessa estratégia é o investimento no ensino a distância e em universidades e centros universitários. Observa-se, contudo, que esse movimento não é acompanhado por um crescimento de mesma intensidade na rede pública ou nas instituições privadas isoladas, o que resulta em expressivo aumento de participação dos grupos de capital aberto no ensino superior, principalmente em algumas áreas do conhecimento, como Serviço Social e Ciências Contábeis, e em alguns estados específicos, como Rondônia, Paraíba e Piauí.

## 2. Considerações finais: oportunidades e desafios para o ensino superior

O contexto apresentado anteriormente busca traçar o pano de fundo contra o qual tem se dado o debate brasileiro sobre o tema. Os críticos à ação dos grandes grupos educacionais têm habitualmente apontado riscos que, a seu ver, derivariam da expansão, ressaltando, sobretudo: a) risco à qualidade, em razão dos efeitos colaterais que a busca do ganho de escala geraria, como os da diminuição dos custos com docentes e aumento do número de alunos por turma; b) risco à diversidade pedagógica, em razão da padronização de aulas, temas, conteúdos e materiais didáticos para abranger um público mais amplo, sacrificando-se, assim, as peculiaridades locais e regionais; c) risco à concorrência, em razão da força econômica desses grupos frente a instituições de menor porte e à possibilidade de que venham a concentrar fatias cada vez maiores do mercado; d) risco ao consumidor, em razão, principalmente, do processo de concentração; e e) risco de captura do Estado, em razão da possibilidade de que as controladoras desses grupos sejam capazes de exercer poder de influência sobre as políticas governamentais para a educação.

Os que adotam uma perspectiva mais favorável aos grupos educacionais ressaltam, porém, que muitos desses riscos não derivam somente, nem talvez principalmente, do modelo de negócios por eles adotado.

Nessa linha de argumento, esses riscos teriam suas raízes, de maneira importante, na própria regulação do ensino superior brasileiro. Na verdade, alega-se, os grupos educacionais, em especial os de capital aberto, são muito sensíveis à regulação, uma vez que a padronização das normas é benéfica para quem consegue homogeneizar o ensino a partir desses parâmetros.

O risco da qualidade ilustra bem o ponto: se o critério de qualidade a ser utilizado é o dos órgãos regulatórios (IGC, CPC, CC etc.)<sup>13</sup>, seria possível argumentar

13 Índice Geral de Cursos (IGC), Conceito Preliminar de Curso (CPC), Conceito de Curso (CC).  
(Nota da Edição)

que os grandes grupos educacionais vêm, de fato, *melhorando* o nível da educação oferecida. Em estudo sobre o tema, Garcia (2014, p. 64) aponta que a aquisição de instituições de ensino pelos grupos Anhanguera, Kroton, Estácio, Laureate, Anima e DeVry têm, em geral, efeito positivo sobre o CPC, a proporção de professores-doutores e de regime de tempo integral. Isso talvez não deva surpreender. Até por terem de prestar contas detalhadas a seus investidores (na dinâmica característica das sociedades de capital aberto e do mercado financeiro), esses grupos geralmente reestruturam instituições precárias para atender aos patamares mínimos exigidos pelo regulador.

Aquelas que não mostram êxito são excluídas dos grupos, justificativa apontada pela Kroton na venda do Instituto de Ensino de Rio Claro (Ierc) (OLIVON, 2010). É possível sustentar que o atendimento a esses patamares é insuficiente para um bom ensino, mas a responsabilidade por estabelecê-los não é desses atores. Tal exemplo mostra a complexidade desse fenômeno, fator que recomenda forte cautela tanto de críticos quanto de entusiastas.

A expansão dos grupos educacionais traz também algumas oportunidades novas para o regulador. O Estado é capaz, por exemplo, de afetar mais de 20% de todos os estudantes de ensino superior do País atuando apenas sobre os grupos de capital aberto. Essa atuação depende de diálogo com apenas quatro interlocutores, ao invés de centenas de instituições isoladas, desde que o regulador não seja capturado pelo poder econômico e político desses grupos. Além disso, em razão do volume de recursos e da negociação de ações em bolsa de valores, o governo pode impor exigências de transparência (via CVM) e restrições aos grupos que realizam operações específicas (via Cade), como ocorreu no processo de incorporação da Anhanguera pela Kroton, em 2013, que resultou em uma série de exigências, inclusive qualitativas, como incremento na titulação dos docentes das instituições.

O balanço de riscos e oportunidades mostra, em suma, que precisamos falar sobre desenhos de políticas públicas para o ensino superior privado, em especial para os grupos educacionais e, dentre eles, os de capital aberto. Esse debate, porém, merece ser norteado por um equilíbrio entre as diversas posições, sem os maniqueísmos que muitas vezes emergem em textos sobre o assunto. O aperfeiçoamento da educação brasileira necessita de pluralidade de opiniões e de perspectivas que permitam qualificar o debate, tornando possível um diálogo aberto e profundo sobre aquilo que queremos para o ensino superior.

## Referências

- BEZERRA, Paula. 10 grupos de educação que movimentam as aquisições do setor. *Exame.com*, Negócios, 8 set. 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/10-grupos-de-educacao-que-movimentam-as-aquisicoes-do-setor>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- CUNHA, Joana. Especialistas temem efeito de concentração na educação. *Folha de S. Paulo*, Mercado, 12 jun. 2016. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2016/06/1780679-especialistas-temem-efeito-de-concentracao-na-educacao.shtml>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- GARCIA, Carolina Policarpo. *Efeito rede em fusões no ensino superior*. 2014. 73 f. Dissertação de Mestrado – Curso de Economia, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2014. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/11520/carolina.policarpo.garcia.pdf?sequence=1>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- GHIRARDI, José Garcez; CUNHA, Luciana Gross; FEFERBAUM, Marina. *Observatório do Ensino do Direito: ensino superior 2012 – Instituições. Cursos de Direito, Instituições de Ensino Superior, Mantenedoras e Grupos Educacionais*, v. 2, n. 1. São Paulo: FGV DIREITO SP, 2014. Disponível em: [http://ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/sites/ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/files/oed\\_-\\_v\\_2\\_n\\_1\\_-\\_quem\\_oferece\\_os\\_cursos\\_de\\_direito\\_no\\_brasil.pdf](http://ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/sites/ejurparticipativo.direitosp.fgv.br/files/oed_-_v_2_n_1_-_quem_oferece_os_cursos_de_direito_no_brasil.pdf). Último acesso em: 22 set. 2016.
- GRUPOS EDUCACIONAIS NO ENSINO DO DIREITO. São Paulo: FGV Direito SP, 2016. Son., color. Palestra do Prof. Paulo Furquim de Azevedo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=QhztcvOB9Is>. Acesso em: 22 set. 2016.
- GUIMARÃES, Cátia. O lucrativo mercado da educação superior. Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fiocruz, 24 jul. 2013. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/o-lucrativo-mercado-da-educacao-superior>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). *Censos da Educação Superior*. Brasília: Inep, 2010-2014. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Último acesso em: 22 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Sinopses dos Censos da Educação Superior*. Brasília: INEP, 2010-2014. Disponível em: [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br). Último acesso em: 22 set. 2016.
- LEWER, Laura; FAJARDO, Vanessa. Kroton e Estácio terão 23% do mercado, diz consultoria. *Portal G1*, Educação, 1º jul. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/kroton-e-estacio-terao-23-do-mercado-diz-consultoria.ghtml>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- SAMPAIO, Helena. O setor privado do ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior Unicamp*, v. 4, pp. 28-43, out. 2011. Disponível em: [https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed04\\_outubro2011/05\\_ARTIGO\\_PRINCIPAL.pdf](https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed04_outubro2011/05_ARTIGO_PRINCIPAL.pdf). Último acesso em: 22 set. 2016.
- \_\_\_\_\_. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. In: NUPPS. Brasil, 25 anos de democracia – balanço crítico: políticas públicas, instituições, sociedade civil e cultura política – 1998/2013 (Anexo 44). São Paulo: [s.n.], 2014. Disponível em: <http://nupps.usp.br/index.php/pesquisas/252>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- SANTOS, Marcelo Antunes. *Fusões & aquisições no mercado de ensino superior privado: os casos dos grupos Fanor/DeVry e Universidade Anhembi-Morumbi/Laureate*. 2010. 87 f. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, 2010. Disponível em: <http://www.adm.ufba.br/pt-br/publicacao/fusoes-aquisicoes-mercado-ensino-superior-privado-os-casos-grupos-fanordevry-universidade>. Último acesso em: 22 set. 2016.
- SAREFATI, Gilberto; SHWARTZBAUM, Alan. Sinergias nas fusões e aquisições do setor de educação superior no Brasil. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, pp. 1-23, out./dez. 2013.
- SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simon. O ensino superior privado como setor econômico. *Ensaio – Avaliação de políticas públicas em educação*, v. 10, n. 37, 2002, pp. 411-440. Disponível em: <https://archive.org/details/OEnsinoSuperiorPrivadoComoSetorEconomico>. Último acesso em: 22 set. 2016.

- SCHWARTZMAN, Simon. A revolução silenciosa do ensino superior. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena. O ensino superior em transformação. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes/USP), pp. 13-30.
- SGUISSARDI, Valdemar. *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil 2002-2012*. Piracicaba: [s.n], 2014.
- \_\_\_\_\_. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 29, n. 105, pp. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Último acesso em: 22 set. 2016.

# Análise econômico-financeira de empresas do setor de educação

5

Período anual: 2011 a 2015

Oscar Malvessi<sup>1</sup>

Um estudo sobre os balanços financeiros e oferecimento de serviços mostra que o setor educacional apresenta um desempenho acima da média das empresas brasileiras. Após a introdução, leia estudo de autoria do professor Oscar Malvessi detalhando esta questão, a partir da página 78.

## Introdução\*

Os grandes grupos empresariais de capital aberto na área da educação conheceram um crescimento acentuado desde o início dos anos 1990. No entanto, nada se compara à expansão vivida entre 2010 e 2015, como fica patente ao longo deste livro. Isso não se deu pela força do livre-mercado, mas pela eficiente política de subsídio estatal, em especial pela aplicação do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), em escala crescente. Não se trata de opinião: os números dos balanços das empresas atestam isso.

A característica da expansão educacional privada, através de subsídios estatais, tem parentesco distante com outro programa oficial. Trata-se da política dos “campeões nacionais”, criada pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para alavancar grandes empresas.

A ideia partira de experiências bem-sucedidas de incentivo e subsídio tentadas na Coreia do Sul, a partir dos anos 1980, e na Espanha, com início na década seguinte. Trata-se de dotar grandes grupos empresariais com sede nesses países de musculatura para enfrentar a concorrência externa e se expandir internacionalmente. Gigantes globais, como a Samsung, a Hyundai e os grupos Telefônica,

\* Apresentação ao estudo, pelo organizador

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Finanças da FGV-Eaesp, doutor em Administração de Empresas pela FGV-Eaesp e sócio da Oscar Malvessi Consultoria em Valor.

Santillana e Santander, são obras de planejado e meticuloso projeto de desenvolvimento que tem no poder público seu ponto principal de apoio.

No caso brasileiro, isso se deu através de corporações como a Ambev, Friboi, Empresa Brasileira de Aeronáutica (Embraer), TAM (agora Latam), Odebrecht e outras. A diretriz dos campeões nacionais foi abandonada por não existir cláusula alguma de que elas seguiriam em mãos brasileiras, ou que pelo menos sua estratégia empresarial se daria em comum acordo com objetivos do desenvolvimento nacional.

O caso das corporações educacionais seguiu trilha um tanto diversa. Não houve aqui participação significativa do BNDES. O crescimento se deu, como amplamente comentado em outros capítulos, através de hábil diretriz que apresenta forte componente social e inegável favorecimento ao capital.

A expansão dos grupos de educação superior refluíu a partir do primeiro semestre de 2015. As causas não se devem diretamente à crise econômica, mas a mudanças nas normas do Fies, que passou a demandar o cumprimento de maiores exigências por parte das empresas.

### **Os números da expansão**

O desempenho econômico e financeiro dos grupos nos últimos anos pode ser constatado a partir do estudo publicado nas próximas páginas. Seu autor é Oscar Malvessi, professor da Fundação Getúlio Vargas-SP e consultor econômico. Anualmente, o economista realiza um acompanhamento dos maiores grupos educacionais em atuação no Brasil, por solicitação da Fepesp.

A investigação tem por base as quatro maiores empresas de capital aberto. São elas a Estácio, a Kroton, a Anima e a Ser. O estudo é realizado a partir de informações financeiras e não financeiras, número de alunos presenciais e a distância, variação de receita, custos, remuneração de professores e lucro operacional, dentre outros.

De acordo com Malvessi, “a conclusão é que o setor educacional apresenta um desempenho acima da média das empresas brasileiras”.

### **Crescimento sólido**

A primeira constatação que salta aos olhos é o crescimento sólido da receita entre o início de 2013 e o início de 2015, com tendência a estabilização daí por diante. O caso mais expressivo é a Kroton, que parte de uma base de 100% no primeiro semestre de 2013 e alcança 274% exatos dois anos depois (Gráfico 1). Se observarmos o período primeiro semestre de 2013 – primeiro semestre de 2016, verificaremos que o crescimento médio das receitas operacionais reais das quatro empresas analisadas foi de 109%.

O estudo aponta quatro fatores a explicar o fenômeno:

1 – Condicionantes governamentais:

- Reformulação do Fies em 2010;
- Benefícios fiscais advindos do Programa Universidade para Todos (ProUni).

2 – Condicionantes de mercado:

- Oportunidades de crescimento no mercado de educação;
- Operações de fusões e aquisições no setor.

### Número de alunos

O notável, ao longo do estudo, é que a estabilização do crescimento a partir do primeiro semestre de 2015 não pode ser explicada apenas pela recessão planejada, mas especialmente pelas mudanças nas regras do Fies, que estabeleceram limites à sua concessão, como já comentado. A partir do segundo semestre daquele ano, o quadro foi de freada do crescimento.

Quando exhibe o levantamento sobre a proporção dos alunos matriculados inscritos no Fies em relação ao universo total dos alunos por instituição, os resultados são surpreendentes.

O caso mais extremado é o da Kroton, na qual o programa chegou a atingir 59% do total de alunos no segundo semestre de 2014.

O número de alunos, por outro lado, teve expansão notável entre o início de 2013 e igual período de 2016. A Kroton, com atuais 949 mil estudantes, viu seu alunato crescer em 184%. A Estácio, com 544 mil, teve expansão de 177%, a Ser, com 152 mil, aumentou o corpo discente em 200% e a Gaec, com 92 mil, alcançou 202% de elevação em sua clientela.

Quando se olha para o quadro de receita bruta, percebe-se que a expansão se deu mesmo durante a agudização da crise econômica. Reafirme-se aqui: o subsídio estatal foi decisivo para esse desempenho. Partindo-se de uma base de 100%, no segundo semestre de 2014, ela alcança 125% em igual período de 2016, no qual o Produto Interno Bruto (PIB) decresceu 3,8%. No entanto, a desaceleração nessa expansão a partir do início de 2015 mostra que os grupos não devem seu êxito ao mercado ou a alguma suposta eficiência empresarial.

### Dúvidas sobre reinvestimentos

Nas conclusões do trabalho, Malvessi afirma que:

Percebe-se que os incentivos governamentais do setor de educação não são objetivamente direcionados aos reinvestimentos em pesquisa e desenvolvimento do ensino e conhecimento, de forma a demonstrar o objetivo claro de melhorar continuamente o nível do ensino superior, para no longo prazo atingir níveis internacionais de excelência.

Da mesma forma, entende-se que falta exigir e estabelecer pelas entidades governamentais um mínimo de investimentos sobre as receitas, visando introduzir um aumento da qualificação dos

professores, que venham representar melhorias constantes, especificamente com recursos em pesquisa e desenvolvimento educacional, estabelecendo regras e definições para as empresas que se beneficiam dos incentivos, ou seja, exigir um nível mínimo de melhoria contínua na educação como contrapartida aos benefícios distribuídos ou alocados a essas empresas.

As 12 maiores empresas de ensino superior, considerando o volume de matrículas e suas respectivas participações na área, são: Kroton (16,3%), Estácio (7,2%), Universidade Paulista (Unip) (6,6%), Laureate (3,8%), Universidade Nove de Julho (Uninove) (2,3%), Ser Educacional (2,1%), Cruzeiro do Sul (1,3%), Anima (1,2%), Centro Universitário de Maringá (Unicesumar) (0,95), Ilumino (0,8%), DeVry (0,7%) e Grupo Tiradentes (0,7%), ainda segundo a Hoper Educação. A informação foi publicada pelo jornal *Valor Econômico* em 22 de junho de 2016. Em comum, apresentam o fato de utilizarem recursos do Fies.

As políticas de subsídio encontraram ampla legitimidade entre o estudantado e incrementaram a oferta de trabalho para professores.

Vale a pena checar os gráficos e tabelas a seguir. Eles falam por si.

## **Análise econômico-financeira de empresas do setor de Educação**

### **Período anual: 2011 a 2015**

#### **Objetivo e metodologia de análise**

**1. Objetivo:** Analisar a evolução entre as empresas de capital aberto e a média do crescimento efetivo constatado no período de 2011 até 2015.

*Metodologia de análise:* o modelo de análise econômico financeira com foco na metodologia *Value Based Management* (VBM) ou Criação de Valor-VEC<sup>2</sup> que adotamos<sup>2</sup> parte das informações das demonstrações financeiras publicadas e disponíveis na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). Inserem-se esses dados no modelo de análise econômico-financeira com o objetivo de extrair, comparar, analisar e apresentar a análise dos resultados encontrados.

As informações de resultado da atividade da empresa são avaliadas de maneira analítica, de tal forma a apresentar a composição e o comportamento dos valores e índices como receita, custos, despesas, margens, resultados, crescimento no número de alunos, e demais indicadores financeiros comparativos.

Dá-se especial atenção ao resultado operacional, depois ao impacto dos encargos do Imposto de Renda (IR), ao capital empregado, custo do capital e aos itens

2 A análise é estruturada com a abordagem conceitual do lucro econômico, usando o foco na metodologia *Value Based Management* (VBM) ou Criação de Valor ao Acionista-VEC<sup>2</sup> (Valor Econômico Criado). Os critérios são idênticos aos da tese de doutorado sobre esse tema na FGV-Eaesp de 2001, na qual o objetivo foi o de comparar os resultados da aplicação dos conceitos convencionais de análise financeira com a aplicação dos conceitos de Criação de Valor ao Acionista. A amostra considerou 72 empresas das 125 abertas em 17 setores da economia nos períodos de 1990-1998. O termo VEC também é conhecido por EVA<sup>2</sup> (Economic Value Added ou Valor Econômico Agregado/Adicionado), marca da empresa de consultoria Stern Stewart de Nova York. VEC<sup>2</sup> é marca registrada da Oscar Malvessi Consultoria em Valor.

de retorno, ou seja, as empresas serão analisadas sob o aspecto econômico do negócio<sup>3</sup>, de forma a apresentar o índice que o negócio está obtendo no ano e período de análise e novamente comparando entre as empresas.

Alguns trabalhos nossos publicados se distinguem e embora em situações diferentes, demonstram a profundidade e abordagem técnica da análise financeira e estratégica apresentada com foco na Criação de Valor ao Acionista-VEC<sup>4</sup>, como foi o caso da Sadia<sup>4</sup>.

**2. Amostra:** compreende quatro empresas abertas e listadas na Bovespa: Kroton, Estácio, Anima e Ser;

**3. Valores financeiros:** estão estruturados com a metodologia de Criação de Valor-VEC<sup>4</sup> e expressos em moeda constante, com o objetivo de considerar o impacto da inflação a cada ano, ou seja, atualizam-se as informações das demonstrações financeiras visando equalizar os valores para comparar e avaliar o real crescimento.

**4. Resultados da análise:** conceitos utilizados, gráficos, tabelas, comparações entre as empresas e conclusões.

#### 5. Siglas utilizadas

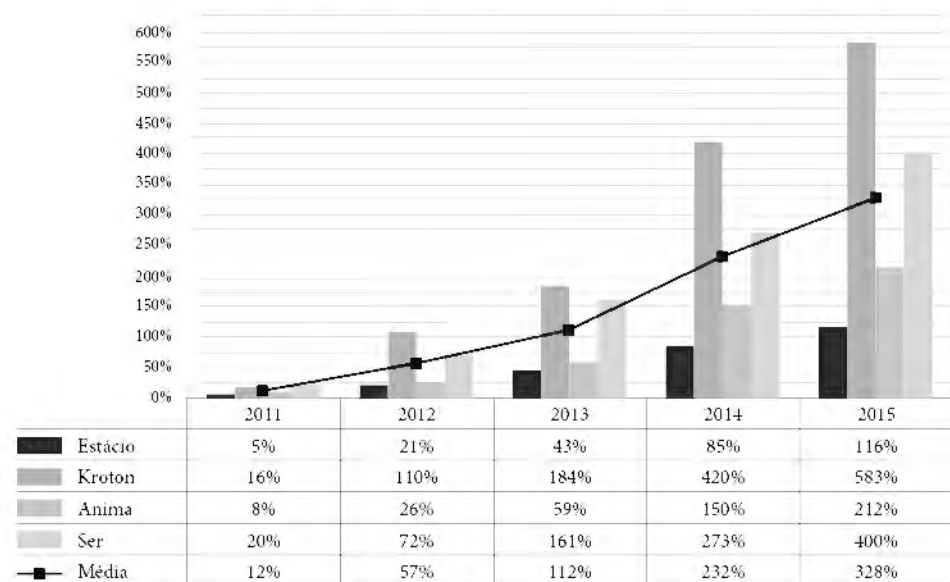
- **Lolir:** (Lucro Operacional Líquido do Imposto de Renda), Avalia a eficiência das atividades operacionais da empresa e pode ser medido em valor e comportamento, como também com base no percentual de vendas líquidas.
- **EBITDA:** (traduzindo, é o lucro operacional antes dos juros, Imposto de Renda, depreciações e amortizações).
- **ROIC:** (traduzindo é retorno sobre o capital empregado na operação) Indicador financeiro que mensura a eficiência com o uso dos ativos operacionais, fazendo o *link* entre a demonstração de resultados e o balanço patrimonial. Assim, seu cálculo compreende a relação entre o Lolir e o capital

<sup>3</sup> O primeiro estudo publicado com evidências empíricas sobre o comportamento de empresas brasileiras com o conceito de Valor Econômico está na reportagem “Por que a Brahma vale mais que a Antarctica” na revista

*Exame* de 20/10/1999-Ed. 699. De maneira analítica foi publicado o artigo na revista *Mercado de Capitais-Abamec-SP* em 4/2000-Ed. 81-Ano IX “Empresas criam ou destroem a riqueza dos acionistas”, demonstrando o comportamento de Criação de Valor-VEC pela Brahma, enquanto no mesmo período a Antarctica destrói a riqueza dos acionistas. Na época, a publicação desses artigos coincidiu com a origem da fusão entre as duas companhias, nascendo a Ambev.

<sup>4</sup> Escrevemos o artigo sobre o caso da Sadia relatando as evidências e o porquê da Destruição de Riqueza ao Acionista, após a divulgação ao mercado na imprensa das perdas com as operações de derivativos tóxicos. No artigo “Como a estratégia equivocada destrói a riqueza do acionista - O caso da Sadia x Perdigão e demais empresas”, publicado em agosto de 2010 na revista *IBEFNews*, nº 146, demonstramos através do uso de indicadores comparativos com foco em valor nos períodos de 1996 a 2007, o comportamento histórico equivocado adotado pelos gestores na estratégia e conduta da Sadia. A revista *Exame* edição 944 em 6 de maio de 2009, usando a base de informações desse estudo, publicou com menção na capa um artigo com o título “Onde a Sadia perdeu o jogo ou por que a Perdigão comprou a Sadia - e não o contrário”, no qual a equipe jornalística da revista relata a versão do caso Sadia.

## 1. Variação da receita operacional bruta de 2011 a 2015



empregado nas operações. Como resultado da equação temos que quando o ROIC é superior ao custo do capital-WACC, obtém-se a geração de valor. Entretanto, se o ROIC for inferior ao custo do capital-WACC, constata-se que a atividade destrói valor, dado que o retorno econômico foi inferior ao custo do capital.

Crescimento das receitas: o crescimento médio das receitas operacionais para as quatro empresas de capital aberto no período foi de 328% (Gráfico 1)

Fatores que explicam o crescimento:

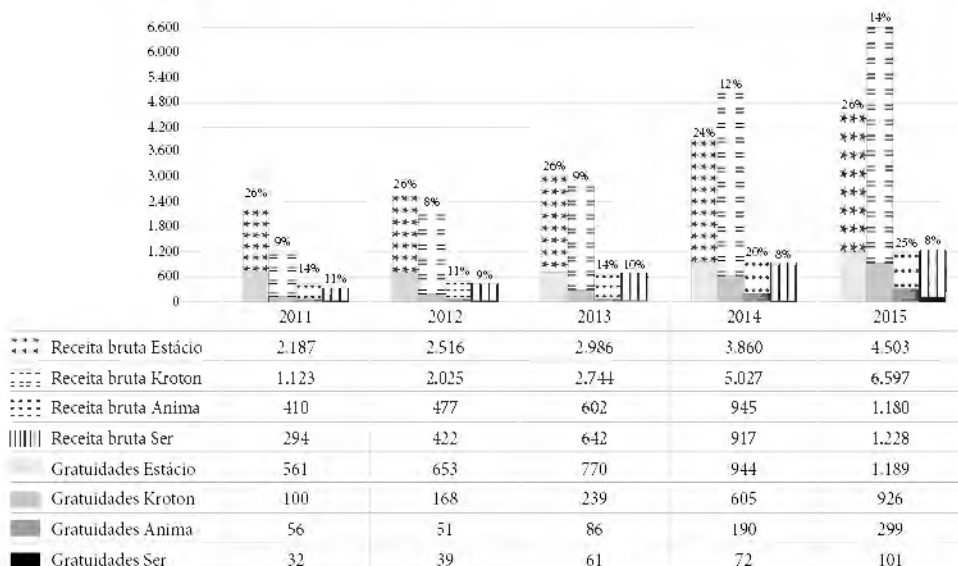
**1 - Políticas governamentais:**

- Crescimento da base de alunos através do Fies;
- Benefícios fiscais advindos do ProUni.

**2 - Mercado:**

- Oportunidades de crescimento no mercado de educação;
- Operações de fusões e aquisições no setor.

## 2. Comportamento das receitas brutas versus as gratuidades



- **Conceitos da análise:**
- **Receitas brutas:** correspondem às receitas líquidas adicionadas pelas gratuidades, dado que as gratuidades servem de base para os benefícios fiscaís do Fies e ProUni.

Tabela 2.A - Participação da gratuidade na receita bruta operacional

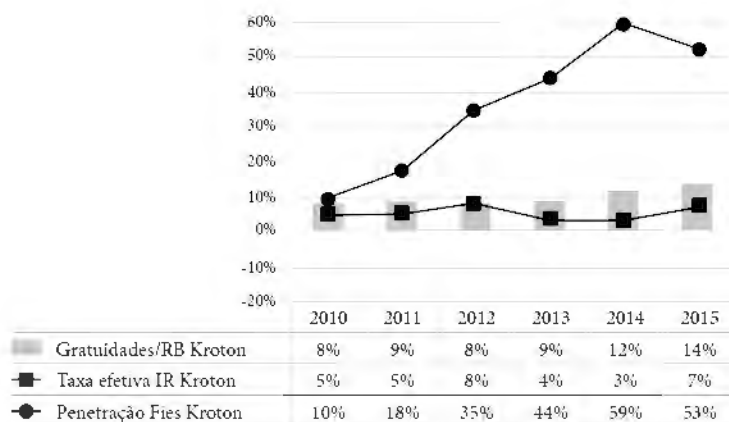
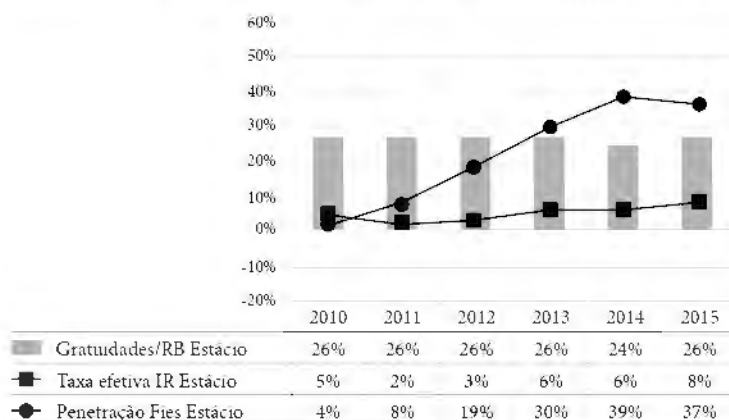
|                          | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|
| Gratuidades / RB Estácio | 26%  | 26%  | 26%  | 24%  | 26%  |
| Gratuidades / RB Kroton  | 9%   | 8%   | 9%   | 12%  | 14%  |
| Gratuidades / RB Anima   | 14%  | 11%  | 14%  | 20%  | 25%  |
| Gratuidades / RB Ser     | 11%  | 9%   | 10%  | 8%   | 8%   |

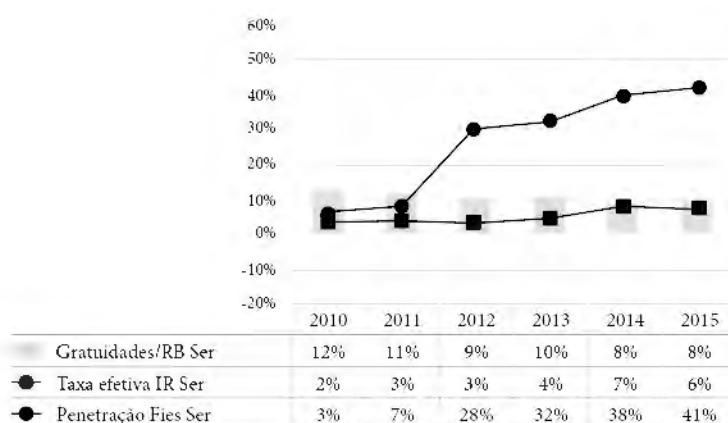
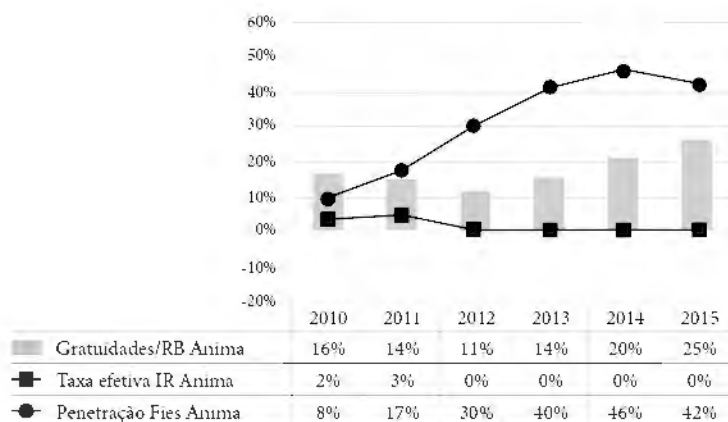
- **Gratuidades:** correspondem aos valores de ProUni e bolsas de estudo, com informações extraídas das notas explicativas pela abertura da conta de receita bruta das empresas (em valores nominais), após, atualizadas para valores em moeda constante.
- **Funcionamento:** A instituição que aderir ao ProUni deverá oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes ou poderá oferecer uma bolsa integral para cada 22 estudantes regularmente pagantes na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos lei atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do ProUni (Roteiro - Federal - 2014/3.950).

## 2.a - Comportamento das receitas brutas versus as gratuidades

|           |                                             |
|-----------|---------------------------------------------|
| 1         | Receita bruta publicada                     |
| 2         | (-) Descontos concedidos                    |
| 3         | (-) Devoluções                              |
| 4=1-(2+3) | Receita bruta (valor usado nessa análise)   |
| 5         | (-) Impostos                                |
| 6         | (-) Gratuidades                             |
| 7=4-(5+6) | Receita líquida (valor usado nessa análise) |

## 2.1. - Análise da gratuidade e da taxa efetiva do Imposto de Renda (IR)





- **Cálculo da penetração do Fies:** corresponde ao número de alunos inscritos, dividido pelo total de alunos em graduação presencial em cada empresa Fies;
- **Benefício fiscal cedido pela IES:** o tamanho do benefício fiscal cedido pela IES aos participantes do ProUni reduz de forma significativa a taxa efetiva de IR, portanto, contribui positivamente no aumento do resultado operacional das empresas de educação.

