



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

ENGRENAGENS ESTATAIS NO PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

ALLAN KENJI SEKI ¹

2

Resumo

O trabalho tem como objetivo discutir a hipótese de que a expansão, concentração e centralização de capitais de ensino que teve por consequência a formação de oligopólios educacionais como a Cogna, Estácio de Sá, Ser Educacional, Ânima, Unip, entre outros, exigiu articulação entre as políticas educacionais como o FIES, Prouni e Proies. Tais políticas operaram transferências de fundos públicos e massiva emissão de dívidas públicas, além do aumento do endividamento estudantil e engendraram o processo que chamamos de financeirização do ensino superior brasileiro, a partir de meados dos anos 1990.

Palavras-chaves: Financeirização do Ensino Superior; Educação Superior; Financiamento da Educação Superior.

Resumen

Nuestro objetivo es discutir la hipótesis de que la expansión,

1 Estudante de Pós-Graduação. Universidade Estadual De Campinas

2 Pós-doutorando com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP).

concentración y centralización de los capitales educacionales que tuvo como consecuencia la formación de oligopolios del sector educativo como Cogna, Estácio de Sá, Ser Educacional, Ânima, Unip, entre otros, requirió la articulación entre políticas de educación como FIES, Prouni y Proies. Tales políticas operaron transferencias de fondos públicos y emisión masiva de deuda pública, además del aumento de la deuda estudiantil y engendraron el proceso que llamamos financiarización de la educación superior brasileña, a partir de mediados de la década de 1990.

Palabras clave: financierización de la educación superior; educación superior; financiamiento de la educación superior.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho resulta de pesquisa documental e tem como objetivo discutir a hipótese de que a expansão, concentração e centralização de capitais de ensino que teve por consequência a formação de oligopólios educacionais como a Cogna, Estácio de Sá, Ser Educacional, Ânima, Unip, entre outros, exigiu articulação entre as políticas educacionais como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Programa Universidade para Todos (Prouni) e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). Tais políticas operaram transferências de fundos públicos e massiva emissão de dívidas públicas, além do aumento do endividamento estudiantil e engendraram o processo que chamamos de financeirização do ensino superior brasileiro, a partir de meados dos anos 1990.

Desde 1996 ocorreu profunda transformação na educação superior brasileira, cuja principal força de reconfiguração ocorreu pela expansão, concentração e centralização de capitais no ensino superior privado. Em nossa compreensão, a determinação mais destacada do processo foi a entrada em cena dos capitais monetários, sobretudo estrangeiros, agenciados por bancos e fundos de investimentos nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, ou, a financeirização do ensino superior.

As condições subjacentes às reconfigurações deste nível de ensino vêm sendo analisadas por diversos investigadores (LEHER, 2018; MINTO, 2014; VALE, 2013; VALE, 2011; CHAVES, 2010; MANCEBO, 2013) e grupos de pesquisas³ que convergem, de modo geral, em torno da constatação de que a financeirização trouxe consequências de largo alcance no sentido da educação, nas carreiras do magistério superior, no financiamento público e no massivo endividamento estudantil, entre outras. As pesquisas também destacam a relevância do intenso processo de fusões e aquisições de IES, com preponderância de incorporação das pequenas e médias instituições pelos grandes capitais de ensino e a formação dos oligopólios como a Kroton, Estácio de Sá, Unip, Laureate, Ser Educacional, Uninove, Cruzeiro do Sul, Anima, Devry e Unicesumar.

Vale destacar que os dez capitais de ensino mencionados congregaram, de acordo com os dados de 2017 (BRASIL, 2018)⁴, mais de 42,7% de todas as matrículas privadas no Ensino Superior (ES) brasileiro e, somadas as cinco primeiras, detiveram mais de 2 milhões de estudantes – número superior ao de estudantes matriculados em todas as instituições públicas brasileiras (municipais, estaduais e federais), sejam elas faculdades, universidades ou institutos. Somadas, as IES privadas concentram mais de 75% do total de estudantes matriculados em nível superior (SEKI, 2020). Portanto, ainda que não se queira apagar as lutas e as formas de resistências subjacentes, é forçoso reconhecer que está nas mãos dos grandes capitais de ensino a capacidade de determinar, em larga medida os conteúdos técnicos e políticos, bem como os métodos e práticas de ensino da imensa maioria dos jovens e adultos que passam pelo ensino superior. Isto sem falar no extenso processo, atualmente em curso de tentaculares aproximações – por estes mesmos capitais – da educação básica, pública e privada. Depreende-se destes dados não ser exagerado apontar que **os capitais tomaram para si a tarefa de formação da juventude e a cultura nacionais** (EVANGELISTA, 2017; SEKI, 2020; 2021, grifo nosso).

2.UM VEIO SE ABRE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

3 Entre os quais destacamos o papel da Rede Universitas/Br (GT 11 da ANPEd) e seus encontros anuais.

4 Dados que precisam ser atualizados por meio de pesquisas acadêmicas, visto que o Estado persiste na recusa de evidenciar no Censo da Educação Superior o número de matrículas detidos por cada oligopólio de ensino.