### 3. Comportamento dos Custos de Serviços Prestados (CSPs) sobre a receita líquida (RL)

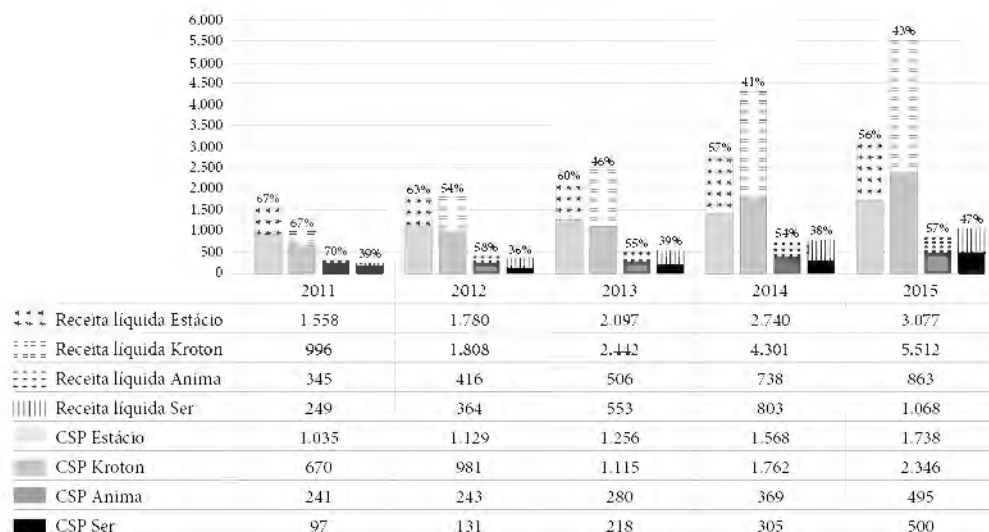


Tabela 3.a - Proporção: Custos de Serviços Prestados (CSP) em relação à receita líquida (RL)

|                  | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| CSP / RL Estácio | 67%  | 63%  | 60%  | 57%  | 56%  |
| CSP / RL Kroton  | 67%  | 54%  | 46%  | 41%  | 43%  |
| CSP / RL Anima   | 70%  | 58%  | 55%  | 54%  | 57%  |
| CSP / RL Ser     | 39%  | 36%  | 39%  | 38%  | 47%  |
| Média CSP / RL   | 61%  | 53%  | 50%  | 47%  | 51%  |

- **Custos de Serviços Prestados (CSP):** são as contas relacionadas ao oferecimento dos serviços de ensino; incluem os valores dos gastos como: salários e encargos, aluguéis, utilidades, limpeza, segurança, publicidade e propaganda, serviços de terceiros, consultorias, departamento jurídico e outros custos e despesas:
  - As empresas Estácio e a Ser identificam separadamente nas notas explicativas os CSP, distinguindo entre serviços prestados e administrativos;
  - Kroton e Anima não fazem essa separação nas notas explicativas.
  - Logo, os valores de remuneração de pessoal para Kroton e Anima foram estimados.
- **Resultados da operação:** constata-se no comportamento das empresas ganhos de eficiência operacional até 2014, ou seja, os gastos (custos e despesas) diminuem no período, porém, o comportamento mudou; em 2015 houver aumentos, na média das empresas. (base: tabela 3.a).

## 3.1 - Comportamento da remuneração dos professores em relação às receitas líquidas

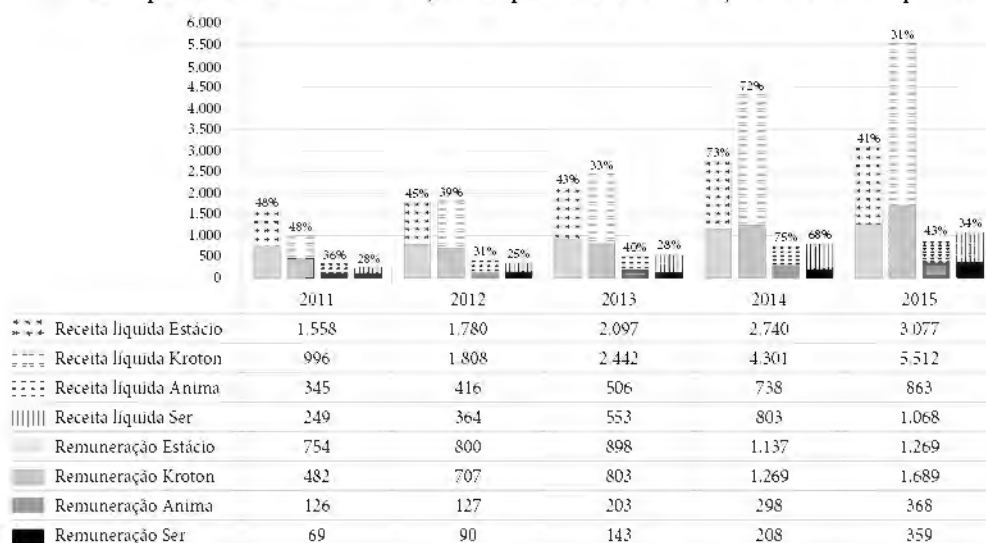


Tabela 3.a - Remuneração dos professores em relação às receitas líquidas

|                        | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|------|------|------|------|------|
| Remuneração/RL Estácio | 48%  | 45%  | 43%  | 42%  | 41%  |
| Remuneração/RL Kroton  | 48%  | 39%  | 33%  | 29%  | 31%  |
| Remuneração/RL Anima   | 36%  | 31%  | 40%  | 40%  | 43%  |
| Remuneração/RL Ser     | 28%  | 25%  | 26%  | 26%  | 34%  |
| Média Remuneração/RL   | 40%  | 35%  | 35%  | 34%  | 37%  |

## 3.2 - Comportamento da remuneração dos professores em relação aos Custos de Serviços Prestados (CSP)

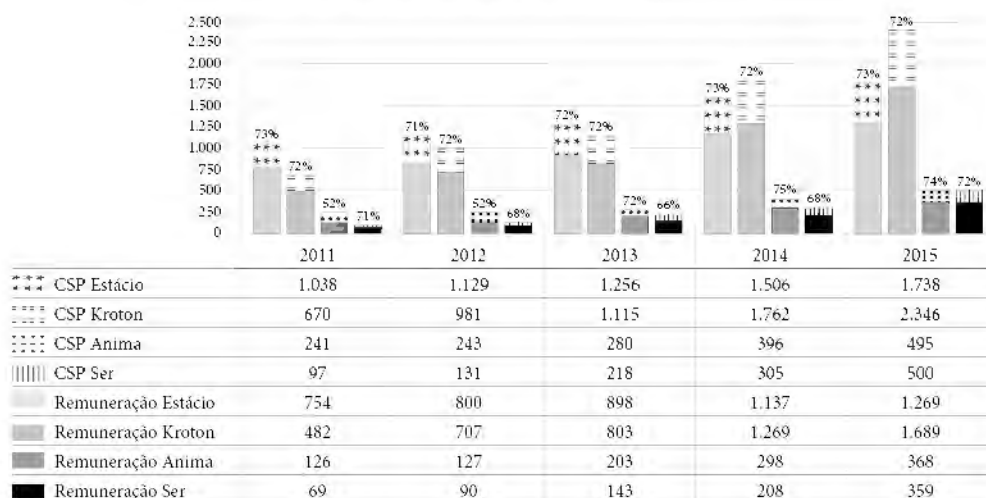
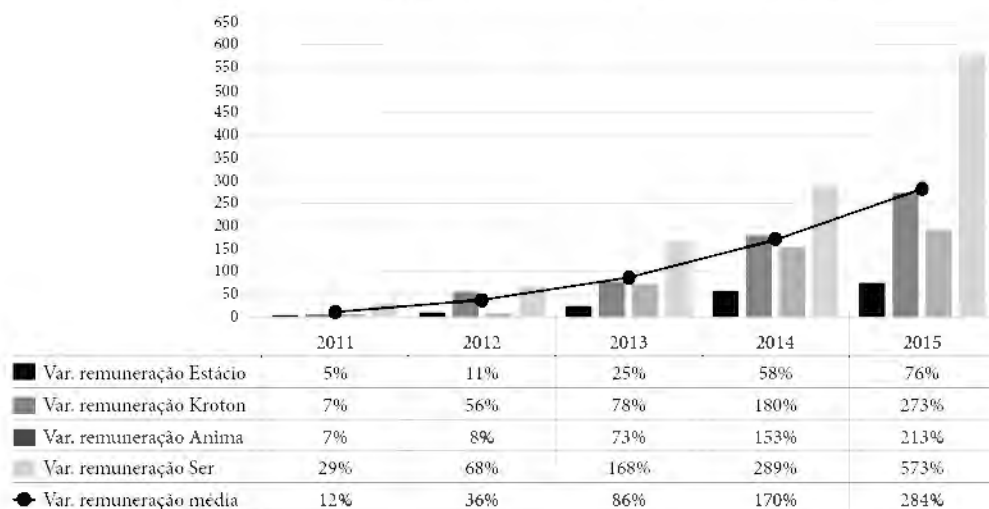


Tabela 3.2 - A remuneração dos professores *versus* os Custos de Serviços Prestados

|                         | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Remuneração/CSP Estácio | 73%  | 71%  | 72%  | 73%  | 73%  |
| Remuneração/CSP Kroton  | 72%  | 72%  | 72%  | 72%  | 72%  |
| Remuneração/CSP Anima   | 52%  | 52%  | 72%  | 75%  | 74%  |
| Remuneração/CSP Ser     | 71%  | 68%  | 66%  | 68%  | 72%  |
| Média remuneração/CSP   | 67%  | 66%  | 70%  | 72%  | 73%  |

#### 4. Comportamento e evolução da remuneração dos professores



- A remuneração dos professores cresceu em média 284% no período de 2011 a 2015, com a base 100 do crescimento em 2010.

## 5.a - Estácio: Total de alunos e seu crescimento

| Estácio Part                              | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| 10.1-Presenciais (em milhares)            | 201        | 223        | 255        | 315        | 370        | 17%        |
| 10.1.1-Fies                               | 15         | 41         | 76         | 123        | 136        | 11%        |
| 10.2-EaD (em milhares)                    | 39         | 49         | 61         | 123        | 133        | 9%         |
| <b>10.3-Total de alunos (em milhares)</b> | <b>240</b> | <b>272</b> | <b>316</b> | <b>437</b> | <b>503</b> | <b>15%</b> |
| 10.4-Proporção presenciais                | 83,6%      | 82,0%      | 80,8%      | 71,9%      | 73,5%      |            |
| 10.5-Proporção EaD                        | 16,4%      | 18,0%      | 19,2%      | 28,1%      | 26,5%      |            |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos    | 14%        | 13%        | 16%        | 39%        | 15%        |            |
| 10.7-Crescimento anual orgânico alunos    | 10%        | 9%         | 15%        | 22%        | 12%        |            |
| Penetração Fies / Total de alunos         | 8%         | 19%        | 30%        | 39%        | 37%        |            |

- **Crescimento base alunos:** de 240 mil para 503 mil. O crescimento foi orgânico e motivado pelas aquisições feitas no período;
- **Operações de aquisições:** permitiram à Estácio um crescimento relevante, com aumento da base de alunos presenciais e em EaD;
- **Fies:** aumentou significativamente a penetração do programa, saltando de 8% da base de alunos presenciais para 37%.

5.b - Estácio: *Ticket* médio e gastos por aluno/mensal

| Estácio Part                           | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 11- <i>Ticket md. mensal</i> (em R\$)  | 759,38 | 772,29 | 788,09 | 735,38 | 746,29 | 1%         |
| 11.1-Varição <i>Ticket md.</i>         | 100%   | 102%   | 104%   | 97%    | 98%    |            |
| 12-CSP / Aluno mensal (em R\$)         | 360,54 | 346,48 | 331,45 | 298,67 | 288,11 | -4%        |
| 12.1-CSP / Aluno                       | 100%   | 96%    | 92%    | 83%    | 80%    |            |
| 12.2-P&E / Aluno mensal (em R\$)       | 261,90 | 245,46 | 237,05 | 216,71 | 210,32 | -3%        |
| 12.2.1- Varição CBS / Aluno.           | 100%   | 94%    | 91%    | 83%    | 80%    |            |
| 13-Desp. Oper. / Aluno mensal (em R\$) | 142,28 | 141,08 | 142,61 | 131,10 | 132,39 | 1%         |
| 13-Varição desp. oper. / Aluno         | 100%   | 99%    | 100%   | 92%    | 93%    |            |

\*CSP = Custo de Serviços Prestados / \*P&E = Despesas de Pessoal e Encargos

- ***Ticket* médio da Estácio:** A variação vem diminuindo a partir de 2013, aumentando somente 1% de 2014/2015;
- **Custos, remunerações e demais despesas:** apresentam uma tendência de queda nos valores, conforme comparação 2014/2015.

## 5.c – Kroton: Total de alunos e seu crescimento

| Kroton                                    | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015         | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|--------------|------------|
| 10.1-Presenciais (em milhares)            | 115        | 170        | 197        | 440        | 450          | 2%         |
| 10.1.1-Fies                               | 20         | 59         | 87         | 259        | 238          | -8%        |
| 10.2-EaD (em milhares)                    | 138        | 241        | 321        | 547        | 574          | 5%         |
| <b>10.3-Total de alunos (em milhares)</b> | <b>253</b> | <b>410</b> | <b>519</b> | <b>987</b> | <b>1.024</b> | <b>4%</b>  |
| 10.4-Proporção presenciais                | 45,6%      | 41,3%      | 38,1%      | 44,6%      | 43,9%        |            |
| 10.5-Proporção EaD                        | 54,4%      | 58,7%      | 61,9%      | 55,4%      | 56,1%        |            |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos    | 195%       | 62%        | 26%        | 90%        | 4%           |            |
| 10.7-Crescimento anual orgânico alunos    | 35%        | 26%        | 26%        | 24%        | 4%           |            |
| Penetração Fies / Total de alunos         | 18%        | 35%        | 44%        | 59%        | 53%          |            |

- **Crescimento base alunos:** de 253 mil para 1.024 mil. Esse crescimento foi orgânico e motivado pelas aquisições feitas, principalmente em 2013 pela fusão com a Anhanguera, incorporada na operação em 2014;
- **A fusão com a Anhanguera:** essa operação transformou a Kroton na maior IES do mundo em número de alunos, contribuindo para o crescimento de cerca de 90% do ano de 2013 para 2014;
- **Fies:** a empresa aumentou significativamente a penetração do programa, saltando de 18% da base de alunos presenciais para 53%.

5.d – Kroton: *Ticket* médio e gastos por aluno/Mensal

| Kroton                                | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | Var. 14/15 |
|---------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 11- <i>Ticket</i> md. mensal (em R\$) | 369,98 | 411,52 | 440,97 | 424,55 | 537,10 | 27%        |
| 11.1-Variação <i>ticket</i> md.       | 100%   | 111%   | 119%   | 115%   | 145%   |            |
| 12-CSP/Aluno mensal (em R\$)          | 220,76 | 199,46 | 179,24 | 148,79 | 190,98 | 28%        |
| 12.1-CSP/Aluno                        | 100%   | 90%    | 81%    | 67%    | 87%    |            |
| 12.2-P&E/Aluno mensal (em R\$)        | 158,95 | 143,61 | 129,05 | 107,13 | 137,51 | 28%        |
| 12.2.1- Variação CBS/Aluno            | 100%   | 90%    | 81%    | 67%    | 87%    |            |
| 13-Desp. oper./Aluno mensal (em R\$)  | 90,72  | 104,50 | 104,48 | 114,24 | 130,29 | 14%        |
| 13-Variação desp. oper./Aluno         | 100%   | 115%   | 115%   | 126%   | 144%   |            |

- **Kroton:** O *ticket* médio cresceu até 2013, diminuindo um pouco em 2014. Entretanto, o crescimento foi de 27% de 2014/2015;
- **CSP e P&E** (remuneração do pessoal e encargos): O comportamento diminuiu a cada ano até 2014, tendo um crescimento de 28% de 2014/2015;
- **Despesas operacionais:** cresceram nos respectivos anos, aumentando 14% de 2014/2015.

## 5.e – Anima: Total de alunos e seu crescimento

| Anima                                     | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 10.1-Presenciais (em milhares)            | 37        | 41        | 46        | 79        | 78        | -1%        |
| 10.1.1-Fies                               | 6         | 12        | 19        | 36        | 33        | -9%        |
| 10.2-Ead (em milhares)                    | 0         | 0         | 0         | 0         | 1         | -          |
| <b>10.3-Total de alunos (em milhares)</b> | <b>37</b> | <b>41</b> | <b>46</b> | <b>79</b> | <b>79</b> | <b>0%</b>  |
| 10.4-Proporção presenciais                | 100%      | 100%      | 100%      | 100%      | 99%       |            |
| 10.5-Proporção EaD                        | 0%        | 0%        | 0%        | 0%        | 1%        |            |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos    | 6%        | 11%       | 12%       | 70%       | 0%        |            |
| 10.7-Crescimento anual orgânico alunos    | 6%        | 11%       | 12%       | 8%        | 0%        |            |
| Penetração Fies / Total de alunos         | 17%       | 30%       | 40%       | 46%       | 42%       |            |

- **Crescimento base alunos:** de 37 mil para 79 mil em 2015, com crescimento orgânico e por aquisições;
- **Aquisição da São Judas em 2014:** um dos principais motivos do expressivo crescimento, adicionando cerca de 29 mil novos alunos;
- **Fies:** aumento significativo no programa, saltando de 17% da base de alunos presenciais para 42% em 2015.

## 5.f – Anima: Ticket médio e gastos por aluno/mensal

| Anima                                  | 2011   | 2012   | 2013     | 2014   | 2015     | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|--------|--------|----------|--------|----------|------------|
| 11-Ticket md. mensal (em R\$)          | 911,07 | 959,73 | 1.080,95 | 997,76 | 1.247,81 | 25%        |
| 11.1-Varição Ticket md.                | 100%   | 105%   | 119%     | 110%   | 137%     |            |
| 12-CSP / Aluno mensal (em R\$)         | 535,24 | 488,88 | 502,54   | 418,66 | 523,34   | 25%        |
| 12.1-CSP / Aluno                       | 100%   | 91%    | 94%      | 78%    | 98%      |            |
| 12.2-P&E / Aluno mensal (em R\$)       | 279,95 | 255,70 | 364,12   | 314,25 | 388,92   | 24%        |
| 12.2.1- Variação CBS / Aluno           | 100%   | 91%    | 130%     | 112%   | 139%     |            |
| 13-Desp. oper. / Aluno mensal (em R\$) | 251,72 | 258,42 | 317,09   | 213,27 | 243,42   | 14%        |
| 13-Variação desp. oper. / Aluno        | 100%   | 103%   | 126%     | 85%    | 97%      |            |

- **Ticket médio da Anima:** apresentou crescimento até o ano de 2013, quando, com a incorporação da São Judas em 2014, reduziu o valor do *ticket* médio, entretanto, voltou a crescer em 25% de 2014/2015;
- **CSP:** diminuição relevante principalmente até 2014, mas crescimento de 25% em 2015, voltando ao patamar próximo a 2011;
- **P&E:** essas despesas cresceram a partir de 2013, com um incremento de 24% em 2015, e as despesas operacionais tiveram o mesmo comportamento e mais 14%.

## 5.g – Ser: Total de alunos e seu crescimento

| Ser Educacional                           | 2011      | 2012      | 2013      | 2014       | 2015       | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|
| 10.1-Presenciais (em milhares)            | 41        | 56        | 99        | 127        | 137        | 9%         |
| 10.1.1-Fies                               | 3         | 16        | 31        | 48         | 56         | 17%        |
| 10.2-EaD (em milhares)                    | 0         | 0         | 0         | 2          | 3          | 65%        |
| <b>10.3-Total de alunos (em milhares)</b> | <b>41</b> | <b>56</b> | <b>99</b> | <b>129</b> | <b>141</b> | <b>9%</b>  |
| 10.4-Proporção presenciais                | 100,0%    | 100,0%    | 100,0%    | 98,4%      | 97,7%      |            |
| 10.5-Proporção EaD                        | 0,0%      | 0,0%      | 0,0%      | 1,6%       | 2,3%       |            |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos    | 24%       | 37%       | 76%       | 30%        | 9%         |            |
| 10.7-Crescimento anual orgânico alunos    | 24%       | 37%       | 66%       | 16%        | -14%       |            |
| Penetração Fies / Total de alunos         | 7%        | 28%       | 32%       | 38%        | 41%        |            |

- **Crescimento base alunos:** expressivo crescimento da base de alunos de 41 mil para 141 mil em 2015;
- **Crescimento:** evolução orgânica relevante e motivada pelas aquisições. Em 2015, houve evasão devido às regras do Fies, notada na queda do nível de crescimento orgânico de 14%;
- **Fies:** subiu de 7% em 2011, evoluindo para 41% da base de alunos presenciais em 2015.

5.h – Ser: *Ticket* médio e gastos por aluno/Mensal

| Ser Educacional                        | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| 11- <i>Ticket md. mensal</i> (em R\$)  | 598,56 | 628,57 | 541,53 | 594,58 | 727,16 | 22%        |
| 11.1-Varição <i>ticket md.</i>         | 100%   | 105%   | 90%    | 99%    | 121%   |            |
| 12-CSP / Aluno mensal (em R\$)         | 197,99 | 195,64 | 184,04 | 197,53 | 296,04 | 50%        |
| 12.1-CSP / Aluno                       | 100%   | 99%    | 93%    | 100%   | 150%   |            |
| 12.2-P&E / Aluno mensal (em R\$)       | 140,37 | 133,27 | 120,92 | 134,92 | 212,79 | 58%        |
| 12.2.1- Variação CBS / Aluno           | 100%   | 95%    | 86%    | 96%    | 152%   |            |
| 13-Desp. oper. / Aluno mensal (em R\$) | 182,98 | 200,44 | 142,20 | 154,03 | 201,33 | 31%        |
| 13-Varição desp. oper. / Aluno         | 100%   | 110%   | 78%    | 84%    | 110%   |            |

- ***Ticket* médio da Ser:** inicialmente cresceu, diminuindo sensivelmente em 2013. Voltou a crescer em 2014 e no último ano, na comparação entre 2014/2015, seu crescimento foi de 22%;
- **CSP:** Os custos diminuem até 2013. Crescem de 2013 a 2014 e no último ano, o aumento é relevante, sendo CSP + 50% e o P&E + 58%.
- **Despesas operacionais:** oscilaram no período, voltando em 2015 aos níveis de 2012, embora represente um aumento de 31% no período 2014/2015.

## 6.a – Estácio: Indicadores de desempenho de resultados - Lolir, Ebitda, e Roic

| Estacio Part                             | 2011         | 2012         | 2013          | 2014          | 2015          | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>6-Lolir</b>                           | <b>108</b>   | <b>186</b>   | <b>284</b>    | <b>457</b>    | <b>495</b>    | <b>8%</b>   |
| 6.1-Margem Lolir / Rb                    | 5%           | 7%           | 10%           | 12%           | 11%           |             |
| 6.1.1-Varição Lolir                      | 100%         | 173%         | 264%          | 424%          | 459%          |             |
| <b>7-Ebitda</b>                          | <b>167</b>   | <b>269</b>   | <b>383</b>    | <b>607</b>    | <b>711</b>    | <b>17%</b>  |
| 7.1-Margem Ebitda / Rb                   | 8%           | 11%          | 13%           | 16%           | 16%           |             |
| 7.2-Varição Ebitda                       | 100%         | 161%         | 229%          | 363%          | 426%          |             |
| <b>14-Lolir / Aluno mensal (em R\$)</b>  | <b>37,46</b> | <b>57,21</b> | <b>75,10</b>  | <b>87,15</b>  | <b>82,11</b>  | <b>-6%</b>  |
| 14.1- Varição Lolir / Aluno              | 100%         | 153%         | 200%          | 233%          | 219%          |             |
| <b>15-Ebitda / Aluno mensal (em R\$)</b> | <b>57,99</b> | <b>82,60</b> | <b>101,00</b> | <b>115,55</b> | <b>117,90</b> | <b>2%</b>   |
| 15.1- Varição Ebitda / Aluno             | 100%         | 142%         | 174%          | 199%          | 203%          |             |
| <b>40-Roic</b>                           | <b>11,6%</b> | <b>15,4%</b> | <b>19,6%</b>  | <b>19,8%</b>  | <b>14,6%</b>  | <b>-26%</b> |

- **Lolir:** houve melhora da margem a partir de 2013, e o valor cresce 8% de 2014/2015;
- **Ebitda:** observa-se crescimento da margem desde 2011, com crescimento de 17% de 2014/2015 e então manutenção da margem;
- **Lolir p/aluno:** crescimento no período de 219%, com queda de 6% de 2014/2015;
- **Ebitda p/aluno:** crescimento de 203%, com aumento de 2% de 2014/2015;
- **Roic:** comportamento crescente até 2014, atingindo 19,8%, com queda de 26% em 2015, ficando em 14,6%.

## 6.b – Kroton: Indicadores de desempenho de resultados - Lolir, Ebitda e Roic

| Kroton                                   | 2011         | 2012         | 2013          | 2014          | 2015          | Var. 14/15 |
|------------------------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| <b>6-Lolir</b>                           | <b>48</b>    | <b>288</b>   | <b>653</b>    | <b>1.153</b>  | <b>1.452</b>  | <b>26%</b> |
| 6.1-Margem Lolir / Rb                    | 4%           | 14%          | 24%           | 23%           | 22%           |            |
| 6.1.1-Varição Lolir                      |              |              | 100%          | 177%          | 222%          |            |
| <b>7-Ebitda</b>                          | <b>111</b>   | <b>423</b>   | <b>808</b>    | <b>1.471</b>  | <b>1.963</b>  | <b>33%</b> |
| 7.1-Margem Ebitda / Rb                   | 10%          | 21%          | 29%           | 29%           | 30%           |            |
| 7.2-Varição Ebitda                       |              |              | 100%          | 182%          | 243%          |            |
| <b>14-Lolir / Aluno mensal (em R\$)</b>  | <b>15,96</b> | <b>58,59</b> | <b>104,91</b> | <b>97,34</b>  | <b>118,21</b> | <b>21%</b> |
| 14.1- Varição Lolir / Aluno              | 100%         | 367%         | 657%          | 610%          | 741%          |            |
| <b>15-Ebitda / Aluno mensal (em R\$)</b> | <b>36,73</b> | <b>86,02</b> | <b>129,86</b> | <b>124,23</b> | <b>159,82</b> | <b>29%</b> |
| 15.1- Varição Ebitda / Aluno             | 100%         | 234%         | 354%          | 338%          | 435%          |            |
| <b>40-Roic</b>                           | <b>2,1%</b>  | <b>7,7%</b>  | <b>14,7%</b>  | <b>7,0%</b>   | <b>8,8%</b>   | <b>25%</b> |

- **Lolir:** melhora a margem em 2013, decresce em 2015 para 22%, mas o valor aumenta 26% de 2014/2015. Usamos a variação base 2013, dada a fusão com a Anhanguera;
- **Ebitda:** a partir de 2013, atinge-se outro patamar de margem, em 29%, chegando a 30% em 2015, com crescimento de valor de 33% de 2014/2015;
- **Lolir por aluno:** crescimento no período de 741%, com crescimento de 21% de 2014/2015;
- **Ebitda por aluno:** crescimento de 435%, com aumento de 29% de 2014/2015;
- **Roic:** crescente até 2013, atingindo 14,7%, com incremento de 25% em 2015, ficando em 8,8%, elevando-se pela primeira vez após a fusão com a Anhanguera.

#### 6.c – Anima: Indicadores de desempenho de resultados - Lolir, Ebitda e Roic

| Anima                                    | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>6-Lolir</b>                           | <b>-9</b>     | <b>45</b>     | <b>50</b>     | <b>140</b>    | <b>138</b>    | <b>-1%</b>  |
| 6.1-Margem Lolir / Rb                    | -2%           | 9%            | 8%            | 15%           | 12%           |             |
| 6.1.1-Varição Lolir                      |               | 100%          | 111%          | 312%          | 307%          |             |
| <b>7-Ebitda</b>                          | <b>4</b>      | <b>57</b>     | <b>65</b>     | <b>164</b>    | <b>167</b>    | <b>2%</b>   |
| 7.1-Margem Ebitda / Rb                   | 1%            | 12%           | 11%           | 17%           | 14%           |             |
| 7.2-Varição Ebitda                       |               | 100%          | 115%          | 289%          | 294%          |             |
| <b>14-Lolir / Aluno mensal (em R\$)</b>  | <b>-19,37</b> | <b>90,13</b>  | <b>89,67</b>  | <b>147,63</b> | <b>145,72</b> | <b>-1%</b>  |
| 14.1- Variação Lolir / Aluno             |               | 100%          | 99%           | 164%          | 162%          |             |
| <b>15-Ebitda / Aluno mensal (em R\$)</b> | <b>8,21</b>   | <b>114,04</b> | <b>116,90</b> | <b>173,09</b> | <b>176,57</b> | <b>2%</b>   |
| 15.1- Variação Ebitda / Aluno            |               | 100%          | 103%          | 152%          | 155%          |             |
| <b>40-Roic</b>                           | <b>-3,8%</b>  | <b>19,6%</b>  | <b>16,2%</b>  | <b>23,4%</b>  | <b>15,2%</b>  | <b>-35%</b> |

- **Lolir:** melhora a margem até 2014, decresce em 2015 para 12%, com queda também do valor em -1% de 2014/2015, usamos 2012 como base, pois os valores de LOLIR em 2011 eram negativos;
- **Ebitda:** atinge patamar de margem de 17% em 2014, caindo a 14% em 2015, com crescimento de valor de 2% de 2014/2015;
- **Lolir por aluno:** crescimento no período de 162%, com queda de -1% de 2014/2015;
- **Ebitda por aluno:** crescimento de 155%, com aumento de 2% de 2014/2015;
- **Roic:** crescente até 2014, atingindo 23,4%, com queda de -35% em 2015, ficando em 15,2%.

## 6.d – Ser: Indicadores de desempenho de resultados - Lolir, Ebitda e Roic

| Ser Educacional                          | 2011          | 2012          | 2013          | 2014          | 2015          | Var. 14/15 |
|------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|
| <b>6-Lolir</b>                           | <b>60</b>     | <b>96</b>     | <b>161</b>    | <b>244</b>    | <b>214</b>    | -12%       |
| 6.1-Margem Lolir / Rb                    | 20%           | 23%           | 25%           | 27%           | 17%           |            |
| 6.1.1-Varição Lolir                      | 100%          | 160%          | 268%          | 407%          | 357%          |            |
| <b>7-Ebitda</b>                          | <b>77</b>     | <b>116</b>    | <b>190</b>    | <b>289</b>    | <b>287</b>    | -1%        |
| 7.1-Margem Ebitda / Rb                   | 26%           | 27%           | 30%           | 32%           | 23%           |            |
| 7.2-Varição Ebitda                       | 100%          | 151%          | 248%          | 378%          | 375%          |            |
| <b>14-Lolir / Aluno mensal (em R\$)</b>  | <b>121,72</b> | <b>142,37</b> | <b>135,37</b> | <b>158,05</b> | <b>126,57</b> | -20%       |
| 14.1- Varição Lolir / Aluno              | 100%          | 117%          | 111%          | 130%          | 104%          |            |
| <b>15-Ebitda / Aluno mensal (em R\$)</b> | <b>155,67</b> | <b>172,04</b> | <b>160,41</b> | <b>187,69</b> | <b>170,01</b> | -9%        |
| 15.1- Varição Ebitda / Aluno             | 100%          | 111%          | 103%          | 121%          | 109%          |            |
| <b>40-Roic</b>                           | <b>19,2%</b>  | <b>23,6%</b>  | <b>23,6%</b>  | <b>29%</b>    | <b>16,4%</b>  | -44%       |

- **Lolir:** melhora a margem até 2014, chegando a 27%, decrescendo em 2015 para 17%, com queda também do valor em -12% de 2014/2015;
- **Ebitda:** atinge patamar de margem de 32% em 2014, caindo a 23% em 2015, com queda de valor de -1% de 2014/2015;
- **Lolir por aluno:** crescimento no período de 104%, com queda de -20% de 2014/2015;
- **Ebitda por aluno:** crescimento de 109%, com queda de -9% de 2014/2015;
- **Roic:** crescente até 2013, atingindo 30,8%, oscilando em 2014 para 29% e caindo -35% em 2015, ficando em 16,4%.

## 7.a – Estácio: Indicadores de resultados como lucro líquido e lucro líquido por aluno

| Estácio Part                               | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | Var. 14/15 |
|--------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| <b>9-Lucro líquido de exercício</b>        | <b>95</b>    | <b>141</b>   | <b>297</b>   | <b>485</b>   | <b>505</b>   | <b>4%</b>  |
| 9.1- Lucro liq. / RB                       | 4%           | 6%           | 10%          | 13%          | 11%          |            |
| 9.1.1- Varição lucro liq.                  | 100%         | 148%         | 311%         | 509%         | 530%         |            |
| <b>10.3- Total de alunos (em milhares)</b> | <b>240</b>   | <b>272</b>   | <b>316</b>   | <b>437</b>   | <b>503</b>   | <b>15%</b> |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos     | 100%         | 113%         | 132%         | 182%         | 210%         |            |
| <b>16-LL / Aluno mensal (em R\$)</b>       | <b>33,09</b> | <b>43,30</b> | <b>78,28</b> | <b>92,47</b> | <b>83,74</b> | <b>-9%</b> |
| 16.1- Varição LL / Aluno                   | 100%         | 131%         | 237%         | 279%         | 253%         |            |

- **Lucro líquido:** crescimento da margem líquida até 13% em 2014, com queda para 11% em 2015, embora em valor tenha havido incremento de 4%;
- **Lucro líquido por aluno:** cresceu também até 2014, atingindo seu maior valor, diminuindo em 2015, com queda de -9%.

## 7.b – Kroton: Indicadores de resultados como lucro líquido e lucro líquido por aluno

| Kroton                                 | 2011  | 2012  | 2013   | 2014  | 2015   | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|-------|-------|--------|-------|--------|------------|
| 9-Lucro líquido de exercício           | 51    | 260   | 626    | 1.141 | 1.462  | 28%        |
| 9.1- Lucro líq. / RB                   | 5%    | 13%   | 23%    | 23%   | 22%    |            |
| 9.1.1- Variação lucro líq.             |       |       | 100%   | 182%  | 234%   |            |
| 10.3- Total de alunos (em milhares)    | 253   | 410   | 519    | 987   | 1.024  | 4%         |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos |       |       | 100%   | 190%  | 197%   |            |
| 16-LL / Aluno mensal (em R\$)          | 16,71 | 52,83 | 100,58 | 96,32 | 118,99 | 24%        |
| 16.1- Variação LL / Aluno              |       |       | 100%   | 96%   | 118%   |            |

- **Lucro líquido:** manutenção da margem líquida no período após fusão com a Anhanguera ao nível de 23%, com crescimento em valor em 2015 de 28%;
- **Lucro líquido por aluno:** cresceu a partir de 2013, atingindo seu maior valor em 2015, com crescimento de 24%.

## 7.c – Anima: Indicadores de resultados como lucro líquido e lucro líquido por aluno

| Anima                                  | 2011   | 2012  | 2013  | 2014   | 2015  | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|------------|
| 9-Lucro líquido de exercício           | -31    | 30    | 43    | 183    | 76    | -58%       |
| 6.1- Lucro líq. / RB                   | -7%    | 6%    | 7%    | 19%    | 6%    |            |
| 6.1.1- Variação lucro líq.             | 100%   | 299%  | 339%  | 795%   | 447%  |            |
| 10.3- Total de alunos (em milhares)    | 37     | 41    | 46    | 79     | 79    | 0%         |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos | 100%   | 111%  | 124%  | 211%   | 210%  |            |
| 16-LL / Aluno mensal (em R\$)          | -68,24 | 60,81 | 76,87 | 192,81 | 80,27 | -58%       |
| 16.1- Variação LL / Aluno              | 100%   | 289%  | 313%  | 483%   | 318%  |            |

- **Lucro líquido:** crescimento da margem líquida até 2014, com queda na margem para 6% em 2015 e queda também em valor de -58%;
- **Lucro líquido por aluno:** crescimento de 318% no período, com valor maior em 2014, havendo queda de -58% em 2015.

## 7.d – Ser: Indicadores de resultados como lucro líquido e lucro líquido por aluno

| Ser Educacional                        | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015  | Var. 14/15 |
|----------------------------------------|-------|--------|--------|--------|-------|------------|
| 9-Lucro líquido de exercício           | 43    | 83     | 141    | 241    | 169   | -31%       |
| 9.1- Lucro líq. / RB                   | 15%   | 20%    | 22%    | 27%    | 14%   |            |
| 9.1.1- Variação lucro líq.             | 100%  | 193%   | 329%   | 569%   | 394%  |            |
| 10.3- Total de alunos (em milhares)    | 41    | 56     | 99     | 129    | 141   | 9%         |
| 10.6-Crescimento anual total de alunos | 100%  | 137%   | 241%   | 313%   | 343%  |            |
| 16-LL / Aluno mensal (em R\$)          | 86,98 | 122,99 | 118,82 | 158,05 | 99,87 | -37%       |
| 16.1- Variação LL / Aluno              | 100%  | 141%   | 137%   | 182%   | 115%  |            |

- **Lucro líquido:** crescimento da margem líquida até 2014, com queda na margem para 14% em 2015 e diminuição também no valor de -31%;
- **Lucro líquido por aluno:** crescimento de 115% no período, com valor maior em 2014, havendo queda de -37% em 2015.

## Conclusões do relatório de análise das empresas de educação

### A. Crescimento das operações:

- Crescimento orgânico das empresas no período é relevante;
- Aumento muito importante através das operações de compras de empresas no setor;
- Operações de F&A das quatro empresas representaram cerca de 25% do total de operações de F&A realizadas no setor entre 2010 e 2015.

### B. Aumento médio do valor das receitas brutas: em moeda constante, o crescimento das receitas operacionais foi de 328% no período (Gráfico 1).

### C. Base de alunos: É muito relevante o nível de crescimento e o respectivo número de alunos dessas empresas:

- **Estácio:** crescimento de 2014/2015 foi de 15%, alcançando 503 mil alunos em 2015 (Tabela 5.a);
- **Kroton:** o número de alunos em 2015 foi de 1.024.000 alunos, apresentando um crescimento menor, de 4%, em 2014/2015 (Tabela 5.c);
- **Anima:** o número foi de 79 mil alunos, mantendo-se estável de 2014/2015 (Tabela 5.e);
- **Ser:** o crescimento de 2014/2015 foi de 9%, apresentando em 2015 141 mil alunos (Tabela 5.g).

### D. Gastos com CSP: Os gastos com CSP sobre a receita líquida caíram de 61% em 2011 para 51% em 2015 (Tabela 3.a).

### E. Remuneração dos professores: A remuneração média dos professores sobre a receita líquida caiu de 40% em 2011 para 37% em 2015 (Tabela 3-1.a).

### F. Receita bruta *versus* remuneração dos professores: A receita bruta média cresceu 328% no período (Gráfico 1), enquanto os gastos com a remuneração dos professores em média cresceram 284% (Gráfico 4).

### G. Remuneração dos professores:

- **Remuneração de pessoal e encargos:** cresceu 27% entre 2014 e 2015 (Tabela 10.a);
- **Receitas brutas:** crescimento de 26% entre 2014 e 2015 (tabela 10.a).
- **Histórico:** as receitas cresceram mais do que proporcionalmente às remunerações;
- **Tendência:** comportamento de 2015 pode indicar uma mudança de tendência, a ser confirmada ou não, nos próximos anos.

Tabela 10.a – Variação receita br. X Variação P&amp;E 2015

| Todas as empresas (Soma) | 2011  | 2012  | 2013  | 2014   | 2015   | Var. 14/15 |
|--------------------------|-------|-------|-------|--------|--------|------------|
| 1-Receita bruta          | 4.014 | 5.441 | 6.973 | 10.749 | 13.508 | 26%        |
| 4.2-Pessoal & Encargos   | 1.431 | 1.723 | 2.047 | 2.912  | 3.685  | 27%        |

#### H. Resultado da operação (Lolir) (Tabelas 7):

- **Estácio:** crescimento histórico, com tendência mantida em 2015, cuja expansão foi de 8%;
- **Kroton:** crescimento histórico, com tendência mantida em 2015, cuja expansão foi de 26%;
- **Anima:** crescimento até 2014 e manutenção em 2015, com oscilação de -1%;
- **Ser:** também cresceu até 2014, apresentando queda em 2015 de -12%.

#### I. Incentivos governamentais:

- Fies e ProUni proporcionam relevante diminuição nos encargos de IR;
- Taxas efetivas de encargos de 3% a 6%;
- Contribuição nos resultados operacionais.

#### J. Comportamento do Roic (tabela abaixo):

- A partir de 2012, constata-se evolução importante no retorno econômico do capital-Roic;
- Em 2015, a média se reduz a 13,75%;
- Queda ocasionada pelo comportamento do mercado, influenciado pelo impacto das políticas econômicas e governamentais vigentes.

Tabela 11.a – Retorno sobre capital investido e média do setor

| Empresas     | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|--------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Roic Estácio | 11,60% | 15,40% | 19,60% | 19,80% | 14,60% |
| Roic Kroton  | 2,10%  | 7,70%  | 14,70% | 7,00%  | 8,80%  |
| Roic Anima   | -3,76% | 19,60% | 16,15% | 23,36% | 15,20% |
| Roic Ser     | 19,20% | 23,60% | 30,80% | 29,00% | 16,40% |
| Roic médio   | 7,29%  | 16,57% | 20,31% | 19,79% | 13,75% |

#### K. Roic no mercado americano:

- O Roic das empresas educacionais é superior à média histórica das demais empresas brasileiras de capital aberto;
- A partir de 2012, as empresas educacionais brasileiras apresentaram retornos superiores ao mercado americano;
- O Roic das empresas educacionais brasileiras foi de 30% a 50% do que de empresas educacionais americanas em 2014.

### L. Estrutura de financiamento:

- **Capitalização:** é representada pelo capital próprio, advindo dos investimentos efetuados no capital social da empresa, constatado pelo valor do patrimônio líquido, devendo ser atualizado monetariamente. Como esses recursos no conceito do VBM ou geração de valor representam na realidade econômica um empréstimo dos acionistas para a empresa, devem ser multiplicados pelo custo de oportunidade do acionista, compondo o Wacc da empresa.

As empresas do setor de educação têm nível elevado de capitalização (capital próprio) quando comparadas a outras empresas do mercado;

- **Estrutura de capital:** Participação do capital próprio (patrimônio líquido) na faixa de 80% dentro da estrutura de capital das empresas.

- **Nível de financiamento:** representado pelo capital de terceiros, consiste no passivo oneroso, como as dívidas e empréstimos, multiplicado pela taxa de juros líquida do IR;

Estácio e Anima, dentre as empresas analisadas, têm as maiores parcelas de financiamentos na estrutura de capital, com cerca de 19% (tabelas 6.a) e 39% para a Anima (tabela 6.d).

**Cálculo do Custo do Capital - Wacc<sup>5</sup> (Weighted Average Cost of Capital):** representa a taxa do custo médio ponderado do capital, dado pelo impacto dos juros do capital de terceiros e pelo custo de oportunidade dos recursos dos acionistas, considerando dessa forma os dois elementos do passivo como capital financeiro oneroso:

### M. Cotação das ações (conforme tabela 12):

- **Cotação das ações e valor de mercado:** A cotação das ações para as empresas de capital aberto é o valor que é negociado na Bolsa de Valores (Bovespa). Na análise de balanço anual, usa-se o valor do último dia de dezembro para avaliar o quanto vale a empresa no mercado. Ou seja, o valor de mercado é comparado com o valor investido no patrimônio líquido, com o objetivo de avaliar se houve acréscimo na riqueza do acionista ou não.

- **2014:** é o ano em que houve o pico de crescimento no valor das ações;

- **2015:** reação negativa do mercado a partir de março, com os valores das ações das empresas do setor educacional tendo fortes quedas;

As mudanças nos incentivos governamentais e a respectiva baixa nas possibilidades de crescimento no ingresso de alunos, somadas à instabilidade econômica de 2015;

5 Wacc: é dado pela proporção dos componentes de capitais onerosos na estrutura de capital, identificado pelo custo do capital de terceiros mais o custo de oportunidade do capital próprio. A fórmula do WACC:  $CT(1-t) \times T + CP \times P$ , onde CT=% Custo do Capital Terceiros, T=Capital de Terceiros (R\$), CP=% Custo do Capital Próprio, P=Capital Próprio (R\$) e t=Alíquota do IR.

- Aumento no número de evasões e inadimplências;
- Houve uma tímida recuperação no valor das ações em 2016 somente em duas empresas.

Tabela 12 – Cotações das ações na Bovespa do setor educacional 2012-2016

| Empresas        | 31/12/2012 | 31/12/2014 | 31/03/2015 | 31/12/2015 | 31/03/2016 |
|-----------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Cotação Estácio | 15,73      | 23,82      | 18,54      | 13,95      | 11,82      |
| Cotação Kroton  | 6,20       | 16,58      | 10,29      | 9,53       | 11,48      |
| Cotação Anima   | -          | 35,35      | 15,22      | 13,80      | 9,95       |
| Cotação Ser     | -          | 29,59      | 12,58      | 7,70       | 10,56      |

#### N. Ganhos de eficiência operacional *versus* investimentos:

- **Inovação e tecnologia de aprendizagem:** novamente, as informações divulgadas são insuficientes na perspectiva de aplicação de recursos em inovação e tecnologia de aprendizagem.
- **Qualificação dos professores e capital humano:** também nos relatórios de administração, não se identificam mensagens de direcionamento de investimentos na melhoria do ensino no Brasil.

**O. Incentivos governamentais:** os incentivos ao setor de educação poderiam ser também direcionados para pesquisa e desenvolvimento, visando melhorar o ensino superior e atingir níveis internacionais (exemplo: empresas de Tecnologia).

**P. Mecanismos de avaliação:** introdução da análise dos investimentos e do aumento da qualificação dos professores como um nível mínimo de melhoria contínua a ser exigido e alcançado pelas empresas com o ensino superior no Brasil, principalmente das que se utilizam de incentivos.

**Q. Educação:** processo contínuo na evolução das pessoas e do Brasil. É como uma semente: se não houver tratos culturais corretos desde o início, adubos e água, etc., a planta não vai germinar e crescer!

**R. A educação** merece uma atenção especial das empresas, entidades, do governo e da sociedade. Se não houver, os interessados no negócio de educação ficam restritos aos ganhos financeiros.

#### Anexo: tabelas

##### – Capital empregado (capital de giro mais capital fixo)

Estruturas de financiamento e indicadores de capital empregado mais os financeiros:

- Estácio, Kroton, Anima, Ser.

– **Ciclo financeiro da operação,** fluxo de caixa operacional (FCO) e indicadores de endividamento:

- Estácio, Kroton, Anima, Ser.

## A – Estácio: Capital aplicado e estruturas de financiamento

| Estácio Part                              | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         | 2015         | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------------|
| <b>20- Capital giro oper. liq. (CGOL)</b> | <b>287</b>   | <b>274</b>   | <b>423</b>   | <b>571</b>   | <b>1.104</b> | <b>93%</b> |
| 20.1-Variação CGOL                        | 100%         | 96%          | 148%         | 199%         | 385%         |            |
| <b>21-Capital fixo</b>                    | <b>822</b>   | <b>1.031</b> | <b>1.177</b> | <b>2.452</b> | <b>2.661</b> | <b>9%</b>  |
| 21.1-Variação capital fixo                | 100%         | 125%         | 143%         | 298%         | 324%         |            |
| <b>22-Capital empregado (20+21)</b>       | <b>1.109</b> | <b>1.305</b> | <b>1.599</b> | <b>3.023</b> | <b>3.765</b> | <b>25%</b> |
| 22.1-Variação capital empregado           | 100%         | 118%         | 144%         | 273%         | 340%         |            |
| <b>23-Indicadores estrutura fincto.</b>   | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |            |
| 23.1-Financiamentos                       | 0,7%         | 1,4%         | 3,0%         | 1,6%         | 7,7%         |            |
| 23.2-R.L.P oper. - E.L.P oper.            | 2,8%         | 3,5%         | 1,4%         | 0,7%         | 0,5%         |            |
| 23.3-Financiamentos LP                    | 25,4%        | 23,5%        | 12,9%        | 18,4%        | 19,2%        |            |
| 23.4-Patrimônio líquido                   | 71,1%        | 71,6%        | 82,7%        | 79,3%        | 72,6%        |            |
| <b>24-Indicadores cap. empr.+ fin.</b>    | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |            |
| 24.1-Disponível + apl. fin - dividendos   | 15,4%        | 9,9%         | 33,4%        | 18,4%        | 13,8%        |            |
| 24.2-Cap. giro oper. liq. (CGOL)          | 21,9%        | 18,9%        | 17,6%        | 15,4%        | 25,3%        |            |
| 24.3-Capital fixo                         | 62,7%        | 71,2%        | 49,0%        | 66,2%        | 60,9%        |            |

## B – Kroton: Capital aplicado e estruturas de financiamento

| Kroton                                    | 2011         | 2012         | 2013         | 2014          | 2015          | Var. 14/15 |
|-------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|------------|
| <b>20- Capital giro oper. liq. (CGOL)</b> | <b>-338</b>  | <b>-35</b>   | <b>153</b>   | <b>385</b>    | <b>377</b>    | <b>-2%</b> |
| 20.1-Variação CGOL                        |              |              | 100%         | 252%          | 247%          |            |
| <b>21-Capital fixo</b>                    | <b>3.456</b> | <b>4.397</b> | <b>4.382</b> | <b>15.965</b> | <b>16.209</b> | <b>2%</b>  |
| 21.1-Variação capital fixo                |              |              | 100%         | 364%          | 370%          |            |
| <b>22-Capital empregado (20+21)</b>       | <b>3.118</b> | <b>4.362</b> | <b>4.534</b> | <b>16.350</b> | <b>16.586</b> | <b>1%</b>  |
| 22.1-Variação capital empregado           |              |              | 100%         | 361%          | 366%          |            |
| <b>23-Indicadores estrutura fincto.</b>   | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>   | <b>100%</b>   |            |
| 23.1-Financiamentos                       | 0,8%         | 0,4%         | 3,9%         | 1,9%          | 1,8%          |            |
| 23.2-R.L.P oper. - E.L.P oper.            | 10,4%        | 14,3%        | 7,3%         | 9,6%          | 5,1%          |            |
| 23.3-Financiamentos LP                    | 23,5%        | 15,9%        | 14,6%        | 6,3%          | 4,3%          |            |
| 23.4-patrimônio líquido                   | 65,2%        | 69,4%        | 74,2%        | 82,2%         | 88,8%         |            |
| <b>24-Indicadores cap. empr.+ fin.</b>    | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  | <b>100%</b>   | <b>100%</b>   |            |
| 24.1-Disponível + apl. fin - dividendos   | 6,1%         | 5,9%         | 9,3%         | 3,0%          | 2,4%          |            |
| 24.2-Cap. giro oper. liq. (CGOL)          | -10,2%       | -0,7%        | 3,1%         | 2,3%          | 2,2%          |            |
| 24.3-Capital fixo                         | 104,1%       | 94,8%        | 87,6%        | 94,7%         | 95,4%         |            |

## C – Anima: Capital aplicado e estruturas de financiamento

| Anima                                     | 2011        | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | Var. 14/15  |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>20- Capital giro oper. liq. (CGOL)</b> | <b>-23</b>  | <b>-5</b>   | <b>21</b>   | <b>104</b>  | <b>234</b>  | <b>124%</b> |
| 20.1-Varição CGOL                         | -           | -           | 100%        | 488%        | 1093%       |             |
| <b>21-Capital fixo</b>                    | <b>237</b>  | <b>248</b>  | <b>354</b>  | <b>718</b>  | <b>758</b>  | <b>6%</b>   |
| 21.1-Varição capital fixo                 | 100%        | 105%        | 149%        | 302%        | 319%        |             |
| <b>22-Capital empregado (20+21)</b>       | <b>214</b>  | <b>243</b>  | <b>375</b>  | <b>822</b>  | <b>992</b>  | <b>21%</b>  |
| 22.1-Varição capital empregado            | 100%        | 113%        | 175%        | 383%        | 462%        |             |
| <b>23-Indicadores estrutura fincto.</b>   | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |             |
| 23.1-Financiamentos                       | 38,1%       | 6,1%        | 3,3%        | 3,4%        | 10,7%       |             |
| 23.2-R.L.P oper. - E.L.P oper.            | 25,2%       | 28,2%       | 12,5%       | 4,9%        | 1,8%        |             |
| 23-3-Financiamentos LP                    | 51,0%       | 43,0%       | 19,2%       | 12,4%       | 20,1%       |             |
| 23.4-Patrimônio líquido                   | -14,3%      | 22,7%       | 65,0%       | 79,4%       | 67,3%       |             |
| <b>24-Indicadores cap. aplic. + fin.</b>  | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> |             |
| 24.1-Disponível + apl. fin - dividendos   | 0,5%        | 2,7%        | 60,1%       | 11,5%       | 14,6%       |             |
| 24.2-Cap. giro oper. liq. (CGOL)          | -10,6%      | -2,2%       | 2,3%        | 11,2%       | 20,1%       |             |
| 24.3-Capital fixo                         | 110,1%      | 99,5%       | 37,6%       | 77,3%       | 65,3%       |             |

## D – Ser: Capital aplicado e estruturas de financiamento

| Ser Educacional                           | 2011        | 2012        | 2013        | 2014         | 2015         | Var. 14/15  |
|-------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|--------------|--------------|-------------|
| <b>20- Capital giro oper. liq. (CGOL)</b> | <b>23</b>   | <b>37</b>   | <b>56</b>   | <b>137</b>   | <b>89</b>    | <b>-36%</b> |
| 20.1-Varição CGOL                         | 100%        | 165%        | 247%        | 603%         | 389%         |             |
| <b>21-Capital fixo</b>                    | <b>327</b>  | <b>422</b>  | <b>527</b>  | <b>958</b>   | <b>1.425</b> | <b>49%</b>  |
| 21.1-Varição capital fixo                 | 100%        | 129%        | 161%        | 293%         | 435%         |             |
| <b>22-Capital empregado (20+21)</b>       | <b>350</b>  | <b>460</b>  | <b>583</b>  | <b>1.096</b> | <b>1.513</b> | <b>38%</b>  |
| 22.1-Varição capital empregado            | 100%        | 131%        | 167%        | 313%         | 432%         |             |
| <b>23-Indicadores estrutura fincto.</b>   | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |             |
| 23.1-Financiamentos                       | 5,1%        | 13,9%       | 4,4%        | 8,0%         | 7,0%         |             |
| 23.2-R.L.P oper. - E.L.P oper.            | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%        | 0,0%         | 0,0%         |             |
| 23-3-Financiamentos LP                    | 37,3%       | 26,1%       | 31,8%       | 27,3%        | 39,0%        |             |
| 23.4-Patrimônio líquido                   | 57,6%       | 60,0%       | 63,7%       | 64,6%        | 54,0%        |             |
| <b>24-Indicadores cap.empr. + fin.</b>    | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b> | <b>100%</b>  | <b>100%</b>  |             |
| 24.1-Disponível + apl. fin - dividendos   | 3,9%        | 2,8%        | 37,9%       | 11,5%        | 14,8%        |             |
| 24.2-Cap. giro oper. liq. (CGOL)          | 6,3%        | 7,9%        | 6,0%        | 11,1%        | 5,0%         |             |
| 24.3-Capital fixo                         | 89,9%       | 89,3%       | 56,2%       | 77,4%        | 80,2%        |             |

## E – Estácio: Ciclo financeiro, fluxo de caixa operacional (FCO) e endividamento

| Estácio Part                             | 2011       | 2012        | 2013       | 2014       | 2015       | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|------------|-------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>30-Ciclo financeiro</b>               | <b>63</b>  | <b>53</b>   | <b>69</b>  | <b>70</b>  | <b>120</b> | <b>70%</b>  |
| 30.1-P. M. recebimento                   | 76         | 69          | 73         | 73         | 127        | 73%         |
| 30.2-P. M. outras a receber              | 20         | 21          | 28         | 31         | 25         | -18%        |
| 30.3-P. M. pgto.                         | 5          | 9           | 8          | 7          | 6          | -6%         |
| 30.4-PM. imp./taxas                      | 5          | 5           | 7          | 6          | 9          | 57%         |
| 30.5-PM. outras exigibil.                | 23         | 23          | 19         | 21         | 17         | -19%        |
| <b>50-Fluxo caixa operacional</b>        | <b>29</b>  | <b>277</b>  | <b>217</b> | <b>432</b> | <b>133</b> | <b>-69%</b> |
| 50.1-Varição F.C.oper.                   | 100%       | 969%        | 759%       | 1512%      | 467%       |             |
| <b>51-Disp. liq (caixa - div. a pg.)</b> | <b>224</b> | <b>175</b>  | <b>871</b> | <b>791</b> | <b>719</b> | <b>-9%</b>  |
| 51.1-Varição disp. liq.                  | 100%       | 78%         | 389%       | 354%       | 321%       |             |
| <b>52-Dívida CP</b>                      | <b>9</b>   | <b>20</b>   | <b>71</b>  | <b>58</b>  | <b>336</b> | <b>477%</b> |
| 52.1-Varição dívida CP                   | 100%       | 227%        | 804%       | 658%       | 3794%      |             |
| <b>53-Dívida CP+LP</b>                   | <b>333</b> | <b>340</b>  | <b>309</b> | <b>681</b> | <b>837</b> | <b>23%</b>  |
| 53.1-Varição dívida LP                   | 100%       | 102%        | 93%        | 205%       | 251%       |             |
| <b>60-EBITDA / Dívida CP+LP</b>          | <b>0,5</b> | <b>0,8</b>  | <b>1,2</b> | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> | <b>-4%</b>  |
| <b>61-FCO / Dívida CP</b>                | <b>3,2</b> | <b>13,8</b> | <b>3,0</b> | <b>7,4</b> | <b>0,4</b> | <b>-95%</b> |
| <b>62-FCO / Dívida CP+LP</b>             | <b>0,1</b> | <b>0,8</b>  | <b>0,7</b> | <b>0,6</b> | <b>0,2</b> | <b>-75%</b> |
| <b>63-Disp. Liq / Dívida CP+LP</b>       | <b>0,7</b> | <b>0,5</b>  | <b>2,8</b> | <b>1,2</b> | <b>0,9</b> | <b>-26%</b> |

## F – Kroton: Ciclo financeiro, fluxo de caixa operacional (FCO) e endividamento

| Kroton                                   | 2011        | 2012       | 2013       | 2014         | 2015         | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|-------------|------------|------------|--------------|--------------|-------------|
| <b>30-Ciclo financeiro</b>               | <b>-119</b> | <b>-7</b>  | <b>22</b>  | <b>31</b>    | <b>24</b>    | <b>-24%</b> |
| 30.1-P. M. recebimento                   | 112         | 59         | 56         | 66           | 64           | -3%         |
| 30.2-P. M. outras a receber              | 20          | 15         | 12         | 21           | 13           | -38%        |
| 30.3-P. M. pgto.                         | 29          | 18         | 13         | 17           | 14           | -15%        |
| 30.4-PM. imp./taxas                      | 7           | 5          | 4          | 5            | 6            | 7%          |
| 30.5-PM. outras exigibil.                | 226         | 63         | 31         | 37           | 36           | -4%         |
| <b>50-Fluxo caixa operacional</b>        | <b>563</b>  | <b>96</b>  | <b>596</b> | <b>1.205</b> | <b>1.858</b> | <b>54%</b>  |
| 50.1-Varição F.C.oper.                   |             |            | 100%       | 202%         | 312%         |             |
| <b>51-Disp. liq (caixa - div. a pg.)</b> | <b>201</b>  | <b>274</b> | <b>498</b> | <b>504</b>   | <b>404</b>   | <b>-20%</b> |
| 51.1-Varição disp. liq.                  |             |            | 100%       | 101%         | 81%          |             |
| <b>52-Dívida CP</b>                      | <b>27</b>   | <b>18</b>  | <b>193</b> | <b>323</b>   | <b>303</b>   | <b>-6%</b>  |
| 52.1-Varição dívida CP                   |             |            | 100%       | 168%         | 157%         |             |
| <b>53-Dívida CP+LP</b>                   | <b>781</b>  | <b>738</b> | <b>732</b> | <b>1.065</b> | <b>735</b>   | <b>-31%</b> |
| 53.1-Varição dívida LP                   |             |            | 100%       | 145%         | 100%         |             |
| <b>60-EBITDA / Dívida CP+LP</b>          | <b>0,1</b>  | <b>0,6</b> | <b>1,1</b> | <b>1,4</b>   | <b>2,7</b>   | <b>94%</b>  |
| <b>61-FCO / Dívida CP</b>                | <b>21,1</b> | <b>5,4</b> | <b>3,1</b> | <b>3,7</b>   | <b>6,1</b>   | <b>65%</b>  |
| <b>62-FCO / Dívida CP+LP</b>             | <b>0,7</b>  | <b>0,1</b> | <b>0,8</b> | <b>1,1</b>   | <b>2,5</b>   | <b>124%</b> |
| <b>63-Disp. Liq / Dívida CP+LP</b>       | <b>0,3</b>  | <b>0,4</b> | <b>0,7</b> | <b>0,5</b>   | <b>0,5</b>   | <b>16%</b>  |

## G – Anima: Ciclo financeiro, fluxo de caixa operacional (FCO) e endividamento

| Anima                                    | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>30-Ciclo financeiro</b>               | <b>-23</b> | <b>-5</b>  | <b>15</b>  | <b>50</b>  | <b>96</b>  | <b>92%</b>  |
| 30.1-P. M. recebimento                   | 58         | 48         | 66         | 82         | 118        | 43%         |
| 30.2-P. M. outras a receber              | 9          | 9          | 15         | 24         | 18         | -24%        |
| 30.3-P. M. pgto.                         | 16         | 9          | 15         | 9          | 8          | -8%         |
| 30.4-P.M. imp./taxas                     | 5          | 4          | 4          | 5          | 4          | -18%        |
| 30.5-P.M. outras exigibil.               | 70         | 48         | 47         | 42         | 28         | -33%        |
| <b>50-Fluxo caixa operacional</b>        | <b>24</b>  | <b>39</b>  | <b>38</b>  | <b>81</b>  | <b>38</b>  | <b>-54%</b> |
| 50.1-Varição F.C.oper.                   | 100%       | 166%       | 161%       | 342%       | 158%       |             |
| <b>51-Disp. liq (caixa - div. a pg.)</b> | <b>1</b>   | <b>7</b>   | <b>576</b> | <b>150</b> | <b>185</b> | <b>23%</b>  |
| 51.1-Varição disp. liq.                  | -          | -          | 100%       | 26%        | 32%        |             |
| <b>52-Dívida CP</b>                      | <b>82</b>  | <b>15</b>  | <b>31</b>  | <b>32</b>  | <b>124</b> | <b>293%</b> |
| 52.1-Varição dívida CP                   | 100%       | 181%       | 162%       | 162%       | 49%        |             |
| <b>53-Dívida CP+LP</b>                   | <b>110</b> | <b>107</b> | <b>180</b> | <b>115</b> | <b>234</b> | <b>104%</b> |
| 53.1-Varição dívida LP                   | 100%       | 98%        | 164%       | 104%       | 212%       |             |
| <b>60-EBITDA / Dívida CP+LP</b>          | <b>0,0</b> | <b>0,5</b> | <b>0,4</b> | <b>1,4</b> | <b>0,7</b> | <b>-50%</b> |
| <b>61-FCO / Dívida CP</b>                | <b>0,3</b> | <b>2,6</b> | <b>1,2</b> | <b>2,6</b> | <b>0,3</b> | <b>-88%</b> |
| <b>62-FCO / Dívida CP+LP</b>             | <b>0,2</b> | <b>0,4</b> | <b>0,2</b> | <b>0,7</b> | <b>0,2</b> | <b>-77%</b> |
| <b>63-Disp. liq / Dívida CP+LP</b>       | <b>0,0</b> | <b>0,1</b> | <b>3,2</b> | <b>1,3</b> | <b>0,8</b> | <b>-40%</b> |