Em termos de precisão histórica, consideramos que tais processos tiveram início a partir de 1998, meados do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002), e maior expressão pública a partir de 2003, quando a Anhanguera realizou sua oferta pública inicial de ações na bolsa de valores de São Paulo⁵. Partimos, nesta proposta de datação, das primeiras colocações financeiras por fundos encontradas na investigação empírica, em 1998, do Opportunity Asset Management (Banco Opportunity de Investimentos S.A.) no, então, Grupo Pitágoras – transformado, nos anos 2000, na Kroton/Cogna⁶, o maior grupo de educação superior privada do mundo.

O período não é ocasional. As primeiras inversões financeiras nas IES privadas brasileiras ocorreram na esteira da nova legislação educacional aprovada no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), inserida no processo de Reforma do Estado dos anos 1990, cujo marco principal foi a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996). A partir das novas diretrizes e bases, que se regulamentou a mercadorização da educação, logo, não há como desviar-se do reconhecimento do destacado papel do Estado na articulação das atividades dos capitais no ensino. Afinal, passou-se a admitir no Brasil que as IES privadas, que até então só poderiam existir sob a forma de instituições civis sem fins lucrativos, pudessem assumir quaisquer das formas jurídicas existentes no Código Civil, entre as quais as sociedades anônimas (S.A.).

A conversão mercantil não foi apenas aceita na forma da lei, mas abertamente estimulada pelo Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação, que aumentaram as exigências formais para a manutenção do estatuto das instituições sem fins lucrativos e minimizaram os requisitos para a conversão mercantil. Tais movimentos levaram, inclusive, muitas instituições comunitárias a dificuldades financeiras e, conseqüentemente, às gôndolas dos mercados de fusões e aquisições (SEKI, 2020; 2021). Assim, estas IES foram gradativamente sendo disponibilizadas para a aquisição pelos grandes capitais que, ademais das facilidades de obtenção de créditos, por meio de suas conexões intestinas com bancos e fundos, ainda obtiveram créditos facilitados e subsidiados pelo Banco Mundial – por meio de seu braço creditício privado, o *International Finance*

5 À época a bolsa de valores de São Paulo, a principal praça financeira da América Latina, denominava-se BM&FBOVESPA. Atualmente chama-se B3 (Brasil, Bolsa, Balcão).

6 Alguns trabalhos referem a origem desse processo em meados dos anos 2000, quando ocorrem a maioria das ofertas públicas de ações nas bolsas de valores de São Paulo (Brasil) e Nova York (EUA) das IES privadas brasileiras. Porém, consideramos que a datação deve ser revisada pois a atividade de intermediação de capitais financeiros (seguradoras, bancos e fundos de todos os tipos) não se restringem às operações em mercado aberto. A correção dos registros foi encontrada por extensa pesquisa empírica realizada na pesquisa de doutorado (SEKI, 2020; 2021).

Corporation (IFC) – e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para tanto.

É por isso que, a partir da LDB de 1996, as grandes IES privadas como Pitágoras, Anhanguera, Anhembí-Morumbi que, pouco mais tarde seriam protagonistas do processo de oligopolização do ensino superior, puderam converter-se em instituições mercantis e a perda da imunidade tributária, de que gozavam as IES sem fins lucrativos, foi logo compensada com a criação de programas de transferências de fundos públicos que, justificando-se perante a opinião pública pelo seu caráter pretensamente social, criaram condições econômicas favoráveis para o crescimento e a concentração do mercado privado de ensino.

3.0 FIES COMO CONDIÇÃO DE POSSIBILIDADE PARA A FINANCEIRIZAÇÃO

O primeiro grande programa, neste sentido, foi o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)⁷, criado por Fernando Henrique Cardoso (FHC), em 1999, que consistiu no estabelecimento de um fundo vinculado com o objetivo de facilitar a contratação de empréstimos aos estudantes matriculados nas IES privadas. Dessa forma, o programa permitia que as IES obtivessem garantias de que seus serviços seriam remunerados, cabendo ao Estado (e não às IES) executar os contratos de empréstimos estudantis após a conclusão dos cursos e, no caso de inadimplências, arcar com os custos e riscos dessas operações – o que foi feito, entre outras medidas, pela criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) – que passou a atuar na fiança dos contratos e reverter os riscos contra o Tesouro Nacional. Assim, o primeiro benefício compensatório às IES pela perda das isenções tributárias foi a garantia de condições de expansão da relação mercantil no ensino.

Não obstante, o FIES inovou em relação a todas as experiências de crédito estudantil antecessoras ao estabelecer que as mantenedoras das IES aderentes ao programa não receberiam os montantes em espécie, e sim por meio da emissão de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional de série E (CFT-E) que, então, deveriam ser utilizados prioritariamente para quitar débitos e tributos com a União. Considera-se importante compreender que tais CFTs representam, na prática, parte integrante do sistema

⁷ Estabelecido pela Medida Provisória no 1.827, de 27 de maio de 1999 (BRASIL, 1999i), transformada na lei ordinária Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001 (BRASIL, 2001e).

complexo da dívida pública. Dessa forma, o incremento no número de contratos de financiamentos estudantis assegurava parcelas crescentes de receitas garantidas pela baliza estatal e com recursos do fundo público. Esse fator foi particularmente fulcral para a apreciação dos bancos e fundos de investimentos sobre as IES e suas mantenedoras. A situação tornou-se abertamente privatista concedendo às mantenedoras e aos bancos operadores do programa relativa autonomia para o volume de emissão de dívida estatal, restrita unicamente aos créditos e rolagens determinados na lei orçamentária anual. Por essa razão, os grandes capitais de ensino estimularam via programas internos e recompensas aos estudantes que firmassem contratos de financiamento – recebendo em troca materiais, participação em sorteios e descontos.

Isso porque do ponto de vista dos capitais bancários, o ensino superior era considerado um setor de risco relativamente elevado até o final dos anos 1990, visto que em países dependentes, como o Brasil, o orçamento das famílias é pressionado pelo baixo nível de renda do trabalho, o que impossibilita a poupança voluntária e impossibilita condições de consumo (além da subsistência, ou abaixo desta) nos períodos de crise. Assim, cada novo ciclo de crise impacta direta e imediata a capacidade de pagamento de mensalidades e tem como consequência a evasão e o abandono das matrículas. Contudo, o FIES oferecia as melhores condições financeiras para as mantenedoras com a garantia antecipada dos recebíveis que, além disso lhes rendia juros e correções monetárias sob a forma de títulos de dívida pública. Assim, o FIES removeu o efeito direto dos ciclos de crises na rentabilidade das IES e suas mantenedoras, articulando condições mercantis que tornaram o ensino superior relevante para os capitais financeiros.

Isso demonstra que dispendo arbitrariamente do fundo público, o Estado assegurou que a atividade de comercialização das matrículas por meio do crédito estudantil não envolvesse qualquer risco às empresas de ensino e, sobretudo aos bancos e fundos interessados em colocações de capitais no setor. E, paralelamente, os financiamentos estudantis – às custas do endividamento massivo da juventude e das famílias – representaram massivos adiantamentos de mensalidades e taxas nos livros contábeis das empresas, a redução dos custos operacionais (emissão, recebimento, consolidação, gestão operacional de caixa, cobrança de atrasados, execuções administrativas e judiciais etc.), que foram absorvidos pelos bancos públicos e aumentou a disponibilidade geral do alunado que poderia ser capturado pelo ensino mercantil. Dessa forma, foram mitigados os riscos da atividade capitalista ao mesmo tempo em que se aumentou a frequência de rotação de capitais e reduziram-se os custos relacionados ao tempo de giro.

4. PROUNI, ISENÇÕES TRIBUTÁRIAS E ACUMULO DE DÍVIDA PÚBLICA NAS IES

Em princípio, os títulos da dívida do FIES (CFT - Série E)⁸ não poderiam ser negociados ou ter sua execução antecipada, porém, com a ampliação do FIES no início do governo Lula (2003-2010) e a criação do Programa Universidade Para Todos (Prouni), o acúmulo dos títulos de dívida nas mãos das mantenedoras serviu de pretexto para modificações que lhes permitiram negociá-los, na prática, como se fossem títulos ordinários do tesouro. O Prouni, criado em 2004 pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004c) e convertido em lei pelo Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004 (BRASIL, 2004d), oferecia bolsas de estudos integrais ou parciais (50% do valor das mensalidades) em instituições privadas com ou sem fins lucrativos. Em contrapartida das bolsas oferecidas nas IES privadas, o Estado concedeu às instituições a isenção, por 10 anos – renováveis por igual período –, do Imposto de Renda de Pessoas Jurídicas (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). A política é cristalina: os tributos que deveriam ser cobrados das instituições de ensino por se converterem formalmente em instituições mercantis e que deveriam ser quitados pelas mantenedoras com os títulos de dívida pública acumulados com o FIES, foram isentos pela adesão das mesmas ao Prouni. O Estado estimulou, ainda, de forma engenhosa o processo de combinação entre o FIES e o Prouni ao oferecer vantagens adicionais para que as IES combinassem ambos os programas. A maioria dos estudantes que obtiveram bolsas parciais do Prouni foram instruídos a realizar o FIES para os 50% restantes⁹.