## H – Ser: Ciclo financeiro, fluxo de caixa operacional (FCO) e endividamento

| Ser Educacional                          | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | 2015       | Var. 14/15  |
|------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| <b>30-Ciclo financeiro</b>               | <b>31</b>  | <b>35</b>  | <b>35</b>  | <b>59</b>  | <b>29</b>  | <b>-51%</b> |
| 30.1-P. M. recebimento                   | 52         | 56         | 66         | 95         | 62         | -35%        |
| 30.2-P. M. outras a receber              | 28         | 11         | 10         | 10         | 7          | -29%        |
| 30.3-P. M. pgto.                         | 11         | 4          | 8          | 8          | 6          | -28%        |
| 30.4-P.M. imp./taxas                     | 11         | 7          | 8          | 7          | 9          | 21%         |
| 30.5-P.M. outras exigibil.               | 26         | 20         | 25         | 31         | 26         | -17%        |
| <b>50-Fluxo caixa operacional</b>        | <b>62</b>  | <b>98</b>  | <b>166</b> | <b>191</b> | <b>321</b> | <b>69%</b>  |
| 50.1-Varição F.C.oper.                   | 100%       | 159%       | 268%       | 309%       | 520%       |             |
| <b>51-Disp. liq (caixa - div. a pg.)</b> | <b>17</b>  | <b>21</b>  | <b>355</b> | <b>151</b> | <b>283</b> | <b>87%</b>  |
| 51.1-Varição disp. liq.                  | 100%       | 129%       | 2142%      | 912%       | 1707%      |             |
| <b>52-Dívida CP</b>                      | <b>18</b>  | <b>66</b>  | <b>42</b>  | <b>99</b>  | <b>125</b> | <b>26%</b>  |
| 52.1-Varição dívida CP                   | 100%       | 357%       | 225%       | 539%       | 677%       |             |
| <b>53-Dívida CP+LP</b>                   | <b>136</b> | <b>123</b> | <b>299</b> | <b>338</b> | <b>693</b> | <b>105%</b> |
| 53.1-Varição dívida LP                   | 100%       | 91%        | 220%       | 249%       | 510%       |             |
| <b>60-EBITDA / Dívida CP+LP</b>          | <b>0,6</b> | <b>0,9</b> | <b>0,6</b> | <b>0,9</b> | <b>0,4</b> | <b>-52%</b> |
| <b>61-FCO / Dívida CP</b>                | <b>3,3</b> | <b>1,5</b> | <b>4,0</b> | <b>1,9</b> | <b>2,6</b> | <b>34%</b>  |
| <b>62-FCO / Dívida CP+LP</b>             | <b>0,5</b> | <b>0,8</b> | <b>0,6</b> | <b>0,6</b> | <b>0,5</b> | <b>-18%</b> |
| <b>63-Disp. liq / Dívida CP+LP</b>       | <b>0,1</b> | <b>0,2</b> | <b>1,2</b> | <b>0,4</b> | <b>0,4</b> | <b>-9%</b>  |

### **Considerações e críticas ao modelo de gestão e aos incentivos governamentais:**

- **Relatórios de administração publicados pelas empresas:** permanece a situação anteriormente percebida e relatada nos relatórios anteriores, quanto à falta histórica de citação nos relatórios de administração das empresas ou mesmo em suas apresentações institucionais ao mercado sobre o posicionamento estratégico em seus três itens principais, aspectos que elencamos da maior relevância para a sustentabilidade de longo prazo dessas empresas de ensino, que são:
  - Melhorias na constante qualificação dos professores;
  - Investimento em capital humano; e
  - Melhoria tecnológica do ensino.
- **Investimentos em pesquisa e desenvolvimento e inovação na aprendizagem:** a exemplo das empresas de tecnologia, investir de maneira relevante no capital humano e em pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias é prioridade, com expressivos recursos financeiros investidos, e é parte integrante da estratégia. Dado que esses fatores constituem o objetivo estratégico, visa-se aumentar o nível de crescimento, ter serviços de excelência, ganhar vantagens competitivas no mercado junto aos clientes, permanecer sustentável economicamente, visando manter a marca e a perenidade do negócio.
- **Incentivos governamentais:** percebe-se que os incentivos governamentais do setor de educação no Brasil não são objetivamente direcionados aos reinvestimentos em pesquisa e desenvolvimento do ensino e conhecimento. Os ganhos proporcionados pelo aumento relevante do uso dos incentivos pelas empresas, deveriam demonstrar como contra partida investimentos mais que proporcionais no conhecimento e nível dos professores. O objetivo deveria ser de demonstrar o objetivo claro de melhorar continuamente o nível do ensino superior, para que continuamente e no longo prazo atingir níveis internacionais de competitividade e excelência.
- **Mecanismos de avaliação:** entende-se que falta exigir e estabelecer pelas entidades governamentais um mínimo de investimentos sobre as receitas, visando introduzir um aumento da qualificação dos professores, que venham representar melhorias constantes, especificamente com a aplicação de recursos em pesquisa e desenvolvimento educacional, estabelecendo regras e definições para as empresas que se beneficiam dos incentivos, ou seja, exigir um nível mínimo de melhoria contínua na educação, como contra-partida aos benefícios distribuídos ou alocados a essas.
- A educação sempre mereceu, e com o impacto do nível de globalização merece mais e mais, uma atenção especial das empresas, entidades, da socie-

dade e do governo. Se essa atitude não se intensificar, é provável que os interessados no negócio da educação ficarão restritos aos ganhos financeiros, e os reinvestimentos tão necessários na atividade do ensino não acontecerão, estarão ausentes. Dessa forma, o resultado esperado é a diminuição da qualidade de ensino superior, redução dos níveis de conhecimento e perda expressiva da competitividade tanto das empresas como nacional.

# Autonomia da universidade no Brasil. Que história é essa?

6

J. S. Faro<sup>1</sup>

Ao longo das lutas pela redemocratização, o conceito de autonomia universitária adquiriu um duplo sentido. Mais que uma necessidade libertária, autonomia foi difundida como liberdade mercantil indiscriminada, fora de controle ou regulação estatal. Assim, tal autonomia possibilita transferir para as mantenedoras – ou empresas – a prerrogativa do controle integral sobre as mantidas – ou universidades. Não há paralelo disso em toda a história das instituições científicas

## Introdução

A autonomia da universidade está entre as conquistas mais significativas e importantes da modernidade. A afirmação soa como um truismo, mas nos dias de hoje é preciso recuperar sua força de argumento para que essa prerrogativa da liberdade de pensamento, manifestação, reflexão filosófica, experimentação e inovação científica não se perca em meio às inúmeras pressões externas que pesam sobre a vida acadêmica.

Do que é que estamos falando? No Ocidente, a instituição que conhecemos como universidade tem suas origens na França do século XII, quando a organização do então incipiente pensamento *racionalista* dá os primeiros passos em direção à sua independência sobre os dogmas da Igreja. A reunião de um conjunto de conhecimentos referentes ao *universo* dos fenômenos e a crença de que era possível entendê-los em sua dimensão *física*, isto é, apreendidos em sua materialidade empírica e compreensíveis a partir disso (e não apenas de sua validação espiritual), passam a ser, desde então, uma atividade integrante e inerente ao processo de

1 Professor dos cursos de Jornalismo da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e da Universidade Metodista de São Paulo (Umesp). Docente do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Comunicação dessa última instituição. Consultor da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

emancipação e de *liberdade* do pensamento em relação à teologia católica, instrumento de poder da instituição que a defende desde sempre. É claro que a conquista da liberdade de pensamento teve uma trajetória demorada e repleta de sobressaltos, em especial naqueles momentos em que a Igreja identificava nos progressivos avanços do conhecimento sinais de contestação à sua autoridade *escolástica*, ou seja, às verdades que advinham da generalização dos pressupostos da fé, e não da argumentação lógica e da sua comprovação.

Para que pudesse cumprir com esse seu papel, que adquire cada vez mais importância com o desenvolvimento técnico, científico, artístico e filosófico europeu, a garantia de que a universidade irá se valer é a da *autonomia*. Trata-se de uma construção institucional em torno de si e de seus integrantes (professores, pesquisadores, estudantes) que é refratária à autoridade, para que a própria autoridade não fosse, em si, fonte da verdade, como se acreditava.

### Demonstração e argumentação

Para a ciência, a fonte da verdade é a demonstração, a argumentação, a relativização do dogma ou coisa parecida. A autonomia universitária, portanto, é uma prerrogativa que decorre da sua própria natureza e tornou-se tanto mais inquestionável quanto maior foi o peso que a ciência teve nas transformações ocorridas em todas as áreas do conhecimento que o mundo viveu desde então. Apesar disso, a cristalização do conceito de *autonomia* só ocorreu no século XVIII quando, em 1788, Emmanuel Kant introduziu o termo na sua obra “Crítica da razão prática”.

A data, nesse caso, é importante porque permite associar a emancipação do pensamento acadêmico às fontes da ideologia liberal e, por isso, vinculá-la a um dos dispositivos ideológicos e simbólicos da ascensão burguesa. Parece não restar muitas dúvidas hoje quanto ao fato de que a *autonomia* – não apenas universitária, mas também no campo da representação política e das práticas econômicas – acabou por se fundir à máxima da *liberdade* como atributo do mundo moderno, ainda que a mesma modernidade tenha, em diversos momentos, contraditado suas próprias doutrinas.

Seja como for, a universidade conseguiu legitimar seu estatuto a partir do pressuposto de que ela é, por natureza, uma instituição que só pode (e consegue) dar conta de seus compromissos e demandas que a própria ciência se autoimpõe e de outras que se originam na própria sociedade se *desfrutar* da liberdade plena para o desenvolvimento de suas atividades.

Para Kant, a “prisão do espírito”, tal como ele definia o espaço da academia, é tão transcendente para a vida humana que sua existência se incorpora à natureza do ser social e, por isso, à estrutura da sua sociabilidade. Trata-se, portanto, de uma percepção da autonomia como *ethos moderno*: sem ela a universidade não existe.

Os exemplos que podem ser dados são tão variados e numerosos que perdem um pouco seu sentido se forem arrolados todos aqui. Basta, no entanto, um indicativo que nos parece decisivo: não há no mundo contemporâneo nenhum processo que possa ser explicado na sua lógica senão através da abrangência que a especulação filosófica ou a funcionalidade técnica tem nas várias dimensões da existência humana: da esfera pública democrática concebida por Jürgen Habermas ao mundo cibernético de Lefebvre, de um simples medicamento a um complexo *smartphone*, desde que a autonomia universitária seja preservada e assegurada como forma de garantir seu contributo ao desenvolvimento. Nem é preciso ir tão longe: as nações e o grau de bem-estar de seus povos distinguem-se pela maior ou menor aproximação que guardam com esses pressupostos.

### Periferia do mundo

Nos países da periferia do mundo moderno, no entanto, as coisas não se passaram da mesma maneira, já que uma série de fatores impediu que o conhecimento técnico e científico se desse como resposta às suas necessidades – talvez porque nem eles mesmos soubessem quais eram essas necessidades.

A literatura a esse respeito é bastante extensa e até mesmo a ficção procurou registrar o paradoxo que isso representou na história das nações que foram vítimas da expansão capitalista da Europa. Alejo Carpentier (1904-1980), num de seus melhores romances sobre as práticas culturais na América espanhola – “O século das luzes” –, mostra em sucessivas cenas do livro como os instrumentos que derivavam do desenvolvimento da física no velho continente transformavam-se, nas áreas coloniais, em objetos desprovidos de sentido ou em simples brinquedos, tal era o desconhecimento de sua utilidade e significado.

Essas práticas, na verdade, ocultavam a dinâmica da dominação em sua essência: uma radical assimetria entre duas civilizações. O ensaísta francês Albert Memmi, autor de um clássico sobre o tema – “Retrato do colonizado precedido pelo retrato do colonizador” –, aponta a impossibilidade de que, através do conhecimento, as sociedades periféricas compreendessem sua realidade. Tal situação as tornava incapazes de assumir a soberania sobre sua própria história, transformando-se assim em instrumento da história do outro dominador metropolitano.

Isso tudo quer dizer que a universidade é fundamental para a emancipação social como um todo e o que ela faz não diz respeito apenas à sua comunidade ou aos seus interesses imediatos. Nos países dependentes como o Brasil, essa lógica dificilmente é compreendida em toda a sua extensão. Por quê?

Porque tal como a Igreja no final da Idade Média, as elites que se formaram e que se fortaleceram nessas áreas veem a universidade como uma ameaça ao seu poder – que pode estar consubstanciado no Estado ou na sua força econômica pri-

vada, razão que as leva a escolher entre duas alternativas – quando não optam pelas duas simultaneamente: cerceiam a autonomia ou procuram usá-la em benefício próprio. Em qualquer hipótese, é a autonomia do pensamento e do conhecimento que fica cerceada.

### O caso brasileiro

O exemplo do Brasil elucida bastante a tensão que a instituição acadêmica vive face à realidade de uma sociedade cuja modernidade ainda não se completou (ou é sistematicamente protelada), embora esse processo a tenha transformado. Por aqui, a iniciativa de organização de uma universidade data da primeira metade do século XX, e a fundação da Universidade de São Paulo (USP), em 1934, e da Universidade do Brasil (hoje Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), em 1937, parecem traduzir a tentativa de acabar com a fragmentação das áreas do conhecimento provocada pela existência de cursos superiores isolados, como era o caso da Engenharia, da Medicina, do Direito.

Institui-se, assim, com a criação de faculdades de filosofia, uma articulação abrangente que dá origem às universidades. A que se deve sua fundação? De um lado, no caso da USP, à dinâmica da modernização que o País – em especial, São Paulo – vivia e às demandas de conhecimento técnico e científico decorrentes; em segundo, ao refinamento ilustrado das próprias elites paulistas que encontram no cosmopolitismo científico e cultural um instrumento simbólico e legitimador de seu poder. Do lado do exemplo carioca, à emergência de uma política de Estado voltada a dar suporte às transformações que o País vive no período que se seguiu à crise de 1929, das quais a Revolução de 1930 e o Estado Novo são dois exemplos.

O processo que completou esse quadro foi o do espaço ocupado pelo surgimento das PUCs e outras instituições de natureza confessional no cenário do ensino, mais do que no âmbito da produção científica.

Como se vê, pela orientação da oligarquia paulista, pelas mãos instituintes do Estado ou pelo vínculo que as igrejas insistem em manter historicamente com um setor que lhes é estratégico do ponto de vista doutrinário, a universidade brasileira antecipa nas suas origens e desenvolvimento tensões que colocam em risco sua peculiaridade e distinção institucional – que nos parecem ser essenciais dos desafios que ela enfrentou no contexto do País, isto é, a superação das condições do atraso intelectual e científico sem abrir mão da prerrogativa de sua autonomia. Nos limites deste texto, parece-nos dispersivo reconstituir toda a história do desenvolvimento da academia no Brasil, mas quando se discute o papel da universidade no cenário brasileiro contemporâneo, esses fatores parecem-nos variáveis fundamentais.

## A autonomia na Constituição

Quem melhor sintetizou os dilemas da nossa universidade, em especial no capítulo que diz respeito à suas peculiaridades institucionais, foi Eunice Durhan. Num trabalho preparado para o Núcleo de Pesquisas sobre o Ensino Superior da USP, instituição em que ela atuou como docente da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), a autonomia é vista como um *valor*, “um pressuposto inerente à própria natureza da instituição”, tal é a forma categórica como é consagrada na Carta Magna brasileira aprovada em 1988. Essa definição é vista por aqueles que acompanham o desenvolvimento da universidade brasileira como o ponto culminante de duas variáveis que convergiram para o seu entendimento no momento em que o País se livrava da ditadura militar.

Uma dessas variáveis – talvez aquela que presidia a intenção do constituinte – parece-nos ter sido o impulso emancipador e liberal que inspirava a conjuntura da redemocratização: afinal de contas, a universidade foi, nos anos da ditadura, um dos setores da sociedade mais atingidos pela repressão e pelo conservadorismo, pois era nas instituições de ensino e pesquisa que havia amadurecido desde os anos 1950 uma ideologia reformista e comprometida com projetos sociais em todas as áreas do conhecimento, motivo que deixava a conquista da liberdade de pesquisa e de pensamento localizada em algum ponto distante do futuro. A Constituição de 1988, ao assegurar a autonomia universitária plena, parece ter consubstanciado essa expectativa radical que a redemocratização criou, como se pode observar na clareza insofismável do texto constitucional:

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

No entanto, essa dimensão *política* da autonomia plena vem acompanhada, segundo entendemos, da percepção oriunda de segmentos da tecnocracia estatal para os quais só mesmo o reconhecimento do estatuto autônomo da universidade é que seria compatível com o seu papel no cenário das demandas de natureza tecnocientífica da modernização brasileira. Vale lembrar, nesse sentido, que programas de pesquisa em várias áreas do conhecimento, expansão da pós-graduação, emergência da comunidade científica na esfera pública em torno de questões relativas à energia nuclear, à saúde, à própria expansão da educação, todos eles contaram no reconhecimento de que o crescimento econômico passava pelos muros da universidade e pela garantia de que sua dinâmica peculiar não poderia mais ficar ao sabor do contexto governamental.

Em outras palavras: por trás da consolidação do conceito de autonomia, parece-nos fundamental distinguir *duas* coisas que podem não ter sido compreendidas em 1988: de um lado, a universidade é uma instituição pública, regulada pelo

Estado e não pelo governo; seus compromissos são republicanos e devem estar voltados às demandas da pesquisa científica, do ensino e do desenvolvimento da sociedade numa perspectiva humanista e emancipadora; de outro lado, a prerrogativa da autonomia é dela e é intransferível. Isto é, para que possa dar conta da sua natureza educacional, científica, social, ela não pode delegar – ou ser esvaziada – da conquista que seu desenvolvimento histórico lhe deu.

### Redemocratização e conciliação

A redemocratização brasileira, no entanto, decorreu de um processo de conciliação mais do que de ruptura. Isso significa que, em diversas situações do texto constitucional, a característica foi da ambiguidade, como ocorre em situações em que projetos políticos ficam diluídos ou despersonalizados ao sabor de conveniências diversas.

O caso da autonomia universitária é bem o exemplo de um hibridismo conceitual que deixou em aberto tantas possibilidades de entendimento que acabou mitigada pelos agentes que atuam no setor. Na prática, ficou de tal forma frágil que sua alegação tem servido mais para o seu desrespeito do que para a sua obediência.

Os motivos disso são diversos, a começar pela denotação do conceito de autonomia – um conceito tão amplo quanto impreciso, mas que – nas condições de certa ansiedade estimulada pela disposição da restauração democrática que a Constituição consolidava – atropelou as dificuldades de seu entendimento para cada um dos segmentos interessados em suas perspectivas peculiares e relativizadas. Por exemplo, para a Igreja, que é a entidade mantenedora das universidades católicas, a autonomia de suas instituições significava liberdade de orientação didático-pedagógica? A Igreja Presbiteriana imaginaria que os recursos financeiros provenientes da Universidade Mackenzie seriam geridos pela exclusiva lógica acadêmica? E o governo federal estaria disposto a estabelecer dotações orçamentárias não contingenciadas para as universidades federais? E os empresários *mantenedores* entenderam a autonomia como um desgarramento de suas *mantidas* em termos administrativos e financeiros ou estavam dispostos a respeitar a natureza pública de seus investimentos privados?

Com exceção das universidades estaduais que resolveram seu enquadramento administrativo de acordo com as disposições de constituições específicas – o exemplo que me parece mais avançado é o do Estado de São Paulo, cuja dotação orçamentária para a USP, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp) é fixada em percentual do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) determinado em lei, além da participação de suas respectivas comunidades na gestão administrativa e didático-pedagógica estipulada em seus estatutos. O cenário

que se desenhou depois de aprovada a Constituição de 1988 não chega a ser de retrocesso, em absoluto, mas é possível defini-lo como um dispositivo invertebrado, que se amolda a um perfil cuja definição mantém mais coerência com a variedade de interesses particularistas que estão presentes na universidade do que com suas necessidades que decorrem de sua especificidade institucional.

### Autonomia subvertida

Esse quadro se agravou intensamente durante o mandato de FHC, com Paulo Renato de Souza à frente do Ministério da Educação (MEC), período em que o processo de privatização do ensino superior iniciou o forte crescimento que desemboca hoje na formação de oligopólios e cartéis no setor. A lógica dessa política – que não chegou a ser revertida durante o período Lula-Dilma – parece simples: as atividades universitárias não são mais vistas como áreas de controle ou regulação estatal, mas como segmento que deve ser franqueado ao capital privado, que passa então a atuar livremente no setor, subvertendo e se apropriando da ideia de autonomia como instrumento de ação mercantil indiscriminada.

O conceito e a sua prática são inspirados no princípio do enxugamento do Estado que funcionaria, desde então, através do MEC, como uma espécie de *agência reguladora e avaliadora* das condições de ensino e de pesquisa. Ao serem entendidas como atividades de natureza empresarial, transfere-se para as mantenedoras – ou empresas – a prerrogativa do controle integral sobre as mantidas – ou universidades. Não há paralelo disso em toda a história das instituições científicas.

O Estado, portanto, passou a ter um papel *ad hoc* e circunstancial, implementado a partir de uma legislação ciclônica e errática cujo objetivo é ajustar a operacionalidade do setor às intensas pressões parlamentares e lobistas que infestam a área.

As avaliações, nesse caso, são quantitativas e visam planilhar o atendimento da demanda social por diplomas e pela qualificação científica com recursos escassos para as universidades estatais e com plena liberdade de ação às empresas. Foi essa lógica que transformou o Brasil em sede dos maiores empreendimentos globais na área universitária, em que pese seu sofrível desempenho na produção científica e na qualidade do ensino.

Em substância e em perspectiva, essas práticas transformaram-se numa cultura que espalhou seus efeitos doutrinários para todo o conjunto do sistema, desde a concepção funcionalista dos cursos de graduação até a mensuração quantitativa e basicamente concorrencial da produção científica dos programas de pós-graduação.

Criou-se no País um mercado abastecido com recursos públicos (BNDES, ProUni, Fies, filantropia, isenções fiscais diversas), mas com a apropriação privada dos lucros que o sistema permite e com a inevitável característica de um capitalis-

mo predatório: a formação de gigantes financeiros no segmento contrasta com a penúria das universidades públicas e com a carência geral do setor.

Do ponto de vista político e jurídico, a estrutura formada em torno dele é fortemente refratária e seu nível de organização corporativa, representado por sindicatos de mantenedoras e outras entidades que buscam sua legitimação social através da estrutura midiática, determina o nível absolutamente acessório que o MEC passou a ter em todo o segmento universitário.

### **Hegemonia ideológica**

É difícil resumir todas as consequências desse quadro. Em primeiro lugar, não se está diante de um determinado projeto que se contrapõe a outro: as linhas de aprofundamento dos traços mais perniciosos desse sistema mostram uma extraordinária coerência ao longo dos anos, como se o Estado – e não os governos – tivesse posto em prática, nos sucessivos períodos, um programa dotado de coerência interna e de longo prazo para a universidade brasileira. Não é verdade. O que ocorreu, em nossa interpretação, foi uma determinada hegemonia ideológica sobre a funcionalidade de natureza mercantil do ensino superior voltada para o mero adestramento profissional dos jovens e uma relativização dos investimentos na área da produção científica decorrente do estado de sujeição periférica do Brasil.

Nessa linha, as nuances entre os governos FHC e os de Lula e Dilma são mínimas e isso permitiu a expansão descontrolada de grupos nacionais e internacionais que viram nesse contexto uma oportunidade que lembra um pouco a descoberta de ouro na Califórnia no século XIX na América do Norte.

Em segundo lugar, talvez o efeito negativo geracional de maior envergadura tenha sido a abdicação de um projeto soberano de desenvolvimento da sociedade brasileira com a aquiescência do campo institucionalizado da política. Nem no Poder Executivo nem no Legislativo tendências que se opunham à dissolução do ensino superior voltado para necessidades sociais de longo prazo tiveram condições de oferecer uma alternativa suficientemente sustentável para se contrapor às medidas que foram adotadas e que favoreceram o cenário descrito acima.

Em síntese, pode-se dizer que o Brasil encontra-se hoje – com as medidas de contenção das despesas públicas anunciadas pelo governo golpista de Michel Temer – à beira de um colapso que pode eliminar o ensino superior como uma variável relevante para os brasileiros, um momento de obscurantismo no terreno da educação, da produção do conhecimento e da cultura, cujo resgate não é visível a médio prazo.

Em terceiro lugar, e por último, os efeitos dessa inversão que ocorreu na universidade brasileira recaem, em especial, sobre os professores – talvez o segmento profissional que não se descaracterizou inteiramente no processo de mercantiliza-

ção a que o ensino foi submetido nas últimas três décadas e cujo prestígio social simbólico que cerca sua atividade mantém-se.

Têm sido eles, no entanto, pelo peso dominante que sua presença tem na articulação da escola, a sofrerem os efeitos desse descontrole, tanto no nível da administração estatal quanto da privada: subcondições de trabalho, precarização das relações com os estudantes, uso irracional das tecnologias digitais, condições salariais inadequadas e sempre sob pressão redutora, planos de carreira instáveis e alterados com o objetivo de reduzir faixas salariais, todo esse conjunto advém de um sistema ideológico, de uma razão aplicada que tem numa suposta nova natureza da universidade a sua sustentação política.

### **Uma nova frente de desafios**

Convém encaminhar nossas conclusões com outro truismo: a universidade tem um papel fundamental no desenvolvimento das sociedades. Países que a transformaram em elemento que dá sustentação estratégica ao avanço do conhecimento científico, à inovação tecnológica e à imaginação filosófica e sociológica não permitiram que o capitalismo ficasse brincando de ganhar dinheiro com ela, embora não tenha havido qualquer restrição linear à presença do capital nas atividades de ensino e pesquisa.

O que tem havido é um condicionante: na área acadêmica é a racionalidade tecnocientífica que impera sobre as demais, o que significa que os interesses privados devem se submeter a ela. No limite dessa lógica, a própria sociedade acaba por entender que a universidade não é rentável, se quiser ser o que deve ser, isto é, suporte fundamental ao desenvolvimento das sociedades, como está dito no início deste parágrafo.

Nos últimos anos, o Brasil tem percorrido o caminho inverso. Não só depauperou a universidade pública, como também transformou sua expansão privada num setor de negociatas financeiras nacionais e internacionais, levando a mercantilização do ensino a um patamar de sujeição aos interesses do capital como não se vê em lugar algum do mundo. O resultado é este: um país com um nível de modernização econômica que o coloca entre os dez maiores PIBs do planeta e que convive com uma estrutura periférica e dependente de matrizes internacionais.

Por conta disso, o Brasil não é um país soberano na construção de suas estratégias de desenvolvimento, porque entregou as perspectivas da formação universitária de sua população a um simulacro construído pelos interesses financeiros privados.

### **Fixar limites**

Tudo indica que o esforço de reversão dessa situação – que deve se caracterizar pela fixação de limites à ação empresarial no segmento universitário – está nas

mãos dos professores e pesquisadores de todos os tipos de gestão acadêmica – a pública, a comunitária, a confessional e a empresarial. Em nossa opinião, é desse segmento profissional que deve emergir uma ampla campanha que tenha como horizonte dois objetivos.

Em primeiro lugar, é necessário arguir o Supremo Tribunal Federal (STF) sobre a constitucionalidade das práticas que interpretam a prerrogativa da autonomia como extensiva às empresas ou instituições mantenedoras das universidades. Deve-se aplicar, em nossa opinião, o estrito entendimento do que está disposto no artigo 207 da Constituição Federal, isto é, o estatuto da autonomia – que permite à instituição acadêmica implementar sem interferências de nenhuma ordem seus projetos de gestão administrativa, gestão financeira e gestão científica e didático-pedagógica – é exclusivo da *mantida*. Em hipótese alguma é espaço de atuação da mantenedora. Isso significa que projetos de ensino e pesquisa, capacitação e qualificação docente, planos de carreira, articulações nacionais e internacionais com entidades congêneres, financiamentos obtidos através de agências de fomento, entre outras, são atividades de deliberação de colegiados e autoridades universitárias democraticamente eleitos em suas respectivas comunidades de professores, pesquisadores, estudantes e funcionários administrativos.

Em segundo lugar, é preciso rediscutir os formatos de gestão da universidade brasileira, introduzindo-se o *modelo fundacional* (de direito público ou privado) como aquele que nos parece ser o mais adequado para atender a uma demanda social que o Estado não tem mais condições de absorver, tanto em termos de custo do ensino e da pesquisa como também em termos da adoção de políticas que assegurem o princípio da autonomia universitária.

## Referências

- CUNHA FERRAZ, A.C. *A autonomia universitária na Constituição de 1988*. Revista do PGE. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista/tes5.htm>.
- HABERMAS, J. *Técnica e ciência como ideologia*. Lisboa: Edições 70, 2013.
- DURHAM, E. R. *Autonomia universitária. Extensão e limites*. Documento de Trabalho 03/05 do Nupes da USP. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0503.pdf>.
- RANIERI, N. *Autonomia universitária: as universidades públicas e a Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Biblioteca Edusp, 1994.
- SOUSA, J e GERALDES, E. *As contribuições de Karl Marx e Max Weber sobre a autonomia/não autonomia da ciência e da tecnologia*. Revista Ciências e Cognição, v. 13, 2008. Disponível em: <http://www.cienciasecognicao.org/pdf/v13/m318220.pdf>.
- TOLEDO FERREIRA, M. *A questão universitária em Max Weber*. Revista Plural, v. 22, 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/plural/article/viewFile/102222/100621>.
- SIEWERDT, M.J. *Autonomia universitária: uma agordagem ontológico-crítica desde o conceito lukaciano de autonomia*. Trabalho apresentado no Seminário Especial Natureza e Estatuto da Ciência: uma perspectiva realista. PPG em Educação da UFSC, setembro de 2007. Disponível em: <http://www.uff.br/iacr/ArtigosPDF/33T.pdf>.
- A CONSTITUIÇÃO E O SUPREMO. *Excertos de manifestações do STF sobre o artigo 207 da Constituição de 1998*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/constituicao/artigoBd.asp?item=1898>.

# ProUni sob balanço: avanços e limites à luz de experiências estudantis na cidade de São Paulo

7

Wilson Mesquita de Almeida <sup>1</sup>

O ProUni possibilitou que certa parcela de estudantes de baixa renda e da escola pública pudesse chegar ao ensino superior. Todavia, não se pode considerar que houve uma mudança estrutural no ensino superior. A maioria dos bolsistas está alocada em cursos de má qualidade. O limite estrutural principal é que o programa está sob o guarda-chuva do ensino superior privado lucrativo

## Introdução

Este texto faz um exame do Programa Universidade para Todos (ProUni) por meio da discussão dos resultados de uma pesquisa realizada com bolsistas na cidade de São Paulo (ALMEIDA, 2014). Inicialmente, contextualizo historicamente a emergência e consolidação do ensino superior privado brasileiro de cunho lucrativo, sistema no qual essa política pública foi estruturada. Em seguida, discuto os condicionantes sociais do processo que levaram à construção do programa – analisando as ações empreendidas no período que o antecedeu a partir do segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso e sua materialização já no governo Lula. Por fim, analiso os dados empíricos da investigação que se debruçou sobre experiências de inclusão universitária de beneficiários na cidade de São Paulo, apontando limites, avanços e desafios do ProUni.

## 1. Ensino superior privado lucrativo: breve reconstrução histórica de (mais) uma jabuticaba brasileira

No Brasil, o modelo de ensino superior que se tornou dominante em nível de graduação é um modelo empresarial e mercantil, que obteve incentivos do Estado

<sup>1</sup> Professor de Políticas Públicas da Universidade Federal do ABC (UFABC).

para emergência e impulso: não cobrança de impostos e crédito educativo. Foi idealizado em 1976 pelo ex-ministro da Educação da ditadura civil-militar Jarbas Passarinho e, a partir de 1999, denominado Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Naquele contexto histórico, havia a figura dos “excedentes”, candidatos que atingiam a nota necessária para aprovação no vestibular, mas não suficiente para obter uma vaga.

A solução de Jarbas Passarinho para contemplar a classe média, que apoiava o regime e ansiava acessar o ensino superior, foi deixar sob a batuta de empresários de ensino a ampliação da graduação brasileira, por meio de adiantamento de recursos estatais<sup>2</sup>. A reforma universitária de 1968 é um marco divisor para compreender a gênese e atual domínio do setor privado lucrativo. A partir dela, houve uma expansão restrita da rede pública federal, cujas vagas foram ocupadas por uma classe média mais bem posicionada em termos de capital econômico e cultural.

Associado a tal fato, o setor público voltou-se para a estruturação da ainda incipiente pós-graduação, com o intuito de formar professores em nível superior e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País.