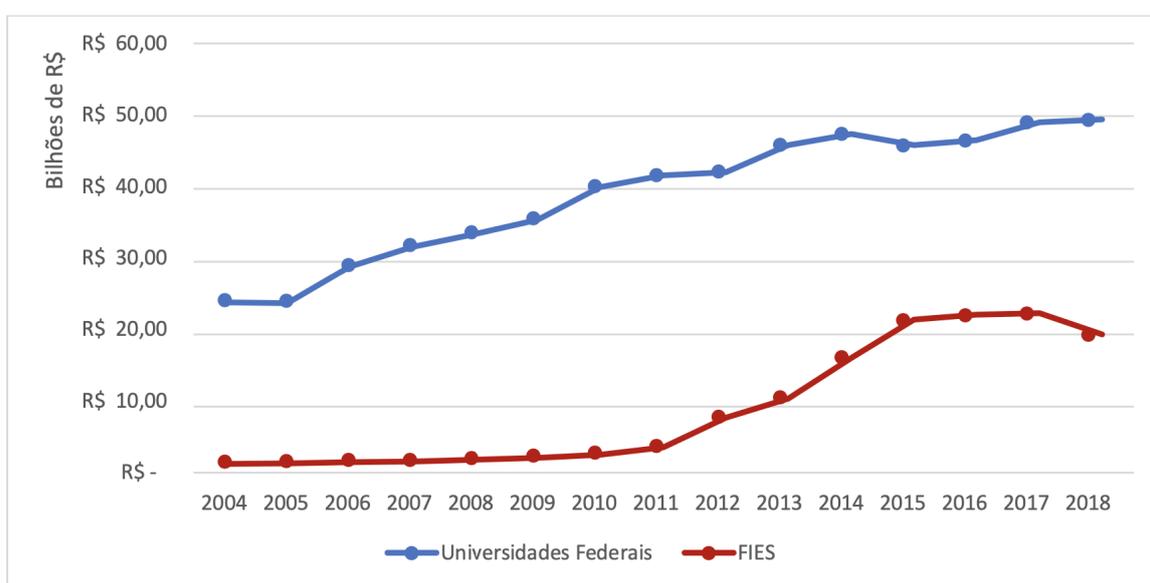
Como resultado, a massa de dívida pública emitida em função do FIES foi retido em posse das mantenedoras que, ademais de contarem com o pagamento de juros e correções monetárias, ainda puderam negociá-los nos mercados financeiros e utilizá-los como garantias de rendas para atrair colocações de capitais monetários.

8 Cf. FNDE. Disponível em: <https://bit.ly/3Q3iIJF>. Acesso em 30 de ago. 2022.

9A Portaria Normativa do FIES no 2 de 31 de março de 2008 (BRASIL, 2008) possibilitou que “os estudantes contemplados com a bolsa de 50%” pelo Prouni pudessem “custear a diferença com a verba do FIES”. Essa combinação entre os dois programas foi uma das demandas do setor privado (QUEIROZ, 2015, p. 46).

Por outro lado, o mecanismo de pretensa conciliação de interesses privados (lucros e rendas mercantis, privatização das políticas sociais, financeirização do ensino e oligopolização) e as necessidades educacionais da juventude dos trabalhadores, com especial alvo naquela oriunda das famílias mais pobres, operava um estilhaçamento ideológico: diversos setores da classe trabalhadora chegaram mesmo a confiar que o processo de oligopolização dos capitais de ensino seria a via possível de democratização da educação superior.

Figura 1 - Montante de recursos executados com as universidades federais em comparação com o executado do FIES – Brasil, 2004-2018 (em bilhões de reais)



Fonte: Elaboração própria, com dados compilados a partir das informações disponíveis na Plataforma SIGA BRASIL do Senado Federal. Orçamento Público Federal (2004-2018) (SEKI, 2020; 2021). Nota: Valores de dezembro de 2019, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

A intencionalidade da ação estatal na preparação econômica das condições de formação de oligopólios, portanto, é patente e as evidências, neste sentido, são robustas, com a intervenção da base do governo no Congresso Nacional para evitar os obstáculos à concentração de capitais no ensino e, mesmo, para limitar a participação de estrangeiros na educação superior brasileira. E, sobretudo na dimensão de fundo público transferido como fundo de acumulação de capitais: somente entre 2001 e 2019, a rubrica do FIES no orçamento federal custou mais de R\$ 146 bilhões de reais (Figura 1). Sendo que nos dez