Com efeito, a partir do ano de 1970, ocorre o decréscimo na participação pública no total das matrículas em nível superior. Além da não expansão do setor público federal e do setor privado confessional (instituições que cobram mensalidades, mas não possuem fins lucrativos e são geralmente vinculadas às instituições religiosas), o aparato estatal do período não só se omitiu – deixando de ampliar o acesso via instituição pública ou propor alternativas –, como também teve papel ativo ao conceder incentivos e subvenções<sup>3</sup> e autorizar a abertura dos cursos em prol do segmento lucrativo, mediante interferência no Conselho Federal de Educação (CUNHA, 1975; DURHAM, 2003; MARTINS, 2009; ALMEIDA, 2014).

## 2. Diferente do resto do mundo

O fato surpreendente é que esse setor empresarial no ensino superior difere fortemente dos modelos de outros países, especialmente os capitalistas centrais. Nestes, as universidades privadas cobram mensalidades, mas o dinheiro obtido não vai para o bolso do dono e seus herdeiros, como no Brasil.

Essa a diferença essencial: não existe, como forma dominante, a figura do proprietário particular da instituição universitária. Excetuando-se um pequeno nú-

2 O crédito educativo e o Fies dispõem de cifras bilionárias obtidas a partir da combinação de parte da receita das loterias federais e parte do orçamento do Ministério da Educação (MEC).

3 Conforme apontado, à época, crédito educativo e isenções fiscais prescritas nas constituições brasileiras. Tais estímulos permaneceram e foram ampliados nos governos democráticos pós-ditadura (Fies como crédito educativo no governo FHC e ProUni no governo Lula como isenção de impostos), consolidando a oferta de vagas na graduação brasileira pelo setor privado lucrativo.

mero que atende a elite política, econômica e intelectual, a maioria poderia ser considerada instituições públicas não estatais ou, se o desejar, instituições privadas não lucrativas, similares a faculdades mantidas por alguns municípios brasileiros e também por instituições religiosas que cobram mensalidades, mas não visam a acumulação patrimonial de indivíduos particulares.

Logo, ao contrário do senso comum disseminado por grandes veículos da mídia e pelos empresários de ensino, é inexpressivo nos países capitalistas centrais a universidade voltar-se para auferir lucros com a venda de serviços educacionais em nível superior.

Logicamente, nos dias atuais, com a entrada dos fundos de investimentos internacionais comprando grandes grupos educacionais e a abertura de capital na Bolsa de Valores – atraindo massa de investidores –, tal estrutura tende a se modificar. Mas se trata de processo ainda em curso.

Eis a consequência socialmente perversa. A universidade privada brasileira dominante tem dono particular, com lógica pautada em extrair lucro vendendo ensino superior de qualidade duvidosa, conforme atestam, há certo tempo, várias edições das avaliações nacionais do sistema. Hoje, as maiores instituições pertencem aos grandes grupos educacionais – controlados por fundos que possuem investidores nacionais e internacionais –, os quais dispõem de grande poder financeiro para seguir concentrando o mercado. Tal poder – nutrido com amplas subvenções e financiamento estatal por meio de crédito educativo – levou a grande poder político.

Os donos das instituições privadas lucrativas possuem articulações em todos os partidos políticos para preservação de seus interesses. Isso lhes permite travar qualquer tentativa de regulação social efetiva.

Na prática, não houve e ainda não há controle consistente por parte do MEC: fraudes nos sistemas de avaliação. A título de ilustração, cita-se o caso Unip (*Universidade Paulista*), em São Paulo, somente deixando os melhores alunos fazerem a prova do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), visando o aumento da nota. Há também superexploração de professores, cada vez mais com valor baixíssimo pago pela hora-aula, contratação de “cooperativas de professores”, não pagamento de dívidas e rescisões trabalhistas, dentre outros.

## 2.1. Segunda onda de expansão em um contexto adverso – condições iniciais para o surgimento do ProUni

Se durante a década de 1970 houve uma primeira onda de expansão do ensino superior, é na segunda metade dos anos 1990 que ocorre expansão mais acentuada, resultante da ampliação da educação básica (fundamental e médio) efetivada naquele período. Com isso, houve uma nova demanda por vagas reivindicadas por

setores da classe média baixa e de baixa renda. (FILHO, OLIVEIRA E CAMARGO, 1999; MOEHLECKE, 2004).

Durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o setor privado lucrativo continuou dando as cartas. A política educacional de ensino superior partia da premissa de que era preciso expandir o sistema.

A ideia era estimular a concorrência interna no setor privado, utilizando a avaliação dos alunos via exame nacional – à época, o Exame Nacional de Cursos, apelidado de Provão<sup>4</sup> – e a avaliação das condições de ensino da instituição para garantir o controle da qualidade. Para o incentivo à concorrência, novos atores competitivos – os centros universitários – foram criados por meio do Decreto nº 2.306/1997. Eles tinham autonomia para abrir e fechar cursos e não precisavam se dedicar à produção de pesquisa. Essas novas instituições tiveram um intenso crescimento naquele período.

A aposta era que a avaliação seria o mecanismo eficaz para conter uma possível expansão danosa da graduação privada. Analisando os fatos, no entanto, os rumos tomados foram outros. Do ponto de vista da esperada “competição sadia”, como queria o então ministro (SOUZA, 2005, p. 179), houve, objetivamente, uma guerra de preços das mensalidades entre universidades tradicionais e novos competidores. Em vez de um setor privado com livre concorrência, controlado por meio de avaliações nacionais, houve a preparação do terreno para a fase de emergência de grandes grupos educacionais e fundos de investimentos já na década de 2000.

Essa expansão descontrolada encontrou seus limites estruturais a partir da segunda metade da década de 1990, em um contexto socioeconômico adverso, marcado por uma série de crises externas (1997, 1998 e 1999) que afetaram o até então “emergente” Brasil, gerando alto desemprego e baixo crescimento econômico, o que, por sua vez, impactou o poder aquisitivo de grande parte da população.

A consequência imediata foi o aumento de evasão, vagas não preenchidas e inadimplência, levando a um quadro financeiro bem desfavorável. Quando isso ocorre – como manda a cartilha do liberalismo conservador brasileiro –, os ajustes pelos mecanismos de mercado geralmente não são bem vistos. Nesse instante, faz-se necessário recorrer ao Estado<sup>5</sup> para dar conta dos custos operacionais crescentes, seja obtendo empréstimos para capital de giro a juros baixíssimos e/ou recorrendo à boa e velha prática de não pagar impostos, aliviando assim a crônica situação financeira pela qual passavam. Em um contexto adverso, a busca pelo crédito e/ou alívio nos impostos foram objetivos maiores das universidades privadas.

4 Hoje é o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

5 Em outras ocasiões, o tratamento é diferente e a presença estatal não é muito bem-vista, passando ao longe. A avaliação, por exemplo, nem precisaria existir para os entes privados, tanto que um de seus cavalos-de-batalha é o que o setor chama de “acreditação externa”, livre da “burocracia estatal”.

Essas foram as condições propícias para que, no governo Lula, a criação do ProUni fosse gestada.

## 2.2. Governo Lula: criação do ProUni e políticas públicas de ampliação do acesso

O socorro estatal para aliviar os custos operacionais e despesas fixas veio com a criação do ProUni, no governo Luiz Inácio Lula da Silva. Também naquela gestão – apesar dos avanços na ampliação de vagas no ensino superior público federal, adiante exposto –, o segmento privado lucrativo impôs suas demandas. O ProUni troca bolsas de estudo (um bolsista para nove alunos pagantes, em média) por impostos que as instituições com fins lucrativos antes recolhiam<sup>6</sup>, ajudando-as a sobreviver em um quadro de grave crise iniciado em fins dos anos 1990 e começo dos anos 2000.

Logo, sua razão de existência foi servir como resposta a uma crônica situação financeira enfrentada pelas universidades privadas lucrativas no início dos anos 2000. O desenho do ProUni teve as mãos fortes de seus donos e representantes. Exemplo claro pode ser visto quando comparamos o Projeto de Lei 3.582, de 13 de janeiro de 2004, a Medida Provisória 213 (de 10 de setembro daquele ano) e, por fim, chegando à redação definitiva da Lei 11.096 que instituiu o ProUni (13 de janeiro de 2005).

Foram 292 emendas propondo mudanças favoráveis aos interesses do segmento privado lucrativo. É importante considerar que nos anos 2000, setores populacionais da classe média baixa e de mais baixa renda passaram a lutar e conseguir relativo acesso ao ensino superior (ALMEIDA, 2007, p. 18).

Entretanto, o quadro só avançou, de fato, mediante a ampliação do acesso ao ensino superior para os segmentos socialmente mais destituídos ocorrida no governo Lula com a criação do ProUni; a utilização em larga escala do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como método de seleção e a ampliação e descen-

6 Depois de muitas disputas em torno da questão, cabe frisar, houve tentativas de regular as isenções fiscais dadas às universidades privadas. Isso aconteceu na Constituição de 1988 (artigo 213), na Lei de Diretrizes e Bases Educacionais (LDB) de 1996, no seu artigo 20, e no governo FHC, com a criação de decretos (1997) que discriminavam as instituições com finalidades lucrativas. Essas passariam a ser isentas de impostos. Outras instituições particulares, enquadradas como não lucrativas (confessionais, comunitárias e filantrópicas), tiveram também assegurada a imunidade tributária. Ao contrário de alguns pesquisadores, penso que a distinção entre instituição lucrativa e não lucrativa no governo FHC é mais de cunho formal. Era a tentativa de se regular uma situação real. Desde a ditadura havia, com maior peso, faculdades e universidades particulares que exploravam a educação tal como uma empresa, extraindo lucro de suas atividades com a cobrança de mensalidades, sem terem de pagar impostos devidos. Querer usar essa distinção formal – universidades privadas lucrativas só passam a ter esse caráter a partir de 1997 por meio de decretos – como eixo explicativo é desfigurar evidências empíricas bem concretas que muitos pesquisadores já vêm chamando a atenção há pelo menos quatro décadas. Além disso, significa ignorar o caráter específico do modelo de ensino superior na graduação dominante que foi historicamente construído em nosso país, composto por faculdades isoladas, privadas, sem tradição em pesquisa, com donos e voltadas para auferir lucros com a venda de mensalidades. Por isso, é preciso adjetivar, ensino superior privado lucrativo.

tralização das vagas na rede federal de ensino, a qual se encontrava estagnada e concentrada nas capitais brasileiras durante o governo FHC.

O Enem foi progressivamente ampliado a partir de 2004, quando passou a servir como seleção das bolsas do ProUni. Essa diretriz prosseguiu, a partir de 2011, com o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), um processo que permite ao candidato, a partir da nota do Enem, concorrer às vagas disponíveis nas universidades federais. Nesse momento, sua utilização foi estendida nacionalmente. A resultante é que essas mudanças associadas impactaram o acesso da população de mais baixa renda ao ensino superior, agora tendo tanto uma alternativa ao vestibular tradicional quanto a ausência do peso das mensalidades, ao conquistar uma bolsa por meio do ProUni.

O governo Lula e, na sequência, o de Dilma Rousseff, por meio do ProUni e do Fies, mantiveram o financiamento público ao segmento privado lucrativo no campo da educação superior iniciado durante o regime militar e alimentado vigorosamente durante o governo FHC. No que tange ao Fies, Lula da Silva sancionou a lei que reformulou as regras desse fundo (Lei nº 11.552, de 2007), permitindo-o financiar até 100% da mensalidade – antes o limite era 70%. Já no governo Dilma, as condições foram ainda ampliadas, com maior prazo de carência para pagamento, além de taxas bem menores de juros – chegando a cerca de 3% ao ano.

Dados do Ministério da Educação (MEC) apontam a transferência de recursos públicos da ordem de R\$ 13,7 bilhões para o orçamento do Fies em 2014, os quais permitiram que universidades pudessem se transformar nos conglomerados com o maior número de alunos do mundo. Foi preciso o ajuste posterior das contas públicas para mexer, ainda que de forma tímida, com tais incentivos. Assim, é no governo Lula que o setor privado lucrativo passa a ter uma nova configuração, na qual o capital internacional entra com mais vigor no mercado brasileiro de ensino superior.

### **3. Bolsistas do ProUni: heterogeneidade e desigualdades**

A pesquisa foi efetuada com 50 bolsistas na cidade de São Paulo. Foram realizadas 16 entrevistas e preenchidos 34 questionários, contemplando estudantes dos cursos de Direito, Engenharia Civil, Medicina, Educação Física, Enfermagem, Administração Geral, Economia, Psicologia, Publicidade, História, Tecnologia em Criação e Produção Gráfica, Letras, Pedagogia e Tecnologia em RH de seis universidades privadas, sendo duas não lucrativas e quatro lucrativas.

A metodologia baseou-se em uma pesquisa empírica qualitativa, estruturada em quatro eixos temáticos: família, trabalho, acesso à universidade e vida universitária. Essas quatro temáticas e seus tópicos sintetizaram um conjunto de evidências empíricas que permitiram reconstruir as experiências de vida das trajetórias estu-

dantis pesquisadas. Na investigação realizada, embora os estudantes sejam de camadas socialmente mais destituídas, a *heterogeneidade dos percursos* aparece como aspecto central. Logo, seria mais preciso falar em bolsistas do que simplesmente no bolsista. É possível visualizar uma diferenciação entre bolsistas alocados nas universidades mais prestigiadas, com formato mais tradicional em termos de duração do curso (quatro a cinco anos), sendo alunos mais jovens, situados na faixa etária considerada ideal para a entrada no ensino superior (18 a 24 anos), moradores dos bairros mais próximos do centro paulistano, dentre outras características que os tornam socialmente melhor posicionados – denominados *bacharelandos*.

Do lado oposto, há os bolsistas alocados nas instituições menos prestigiadas, com formato menor de duração do curso universitário – alguns com extensão bem enxuta, em termos de carga horária –, cuja concorrência pelas vagas é baixa. Tais bolsistas apresentam maiores desvantagens sociais: geralmente em idade mais avançada, moradores de bairros mais afastados do centro – alguns periféricos, de outros municípios e da periferia da Grande São Paulo. Esse subgrupo, que constitui a maioria dos investigados – hipótese plausível<sup>7</sup>, também a maioria dos bolsistas –, está representado, sobretudo, pelos *licenciandos* e *tecnólogos* das instituições pesquisadas.

No que se refere às condições familiares e culturais, temos, para os subgrupos de tecnólogos e licenciandos, a predominância de pais migrantes, sobretudo de origem rural e com baixa escolaridade. Em contraposição, no grupo dos bacharelandos, encontramos os únicos pais nascidos na capital de São Paulo, que possuem ensino superior ou médio completo, ou seja, têm maior escolaridade dentre os pesquisados – destaque-se a ausência de pais analfabetos. Uma informação central, pois, como apontam estudos de educação superior no Brasil e no exterior, a alta escolaridade dos pais, sobretudo a materna, é marca central, embora não única, para o sucesso escolar dos filhos. Outros indicadores das condições culturais também demonstram que os bolsistas bacharelandos estão mais bem equipados.

Quando consideramos a leitura, vemos que estes liam e leem mais assiduamente, e não apenas livros de cunho estritamente escolar. Em contrapartida, os tecnólogos e licenciandos liam menos, sendo que alguns passaram a fazê-lo na universidade, além das leituras ficarem restritas às exigências escolares.

Ao questionarmos os motivos para “escolha” do curso, entre os licenciandos e tecnólogos, desponta a *proximidade da residência* como fator predominante. Outras ocorrências aparecem, girando basicamente em torno da *oportunidade em si* de fazer um curso superior, mesmo não sendo uma carreira desejada inicialmente

7 O MEC não disponibiliza informações fundamentais para um delineamento do perfil geral dos bolsistas do ProUni, notadamente, em quais carreiras e em quais universidades estão, dentre outros pontos correlatos relevantes.

– esta com maior nota de corte. Como desdobramento, disputam-se os cursos com maior número de vagas para se ter maior probabilidade de consegui-las; acesso ao mercado de trabalho, seja para ingresso em áreas que despontam, exigindo assim qualificação profissional ou diploma como requisito essencial para os que já atuam na área; e por fim, por identificação ou por gostar do curso.

A fala de uma estudante de Tecnologia em recursos humanos sintetiza muitos relatos dos licenciandos e tecnólogos: “... não foi minha primeira opção, foi a única.” Em contraste, para os bacharelandos, sobressaem os ligados à *distinção e prestígio* propiciados pela carreira e/ou universidade que frequentam. Junto a isso, *fizeram pesquisas sobre os cursos* antes de se inscreverem para disputar as vagas.

Quando analisamos as falas dos bacharelandos sobre a universidade e o curso que fazem, qualificadores como “bom curso”, “a boa qualidade”, “a boa universidade”, a “tradição” aparecem. Ora, trata-se aqui de reconhecimento social do curso e da universidade. É o que embasa o valor do diploma do ensino superior, um valor, antes de tudo, envolto em uma dimensão *simbólica*. Dimensão que aparece como peça importante, pois os elementos que a compõem podem tanto aumentar quanto diminuir o retorno econômico do “instrumento” que é o diploma. Há uma desigual eficácia do valor simbólico do diploma, evidente ao percorrermos os indicativos empíricos coletados sobre a universidade e os cursos que os bolsistas frequentam.

Para os bacharelandos, reveste-se de um valor simbólico positivo enquanto título escolar, em contraposição aos pesquisados dos cursos tecnológicos de curta duração e das licenciaturas com baixa carga horária, estes mais calcados no “puro” valor instrumental da posse do diploma. Por meio da análise qualitativa das trajetórias pesquisadas que se encontram nos cursos desclassificados, considerando vários aspectos inter-relacionados (faculdades desprestigiadas, formato curto do curso, baixa avaliação no Enade, baixo retorno financeiro, relatos críticos sobre a infraestrutura disponível para consecução das atividades, como instalações precárias e improvisadas, qualidade baixa dos professores, dentre outros), verifica-se que levam a uma menor distinção simbólica.

Assim, é sustentável dizer que o ProUni, para o segmento predominante de estudantes, acrescenta um diploma de ensino superior com peso menos efetivo. Em consequência, a discussão sobre a qualidade dos cursos e das universidades que os bolsistas frequentam, sem dúvida, constitui elemento fundamental, pois além de poder ingressar na educação superior, é preciso também ver onde se chega, ou seja, refletir sobre as carreiras a que os pesquisados tiveram e têm acesso – estão relegados aos cursos mais desprestigiados no interior do sistema privado lucrativo.

Ao fim e ao cabo, para um segmento social bem específico e menor, geralmente extraído da baixa classe média, o ProUni acaba funcionando como um *acelerador*

*do processo* de ingresso no ensino superior nas carreiras mais concorridas. Por outro lado, para a grande maioria dos bolsistas, de mais baixa renda, marcados por restrições financeiras e competitivas frente a outras frações de classe social na disputa pelas vagas das universidades públicas, constitui a única oportunidade para fazer um ensino superior.

Tal fato repõe discussões e desafios importantes em torno da questão do ingresso no ensino superior público brasileiro, ainda timidamente permeável ao atendimento de demandas legítimas desses trabalhadores-estudantes, e, no mesmo movimento, aponta para a inclusão social e importância que o ProUni possui para tais alunos, a qual não se pode, sem mais, descartar, não obstante as devidas observações críticas que aqui fazemos sobre essa política pública.

#### **4. Limites, avanços e desafios**

Sem desconsiderar os avanços obtidos no que tange à ampliação do acesso ao ensino superior na última década, cabe, entretanto, apontar que imensas desigualdades ainda permeiam esse processo histórico, em termos de classe social, recorte racial e de gênero. Nesse bojo encontra-se o aspecto contraditório das políticas de inclusão no ensino superior por meio do ProUni.

Seu diferencial é ter possibilitado que indivíduos mais velhos, casados, com filhos, provedores de família e moradores de bairros periféricos pudessem acessar o ensino superior. Foi o programa que deu voz no ensino superior a essa fração da classe trabalhadora.

Contudo, a maioria desses bolsistas está alocada em instituições desprestigiadas e cursos desclassificados, com formato curto, baixa avaliação, menor ou quase inexistente diferencial simbólico, estrutura precária e com baixa percepção social da qualidade da formação obtida.

O limite estrutural principal é que o programa está sob o guarda-chuva do ensino superior privado lucrativo, pois nesse setor a maioria das instituições participantes possui baixa qualidade educacional. São instituições voltadas para obter lucro com a educação. Fato bem diferente do que ocorre nos países desenvolvidos, onde não houve estímulo para a existência de empresários donos de universidades (NUNES, 2007, pp. 15-16; STEINER, 2005; PEREIRA, 2000, pp. 41-42). Para conseguirem mais lucros, há redução de investimentos no mais importante: qualidade do professor (demitem ou investem pouco em profissionais mais qualificados, com doutorado, devido ao “custo”) e em uma seleção mínima do estudante (acabam fazendo pseudovestibulares, pois, como se trata de empresas, precisam do “cliente-aluno” para pagar).

Hoje o quadro está mais sombrio, pois o desempenho das ações passa a ditar as regras. A gestão de fundos de investimentos, pautada na ação negociada na bolsa,

insere um novo parâmetro para retorno do investimento dos diversos acionistas que lá aplicam seus recursos. Trata-se da introdução da lógica do curtíssimo prazo (o resultado do desempenho da ação, trimestral), em detrimento do médio e longo prazos (requerida pela educação). Eis a contradição posta: exige-se reduzir custos para maximizar o valor do acionista, porém, reduzir custos – principalmente professores mais bem formados, dentre outras remodelações – significa entregar, cada vez mais, um produto com qualidade educacional precária aos estudantes.

Nessa lógica de curtíssimo prazo, considerar a educação como direito social é impensável, pois isso gera “despesas”, portanto, menos valorização da ação na Bolsa de Valores, menos lucro para fundos de investimentos e empresários de ensino donos dos estabelecimentos.

Há pontos de avanço. Apesar de não ter sido criado com o objetivo de ser uma política de acesso ao ensino superior e permanência, há um componente de inclusão social no programa. Ele possibilitou que certa parcela de estudantes de mais baixa renda e da escola pública, na última década, pudesse chegar ao ensino superior. Esse segmento atingido, dadas as suas características socioeconômicas, está marcado por obstáculos sociais quando busca ter acesso ao ensino superior: uma restrição competitiva quando disputa o vestibular das instituições públicas e uma restrição financeira, pois mesmo trabalhando e recebendo salários, tais alunos não conseguiriam pagar as mensalidades e dar conta das obrigações de sustento próprio e da família. Nesse sentido, deu oportunidade de ingresso a estudantes de baixa renda, negros e oriundos da escola pública.

Outro ponto, o bolsista passa por um processo de seleção que é o Enem, fato distante da quase totalidade das IES privadas de tipo lucrativo, já que poucas levam a sério o vestibular. Juntamente a isso, exige-se do bolsista 75% de aprovação no total das disciplinas cursadas em cada período letivo; por essa razão, os bolsistas, em geral, tendem a possuir desempenho igual ou superior aos alunos pagantes.

Há grandes desafios colocados para que o ProUni possa, plenamente, tornar-se uma política estratégica de inclusão no ensino superior de estudantes de baixa renda. Um dos mais urgentes é trazê-lo, de fato e de direito, para o MEC. Vários relatos dos pesquisados apontam que muitas universidades não tratam o ProUnista como um verdadeiro aluno que obteve, a duras penas, seu direito de cursar o ensino superior: ele não pode pleitear bolsas de iniciação científica; em algumas instituições ainda está vedado o acesso a certos cursos; há universidades que não cumprem o percentual de vagas destinado ao programa e, entretanto, recebem benefícios fiscais, instituições que matriculam alunos que não se enquadram nos critérios do programa. Isso precisaria ser fiscalizado com rigor.

## Bolsas e isenções

Outro aspecto, a contrapartida em troca das isenções dos impostos é baixa: a cada nove pagantes, tem-se uma bolsa. Desafio complicadíssimo, pois nos dias atuais o quadro tornou-se mais difícil, dado o poder financeiro e político construído pelos empresários do ensino desde o regime militar. Para ser mais eficiente e socialmente eficaz, o programa precisaria ficar restrito somente às instituições sérias, preocupadas com a educação de qualidade, o que, em grande medida, são as poucas sem fins lucrativos. É assim no mundo desenvolvido, no qual o ensino superior dominante é público ou, quando é privado, não se volta para o lucro, com as instituições tendo caráter público não estatal.

Governo e sociedade precisam assegurar um controle estatal e social rigoroso – infelizmente ainda não realizado de forma efetiva por nenhuma autoridade – dessas fábricas de diplomas que são as privadas lucrativas.

Por exemplo, as comissões de acompanhamento do ProUni<sup>8</sup> foram dominadas pelos representantes dos grandes grupos privados<sup>9</sup>, em aliança com representantes de “movimentos estudantis” que se utilizam do programa com objetivos eleitoreiros<sup>10</sup>. Governo e sociedade civil precisam desenvolver mecanismos efetivos de controle, tornando tais conselhos, de fato, representativos da sociedade brasileira (contribuintes, quem paga) e dos beneficiários (estudantes de baixa renda que entram por mérito). Há diversos grupos de ProUnistas autônomos Brasil afora que estão realmente interessados em aprimorar o programa. São eles que vivem as dificuldades cotidianas.

Esses grupos estão completamente fora das instâncias de regulação. Justamente a quem o MEC deveria prestar mais atenção. Com isso, seriam evitados muitos descaminhos do programa, fortalecendo-o e dando-lhe mais legitimidade junto à sociedade brasileira. Por fim, é importante cuidar da permanência do bolsista, articulando uma série de ações para que ele faça um curso superior consistente. Redesenhar o ProUni, tornando-o mais republicano e transparente, é diretriz importante para tornar sólida essa política pública que, em 2015, completou uma década de existência.

8 Comissões Locais de Acompanhamento e Controle Social (Colaps) do ProUni. Implementadas pela Portaria do MEC nº 1.132, de 2009, tendo como objetivo o acompanhamento e a fiscalização do programa nas instituições privadas.

9 Durante um bom período, foi presidida por Valmor Bolan, o qual ocupa o cargo de diretor de Relações Institucionais do grupo Anhangüera, à época, um dos maiores conglomerados. Hoje pertencente ao maior grupo do mundo, o Kroton.

10 O antigo lema do movimento estudantil durante a ditadura era “vaga pública na escola pública”. Hoje os interesses e princípios são outros.

## Considerações finais

Faz-se necessário reconhecer o ProUni como uma alternativa de entrada no ensino superior para o estudante brasileiro de baixa renda, marcado por restrições financeiras – pois, mesmo trabalhando, como faz a maioria dos alunos das instituições privadas, não conseguiria pagar o curso e dar conta das obrigações de sustento próprio e/ou familiar – e por barreiras competitivas nos concorridos vestibulares das universidades públicas. Tais alunos, regularmente, têm tido pouco ou quase nenhum acesso a esse tipo de curso nas universidades públicas e nas particulares confessionais.

Esse é o elemento novo do programa: atendimento de certa parcela de jovens até então ausente da educação superior brasileira. Todavia, não se pode considerar que houve uma mudança estrutural no ensino superior com a chegada do ProUni. Ao contrário, subjacente a esse processo social, verifica-se uma segmentação bem nítida entre os bolsistas pesquisados. O acesso de indivíduos de baixa renda nos cursos mais disputados e prestigiados de boas instituições de ensino ainda continua bem dificultado. Vislumbra-se apenas uma proporção extremamente pequena de alunos no conjunto dos beneficiados. Tal configuração chama a atenção para os *limites estruturais desse processo de democratização do ensino superior*. Os dados empíricos coletados e analisados referentes às trajetórias familiares, ocupacionais, de acesso e de permanência na universidade denotam uma heterogeneidade interna, sugerindo diferenças importantes entre os bolsistas, com acentuada positividade para os bacharelados no que se refere à formação escolar, à origem social e econômica, bem como às condições culturais.

Em decorrência dessas vantagens comparativas, os bacharelados acessam cursos e universidades mais prestigiadas, principalmente os poucos bolsistas das universidades confessionais (Mackenzie e PUC-SP), em comparação com os subgrupos formados pelos tecnólogos e licenciandos, estes últimos em posições sociais mais desvantajosas. São justamente tais limitações estruturais, montado que está em um modelo privado lucrativo de ensino superior, que encerram o ProUni em um novo arranjo de disparidades, não lhe permitindo potencializar certo impulso democratizador da educação que ele certamente trouxe em mais de uma década de existência.

## Referências

ALMEIDA, Wilson M. Estudantes desprivilegiados e fruição da universidade: elementos para repensar a inclusão no ensino superior. In: MONTEIRO, A. M. *Educação para a diversidade e cidadania*: concurso nacional de monografias MEC/Secad/Anped. Recife: Ed. do Organizador. pp. 175-229. 2007.

\_\_\_\_\_. *ProUni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica*. São Paulo: Musa/Fapesp. 2014.

- CUNHA, Luiz A. A expansão do ensino superior: causas e consequências. *Debate e Crítica*, n. 5, pp. 27-58, 1975.
- DURHAM, Eunice. R. *O ensino superior privado no Brasil: público e privado*. São Paulo: Nupes, 2003. (Documentos de Trabalho, n. 3/03).
- FILHO, Ricardo. M.; OLIVEIRA, Romualdo. P.; CAMARGO, Rubens. B. Tendências da matrícula no ensino fundamental regular no Brasil. In: OLIVEIRA, Cleiton et al. *Municipalização do ensino no Brasil: algumas leituras*. BH: Autêntica, pp. 37-60, 1999.
- MARTINS, Carlos. B. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009.
- MOEHLECKE, Sabrina. *Fronteiras da igualdade no ensino superior: excelência & justiça racial*. 2004. Tese de Doutorado em Educação – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.
- NUNES, Edson. *Desafio estratégico da política pública: o ensino superior brasileiro*. Rio de Janeiro: 2007. (Observatório Universitário, Documento de Trabalho, nº 70). Versão preliminar.
- PEREIRA, Luís. Carlos B. Reforma institucional, competitividade e autonomia financeira. *Revista Adusp*, pp. 39-47, dezembro 2000.
- SOUZA, Paulo R. *Revolução gerenciada: educação no Brasil (1995-2002)*. SP: Prentice Hall, 2005.
- STEINER, João E. Qualidade e diversidade institucional na pós-graduação brasileira. *Estudos Avançados*, v. 19, n. 54, pp. 341-361, 2005.



# A privatização dos processos pedagógicos: grupos editoriais e os negócios na educação básica<sup>1</sup>

8

Theresa Adrião<sup>2</sup>

A privatização da educação atinge também o ciclo básico. Em um contexto de profunda e rápida inovação nas tecnologias de informação, o “apelo” à aquisição de tecnologias oferecidas por empresas particulares é veemente e se expressa tanto na compra de equipamentos (celulares, *tablets* etc.) quanto na de aplicativos desenvolvidos para esses mesmos equipamentos.

Associam-se a essas iniciativas formas diversas de controle e supervisão sobre a atuação do professor e o trabalho desenvolvido pelas escolas por parte de empresas/instituições privadas

## Introdução

Os processos de privatização da educação – aqui entendidos como a transferência ou a delegação das responsabilidades sobre a elaboração, a gestão de políticas educativas ou sobre a oferta educacional para o setor privado lucrativo e/ou não lucrativo – têm se aprofundado desde o final do século XX.

Inscritos no contexto da financeirização<sup>3</sup> da economia e no marco do que alguns teóricos denominam capitalismo monopolista-financeiro (FOSTER, 2009; SWEEZY, 1997; e DOWBOR, 2009) – uma nova fase de reprodução do capital caracterizada pela preponderância das finanças –, esses processos não ocorrem de forma linear e enfrentam contraposições diversas em âmbitos nacional (levadas a

1 Este texto baseia-se em um conjunto de pesquisas desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional (Greppe), com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). As pesquisas foram integradas, em diferentes momentos, pelas professoras-doutoras Raquel Borghi, Regiane Bertagna e Teise Garcia e por estudantes de graduação e pós-graduação das universidades estaduais Unesp-RC (Rio Claro), Unicamp (Campinas) e USP-RP (Ribeirão Preto). Ressalta-se ainda que algumas ideias e informações foram tratadas em Adrião, 2013 e 2015.

2 Professora da Faculdade de Educação da Unicamp.

3 Segundo Bastos (2013), a financeirização é sistêmica e mundial e mesmo impactando em graus distintos os países de economia capitalista, tende a atrair para atividades especulativas corporações, bancos, famílias e todo tipo de investidor, “situação que influencia a própria estrutura de setores econômicos e dos mercados de câmbio, *commodities* e de trabalho” (p. 39).

cabo por sindicatos, entidades estudantis, acadêmicas e científicas, pesquisadores, movimentos sociais e ONGs) e internacional. Como exemplo de resistência, indica-se a declaração final do 7º Congresso Mundial da *Education International* (EI), ocorrido em julho de 2015 no Canadá<sup>4</sup>, segundo a qual a privatização e a comercialização da educação internacional é a maior ameaça para a educação como bem público, e conclama à construção de resposta global contra a ascensão das *edubusiness*.