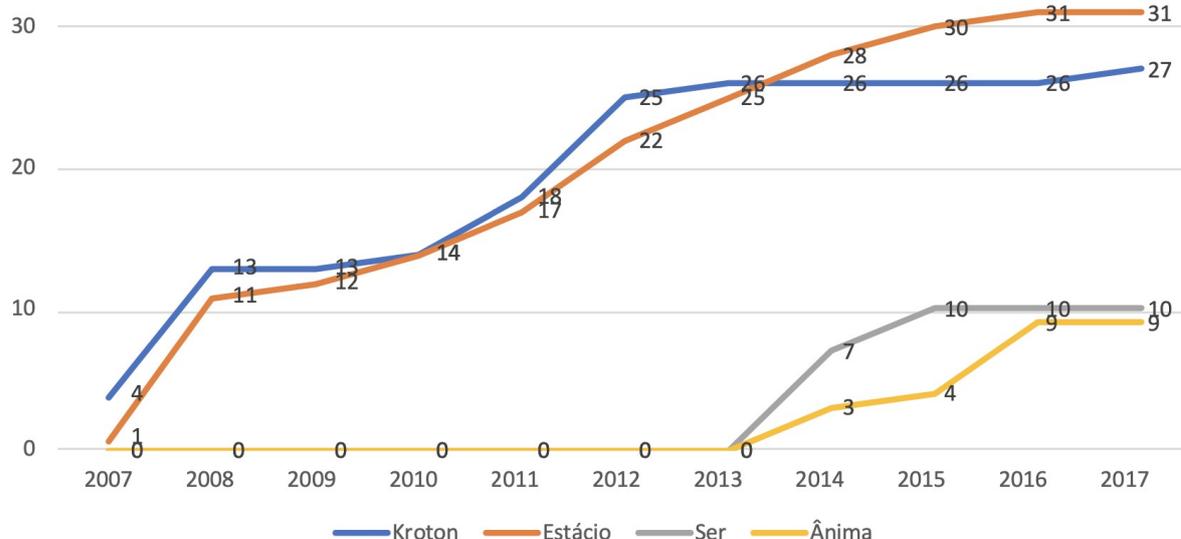
últimos anos da série (2010-2019) se concentram a maioria dos recursos, da ordem de R\$ 97 bilhões. Todas essas ações produzidas no âmbito do Estado articularam-se e organizaram-se para produzir e reproduzir condições de oligopólios no ensino.

5.AS IES NAS GÔNDOLAS DO MERCADO

Não é por outra razão que o período que vai do segundo governo Lula (2006-2010) ao primeiro mandato do governo Dilma Rousseff (2011-2014), aumentou a frequência de fusões e aquisições de IES, em média superior a 50 operações de concentrações ao ano (Figura 2), considerando apenas os quatro capitais de ensino com ações negociadas na B3 (Cogna, Estácio de Sá, Ser Educacional e Ânima). Estas aquisições ocorreram com intermediações de grandes capitais bancários como o BTG Pactual, Itaú BBA, Bank of America Merrill Lynch, Bradesco BBI, Citi, Morgan Stanley, Santander, BNP Paribas, Goldman Sachs, Rothschild & Co, ABC Brasil, Banco Fator, BB Banco de Investimento, Credit Suisse Group, Rabobank. E tiveram como base a punção de fundo público, como se demonstra pela combinação entre financiamento, emissões de dívida pública, securitização das mantenedoras e isenções tributárias.

Nestas condições, os grandes bancos e fundos de investimentos encontraram condições absolutamente ideais para reconfigurar a dinâmica do ensino superior brasileiro, sendo os principais fundos a aportarem capitais monetários o *Advent International*, *MFS Investment Management*, *PCA Assessoria Administrativa Ltda.*, *Credit Suisse Hedging-Griffo*, *Hunter Hall*, *W-Ldb Produtos e Serviços Educacionais*, *Morgan Stanley Uruguay*, *Constellation*, *Oppenheimer Funds*, *Fidelity*, *BC Gestão de Recursos*, *FIP Brasil Gestão e Administração*, *Blackrock*, *Capital World Investors*, *Coronation Fund Managers*, *Manneng & Napier Advisors*, *Government of Singapore Investment*, *GIC Private Limited*, *JP Morgan Asset Management*, *Invesco*, *Coronation Fund Management*, *Tarpon*, *GP Investimentos*, *General Atlantic*, *Carlyle*, ente outros (SEKI, 2020; 2021).

Figura 2 - Total acumulado de fusões e aquisições realizadas pela Kroton, Estácio de Sá, Ser Educacional e Ânima Holding – Brasil, 2007-2017



Fonte: Elaboração própria, com documentos da Kroton Educacional S. A., Estácio de Sá Participações S. A., Ser Educacional S. A. e Ânima Holding S. A. entregues à CVM (2003-2017) (SEKI, 2020).

Para completar o quadro que explica a apropriação de fundos públicos na dinâmica da financeirização do ensino superior, vale ainda trazer à baila as vantagens do FIES e Prouni expandidas no governo Dilma Rousseff (2011-2014), com o estabelecido o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). O Proies foi instituído pela Lei no 12.688, de 18 de julho de 2012 (BRASIL, 2012), e modificado posteriormente pela Lei no 12.989, de 6 de junho de 2014 (Brasil, 2014). O programa previa a aprovação dos planos de recuperações por meio de benefícios fiscais e das concessões de moratórias de dívidas tributárias federais em benefício das IES e suas mantenedoras “em grave situação econômico-financeira” (BRASIL, 2012). Dessa forma, as mantenedoras de IES que detivessem montante de tributos federais vencidos e “que, dividindo [o total devido] pelo número de matrículas total, [resultasse] em valor igual ou superior a R\$ 1.500,00” seriam beneficiadas pelo novo programa (BRASIL, 2012), inclusive aquelas inscritas na Dívida Ativa da União (DAU) ou já ajuizadas nas cortes federais de justiça. Os dois principais benefícios tributários eram (1) a imediata moratória das dívidas apuradas pela Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); e (2) a redução, no ato, das multas em pelo menos 40% do total apurado.