Em acordo com essa agenda, acreditamos que a disputa pela consolidação da educação como direito humano materializa-se em projetos educativos que pressupõem perfis de cidadãos e perspectivas de sociedade orientados para a superação das desigualdades e dos processos de exclusão do acesso a bens socialmente construídos.

Por essa razão, problematiza-se aqui a transferência para corporações ou para fundações, institutos e equivalentes a elas associados de aspectos fundamentais da política educacional, dada a subordinação desses elementos a interesses privados, muitas vezes relacionados à ampliação de mercados.

Mais precisamente, presencia-se privatização de processos como a definição dos currículos escolares dos sistemas públicos; a elaboração e aplicação de sistemáticas de avaliação desses; procedimentos de formação em serviço de educadores (professores e gestores); qualificação de assessorias técnicas e jurídicas de esferas governamentais, incluindo formas de supervisão das atividades de ensino desenvolvidas pelas escolas.

Em continuidade aos debates e aos embates que temos travado sobre as dimensões da privatização da educação básica no Brasil, este texto abordará duas formas pelas quais se verifica nos “mercados educacionais brasileiros” a presença das corporações e grupos de “filantropos” a elas associados: por meio do que aqui designamos “Sistemas Privados de Ensino” e, concomitantemente, pela presença dessas corporações no Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Abordaremos, ainda, a atuação de segmentos vinculados ao “filocapitalismo” (BISHOP e GREEN, 2010; SCOTT, 2009; ROBERTSON e VERGER, 2012) que, disputando o mercado dos “insumos pedagógicos”, reforçam, como percebido em outros países, a transformação da educação em negócio. (HILL, 2004; LEVIN, 2002; BALL and YODELL, 2008).

### **Corporações na educação básica**

No Brasil, as reformulações do padrão de intervenção do Estado, inspiradas na “nova gestão pública” (BUCHANAN, 1962; LIMA, 2014; PERONI e ADRIÃO, 2005; GARCIA *et al*, 2009), fizeram-se sentir, ainda que de forma variada em ex-

4 Disponível em: <http://www.ei-ie.org/>. Acesso em: 13 de novembro de 2015.

tensão e amplitude, principalmente pela articulação de três orientações: a transferência da responsabilidade sobre a oferta e manutenção de grande parte da educação básica para as esferas locais de governo (municípios), a ampliação da presença direta do setor privado na definição das políticas educativas e a introdução de estratégias de transferência dos fundos públicos para o setor privado, seja este lucrativo ou não.

Do ponto de vista formal, tais orientações operacionalizaram-se, nacionalmente, a partir da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e de legislação decorrente, as quais normalizaram e induziram o financiamento público para a oferta privada de serviços e atividades governamentais por meio de parcerias público-privadas e da previsão de formas variadas de contratos e convênios, situação que demandou um novo marco regulatório capaz de adequar a gestão pública às orientações de cunho gerencial.

Nessa direção, exemplar é a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000), que, ao fixar teto para gasto com despesa de pessoal, induziu à precarização das formas de contratação em áreas como educação e saúde e à privatização de atividades antes desenvolvidas por um corpo estável de técnicos (ADRIÃO e BEZERRA, 2013). Trata-se da dissolução da educação como atividade de Estado.

Em síntese, a reforma na gestão pública, anunciada pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, não sofreu interrupção. Mantendo como uma de suas diretrizes a incorporação do setor privado (lucrativo e não lucrativo) como agente e “parceiro” na elaboração das políticas públicas, dado o pressuposto de que a ação estatal ou governamental seria insuficiente e, por vezes, refratária para apreciar e atender às demandas sociais, a gestão da educação pública no Brasil aproxima-se da *governança corporativa da educação*<sup>5</sup>, modelo sugerido em estudo desenvolvido pela Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (Clade) no ano de 2014.<sup>6</sup>

Não é, pois, de surpreender que, ao mesmo tempo em que fundações e similares protagonizam o “socorro” para o que consideram um “despreparo de origem” dos sistemas públicos de ensino, as corporações passem, a partir dos anos 1990, a disputar esse “segmento do mercado educacional”, cuja possibilidade de ser ampliado pela mudança de posição do Brasil diante das negociações na Organização Mundial do Comércio (OMC) é iminente.

5 Impressiona o lançamento pela Secretaria de Educação do Estado de São Paulo de campanha intitulada “Aliança Brasileira pela Educação”, coordenada pelo grupo Kroton, maior conglomerado privado em atuação no mercado educacional mundial. Disponível em: <http://www.educacao.sp.gov.br/noticias/lançamento-da-alianca-brasileira-pela-educacao-acontece-nesta-quarta-31-em-sao-paulo>.

6 Mais informações em [http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/wp-content/uploads/2015/07/CLADE\\_Mapeo2015.pdf](http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/wp-content/uploads/2015/07/CLADE_Mapeo2015.pdf).

### Um “lucrativo” projeto educacional: os rentáveis “insumos curriculares”

Até 2009, os mais expressivos grupos empresariais com atuação na educação básica advinham de cursos livres preparatórios para o ingresso em vestibulares mais disputados e, como resultado de fortes estratégias de mercado e publicidade, gozavam junto à população em geral de certo reconhecimento (ADRIÃO *et al*, 2009). Entretanto, a partir de 2010, grandes grupos editoriais nacionais, como Abril (que resultara da incorporação de empresas de menor porte), e internacionais, como a Editora Santillana<sup>7</sup> (integrante do Grupo Prisa) e a Pearson<sup>8</sup>, passam a disputar o mercado dos “insumos curriculares” (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO *et al*, 2015).

Chamo, de forma esquemática e provocativa, de “insumos curriculares” o conjunto de produtos e serviços diretamente relacionados à “estruturação”, portanto à conformação, do trabalho pedagógico e que têm sido desenvolvidos por empresas ou *startups* financiadas por “filantropos de risco” (OCDE, 2014), autodeclarados segmentos de responsabilidade social.

Nessa “rubrica” incluem-se, além dos tradicionais livros e coletâneas didáticas, as chamadas “tecnologias educacionais”, as quais se apresentam como estratégias mais eficazes para melhoria da qualidade da educação básica. Em um contexto de profunda e rápida inovação nas tecnologias de informação, o “apelo” à aquisição dessas tecnologias é veemente e se expressa tanto na compra de equipamentos (celulares, *tablets* etc.) quanto na de aplicativos desenvolvidos para esses mesmos equipamentos.

Apresentados como “tecnologias educacionais”, “sistemas privados de ensino”, materiais estruturados, entre outras denominações, as iniciativas consistem, em síntese, na oferta para redes públicas ou escolas privadas de livros e conteúdos digitais pelos quais conteúdos escolares, processos e ritmos de “ensino” (obviamente não de aprendizagem, pois esta supõe processos menos controláveis, como nos lembra Paro, 2016) são estabelecidos por esses tipos de recursos. Associam-se a essas iniciativas formas diversas de controle e supervisão sobre a atuação do professor e o trabalho desenvolvido pelas escolas por parte da empresa/instituição privada (ADRIÃO *et al*, 2009; GARCIA e CORREA, 2011; GANDIM e HYPOLITO, 2013; ADRIÃO e PERONI, 2013).

No caso dos grupos ou corporações, notamos que a maneira pela qual incidiam sobre a educação básica altera-se da tradicional presença direta na oferta educativa, por meio da criação ou incorporação de escolas privadas, para a adoção de

7 Segundo matéria publicada no jornal *Valor Econômico*, a Santillana em 2015 investiu R\$ 25 milhões no desenvolvimento de uma plataforma tecnológica para a área de ensino, batizada de SmartLab, como forma de disputar um segmento que vem crescendo junto às escolas em resposta à ação de *startups*. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/4329092/santillana-inova-e-investe-r-25-milhoes-em-plataforma-educacional>. Acesso em: agosto de 2016.

8 Grupo inglês Pearson que adquire por R\$ 613 milhões, valores de 2010, o Sistema COC de ensino.

uma sistemática de “franquias” de seus “sistemas privados de ensino”. Já em 2009 afirmávamos a substituição da

aquisição ou incorporação de instituições de ensino menores ou deficitárias pela venda de seus “sistemas de ensino” a essas mesmas instituições. Por essa razão, antigas concorrentes se tornam “parceiras” das grandes instituições privadas, configurando no campo educacional privado a lógica da “franquia” e da terceirização de serviços pedagógicos. (ADRIÃO, 2009, p. 61)

Ainda assim, sendo essas escolas parceiras dependentes do custeio das famílias na forma de pagamento de mensalidade, o crescimento das franquias dos “sistemas privados de ensino” encontra um freio no baixo poder aquisitivo das famílias brasileiras. Essa limitação, associada a fatores internos como a ampliação nos últimos dez anos do volume de recursos públicos para a educação pública (PINTO, 2016), estimula a venda de “sistemas privados de ensino” para as redes públicas (ADRIÃO *et al.*, 2009; 2015).

Em síntese, o mesmo movimento que gera a concentração do mercado de “insumos curriculares” em poucos e gigantescos grupos empresariais e a padronização de currículos e de projetos educativos, na medida em que uma mesma *marca* de “sistema privado de ensino” é adotada por inúmeras escolas particulares sediadas em todas as regiões do Brasil, expande seu potencial de mercado para redes públicas.

Pesquisa anterior identificou 1998 como o primeiro ano no qual uma gestão municipal (no caso, um município paulista) adotou um “sistema privado de ensino” para sua rede de escolas (ADRIÃO *et al.*, 2009). Já em 2010, mais de 50% dos municípios paulistas optaram por essa forma de privatização de sua política educativa.

Em 2014, investigação desenvolvida por pesquisadores do Greppe e da Ação Educativa<sup>9</sup> analisou a atuação junto às redes públicas dos então cinco maiores grupos empresariais desse segmento no Brasil:

- Grupo Objetivo, por meio do segmento Sistema Municipal de Ensino (Some);
- Pearson, cujo sistema de ensino para a área pública é oferecido via Núcleo de Apoio a Municípios e Estados (Name<sup>10</sup>);
- Grupo Positivo, que comercializa o Sistema de Ensino Aprende Brasil (Sabe) para as redes públicas;
- Grupo Santillana, que oferece o Sistema Uno Público;<sup>11</sup>

9 Maiores informações em <http://flacso.org.br/files/2016/04/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf>.

10 Na sua origem, Name significava Núcleo de Apoio à Municipalização do Ensino. Foi criado em 1999, como parte das atividades da Editora do Colégio Oswaldo Cruz (COC). Em 2010, com a venda para o grupo inglês Pearson de parte dos empreendimentos originários do COC (à época compondo o Sistema Educacional Brasileiro – SEB), o núcleo passou a receber nova designação, mantendo as funções de ser o representante de uma das atividades do grupo Pearson: a venda de sistemas privados para redes públicas.

11 <http://www.gruposantillana.com.br/santillana>.

- Grupo Abril Educação<sup>12</sup>, que comercializava para redes públicas e escolas privadas o Sistema Anglo de Ensino. Vale destacar que, em fevereiro de 2015, a Abril Educação foi vendida para a Thunnus Participações, controlada por fundos geridos pela Tarpon Gestora de Recursos, e se retirou do mercado educacional. (<http://oglobo.globo.com/economia/abril-educacao-vendida-fundo-de-investimentos-por-13-bilhao-15288026#ixzz3TukwjeKA>).

Como afirmado, a inserção desses grupos na política educacional é uma das formas de privatização, na medida em que se estabelece o controle, pelo setor privado e corporativo, sobre

[...] atividades tradicionalmente desenvolvidas pelas equipes pedagógicas dos órgãos da administração pública e das escolas: formação continuada de educadores, acompanhamento e supervisão das atividades docentes; investimento na produção e distribuição de materiais didáticos aos alunos; processos de avaliação externa e interna, entre as principais encontradas (ADRIÃO *et al.*, 2009b, p.806).

A essa dinâmica associa-se a venda, por esses mesmos grupos, de livros didáticos e paradidáticos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio do Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)<sup>13</sup>, cujo objetivo é prover as escolas públicas com livros didáticos, acervos de obras literárias, obras complementares, dicionários e mais recentemente livros digitais (ADRIÃO *et al.*, 2009).

Considerando-se apenas as aquisições relacionadas aos livros didáticos direcionados aos ensinos médio e fundamental regular, chama atenção o volume de recursos recebidos pelos grupos privados selecionados. Exceção feita ao Objetivo, que não atua nesse segmento, conforme indicado na Tabela 1.

Se considerarmos os gastos totais com aquisição de obras, informados pelo FNDE para o período de 2012 a 2015, os quatro grupos pesquisados receberam entre 43% e 52% dos recursos do PNLD (ADRIÃO *et al.*, 2015).

Em 2015, os recursos destinados às editoras associadas aos quatro grupos aqui destacados para aquisição de livros Impressos e *MecDaisy*<sup>14</sup> equivaleram a 30%

12 Maiores informações em <http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8642693> Galzerano.

13 O Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) foi criado em 1929 com outra designação, já seu atual formato tem início em 1995. A ele vinculam-se outros programas para etapas e modalidades específicas, como o Programa Nacional do Livro Didático para o Ensino Médio (PNLEM), implantado em 2004, e o Programa Nacional do Livro Didático para a Alfabetização de Jovens e Adultos (PNLA), iniciado em 2007. Segundo informações disponíveis no *site* do PNLD, a partir de 2015, prevê-se às editoras a possibilidade de inscreverem para compra pelo FNDE obras multimídia (livros impresso e digital). Disponível em: [www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro\\_didatico.HTML](http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=livro_didatico.HTML). Acesso em: 23 de novembro de 2015.

14 Tecnologia que permite a geração de livros digitais falados e sua reprodução em áudio, gravado ou sintetizado em formato digital acessível, no padrão Daisy. Desenvolvido por meio de parceria com o Núcleo de Computação Eletrônica da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NCE/UFRJ). Ver: <http://intervox.nce.ufrj.br/mecdaisy/>. Acesso em: agosto de 2016.

**Tabela 1 – Valores nominais em reais recebidos pelos grupos Abril Educação, Santillana, Positivo e Pearson do PNLD – Ensinos fundamental e médio em 2012, 2013, 2014 e 2015**

| Grupo empresarial               | Valor total nominal (R\$) |                |                |                |
|---------------------------------|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
|                                 | 2012                      | 2013*          | 2014**         | 2015           |
| Abril Educação/Scipione e Ática | 297.336.932               | 223.283.351,06 | 235.109.166,97 | 245.116.531,61 |
| Santillana/Moderna e Richmond   | 236.576.987               | 161.261.876,20 | 211.607.432,76 | 226.277.426,31 |
| Positivo                        | 30.109.299                | 24.036.576,37  | 28.017.245,75  | 31.469.568,82  |
| Pearson                         | -                         | 3.036.037,95   | 2.022.507,00   | 2.335.477,96   |

*Fonte: Tabela elaborada a partir de Adrião et al, 2015, p. 39, com atualizações para 2015. Obs.: Santillana corresponde às vendas efetuadas pela Moderna e Richmond. Abril Educação corresponde às vendas das editoras Ática e Scipione. O levantamento se limita à aquisição de livros didáticos, excluindo-se os gastos com distribuição.*

\*Inclui publicações para Educação de Jovens e Adultos (EJA) (ensino médio).

\*\*Inclui negociações envolvendo objetos digitais e livros em língua brasileira de sinais (Libras) fornecidos pelas editoras (sem EJA).

dos valores gastos com aquisição de livros para os ensinos fundamental e médio. Nesse ano, com a substituição da Abril Educação pelo grupo Somos Educação, as editoras Scipione e Ática passam a compor o *portfólio* deste último. É oportuno considerar que, anualmente, as compras do PNLD destinam-se a etapas específicas de escolaridade (1ª a 5ª série do ensino fundamental, 6ª a 9ª série do ensino fundamental e três anos do ensino médio); apenas há reposição anual para todo o ensino fundamental e médio de livros extraviados. Tal situação explica a variação no volume de obras adquiridas e, por conseguinte, nos valores destinados aos grupos aqui analisados.

Outra forma pela qual os fundos públicos são destinados a esses grupos é a compra, por esferas governamentais, de revistas consideradas “específicas” para educadores, gestores escolares e demais profissionais da área, âmbito no qual se registra forte incidência dos grupos privados junto aos governos estaduais e municipais. Considerando o escopo deste trabalho, apresentamos dados selecionados para o âmbito federal, mais precisamente por meio de informações coletadas sobre o Programa Nacional Biblioteca da Escola (PNBE).

Segundo informações de Neto (2015)<sup>15</sup>, o PNBE, em 2014, comprou 19.394.015 exemplares e movimentou, em valores de então, R\$ 92.362.863,86. Dados disponíveis no *site* do FNDE<sup>16</sup> para o mesmo ano indicam que as editoras associadas aos grupos Abril Educação/Somos, Santillana, Positivo e Pearson, também presentes nesse tipo de negócio, movimentaram juntas cerca de 7% do total de recursos do programa, valores próximos a R\$ 5,8 milhões. Destes, coube às editoras então associadas ao grupo Abril a maior fatia: R\$ 2,4 milhões.

15 Disponível em: <http://www.publishnews.com.br/materias/2015/12/22/consolidao-cancelamentos-e-atrasos-marcaram-2015-das-editoras>. Acesso em: agosto de 2016.

16 Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/programas/biblioteca-da-escola/biblioteca-da-escola-dados-estatisticos>. Acesso em: agosto de 2016.

Por fim, vale destacar uma última ação, também de âmbito nacional e vinculada ao PNBE, cujo repasse de recursos para o setor privado em foco não pode ser desprezado. Trata-se da compra de revistas (periódicos) para professores, pela qual a Fundação Vitor Civita, por meio da venda da revista *Nova Escola*, recebeu mais de R\$ 2,5 milhões, valores equivalentes aos inventariados por Adrião *et al* (2015), cuja seleção prescindiu de licitação. Condição que reedita medida governamental já tomada em 2001.

Tal contratação se deu com fundamento no inciso I do artigo 25 da Lei 8.666/93, que prevê inexigibilidade de licitação “para aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo” mediante comprovação do órgão contratante. (ADRIÃO *et al*, 2015, p. 51)

A *Nova Escola* era em 2013 a “maior revista mensal do País e a segunda de maior circulação, atrás somente da revista *Veja*, também do grupo Abril, além de ser a maior revista brasileira de educação, voltada para os professores da educação básica”. (ADRIÃO *et al*, 2015, p. 52)

### **Filantropia de risco e a educação básica como campo para novos negócios**

Um aspecto adicional a ser considerado neste texto refere-se à articulação entre a atuação da imensa maioria de institutos e de fundações associadas ao setor empresarial e a alteração na condição de direito humano atribuída à educação no Brasil, movimento também identificado em outros contextos.

Segundo documento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) de 2014, a “*Venture philanthropy*” desenvolve-se na intersecção entre as tradicionais práticas associadas à “caridade/filantropia” e as ações de alto investimento financeiro ou de gestão. Como exemplo, a OCDE cita fundações como as de Bill e Melinda Gates, braço social da Microsoft. Não é difícil encontrarmos equivalentes no Brasil.

Em trabalho anterior afirmávamos que nas regiões mais pobres do Brasil são as fundações e similares, vinculadas ao setor empresarial, que oferecem seus préstimos, em movimento que confirma tendência caracterizada por Scott (2009) para os Estados Unidos e pela OCDE (2014) para outros contextos (ADRIÃO, 2015).

Distinta da filantropia tradicional, Robertson e Verger (2012, p. 1.142), citando Bull (2010), destacam que

a natureza das contribuições de fundações e empresas varia e, no caso de empresas privadas, as contribuições financeiras são muitas vezes marginais. Portanto, é difícil determinar onde a empresa contribui para o objetivo de desenvolvimento da ONU e onde ela simplesmente aproveita novas oportunidades de negócios.

Expressão também da ação globalizada, percebida por Robertson e Verger, a inserção desse movimento no Brasil pode ser percebida no alinhamento explícito, mesmo que não divulgado, dos “filantropos” brasileiros às orientações de reforma curricular proposta pelo *Center for Curriculum Redesign* (CCR).

Segundo o *site* dessa organização:

As últimas grandes mudanças nos currículos foram realizadas no final de 1800, como resposta ao crescimento repentino na necessidade de capital social e humano. Como o mundo do século 21 apresenta pouca semelhança com o do século 19, os programas de ensino precisam ser profundamente redesenhados considerando-se quatro dimensões: conhecimentos, habilidades, caráter e metacognição. Adaptação às necessidades do século 21 significa revisitar cada dimensão e a interação entre elas. (<http://curriculumredesign.org/>. Tradução nossa, acesso em 14 de junho de 2015)

Em sintonia com essa orientação, o documento Declaração de Genebra de 2015 indica seis competências, consideradas essenciais, a serem desenvolvidas nos currículos escolares: atenção, curiosidade, coragem, resiliência, ética e liderança.

Como se verifica, essas são as “qualidades” propostas por instituições como o Instituto Ayrton Senna e o Porvir para serem desenvolvidas por nossas escolas sob a denominação de competências socioemocionais<sup>17</sup>. (ADRIÃO, 2015)

Outra ação que ilustra a versão brasileira da atuação desses setores encontra-se nas proposições da Fundação Lemann e seus “parceiros”, das quais destacamos o ensino híbrido. De acordo com informações da própria fundação, também incentivadora da adoção dos sistemas privados de ensino por redes públicas, o “ensino híbrido” foi desenvolvido em parceria com os institutos Península e Clayton Christensen. Sua disseminação para as escolas públicas e privadas ilustra a lógica que se tentou apresentar: criação/desenvolvimento de produtos, incentivo ao seu uso criando demandas e posterior venda aos sistemas educacionais.

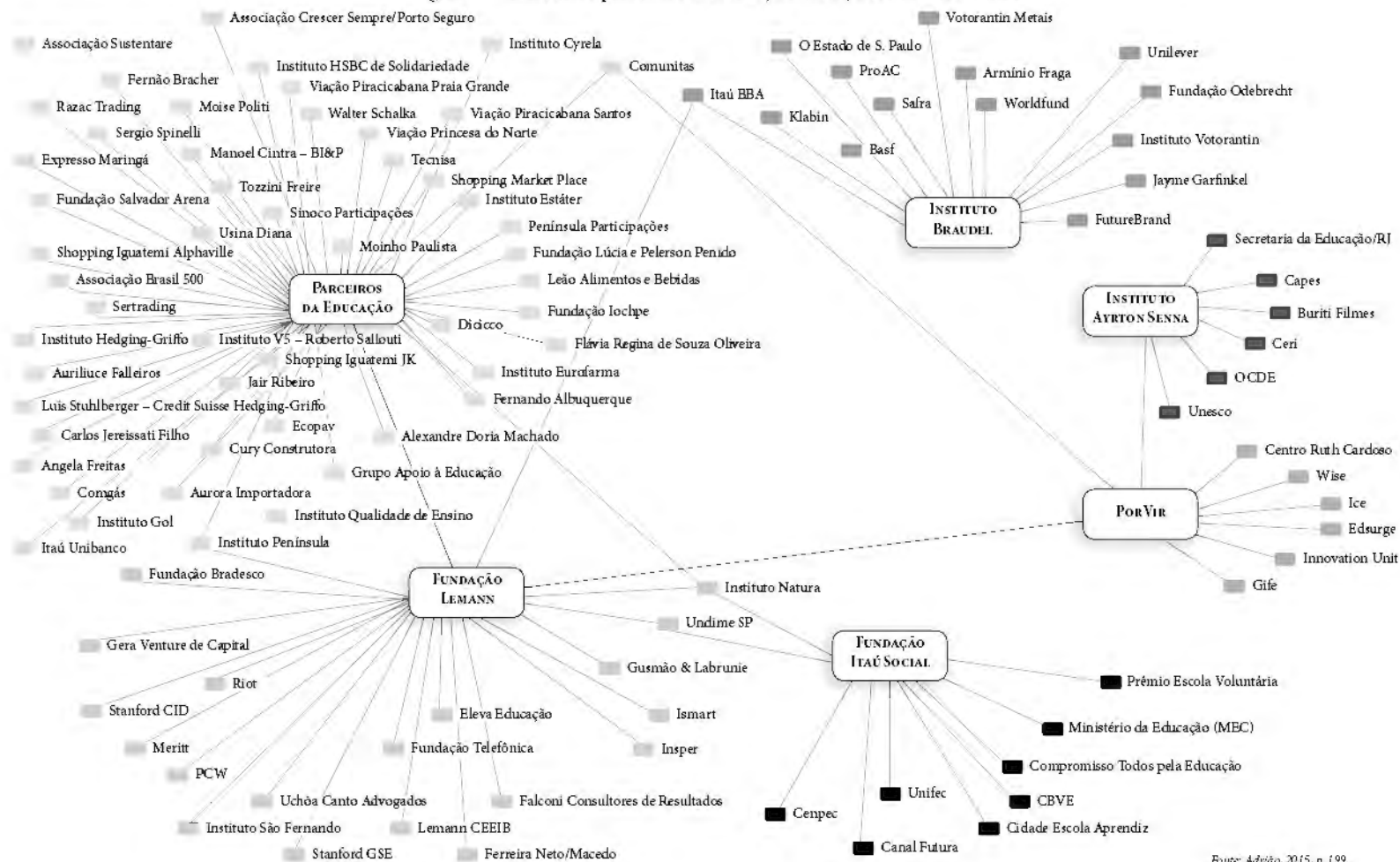
professores aprenderem a usar tecnologia na personalização de suas aulas. Para começar, 16 professores de escolas públicas e particulares de vários estados utilizaram e adaptaram experiências inovadoras. A experiência foi avaliada com pareceres positivos de alguns dos maiores especialistas brasileiros e da Capes, resultando em um curso de formação a distância para milhares de professores já no início de 2015. (F. LEMANN, 2014, p.13)

Temos fortes indícios para supor que a disseminação do modelo em escolas públicas ou privadas não será objeto de filantropia.

A Figura 1, elaborada a partir dos parceiros institucionais indicados nos *sites* das principais instituições com destacada atuação no campo da “responsabilidade social” em educação, ilustra as redes e os compromissos que os grupos assumem.

17 Ver <http://porvir.org/especiais/socioemocionais/>.

Figura 1– Parceiros privados e educação: relações institucionais



Fonte: Adrião, 2015, p. 199.

### Para continuar a reflexão

Várias são as razões que justificam a contraposição às formas de privatização da educação básica aqui apresentadas, das quais se destacam aquelas que, a nosso ver, mais diretamente incidem sobre a alteração na natureza da educação: de bem público e, como tal, expressão de um direito socialmente construído para um serviço cuja qualidade é definida em função do poder de compra de quem a demanda e, como tal, passível de ser negociada e subordinada à lógica do lucro.

Nesses termos destacamos:

- 1- O papel fundamental que o Estado brasileiro, inclusive por força de acordos internacionais (XIMENES, 2014), tem em assegurar a efetivação da educação como direito humano. A renúncia a essa tarefa, por meio de sua delegação aos setores privados aqui apresentados, incorre, como já afirmamos, na negação da Recomendação Geral 13 do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas (ONU), segundo a qual o direito à educação se efetiva por meio da garantia pelo Estado de quatro dimensões: disponibilidade, acessibilidade, aceitabilidade e adaptabilidade. (TOMASEVSKI, 2001)

Com base em Tomasevski (2001) e Ximenes (2014), afirmamos que a

disponibilidade determina a existência de oportunidades educacionais em número suficiente, enquanto a acessibilidade impõe que tais oportunidades não sejam meramente formais, mas que assegurem acessibilidade física, econômica e não a discriminação no acesso à educação. A aceitabilidade está associada à garantia de uma educação aceitável socialmente, ou seja, que respeite os direitos humanos e os propósitos públicos, como a cidadania, a redução das desigualdades e a sustentabilidade socioambiental. Já a adaptabilidade requer que se afiance a gestão democrática da educação, com a participação ativa de entes subnacionais, escolas e comunidades escolares, na produção das propostas político-pedagógicas, respeitados os direitos e deveres gerais. (ADRIÃO *et al*, 2016, pp.115-116)

- 2- A ausência de transparência no uso dos recursos públicos quando destinados à compra ou aquisição de sistemas privados de ensino ou de “tecnologias educacionais”, especialmente por parte de governos subnacionais, como identificado pelas pesquisas aqui citadas, indica a dificuldade de controle público sobre os fundos públicos, quando estes são destinados aos grandes grupos. Situação que pode se agravar caso o governo brasileiro libere os processos de comercialização da gestão, da oferta e dos currículos escolares, ao alterar sua posição no âmbito das negociações da OMC.
- 3- Importante e emblemática iniciativa nessa direção é a defesa, pelo Banco Mundial (BM), do entendimento do que venha a ser sistema público de ensino. Objetivamente, trata-se da ampliação de contratos, convênios ou equivalentes entre esferas governamentais e instituições privadas, com ou sem

fins lucrativos, para etapas da educação básica nas quais o provedor *já era* o Estado, com evidente impacto sobre a organização e o funcionamento do aparato administrativo das redes públicas de ensino<sup>18</sup> (ADRIÃO *et al*, 2009, 2012). Assim, é a ideia de sistema público de ensino que está posta em dúvida, tal como indicado pela Agenda 2020 do próprio BM. (KLEES *et al*, 2012).

- 4- Associada à falta de transparência no uso dos recursos públicos tem-se a duplicação de gastos para um fim equivalente, condição encontrada, por exemplo, quando programas governamentais repassam “insumos curriculares” adquiridos de grupos privados por meio de convênios para redes públicas que também compram recursos para fins equânimes dos mesmos grupos ou instituições, ou de seus concorrentes. Além disso, como identificado em pesquisas, no caso dos municípios para os quais se localizou a informação, o gasto total com essas “rubricas” poderia ser destinado à construção de escolas. (ADRIÃO *et al*, 2016)
- 5- Em pesquisa de 2012 sobre o uso de sistemas privados de ensino na educação infantil, inclusive em creches de municípios paulistas, identificou-se que grande parte dos professores das redes públicas tem iniciado a docência e exercido sua atividade profissional subordinada às orientações e prescrições de empresas via sistemas privados de ensino ou de entidades a estas associadas, através de um enorme e diferenciado leque de “tecnologias educacionais”. Essa condição de ingresso na atividade profissional, entendida como condição de socialização por meio da apropriação das práticas institucionalizadas (TARDIE, RAYMOND, 2000), “se faz sob o crivo das rotinas e lógicas institucionais introduzidas por modelos elaborados pelas instituições privadas”. (ADRIÃO *et al*, 2013, p. 19)
- 6- Considerando que grande parte dessas corporações encontra-se vinculada ao mercado financeiro e que o chamado “mercado da educação” movimentou, segundo a Internacional da Educação, somente em 2015, cerca de US\$ 5 trilhões, é de se supor a pressão que tais grupos efetivamente fazem pela privatização da educação em suas mais diversas dimensões.

A perspectiva para expansão do capital, por meio da ampliação do mercado educacional, ganhou estímulo adicional com as orientações da OCDE a respeito da natureza mercantil a ser atribuída à educação: serviço a ser comercializável como qualquer mercadoria (OLIVEIRA, 2009; SGUISSARDI, 2008). Contra tal

18 Os contratos podem se dar via um “contrato de gestão” que envolve o poder público e as organizações sociais ou por meio da adoção de termos de parceria, envolvendo o poder público e instituições do chamado terceiro setor; ambos os formatos derivam das alterações promovidas na Constituição Federal, a partir da EC 19, de 1998. (DI PIETRO, 2007; ADRIÃO e BEZERRA, 2013)

tratamento à educação, a ausência de regulação pelo governo brasileiro é um limite evidente.

Oliveira (2009, p.74) lembra que, mesmo antes da educação ser arrolada como um “serviço” pelo Gats<sup>19</sup>, o então secretário-geral da OCDE Angel Gurría, ao encerrar a conferência de ministros da Educação daquela organização em 2006, afirmou: “A educação é hoje uma mercadoria negociável. Tornou-se exportável, portátil e negociável.”

Como afirmamos em outro contexto

Segundo a lista consolidada de compromissos do Brasil na OMC, entende-se por serviço qualquer serviço em qualquer setor, *exceto aqueles prestados no exercício da autoridade governamental*, sendo que “um serviço prestado no exercício da autoridade governamental significa qualquer serviço que não seja prestado em bases comerciais, nem em competição com um ou mais prestadores de serviços”. (ADRIÃO, 2015, p. 29, grifo nosso)

Assim, para os grupos interessados na consolidação desse mercado, torna-se necessário retirar a educação básica do “exercício da autoridade governamental”. Aos que lutam pela defesa da educação como direito, impõe-se, neste momento, assegurar sua natureza estatal.