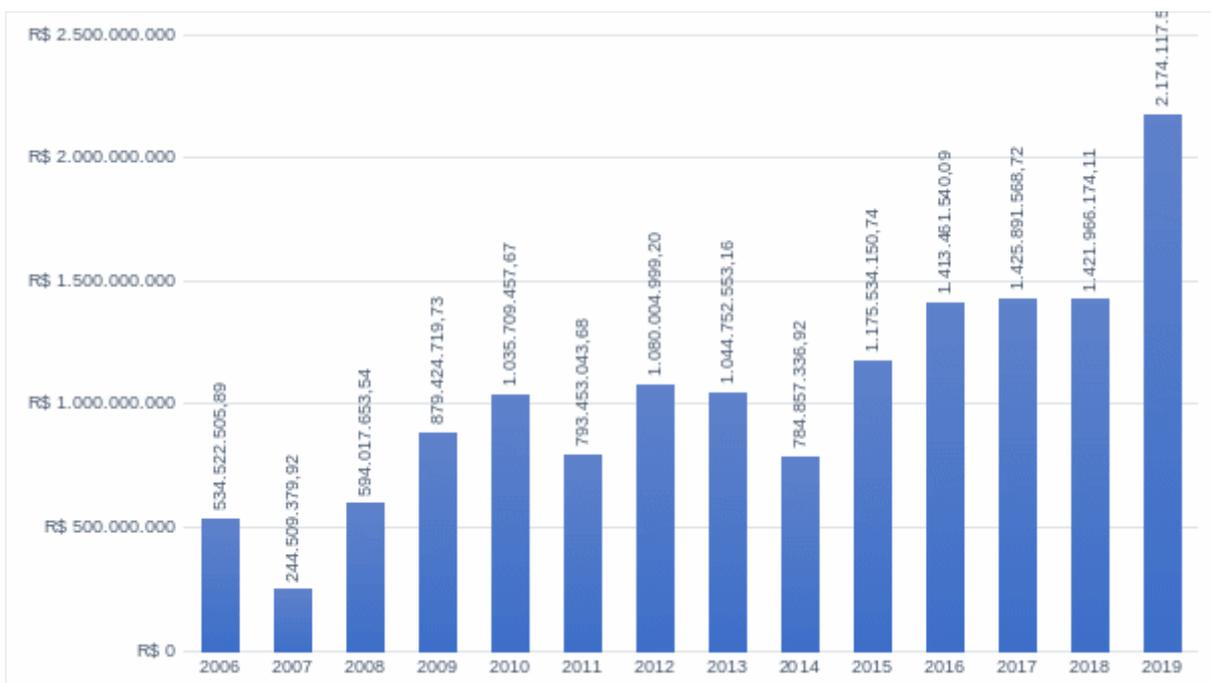
Realizadas a moratória e as deduções em benefício das IES, 90% do restante das dívidas poderia ser convertido em prestações mensais com o Estado e, convertidas desta forma, em Bolsas de mensalidades aos estudantes (Bolsa Proies) que, para todos os

efeitos, seriam implementadas como as bolsas Prouni, mas que eram contratados por meio de emissões de certificados financeiros do tesouro (mesma lógica do FIES). A consequência do programa foi a possibilidade de as mantenedoras estatizarem parte de suas dívidas com a Fazenda Nacional e com o Tesouro, concedendo bolsas de estudos pelas quais criavam certificados de dívida pública contra o Tesouro Nacional e os resgatavam (no prazo ou antecipadamente) em remissão das dívidas acumuladas. Na prática, a emissão de certificados no Proies cumpria à risca o método utilizado nas emissões de dívidas no FIES e, durante o período no qual esses certificados não eram baixados contra o Tesouro, rendiam às mantenedoras as taxas de juros correspondentes e asseguravam aos capitais que detinham seus títulos de propriedades as garantias necessárias para as operações capitalistas, especialmente a liquidez e a precificação dos contratos financeiros.

As benesses não cessaram por aí: além de reiterar as vantagens auferidas na instituição do Proies, a Lei no 12.989, de 6 de junho de 2014 (BRASIL, 2014c), permitiu nova moratória às mantenedoras aderentes ao programa, e concedeu “a anistia das multas de mora ou de ofício, juros de mora e encargos legais incidentes sobre o imposto de renda retido na fonte”. Isso atribuiu ao Ministério da Fazenda a incumbência da determinação das regras e finalidades dos certificados de dívidas públicas emitidos no âmbito do Proies, vertendo os certificados liquidados para o FNDE “sob a forma de colocação direta, ao par, mediante solicitação expressa do FNDE à Secretaria do Tesouro Nacional”.