## Referências

- ABRIL EDUCAÇÃO. Dados Societários. Disponível em: <http://www.somoseducacao.com.br/pt/somos-educacao/dados-societarios/>. Acesso em: 28 de novembro de 2014.
- ABRIL EDUCAÇÃO. Dados Societários. Disponível em: <http://ri.abrileducacao.com.br/pt-br/companhia/Paginas/mercado.aspx>.
- ADRIÃO, T. *et al.* Grupos empresariais na educação básica pública brasileira: limites à efetivação do direito à educação. Educ. Soc., Campinas, v. 37, n. 134, pp.113-131, jan.-mar. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302016000100113](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302016000100113).
- ADRIÃO *et al.* Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. (Relatório de Pesquisa) 2015, 144p. Disponível em: <http://flacso.org.br/files/2016/04/Peri-Sistemas-de-Ensino-Privado-na-Educa%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica-Brasileira-ok.pdf>.
- ADRIÃO *et al.* A adoção de sistemas privados de ensino em escolas públicas de educação infantil: reflexões a partir do perfil dos professores. In e-Curriculum. v. 11, n. 2, pp.434-460, 2013.
- ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Orgs.). Gestão municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna. 1. ed., Recife: Funape, v. 1, 163p., 2013.
- ADRIÃO, T. Escolas *charters* nos EUA: contradições de uma tendência proposta para o Brasil e suas implicações para a oferta da educação pública. Educação e filosofia, v. 28, n. 1 esp., 2014. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/educacaoofilosofia/article/view/24613>.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T; BORGHI, R. and ARELARO, L. Uma modalidade peculiar de privatização da educação pública: a aquisição de “sistemas de ensino” por municípios paulistas. Educ. Soc. [online], v. 30, n. 108 [cited 2015-4-16], pp. 799-818, 2009. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_isoref&pid=S0101-73302009000300009&lng=en&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_isoref&pid=S0101-73302009000300009&lng=en&tlng=pt).

19 Sigla inglesa, popularizada, para Acordo Geral sobre Comércio em Serviços (AGCS), cujo objetivo é estabelecer um amplo compromisso dos membros da Organização Mundial do Comércio (OMC) relativo a sucessivas e futuras negociações que conduzam a uma gradual liberalização dos setores comerciais.

- AVALIA EDUCACIONAL. Disponível em: <http://www.avaliaeducacional.com.br/Home/Empresa>. Acesso em 18 de dezembro de 2014.
- BALL, S. and Yodell, D. *Hidden privatisation in public education*, 2008. Disponível em: <http://download.ei-ie.org/docs/IRISDocuments/Research%20Website%20Documents/2009-00034-01-E.pdf>.
- BARBOSA, D. Quem é a Pearson, que comprou o grupo multi por R\$ 1,7 bi? Exame-Abril, *online*, 3 de dezembro de 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/negocios/noticias/quem-e-a-pearson-que-comprou-o-grupo-multi-por-r-1-7-bi>. Acesso em 28 de julho de 2014.
- BASTOS, P. Z. Financeirização, crise, educação: considerações preliminares. Texto para Discussão. IE/Unicamp, Campinas, n. 217, mar. 2013.
- BELFIELD, C. and LEVIN, H. Privatization: causes, consequences and plainning implications. Paris: Unesco, 2002. Disponível em: <http://www.unesco.org/iiep/PDF/Fund74.pdf>.
- BISHPP, M. e GREEN. *Philanthrocapitalism: How Giving Can Save the World*. A & C Black Publishers Ltd., 2010.
- BNDES. Uma visão da aplicação da parceria público-privada no mundo em 2006. Revista do BNDES. Rio de Janeiro, v. 14, n. 27, pp. 323-330, jun. 2007.
- BONAFONT, L. C. Redes de Políticas Públicas. Centro de Investigaciones Sociológicas, CIS. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores, 2004.
- BÖRZEL, T. A. What's so special about Policy Networks? An exploration of the concept and its usefulness in studying European Governance. Disponível em: [eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf](http://eiop.or.at/eiop/pdf/1997-016.pdf).
- BOVESPA. Fato Relevante. Disponível em: <http://www.bmfbovespa.com.br/empresas/consbov/ArquivoComCabecalho.asp?motivo=&protocolo=454737&funcao=visualizar&site=B>. Acesso em: 15 de dezembro de 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa, Brasília, DF, 5 de maio de 2000.
- BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal/Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996.
- BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Disponível em: <http://abrelivros.publier.com.br/abrelivros/dados/anexos/4235.pdf>. Acesso em 19 de outubro de 2010.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm).
- BRASIL. Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
- BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Institui o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Brasília, 1996. Diário Oficial da União. Brasília, 25 de dezembro de 1996.
- BRASIL. Resolução CD/FNDE nº 42/2012. Dispõe sobre o Programa Nacional de Distribuição do Livro Didático (PNLD) para a educação básica. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3758>. Acesso em: 20 de setembro de 2014.
- BUCHANAN, J. M. e GORDON, T. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962. Disponível em: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv3.html>.
- CLADE. Tendencias de la privatización de la educación em América Latina y el Caribe, 2014. Disponível em: [http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/wp-content/uploads/2015/07/CLADE\\_Mapeo2015.pdf](http://privatizacion.campanaderechoeducacion.org/wp-content/uploads/2015/07/CLADE_Mapeo2015.pdf).

- EDITORA POSITIVO. Disponível em: <http://www.editorapositivo.com.br/editora-positivo/sistemas-de-ensino/aprende-brasil.html>.
- Educational Policy, n. 23, pp. 106-136, 2009.
- FOSTER, J. B. O capital monopolista-financeiro. Disponível em: [http://resistir.info/mreview/monopoly\\_finance\\_capital\\_p.html#nota\\_1](http://resistir.info/mreview/monopoly_finance_capital_p.html#nota_1), acesso em: 15 de abril de 2015.
- \_\_\_\_\_. A financeirização do capital e a crise. Disponível em: [http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/18/out18\\_01.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/18/out18_01.pdf).
- GAAG, der Van J. Private and public initiatives: working together for health and education. Washington, D.C., World Bank, 1995. Disponível em: [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1995/09/01/000009265\\_3961219104320/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/1995/09/01/000009265_3961219104320/Rendered/PDF/multi0page.pdf).
- GARCIA, Teise; ADRIÃO, T.; BORGHI, R.. A nova gestão pública e o contexto brasileiro. In: MARTINS, Angela Maria. (Org.). Instituições educacionais: políticas, gestão e práticas profissionais. 1ª ed. Santos: Ed. Universitária Leopoldianum, v. 1, pp. 9-23, 2009.
- GARCIA, T.; CORREA, B. C. Sistemas de ensino privados em redes públicas de educação: relações com a organização do trabalho na escola. Educação (Rio Claro. Online), v. 21, pp. 1-17, 2011.
- GAZETA DO POVO. Grupo Positivo vai abrir capital. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/grupo-positivo-vai-abrir-capital-aj81z5iuljnsng4oq1t394sv5>. Acesso em 28 de julho de 2014.
- HILL, D. O neoliberalismo global, a resistência e a deformação da educação. Currículo sem Fronteiras, v. 3, n. 2, pp. 24-59, jul./dez. 2003.
- HYPOLITO, A. M.; GANDIN, L. A.. Políticas de responsabilização, gerencialismo e currículo: uma breve apresentação. Revista e-Curriculum, São Paulo, n. 11 v. 2, agosto de 2013. Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/viewFile/16610/12461>.
- KLEES, S. et al. The World Bank and education. Critiques and alternatives. Rotterdam/Boston/Taipei: Sense Publishers, 2012.
- Um diálogo com a produção acadêmica. Tese de Livre-docência, Faculdade de Educação da Unicamp. Campinas, p. 225, 2015.
- <http://www.fundacaosantillana.com.br/acoes-apoios.htm>.
- IEDI. Iedi 12 anos. Disponível em: [http://www.iedi.org.br/admin\\_ori/pdf/iedi\\_12\\_anos.pdf](http://www.iedi.org.br/admin_ori/pdf/iedi_12_anos.pdf). Acesso em: 3 de janeiro de 2015.
- INFOMONEY. Nova dona da Abril Educação avaliará destino da marca após saída da família Civita. Disponível em: <http://www.infomoney.com.br/abril educa/noticia/3855794/nova-dona-abril-educao-avaliara-destino-marca-apos-saida-familia>.
- INSTITUTO POSITIVO. Sustentabilidade. Disponível em: <http://positivo.com.br/instituto/sustentabilidade/investimento-social.php>.
- JESSOP, B. Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. Antipode, 34: 452-472. doi: 10.1111/1467-8330.00250, 2002.
- KOTLER, P.; FOX, K. F. A. Marketing estratégico para instituições educacionais. São Paulo: Atlas, 1994.
- LIMA, LICÍNIO, C. A. Gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? Educ. Soc., v. 35, n.129, pp. 1.067-1.083. ISSN 0101-7330, dezembro de 2014.
- MARTINS, P. M.. A política das políticas educacionais e seus atores. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs/index.php/jpe/article/view/35739>.
- OECD net FWD. *Venture Philanthropy in Development: Dynamics, Challenges and Lessons in the Search for Greater Impact*. Paris: OECD Development Centre, 2014.
- PARO, V. H.. Administração escolar: introdução crítica. São Paulo: Cortez, 1986.
- PEARSON FOUNDATION. Disponível em: <http://www.pearsonfoundation.org>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.
- PEARSON. Disponível em: <http://portal.pearson.com.br/portal/pearson/sobre-nos/historia/>. Acesso em 15 de dezembro de 2014.

- PERONI, V e ADRIÃO, T. Público não estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (Orgs). O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, pp. 137-166, 2005.
- ROBERTSON, Susan; VERGER, Antoni. A origem das parcerias público-privada na governança global da educação. Educ. Soc., Campinas, v. 33, n. 121, pp. 1.133-1.156, dezembro de 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-73302012000400012>. Acesso em 4 de setembro de 2016.
- SANFELICE, J. L. A problemática do público e do privado na história da educação no Brasil. In: LOMBARDI, J. C.; JACOMELI, M. R. M. e SILVA, T. M. T. (Orgs.). O público e o privado na história da educação brasileira: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores associados, pp. 177-185, 2005.
- SANTILLANA. Disponível em: <http://www.santillana.com/pt/pagina/compania-global>. Acesso em 14 de fevereiro de 2015.
- SCOTT, J. The politics of venture philanthropy in school charter policy and advocacy.
- SISTEMA ANGLO DE ENSINO. Disponível em: <http://www.sistemaanglo.com.br/Paginas/Sobre-Anglo/Sobre-o-anglo-assessoria-pedagogica.aspx>.
- SISTEMA UNO. Disponível em: <http://www.sistemauno.com.br/main.jsp?lumChannell-d=4028808121357BF2012140CFAED61EC7>. Acesso em 12 de fevereiro de 2015.
- TOMASEVSKI, K. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Swedish International Development Cooperation Agency and Raoul Wallenberg Institute. 2001. Disponível em: [http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource\\_attachments/Tomasevski\\_Primer%203.pdf](http://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource_attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf)
- VALOR ECONÔMICO. Santillana investe € 20 milhões no Brasil. Disponível em: <http://www.valor.com.br/empresas/2724100/santillana-investe--20-milhoes-no-brasil>. Acesso em 28 de novembro de 2014.
- VEJA, 199. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/010999/p\\_092.html](http://veja.abril.com.br/010999/p_092.html); Exame, 2014.
- VEJA. Disponível em: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/penguin-random-house-compra-editora-objetiva/>. Acesso em 15 de agosto de 2014.

### Referências para a Figura 1:

- *Software base:*  
<https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/downloads>
- Referências bibliográficas:  
<http://www.fundacaolemann.org.br>  
<http://www.fundacaoitausocial.org.br>  
<http://www.parceirosdaeducacao.org.br/index.php>  
<http://www.institutoayrtonsenna.org.br/>  
<http://porvir.org/>  
<http://pt.braudel.org.br/>

# Expansão do ensino superior privado a partir dos anos 1990: educação mercantil e precarização do trabalho docente

9

Evaldo Piolli<sup>1</sup>

Andrea L. Harada Sousa<sup>2</sup>

O advento de gigantescas corporações de ensino, com normas gerenciais flexíveis, tem resultado em novas e precárias relações laborais. As formas de organização do trabalho têm culminado em processos danosos de intensificação que podem ser traduzidos em maiores níveis de desgastes físicos, mentais e emocionais

## 1. Reforma do Estado e educação

A expansão do ensino superior no Brasil acompanhou o processo de reforma do Estado que marcou os governos FHC. A iniciativa teve forte orientação neoliberal<sup>3</sup>, à medida que atendia as recomendações dos organismos internacionais, especialmente do Banco Mundial, e suas normas de desenvolvimento para a América Latina. Assim, a alegada necessidade de um Estado racionalizado e enxuto serviu de mote para que se realizassem paulatinamente as reformas no ensino superior – e na educação de modo geral –, a fim de pretensamente se reduzir o custo, para o Estado, dessa fase da educação brasileira. (MINTO, 2014)

É então a partir da reforma do Estado, nos anos 1990, que se inicia um processo de adequação do modelo político brasileiro à nova ordem mundial e à nova fase do capitalismo, incorporando elementos da ideologia neoliberal – tanto no campo da economia quanto no da política – aos discursos reformistas que constituíram os alicerces de um novo Estado: supostamente mais moderno e dinâmico.

1 Professor da Faculdade de Educação e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

2 Professora de Literatura, diretora do Sindicato dos Professores e Professoras de Guarulhos (Sinpro) e mestre em Educação pela Unicamp.

3 O neoliberalismo pode ser definido como um processo de reorganização do capital e de seus sistemas político e ideológico, com base na privatização do Estado, na desregulamentação dos direitos trabalhistas e no desmonte do setor produtivo estatal. (ANTUNES, 1999)

Consubstanciadas na reforma do Estado, outras mudanças em dimensões específicas foram propostas, entre elas a reforma da educação. A primeira delas atrelada ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) e a segunda, ao Ministério da Educação (MEC). Assim, irmãs siamesas, ganharam corpo por meio de estratégias e ações que tanto no contexto mais geral – do Estado brasileiro – quanto no mais específico – da educação – incorporaram aquilo que de forma eufemística era referido como “orientação” ou orientações (normas de desenvolvimento para a América Latina) dos organismos internacionais, sobretudo do Banco Mundial (Bird).

## **2. O trabalho docente nas IES privadas: formas de precarização**

Os trabalhadores da educação, em especial os docentes, não passaram incólumes a esse processo, pois a consolidação da expansão mercantil ocorreu com base na incorporação de princípios e fundamentos do setor empresarial, ou seja, na otimização dos recursos. Como afirma Marilena Chauí (2001), “a universidade está estruturada segundo o modelo organizacional da grande empresa, isto é, tem o rendimento como fim, a burocracia como meio e as leis do mercado como condição”. Essa fórmula – clássica do neoliberalismo – consiste na diminuição das despesas para o consequente aumento dos lucros, através de incrementos gerenciais.

Assim, a caracterização da força de trabalho docente se expressa nas condições de trabalho vivenciadas cotidianamente pelos professores das IES privadas e sugere a realidade proletarizada desses trabalhadores.

A expansão do ensino superior privado gerou aumento significativo de matrículas; consequentemente houve uma elevação do número de professores trabalhadores nas IES privadas. A percepção de que havia uma aparente estabilidade – devido aos incrementos no setor – levou muitos docentes para as fileiras do emprego no ensino superior privado, como forma de contornar as instabilidades econômicas que marcaram o final dos anos 1990.

A dimensão desse crescimento pode ser aferida por meio de comparação simples: se considerarmos um dos maiores setores industriais, o automobilístico, relevante pelo contingente que emprega, notaremos que em 2013 a indústria de automóveis empregou 131,7 mil trabalhadores<sup>4</sup>, enquanto o ensino superior privado, no mesmo período, empregou 212 mil, considerando apenas os professores que trabalharam na graduação. Esses números atestam, ao mesmo tempo, o crescimento do setor de serviços e, dentro dele, a expansão do ensino superior privado.

Porém, tão logo constatados o crescimento do setor e o ascendente potencial de lucro resultante de diferentes estratégias e formas de subsídios públicos, iniciou-se o processo de precarização, cujo barateamento da mão de obra, através de “reen-

4 Disponível em: <http://economia.ufrj.br/empresas/industria/2013-03-30/emprego-cresce-no-setor-automotivo.html>.

genharias” e alteração nos processos de trabalho, foi apenas a expressão primeira, à qual se somaram a manipulação nos regimes de contrato de trabalho e a fragmentação da carreira docente. Na medida em que essas práticas são instituídas, acabam por se converter em modelos, ou ainda:

São essas possibilidades de contratação precária, abertas por práticas constituídas à margem da lei ou mesmo por modificações na legislação trabalhista, que têm feito com que o número de docentes aumente. Nesse sentido, é certo também que, tornado numericamente predominante, o trabalho considerado precário e informal tende a converter-se em medida para todo tipo de trabalho restante. Este é o principal fundamento histórico do processo que atravessamos. (BOSI, 2007, p. 1.510)

### Planta flexível

A adoção desses procedimentos no campo do trabalho produziu sérias implicações para o sindicalismo em geral e o docente em particular. A adesão das instituições de ensino superior privadas ao modelo organizacional da planta flexível, acentuada pela progressiva incorporação do discurso ideológico que acompanhou as articulações neoliberais, levou os professores trabalhadores nesse segmento a desenvolverem certa noção de sobrevivência assentada no individualismo e na concorrência, fazendo esvaecer o sentido das pautas coletivas. Concomitantemente, promoveu a aceitação, por parte dos trabalhadores, das doutrinas da empresa.

Compõe esse ideário a utilização de um discurso capaz de persuadir os trabalhadores<sup>5</sup> e consolidar a oportuna ideologia corporativa – ou do capital – centrada no indivíduo: parceiro e colaborador; destacando esses signos da noção de trabalho e, ainda mais, do coletivo dos trabalhadores. Nessa perspectiva, os problemas da gestão do capital, que antes competiam aos agentes do capitalismo, passam a ser compartilhados pelos trabalhadores.

Assim, torna-se imperativo considerar que de novas modalidades de funcionamento nas organizações contemporâneas emergem novas representações do trabalho. De tal modo que, no campo educacional mercantilizado, compete aos docentes um novo estatuto profissional que inclui a mobilização de recursos subjetivos, estratégia que disfarça, quando não oculta, a maior exploração de sua força de trabalho.

Todavia, as formas tradicionais de organização dos trabalhadores, a saber, os sindicatos, não têm conseguido frear o avanço da precarização e muitos são os fatores que convergem para tal circunstância, entre os quais destacamos a própria crise estrutural do sindicalismo, que de um lado mostrou-se – e mostra-se – desorientado diante das ofensivas de reorganização do capital e de outro, precisa en-

5 Muito embora elementos objetivos concorram para o sucesso dessa persuasão, especialmente a necessidade de manutenção do emprego.

frentar a guerra ideológica “que ocorre no campo da subjetividade das individualidades de classe do trabalho”. (ALVES, 2014, p. 61)

### Fragmentação e ação

Cabe destacar que os efeitos desse reordenamento do trabalho não poupam os docentes, pois, tal como na indústria, as IES tendem a tornar mais “enxutos” os ditos recursos humanos na mesma proporção que passam a produzir clivagens entre os trabalhadores, sobretudo pela introdução de novas modalidades de contratação e novas denominações para o trabalho docente.

Em outras palavras: as denominações que antes serviam para situar os professores na carreira (adjunto e titular, por exemplo), hoje servem para fragmentá-los e para romper com uma noção – já frágil – de categoria, vez que para dar vazão às formas rebaixadas de contratação, as IES adotam nomenclaturas que excluem a palavra professor – trata-se antes de tutor (de níveis I, II e III), monitor, instrutor, produtor de conteúdos –, configurando-se mais um instrumento de enfraquecimento dos sindicatos, pois com a criação de novas designações para o trabalho docente, muitos professores acabam ficando órfãos de representação.

Além disso, os discursos que procuram vincular a função docente à produtividade, seja por ingerência da tecnologia, seja pela maior exploração do trabalho, penetram progressivamente no setor educacional e promovem competições de vários matizes entre os docentes, sem que estes vislumbrem a linha de chegada, como se participassem de corrida em areia movediça: mais textos a publicar, mais alunos para atender, mais trabalhos para corrigir, mais relatórios para preencher de um lado; de outro, menos remuneração, menos reconhecimento, menos autonomia. Assim,

Diante de tais obstáculos, parece predominar entre grande parte dos professores a indiferença, a apatia e formas de resistência individual no ambiente de trabalho, que em nada alteram o quadro de suas dificuldades, mas incidem diretamente sobre a qualidade dos processos formativos das novas gerações. (BRUNO, 2011, p. 561)

É necessário ainda considerar o perfil do professor de ensino superior e a dificuldade em estabelecer uma identidade profissional, já que muitos docentes não têm nessa sua atividade preponderante: são advogados, dentistas, arquitetos que também lecionam, mas que preservam maior afinidade com a categoria de origem e com a qual, eventualmente, mantém algum vínculo de classe por meio de sindicalização, porém rejeitam se associar ao sindicato dos professores.

Portanto, a valorização do comportamento individual nas organizações contemporâneas é condição elementar para suas estratégias de gestão. Nesse sentido, tais estratégias, associadas aos padrões de administração gerencialistas, conduzem os trabalhadores a um progressivo afastamento das questões coletivas e das entidades de classe.

## Vestindo a camisa

Além da barreira imposta pelo isolamento, o trabalho docente, incorporado a um setor de serviços progressivamente mais industrializado, está também submetido à lógica das mutações do trabalho, pois sob a égide do “capitalismo flexível” e tendo como paradigma a empresa hipermoderna, as IES privadas incorporam noções de flexibilidade que afetam diretamente a rotina dos trabalhadores. As IES cobram, ainda, que esse trabalhador tenha uma nova atitude, que seja “pro-ativo”, polivalente e que, em geral, se distancie de seus sindicatos e associações, bem como dispense as formas rígidas e tradicionais de contratação, assim como o escopo da lei.

As exigências, muitas vezes implícitas no modo como ocorre a organização do trabalho em IES privadas, tentam promover a noção de equipe ou “vestir a camisa”, para que o trabalhador seja integralmente incorporado à empresa, demonstrando assim que está devidamente comprometido tanto com a instituição quanto com o produto que esta oferece ao mercado e, conseqüentemente, mais alienado quanto ao significado e o sentido do trabalho.

A metáfora “vestir a camisa”, nesse contexto, é mais que mero jargão. Ela representa o uso de uma linguagem que traduz a ideologia da organização, pois “vestir a camisa” da empresa significa despir-se daquela que vestia anteriormente e que identificava o trabalhador com outros elementos de sua cultura e de sua trajetória pessoal. Desse modo, simbolicamente, essa metáfora evidencia também a forma sorrateira de a organização atuar na subjetividade de seus trabalhadores (que passam a ser designados como “colaboradores”).

Assim, o trabalho sob os ditames da organização é manipulado no sentido de ocultar a exploração e dominação do capital. Para isso, as organizações se valem de dispositivos linguísticos que atuam ideologicamente no sentido de manter o trabalho pacificado e o trabalhador dócil, com o objetivo de criar uma representação que a torne mais compatível com os interesses que advoga.

Desse modo, e sob a ótica das organizações, a flexibilidade teria como pressuposto o combate aos males da rotina em favor de maiores ganhos em produtividade. Para Sennett (2012), a flexibilidade – em suas diferentes formas – tenta ocultar um sistema de poder, cujas características são: a) a reinvenção descontinua de instituições; b) a especialização flexível; e c) a concentração de poder sem centralização de poder.

As IES privadas, sobretudo aquelas de capital aberto – as chamadas S/As –, têm, cada vez mais, adotado os princípios da moderna administração, entre eles a flexibilidade, como forma de organização do trabalho, bastante propícia já que essas empresas são compostas de muitas unidades.

### Conglomerados heterogêneos

Oriundas de processos de fusão e aquisição, as unidades que compõem tais conglomerados são bastante heterogêneas, sendo formadas por empresas de grande porte, como a Anhanguera e a Estácio na recente fusão com a Kroton, por exemplo, e por outras tantas de pequeno e médio porte, que, antes de serem adquiridas, tinham uma característica administrativa bastante distinta dessa que se orienta pelo paradigma da empresa moderna.

A cada processo de fusão e/ou aquisição, os trabalhadores têm o sentido de instabilidade reafirmado, pois “ineficiência ou desorganização não significam, porém, que não há sentido na prática da mudança aguda, demolidora. Essas reorganizações institucionais avisam que a mudança é para valer, e como sabemos muitíssimo bem, os preços das ações de instituições em processo de reorganização muitas vezes sobem, como se qualquer mudança fosse melhor do que permanecer como antes”. (SENNETT, 2012, p. 58)

Já a “especialização flexível” corresponde à “inovação em resposta à demanda do mercado”. Na medida em que se opõe ao modo de organização do trabalho fordista, a especialização flexível opera em ilhas de produção especializada, cujo “ingrediente de mais forte sabor nesse novo processo produtivo é a disposição de deixar que as mutantes demandas do mundo externo determinem a estrutura interna das instituições”. (SENNETT, 2012, p. 60)

A forma como a especialização flexível integra as IES privadas precisa ser tomada em associação à industrialização do setor de serviços, pois empresas como a Kroton veem na fragmentação dos trabalhadores e na construção de “ilhas de produção especializada” o modo eficiente de gestão, de tal maneira que a divisão hierárquica antes composta por diretores, coordenadores, coordenadores de cursos e docentes já não corresponde mais à distribuição das funções nos diferentes *campi* da instituição, que, por seu turno, aposta numa distribuição do trabalho docente que prevê grupos trabalhando na construção de conteúdos, outros ocupando cargos de gestão e outros dando aulas – o que compete exclusivamente ao professor que leciona. Ele não elabora ementas nem programas, não seleciona bibliografia e, não raro, também não avalia. Um movimento que expressa também a desprofissionalização dos professores e a perda da autonomia ou, mais precisamente, a instituição de uma “autonomia controlada”. (SILVA, HELOANI, PIOLLI, 2012)

### Nova divisão do trabalho

Essa nova divisão do trabalho compromete gravemente a identidade docente, que antes era constituída por atributos ancorados na e pela autonomia e na relação direta entre professores e alunos, a qual se realizava, sobretudo, por meio de uma orientação contínua do saber – do início ao fim do processo educativo, do plane-

jamento à avaliação –, que passa, nesse contexto, a ser fragmentada e despojada de sentido. Assim, a perda de autonomia pode ser considerada também como um processo de desqualificação do posto de trabalho. Vendo limitadas suas possibilidades de tomar decisões, os professores já não precisam das capacidades e dos conhecimentos para fazê-lo. A desqualificação vê-se reforçada, além disso, pela divisão do trabalho docente, que reflete duplamente a fragmentação do conhecimento e das funções da escola. (ENGUITA, 1991, p.48)

Contudo, no tocante ao trabalho docente, o elemento da especialização flexível, que responde à demanda do mercado, revela-se por meio dos diferentes pacotes educacionais que são oferecidos a fim de – supostamente – responder à demanda dos alunos/consumidores por uma educação mais aligeirada, que possa ser conciliada com trabalho e tempo disponíveis e que seja suficientemente perecível para assegurar o retorno – em pouco tempo – desse consumidor para se requalificar e mover a roda do capital.

O terceiro elemento que Sennett emprega para caracterizar a empresa flexível é a “concentração de poder sem centralização de poder”. O que resulta desse tipo de concentração sem centralização é a distribuição da condição de mando para integrantes das diferentes ilhas de produção, sobretudo com o propósito de intensificar o trabalho dos demais com cobranças de metas e resultados. Pernicioso recurso bastante empregado pelas IES privadas, que encontraram no cumprimento de metas a fórmula apropriada para controlar o trabalho docente.

Esses três elementos se articulam na organização do tempo, ao que Sennett chamou de “flexitempo”, que sob a aparência de maior liberdade ante a rotina, submete os trabalhadores a novas formas de controle. Na planta do ensino superior privado, além dos problemas apontados, coexiste o crescimento da modalidade educação a distância (EaD), que tem se mostrado mais uma forma ardilosa de precarização e intensificação do trabalho docente, porque sob a aparente flexibilidade, esconde a superexploração do trabalho.

### Teleprofessor

O trabalho do professor que leciona na modalidade EaD tem de ser considerado como mais uma expressão da “nova morfologia do trabalho”, pois trata-se de um trabalhador que, fazendo uso da mediação tecnológica, para efetivação de sua atividade, acaba por incorporar as contradições e ambivalências dos “infoproletários”<sup>6</sup>.

Assim, as novas configurações do trabalho docente no EaD precisam ser tomadas à luz do modo como estão organizadas as relações de trabalho nessas em-

6 Infoproletários é conceito que se refere a um tipo de trabalhador surgido nas últimas décadas do século XX, no bojo da tecnologia da informação, da globalização e da degradação das condições de trabalho.

presas, de modo geral assim estabelecidas: o professor, muitas vezes designado e registrado como tutor (portanto, já subtraído de sua formação e de sua categoria profissional), faz o atendimento de um grupo de alunos que pode ser da ordem de 300 em uma única disciplina.

Esse professor não é o responsável pela elaboração do conteúdo e pela seleção bibliográfica, devendo apenas dirimir algumas eventuais dúvidas oriundas da videoaula a que o aluno assistiu. Para que esse estudante acesse o professor, ele deve usar a plataforma disponibilizada pela instituição de ensino ou ligar para uma central de atendimento. Sua dúvida, em ambos os casos, gerará um número de protocolo, e o professor terá até 48 horas para responder.

Diante desse quadro, já se tornou corrente a expressão “teleprofessor” para referir esse trabalhador que, não raro, acumula grandes jornadas de trabalho a fim de compor uma remuneração média, além de estar submetido aos mecanismos de controle e mérito típicos da nova planta organizacional das IES privadas. Decorre daí a fragmentação da categoria em (sub) funções docentes que passam a admitir novas e rebaixadas formas de contratação: terceirizações, contratos por tempo determinado e, eventualmente, por demanda ou “o trabalho em EaD pode provocar, entre outras coisas, o isolamento social e trabalhista do docente, assim como a extensão da jornada de trabalho em domicílio sem contrapartida salarial, o que acaba por confundir vida profissional com vida privada”. (ALMEIDA e WOLFE, 2014). É certo, contudo, que os cursos na modalidade EaD não seguem um único padrão de atendimento e de oferta, podendo haver variação nessa descrição.

Para os empresários, o aliciamento desse recurso tecnológico é tomado como mais uma vantagem mercadológica, sobretudo por potencializar sua capacidade de lucro. Desse modo, é possível estabelecer um paralelo, pois “assim como na fábrica, não é nas máquinas que está o erro, mas nas condições do modo capitalista de produção sob as quais elas são utilizadas (...)”. (BRAVERMAN, 2012, p. 239)

Já os professores, empregados nessa modalidade de ensino, veem-se diante de mutantes paradigmas gerenciais e tecnológicos que estabelecem práticas de racionalização do trabalho para aumento da produtividade, numa crescente semelhança aos processos fabris. A soma desses fatores resulta também num esvaziamento do conteúdo da profissão docente e compromete a autonomia dos professores em relação a sua prática, ou ainda:

Muito mais importante é a maneira pela qual um ofício precioso é destruído e como essa tendência destrutiva se autoalimenta. Como em tantos outros campos do trabalho, a simplificação e a racionalização das perícias acaba por destruir essas perícias, e, com as perícias tornando-se cada vez mais escassas, os novos processos tornam-se cada vez mais inevitáveis (...). (BRAVERMAN, 2012, p. 310)

## Desgaste físico e mental

As novas formas de organização do trabalho têm resultado em processos danosos de intensificação que podem ser traduzidos em maiores níveis de desgastes físicos, mentais e emocionais. Podemos observar no gráfico a seguir que a intensificação do trabalho dos professores se expressa também na relação desproporcional do crescimento das matrículas e do número de docentes (considerando o ensino superior tanto público quanto privado), no intervalo compreendido entre os anos 2003 e 2013.

Enquanto em 2003 havia aproximadamente 250 mil docentes para 3,5 milhões de matrículas, em 2013 havia respectivamente cerca de 370 mil para 7 milhões. Ou seja, a proporção que era de 9,45 para um passou a 18,91 para um.