Assim, a análise do programa não deixa qualquer espaço para dúvidas sobre o seu caráter de estatização de dívidas e promoção de vantagens financeiras às mantenedoras particulares. Mais que estas, diga-se, beneficiam-se os grandes capitais de ensino e os financeiros que lhes dão substância, afinal, após saneadas as dívidas (transferindo-as ao Estado), essas instituições podiam saltar diretamente para as fileiras de IES à venda no mercado de fusões e aquisições de onde se erguem, magnânicos, os oligopólios.

Figura 3 - Estimativa de gastos tributários com o Prouni segundo dados da Receita Federal – Brasil, 2006-2019 (em bilhões de reais)



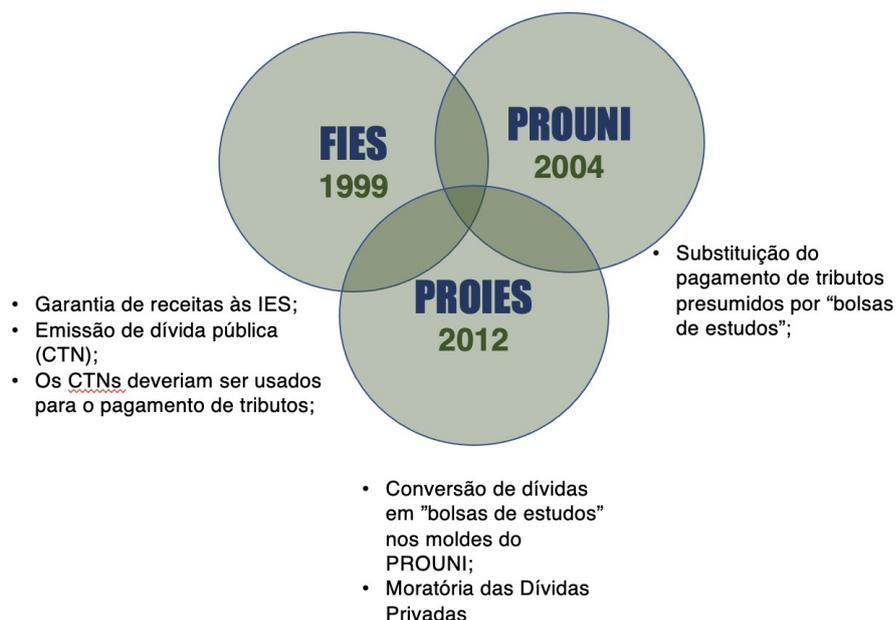
Fonte: Elaboração própria, com base nos dados de estimativas de gastos tributários elaborados pela Receita Federal (SEKI, 2020; 2021).

Nota: Os dados correspondentes ao ano de 2019 foram contabilizados apenas até agosto. Dados com valores de novembro de 2019, corrigidos pelo IPCA.

Na Figura 3, por exemplo, apresentamos uma estimativa de gastos tributários com o Prouni, que permite visualizar, entre outras dimensões, como a Emenda Constitucional nº 95 – EC95 (BRASIL, 2016), que congelou as despesas com as políticas sociais no patamar do ano de 2016 (reajustadas pela inflação), não afetou a estimativa de gastos tributários com o programa. Ao contrário, a estimativa com o Prouni é a de que após a EC95, quase dobraram, e isto justamente no período em que o governo executava cortes significativos no orçamento das universidades federais e no financiamento das demais políticas educacionais (Figura 5).

O que descrevemos até o presente, indica a importância de que as políticas educacionais (Prouni, FIES, Proies, entre outras), que contribuíram para criar as condições para a expansão, concentração e centralização de capitais de ensino, sejam examinadas de forma combinada – sem dispensar a análise verticalizada de cada uma. Para nós, merece destaque e relevância a análise de como tais programas funcionaram como engrenagens para criar as possibilidades de financeirização da educação superior e produzir os oligopólios sob a ação decisiva de capitais financeiros, IES e Estado (Figura 4).