Enquanto de um lado o trabalho do professor é progressivamente intensificado por meio de diferentes estratégias, de outro, os gastos com remuneração dos docentes nos grandes grupos econômicos encolhem, conforme podemos observar em pesquisa encomendada pela Fepesp e divulgada pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, com base nos balanços financeiros das empresas educacionais de capital aberto<sup>7</sup>:

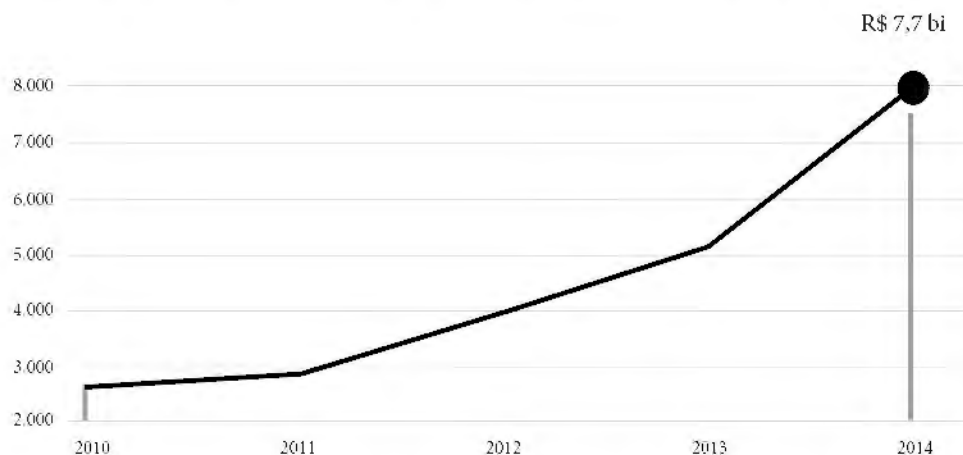
É certo que outros fatores concorrem nas organizações para a precarização do trabalho docente, e, como consequência, o professor se defronta com ambientes de trabalho deteriorados, com a fragilização de sua identidade, além da flexibilização nos contratos, redução de jornada, esvaziamento de carga horária de algumas disciplinas, falta de remuneração de direitos autorais em disciplinas *online* e imposição da concorrência assentada na meritocracia.

No caso da avaliação por mérito, tão corrente em nosso tempo, há que se destacar a generalização da competição que se dá a partir dela e que na maioria dos casos não está regulada por bônus salariais, mas sim pela preservação do emprego. De outra parte, nas avaliações por mérito coexistem práticas que são de caráter objetivo: avaliações internas que levam o professor a ascender ou declinar na instituição de acordo com o resultado e outras que são de caráter subjetivo, pois na medida em que a empresa institui a competição entre os trabalhadores, ela requer trabalhos extras que, geralmente, extrapolam os muros das IES e concorrem com outras dimensões da vida pessoal e familiar, operando sobre a subjetividade do trabalhador.

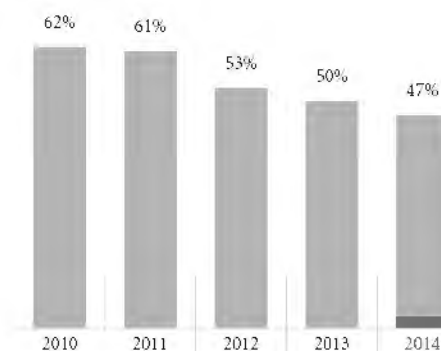
Paralela às noções de produtividade, eficácia e eficiência, surge, ainda que mais recentemente, a qualidade como meta a ser perseguida nas empresas privadas de educação, mais um elemento típico do mundo empresarial que passa a ser incorporado ao contexto educativo, em especial nas IES. Como método para aferir a qualidade, submetem-se os docentes a avaliações com a finalidade de estabelecer comparações e premiar resultados, supostamente bem-sucedidos. (LIMA, 2011)

7 Disponível em: [www.fepesp.org.br](http://www.fepesp.org.br) e <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,receita-de-universidade-privada-cresce-peso-do-gasto-com-professor-diminui>.

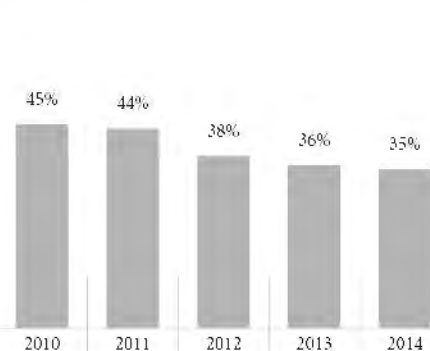
### Receita média das empresas Kroton-Anhanguera, Anima, Estácio e Ser Educacional



#### Custo dos serviços prestados sobre a receita



#### Custo com professores sobre a receita



Ao processo de “proletarização” considerado por Enguita, somam-se as circunstâncias específicas do desenvolvimento do processo de reestruturação produtiva e da acumulação flexível, além dos novos elementos de precarização das relações de trabalho que têm contribuído para a renovação do capital.

As complexas configurações do trabalho docente nas IES privadas podem compor também esse quadro de um “novo precariado”, porque “pensamos no processo de formação de uma condição proletária renovada pela progressiva informatização do mundo do trabalho, pela fragmentação dos coletivos de trabalhadores, pelo crescimento acelerado da oferta de empregos no setor de serviços e pela superação da relação salarial ‘canônica’”. (BRAGA, 2012, p. 66)

### 3. Particularidades do sindicalismo docente: a falsa disputa pela representação dos professores do ensino superior privado

Além da barreira imposta pelo isolamento referida, precisamos considerar também que a representação e a organização dos professores do segmento em lide têm sido falsamente disputadas por sindicatos de professores da rede privada, em geral denominados como Sinpros (*Sindicatos dos Professores*), e pelo Andes (*Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior*).

Essa última entidade foi criada em 1981 e convertida em sindicato nacional (Andes-SN) em 1988. Sua atuação na representação e organização dos professores do ensino superior público é fundamental e, no curso de sua história, o corte classista tem presença marcante. Todavia, o Andes, após sua transformação em sindicato nacional, passou a reivindicar também a representação dos professores do ensino superior privado em todo o País, lançando mão de uma estratégia incisiva: comunicar as IES privadas que não deveriam proceder o recolhimento do imposto sindical, sob pena de sofrerem ações judiciais. Em razão dessa disputa, muitas foram as ações no campo jurídico no sentido de se estabelecerem os limites da representação tanto do Andes- SN quanto dos Sinpros.

O volume desses processos é – ainda hoje – bastante expressivo, pois diferentemente do Andes, cuja base é nacional, os Sinpros têm bases regionais e, portanto, são sindicatos com autonomia. Se é notória a atuação do Andes na representação dos professores das universidades públicas, é notória também sua não atuação nas IES privadas. Por isso, sustentamos que essa é uma falsa disputa. As consequências decorrentes de tal embate redundam em concepções de atuação sindical que precisam ser circunstanciadas, pois não raro produzem uma oposição generalizante entre o Andes-SN e os Sinpros.

Maria C. Pereira (2011) afirma que o Andes-SN:

Sempre incorporou uma ampla pauta de questões com forte recorte classista: a luta contra o imperialismo e o capitalismo e a defesa de liberdades políticas eram bandeiras que se misturavam com as reivindicações salariais e de liberdade de organização. Esse caráter classista, ao mesmo tempo em que funcionava como marca registrada do sindicalismo da então Associação Nacional, a diferenciava de outros sindicatos de trabalhadores da educação – em especial os Sindicatos de Professores (Sinpros) – que atuavam privilegiadamente na esfera do ensino privado. Refletia-se em uma pauta mais ampla, nitidamente política, e em mecanismos decisórios internos que contrastavam com as formas tradicionais de participação em assembleias gerais, contribuição dos associados e composição das direções presentes nos Sinpros. (p. 95)

Ao contrapor as orientações e práticas do Andes-SN às dos Sinpros, a autora desconsidera que os Sinpros são muitos (pois, como dito anteriormente, suas bases são regionais), com orientações e práticas políticas bastante distintas. Mais adiante, em sua análise, Pereira, para ilustrar a disputa judicial, afirma que “os Sinpros

se associavam às direções das universidades para boicotar, na Justiça, o Andes (...)” (p. 97). Como se, de fato, fosse possível atribuir aos Sinpros uma ação homogênea.

Afirmações como essa conduzem a uma interpretação errônea e, ao mesmo tempo, produzem uma noção de que os sindicatos dos professores da rede privada são todos iguais e, usualmente, pelegos.

Considerando apenas o Estado de São Paulo e os sindicatos hoje associados à Fepesp, veremos que das 25 entidades integrantes, 16 representam apenas professores (Sinpros), entre as quais constam filiações à Central Única dos Trabalhadores (CUT), à Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB) e à Central Sindical e Popular (CSP-Conlutas) – diversidade que, se não atesta as diferentes práticas desses sindicatos, pode atestar as múltiplas orientações políticas e indicar o equívoco de se tomar, nesse caso, a parte pelo todo. Esses dados indicam a diversidade da representação docente e acusam o risco de contrapor genericamente práticas classistas, no caso do Andes, a práticas pelegas, no caso dos Sinpros, sob pena de, ao não considerar a pluralidade de atuação, colaborar para visões disparatadas que não contribuem para o avanço da luta sindical.

Essa disputa ainda comporta outra particularidade muito pertinente: a diferença na forma de contratação dos professores das universidades públicas e das privadas. Nas universidades públicas os professores são concursados e, em geral, estáveis, ao passo que os docentes da rede privada são contratados pelo regime celetista e têm suas especificidades trabalhistas regulamentadas em instrumento normativo próprio, a Convenção Coletiva de Trabalho.

A diferença na forma de contratação conduz a uma série de outras particularidades, que vão das condições de trabalho à adesão ou não ao sindicato, assim como modifica as atribuições dos próprios sindicatos. A começar pela instabilidade dos professores nas IES privadas, devido à contratação por aulas e não por jornada, à rotatividade, ao uso de estratégias gerenciais na administração, à maior vulnerabilidade às avaliações de desempenho, situações que, somadas, indicam a transitoriedade dos docentes no setor, pois a perspectiva de uma permanência curta é realidade para muitos. Instabilidade de emprego é fator determinante para que os professores do setor privado vejam na associação às entidades sindicais um risco a mais para a manutenção de seu posto de trabalho.

Ainda a propósito da forma de contratação, cabe destacar que o contrato celetista exige uma atribuição dos sindicatos dos trabalhadores em empresas privadas que os dos servidores públicos não têm: a necessidade de verificar se o contrato de trabalho foi cumprido e, só então, homologar a rescisão. Tal exigência reforça a noção de que o sindicalismo do setor privado é mais burocrático e menos político e poderia justificar, em partes, a referida oposição entre o Andes-SN e os Sinpros.

Temos que considerar também que a associação espontânea foi reprimida pelo contexto da reorganização do capital e das novas formas de organização do traba-

lho. Diante disso, é certo que em empresas privadas a sindicalização espontânea é frequentemente desencorajada, quando não retaliada, pelos diretores e/ou mantenedores e, por vezes, pelos próprios colegas. Mancebo (2011) destaca essa prática:

Na iniciativa privada, por exemplo, a participação sindical é declaradamente desaconselhada e no caso de lideranças, não são raras ocorrências de punições – diminuição de carga horária, transferência para estabelecimentos distantes e, no limite, demissões. (p. 84)

Em decorrência, temos outro elemento de distinção entre o sindicalismo no setor privado e no público: como os servidores públicos são concursados, as ameaças não recaem diretamente sobre a perda do emprego<sup>8</sup>, ao passo que para os trabalhadores do setor privado esta se efetiva e se concretiza por muitos meios, entre eles e principalmente, pela arbitrariedade que é marca das demissões.

A fragmentação da categoria serve de base tanto para a precarização do trabalho docente quanto para o distanciamento dos trabalhadores de seus sindicatos e é reforçada pelas próprias disjunções na representação dos professores. A possibilidade de unidade de representação ou mesmo a defesa de uma pauta mais ampla tem se mostrado sempre postergada pela judicialização de questões relativas à representação e por disputas políticas, a nosso ver, secundárias.

Se as constatações comprovam as diferenças profissionais e trabalhistas entre os professores das universidades públicas e das IES privadas, do que decorrem as particulares exigências sindicais num caso e noutro, chegaremos à conclusão de que se trata de uma falsa polêmica que, longe de se configurar num avanço, é antes a expressão do adiamento das transformações que as entidades classistas reivindicam.

## Referências

- ALVES, Giovanni. "A disputa pelo intangível: estratégias gerenciais do capital na era da globalização". In: ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil III*. São Paulo: Boitempo, 2014.
- ALMEIDA, Sergio A. de e WOLFF, Simone. *A industrialização da educação na dinâmica do capitalismo contemporâneo*. In ANTUNES, Ricardo (Org.). *Riqueza e miséria do trabalho no Brasil II*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Século XXI: nova era da precarização estrutural do trabalho?* In: ANTUNES, Ricardo e BRAGA, Ruy (Orgs.). *Infoproletários: degradação real do trabalho virtual*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- BRAGA, Ruy. *A política do precariado: do populismo à hegemonia lulista*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- BRAVERMAN, Harry. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. 7ª ed. Trad. Nathanael C. Caixeiro. – Reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2012.

8 As ameaças rondam também a rotina dos docentes das IES públicas, só que, neste caso, sob a aparência do produtivismo acadêmico que leva à exacerbação da concorrência entre os docentes e, nesse caso, nas universidades públicas elas são mais sutis, mas não por isso menos eficientes.

- BOSI, Antonio de Pádua. *A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior no Brasil nesses últimos 25 anos*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 101, pp. 1.503-1.523, set.-dez. 2007.
- BRUNO, Lúcia. *Educação e desenvolvimento econômico no Brasil*. Revista Brasileira de Educação, v. 16, n. 48, set.-dez. 2011, pp. 545-562.
- CHAUÍ, Marilena. *A universidade operacional*. Avaliação, Campinas, v. 4, n. 3, p. 38, 1999.
- CHAVES, Vera Lúcia J. *Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 111, pp. 481-500, 2010.
- CUNHA, LUIZ. *O desenvolvimento meandroso da educação brasileira entre o Estado e o mercado*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, pp. 809-829, out. 2007.
- ENGUITA, Mariano F. *A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização*. In: Revista Teoria e Educação, n. 4, 1991.
- HELOANI, Roberto. *Gestão e organização no capitalismo globalizado: história da manipulação psicológica no mundo do trabalho*. São Paulo: Atlas, 2003.
- HELOANI, Roberto & PIOLLI, Evaldo. *Educação, economia e reforma do Estado: algumas reflexões sobre a gestão e o trabalho na educação*. In: Revista Apase, Ano IX, n. 11, 2010.
- LEHER, Roberto. *Educação no governo Lula da Silva: a ruptura que não aconteceu*. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, v. 1, pp. 369-412, 2010.
- LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. São Paulo: Cortez, 2011.
- MANCEBO, Deise. *Trabalho docente na educação superior: problematizando a luta*. In: DAL ROSSO, Sadi Dal (Org). *Associativismo e sindicalismo em educação: organização e lutas*. Brasília: Paralelo 15, 2011.
- MINTO, Lalo W. *A educação da miséria: particularidade capitalista e educação superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- OLIVEIRA, Romualdo P. *A transformação da educação em mercadoria no Brasil*. Educação e Sociedade, Campinas, v. 30, n. 108, pp. 739-60, out. 2009.
- PEREIRA, Maria C. C. *Judicialização de conflitos coletivos na esfera sindical: o caso do Andes – Sindicato Nacional*. In: DAL ROSSO, Sadi (Org). *Associativismo e sindicalismo em educação: organização e lutas*. Brasília: Paralelo 15, 2011.
- SAMPAIO, Helena. *Ensino superior no Brasil: o setor privado*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2000.
- SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo*. Trad. Marcos Santarrita. 17. ed., Rio de Janeiro: Record, 2012.
- SQUISSARDI, Valdemar. *Pós-graduação (em Educação) no Brasil: conformismo, neoprofissionalismo, heteronomia e competitividade*. In: MANCEBO, Deise; SILVA JÚNIOR, João dos Reis; OLIVEIRA, João Ferreira de (Orgs.). *Reformas e políticas: educação superior e pós-graduação no Brasil*. Campinas: Alínea, pp. 137-164, 2008.
- \_\_\_\_\_. *Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária*. Educ. Soc., Campinas, v. 29, pp. 991-1.022, set./dez. 2008.
- SILVA, Eduardo Pinto e; HELOANI, José Roberto; PIOLLI, Evaldo. *Autonomia controlada e adoecimento do professor*. Revista Educação e Políticas em Debate, v. 2, pp. 370-383, 2012.

## 2.1. Sites consultados

- Fepesp, Federação dos Professores do Estado de São Paulo. Disponível em: [www.fepesp.org.br](http://www.fepesp.org.br)
- Inep, Sinopse da Educação Superior no Brasil, 2012. Disponível em: [www.portal.inep.gov.br](http://www.portal.inep.gov.br)
- Inep, Sinopse da Educação Superior no Brasil, 2011. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>
- Inep, Notas sobre o Censo da Educação Superior, 2014. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>

# O futuro da universidade

10

## Boaventura de Sousa Santos

Em abril de 2004, Boaventura de Sousa Santos, sociólogo e professor catedrático da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (Portugal), escreveu o texto "A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade". O objetivo foi apresentá-lo no Calendário Oficial de Debates sobre a Reforma Universitária do Ministério da Educação, em Brasília.

Destacamos aqui a parte final do artigo, na qual o autor delimita algumas bases para uma reforma universitária

### 1. Regular o setor universitário privado

A reforma da universidade como bem público não terá qualquer viabilidade se os princípios que a norteiam não forem complementados por duas decisões políticas: uma tem a ver com a regulação do ensino superior privado e a outra, com a posição dos governos face ao Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats)<sup>1</sup> no domínio da educação transnacionalizada. Passo a tratar brevemente cada uma delas.

#### 1.1. A universidade privada

Sobre a universidade privada, e partindo do princípio que a universidade é um bem público, a grande questão é saber se e em que condições pode um bem público ser produzido por uma entidade privada. Trato o setor privado como consumidor de serviços universitários. Passo agora a centrar-me no setor privado como produtor. É um setor internamente muito diferenciado.

Alguns produtores de serviços são muito antigos, enquanto outros, a maioria, surgiram nas duas últimas décadas. Alguns têm objetivos cooperativos ou solidários, não lucrativos, enquanto a esmagadora maioria busca fins lucrativos.

1 O Gats é um acordo da Organização Mundial do Comércio (OMC), em vigor desde 1995.

Algumas são verdadeiras universidades, a maioria não o é e, nos casos piores, são meras fabriquetas de diplomas-lixo. Alguns são universidades com excelência em áreas de pós-graduação e pesquisa, enquanto outros chegam a estar sob suspeita de serem fachadas para lavagem de dinheiro ou tráfico de armas.

O modo como se constituiu esse setor privado de ensino superior diverge de país para país. Mas nos países periféricos e semiperiféricos, em que havia um setor público universitário, o desenvolvimento do setor privado lucrativo assentou-se em três decisões políticas: estancar a expansão do setor público através da crise financeira; degradar os salários dos professores universitários a fim de forçá-los a buscar emprego parcial no setor privado; atuar com uma negligência benigna e premeditada na regulação do setor privado, permitindo-lhe que se desenvolvesse com um mínimo de constrangimentos.

Desse modo, o setor privado foi dispensado de formar os seus próprios quadros e aproveitar-se de todo o conhecimento e formação produzidos na universidade pública. Isso significou uma maciça transferência de recursos da universidade pública para as novas universidades privadas, uma transferência de tal monta e tão selvagem que é legítimo concebê-la como um processo de acumulação primitiva por parte do capital universitário, com a conseqüente descapitalização e desarticulação da universidade pública. Como disse, tratou-se de uma opção política, e países diferentes tomaram opções diferentes.

Portugal é um caso paradigmático do que acabei de descrever. A Espanha é um caso parcialmente diferente.<sup>2</sup> Por um lado, a autonomia regional levou a que cada comunidade autônoma quisesse criar a sua universidade, o que produziu uma enorme expansão da universidade pública.

Por outro lado, as tentativas do ex-primeiro-ministro José Maria Aznar (1996-2004) de equiparar o tratamento das universidades públicas e privadas e facilitar a transferência de recursos das primeiras para as segundas foram parcialmente frustradas pela forte oposição da comunidade universitária. Mesmo assim, as universidades privadas têm vindo a crescer na Espanha e em Madri são já majoritárias, ainda que a maioria dos estudantes frequente universidades públicas.<sup>3</sup>

É evidente que o caso brasileiro se aproxima mais do caso português do que do caso espanhol.<sup>4</sup> Assim sendo, o primeiro sinal do verdadeiro objetivo de uma

2 Devo as informações sobre o caso espanhol a Juan Carlos Monedero.

3 Na Espanha, tal como em Portugal, há dois tipos de universidades privadas, as universidades católicas, que, na Espanha, estão muito ligadas ao Opus Dei, e as universidades-negócio que surgiram sobretudo na década de 1990. Um tema não abordado neste texto é a emergência de um novo tipo de universidades vinculadas a igrejas protestantes de várias denominações, um fenómeno sobretudo evidente na América Latina, mas também presente na África.

4 No Brasil, o primeiro impulso ao setor universitário privado deu-se na ditadura, na década de 1970. Mas a verdadeira expansão e consolidação do mercado educacional ocorreu no governo de Fernando Henrique Cardoso.

reforma da universidade pública será dado pelo modo como nessa reforma (ou fora dela) o Estado se posicionar perante as universidades privadas. Se o Estado assumir uma atitude cúmplice com o que se passa nestas últimas, as universidades públicas poderão concluir sem mais que a reforma é feita contra elas, devendo tirar daí as devidas ilações.

Naturalmente os adeptos do credo neoliberal exigirão igualdade entre o setor público e o setor privado, uma exigência que obviamente não fizeram quando se criou o setor privado. O tratamento preferencial que a reforma deve dar à universidade pública não se assenta apenas no fato de a universidade pública realizar funções de interesse público, que, por definição, não podem ser realizadas no mercado de diplomas universitários. Assenta-se ainda na necessidade de corrigir alguns dos efeitos da concorrência desleal e da apropriação indevida de recursos de que a universidade pública foi vítima nas duas últimas décadas.

Em face disso, a reforma da universidade como bem público tem de pautar-se por esse princípio: compete ao Estado fomentar a universidade pública, não lhe compete fomentar a universidade privada; a relação do Estado com esta última deve ser qualitativamente diferente: uma relação de regulação e fiscalização.

Num período de austeridade financeira, não se justifica que fundos públicos sejam canalizados para o setor privado. Por sua vez, a regulação da universidade privada deve ser tanto indireta como direta.

A regulação indireta decorre da expansão e da qualificação da universidade pública de modo a fazer subir o patamar do negócio universitário rentável. A situação diverge de país para país, mas, em geral, com exceção dos Estados Unidos, o setor universitário privado ocupa a base da pirâmide da qualidade, não o topo.

A regulação direta do mercado universitário faz-se a montante, com as condições de licenciamento e certificação, e a jusante, com a avaliação dos resultados.

O licenciamento deve estar sujeito a renovação, e a avaliação deve seguir os critérios de avaliação das universidades públicas. Tem de se evitar a todo custo o *dumping* social da formação universitária, uma situação iminente em setores do mercado saturado (por exemplo, cursos de Direito ou de Gestão) e quase sempre concentrados nas regiões de maior densidade populacional.

A regulação estatal do mercado universitário é um tema polêmico e politicamente sensível por duas razões principais. Em primeiro lugar, o setor privado cresceu descontroladamente e tem hoje um poder político excessivo em relação ao que poderia decorrer da qualidade dos serviços que presta. Este poder político é potenciado pela ação das agências internacionais que promovem a transnacionalização dos serviços de educação superior, já que ela própria se assenta num mercado que se quer desregulado. Em segundo lugar, o setor privado, quando ocupa a base da pirâmide da qualidade, tende a prestar serviços aos filhos das classes

trabalhadoras e grupos sociais discriminados<sup>5</sup>. Estes facilmente se transformam numa arma de arremesso contra a exigência regulatória.

A maneira de avançar é através de um contrato social, sempre e quando os atores em causa aceitarem os princípios políticos que orientam a contratualização. Trata-se de um contrato diferente do estabelecido com as universidades públicas. No caso das universidades privadas com fins lucrativos, o contrato é exigido pela natureza dos serviços prestados e o caráter mercantil da sua prestação. No caso das universidades privadas comprovadamente sem fins lucrativos, o contrato social educacional tem de ser diferente, tanto do que vigora no setor público como do que vigora no setor privado lucrativo.

## 1.2. O Estado e a transnacionalização do mercado da educação superior

O último princípio da reforma da universidade como bem público decorre da análise que fiz sobre a polarização entre globalizações contrapostas que hoje caracteriza as relações transnacionais. Consiste em fomentar e intensificar as formas de cooperação transnacional que já existem e multiplicá-las no quadro de acordos bilaterais ou multilaterais segundo princípios de benefício mútuo e fora do quadro dos regimes comerciais. É esse o sentido da globalização alternativa na área da universidade.

Por razões diversas, os exemplos mencionados acima da União Europeia e da África do Sul merecem meditação. Nos países periféricos e semiperiféricos há que se procurar sinergias regionais por ser a essa escala que o adensamento das redes é mais fácil e mais eficaz na luta contra a globalização neoliberal da universidade.

No caso dos países de língua oficial portuguesa, a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é um espaço multilateral com um enorme potencial para a transnacionalização cooperativa e solidária da universidade.

Aos países semiperiféricos desse espaço, Brasil e Portugal, cabe a iniciativa de dar os primeiros passos nessa direção: cursos de graduação e de pós-graduação em rede, circulação fácil e estimulada de professores, estudantes, livros e informações, bibliotecas *online*, centros transnacionais de pesquisa sobre temas e problemas de interesse específico para a região, sistema de bolsas de estudos e linhas de financiamento de pesquisa destinados aos estudantes e professores interessados em estudar ou pesquisar em qualquer país da região etc.. Esse espaço regional deve articular-se com o Mercosul e, em geral, com a América Latina, cabendo a Portugal e ao Brasil articularem-se com a Espanha, os países latino-americanos e africanos

5 O caso brasileiro apresenta alguma particularidade nesse domínio na medida em que as instituições privadas também são frequentadas por um expressivo estrato de classe média, em geral pessoas já empregadas, com um nível relativamente elevado de renda.

na realização desse projeto. É uma alternativa exigente, mas realista, fora da qual não será possível a nenhum país da região resistir individualmente à avalanche da mercantilização global da universidade.

## Conclusão

A universidade no século XXI será certamente menos hegemônica, mas não menos necessária do que o foi nos séculos anteriores. A sua especificidade enquanto bem público reside em ser ela a instituição que liga o presente ao médio e ao longo prazo pelos conhecimentos, pela formação que produz e pelo espaço público privilegiado de discussão aberta e crítica que constitui. Por essas duas razões, é um bem público sem aliados fortes. A muitos não interessa o longo prazo e outros têm poder suficiente para colocar sob suspeita quem ousa suspeitar deles, criticando os seus interesses.

A universidade pública é, pois, um bem público permanentemente ameaçado, mas não se pense que a ameaça provém apenas do exterior; provém também do interior.

É possível que, neste texto, eu tenha salientado mais a ameaça externa que a ameaça interna.

Estou mais consciente do que nunca que uma universidade socialmente deixada de lado pelo seu elitismo e corporativismo, e paralisada pela incapacidade de se autointerrogar no mesmo processo em que interroga a sociedade, é presa fácil dos prosélitos da globalização neoliberal.

É por isso que a emergência de um mercado universitário, primeiro nacional e agora transnacionalizado, ao tornar mais evidentes as vulnerabilidades da universidade pública, constitui uma profunda ameaça ao bem público que ela produz ou deveria produzir.

A conjunção entre fatores de ameaça interna e fatores de ameaça externa está bem patente na avaliação da capacidade da universidade pensar o longo prazo, talvez a sua característica mais distintiva.

Quem trabalha hoje na universidade sabe que as tarefas universitárias estão dominadas pelo curto prazo, pelas urgências do orçamento, da competição entre faculdades, do emprego dos licenciados etc.. Na gestão dessas urgências florescem tipos de professores e de condutas que pouco préstimo ou relevância teriam se, em vez de urgências, fosse necessário identificar e potenciar as emergências onde se anuncia o longo prazo.

Esse estado de coisas, que se deve certamente a uma pluralidade de fatores, não pode deixar de ser pensado em conjunção com os sinais que poderosos atores sociais vão dando do exterior à universidade.

Qual é o retorno social de pensar o longo prazo, de dispor de espaços públicos de pensamento crítico ou mesmo de produção de conhecimento para além daquele que é exigido pelo mercado?

Na lógica do Banco Mundial, a resposta é óbvia: o retorno é nulo, se existisse, seria perigoso e, se não fosse perigoso, não seria sustentável, pois estaria sujeito à concorrência dos países centrais que têm nesse domínio vantagens comparativas inequívocas. Se essa lógica global e externa não encontrasse o terreno propício para ser apropriada local e internamente, não seria por certo tão perigosa.

A universidade é um bem público intimamente ligado ao projeto de país. O sentido político e cultural desse projeto e a sua viabilidade dependem da capacidade nacional para negociar de forma qualificada a inserção da universidade nos contextos de transnacionalização.

No caso da universidade e da educação em geral, essa qualificação é a condição necessária para não transformar a negociação em ato de rendição e, com ele, o fim da universidade tal como a conhecemos. Só não haverá rendição se houver condições para uma globalização solidária e cooperativa da universidade.

Porque os aliados são poucos e porque os interesses hostis ao florescimento da universidade pública têm já hoje muito poder no interior do Estado, quer sob a forma dos atores mercantis nacionais e transnacionais, quer sob a forma de agências internacionais a serviço de uns e de outros, a reforma da universidade como bem público tem um significado que transcende em muito a universidade.

É verdadeiramente um teste aos níveis de controle público do Estado e aos caminhos da reforma democrática do Estado. Como procurei mostrar, a universidade enquanto bem público é hoje um campo de enorme disputa. Mas o mesmo sucede com o Estado. A direção em que for a reforma da universidade é a direção em que estará a ir a reforma do Estado. De fato, a disputa é uma só, algo que os universitários e os responsáveis políticos devem ter sempre presente.

**SE ESTE LIVRO FOSSE UM FOLHETO** de universidade caça-níqueis, poderia ter o seguinte subtítulo: “Entenda em dez lições como a Educação se tornou o grande negócio brasileiro do século 21”.

Mas o que você tem em mãos não é um folheto e nem os grandes empreendimentos educacionais subsidiados por verbas públicas estão atrás de níqueis. Seus balancetes expressam numerários mais gordos.

Se é certo que em cinco anos – entre 2010 e 2014 – os empréstimos do programa Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) saíram do patamar de R\$ 1 bilhão por ano e atingiram o montante de R\$ 15 bilhões, tornando-se a principal rubrica de gastos em Educação do Estado, é fato também que a inadimplência deixou de ser problema para as empresas de educação, para a realização do negócio. Para isso, o governo compra vagas no atacado e paga preço - maior - de varejo nas universidades privadas.

Em dez capítulos – escritos pelos melhores especialistas da academia e do jornalismo brasileiro –, o leitor terá neste livro o retrato acabado de um modelo de desenvolvimento no qual a incerteza é mínima e a preocupação com qualidade é mercadoria secundária.

**A** educação superior privada no Brasil tornou-se um grande negócio. Desde que o FIES deixou em segundo plano seus objetivos iniciais e se desvirtuou como fluxo seguro de dinheiro público para corporações privadas, as notícias de educação saíram das páginas especializadas em ensino e passaram a ser assunto para as áreas de Finanças. E junto com as atualizações sobre vendas de instituições de ensino ou suas incorporações, fusões, ações negociadas em bolsas e até mesmo investigações antitruste, surgem detalhes sobre a farra que se faz com dinheiro público: o governo financia vagas no atacado, pagando por elas preço de vitrine, sem desconto.

O FIES é um grande programa de inclusão social. Através dele milhões de estudantes tiveram acesso à educação superior. Mas foi mal operacionalizado e desvirtuado em seu curso, com aproveitamento brutal das empresas de educação.

Este livro conta como essa história se desenvolveu nas últimas décadas. Como se deu esse negócio? Qual seu efeito na qualidade do ensino? Estamos formando cidadãos e cidadãs para sustentar o crescimento da Nação? As respostas estão em dez artigos importantes e exclusivos para *O Negócio da Educação*.



[www.fepesp.org.br](http://www.fepesp.org.br)

[www.olhodagua.com.br](http://www.olhodagua.com.br)

ISBN 978-85-7642-035-4



9 788576 420354