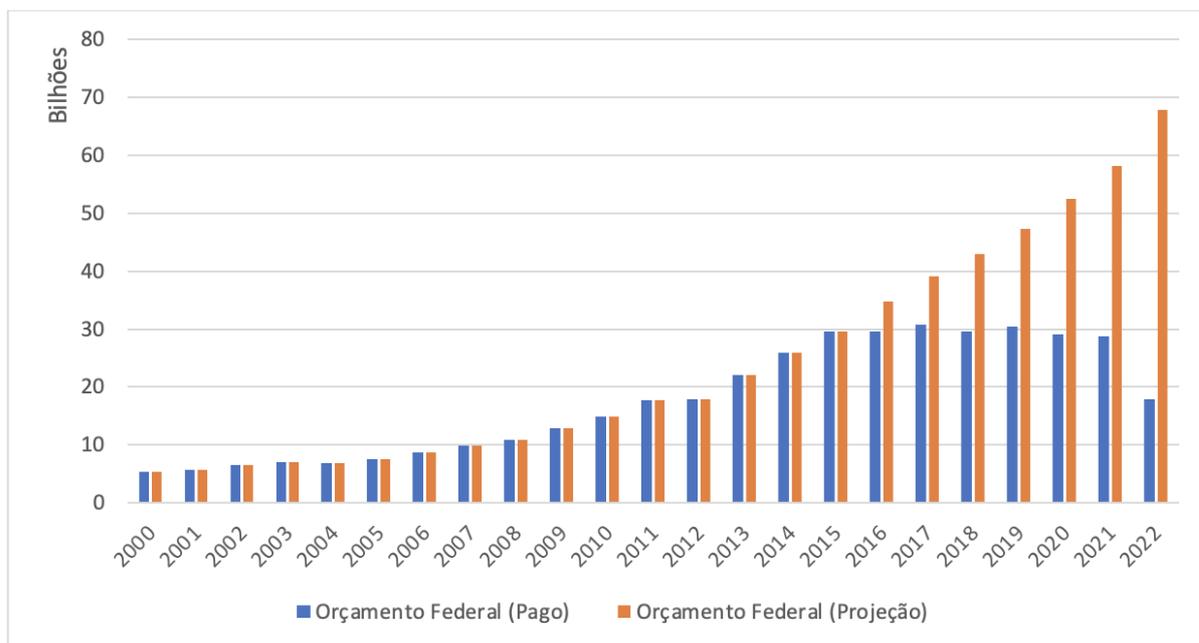
Figura 4 – Combinação política do FIES, Prouni e Proies.



Fonte: Seki (2020; 2021).

Apenas para efeitos destas considerações, preparamos um modelo de projeção do orçamento necessário para a manutenção das instituições federais com base nas despesas da subfunção Ensino Superior, entre 2000-2022 e comparamos com os dados das despesas pagas do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP). Em nosso estudo, consideramos que se fosse mantido o nível de financiamento que vigorou de 2000-2015 (incluídos aí os períodos de reduções de repasses federais ocorridos antes da EC95) e fosse realizada a correção da inflação anual, o ensino superior federal precisaria que o orçamento de 2022 fosse quase quatro vezes superior ao executado até agosto deste ano (aproximadamente R\$ 68 bilhões) – Figura 5.

Figura 5 – Comparativo entre o orçamento federal com a subfunção Ensino Superior executado e a projeção dos recursos que seriam necessários em estimativa conservadora (2000-2022).



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento do Governo Federal (SIOP)

Nossa projeção é conservadora, visto que não é sequer parametrizada pelas metas do Plano Nacional de Educação em vigor até 2024 – que não alcançará nem o patamar mínimo de financiamento, nem a projeção de matrículas. Ainda assim, considerando o modelo adotado, estimamos uma defasagem superior a R\$ 146 bilhões entre janeiro de 2016 e agosto de 2022. Vale destacar que este valor é equivalente ao custo do FIES, entre 2001 e 2019 e que entre 2003 e agosto de 2019, o Tesouro Nacional deixou de arrecadar aproximadamente R\$ 149 bilhões em funções vinculadas à área educacional¹⁰, em todos os níveis de ensino. Releva-se aqui a dimensão de intencionalidade que está posta nas articulações da política educacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS: ENGRENAGENS ESTATAIS

O que procuramos discutir remonta à hipótese de que o FIES, Prouni e Proies

¹⁰Elaboração própria, com base nos dados de estimativas de gastos tributários elaborados pela Receita Federal (SEKI, 2020; 2021).

formaram um conjunto de políticas com propósito de transferência de recursos do fundo público, intencionalmente desenhadas, para funcionarem como engrenagens em favor da financeirização e, conseqüentemente, da formação de oligopólios de ensino superior. A dimensão total dos recursos do fundo público disponibilizados neste processo engenhoso é ainda de difícil apuração, seja pela ausência de dados públicos ou pela natureza de algumas despesas¹¹. Portanto, procuramos trabalhar com estimativas e aproximações. Os dados projetados pelos modelos, contudo, são alarmantes. Especialmente no contexto de ajuste das despesas primárias nacionais que vivenciamos hoje face a crise do modo de produção capitalista.

O subfinanciamento, ou melhor, o estrangulamento orçamentário das instituições públicas de educação superior aqui revela uma outra face da política de Estado: o desmonte das IFES como coroamento do processo de oligopolização dos capitais de ensino. Tal hipótese funda-se nos dados, ainda que os efeitos da EC95 sejam nefastos para todas as políticas sociais, destaca-se como ela não impede transferências crescentes de recursos do fundo público para a atividade capitalista. Ao contrário, tais transferências põe em pleno funcionamento a política de dinamização dos capitais para que se apropriem das políticas sociais e as subsumam em seus interesses.

Se as hipóteses aqui apresentadas forem corretas, então, o descalabro com a educação superior pública nacional não é o resultado da privatização como colateralidade da ação capitalista, trata-se, antes, de um inequívoco projeto do capital, articulado dentro e fora do âmbito do Estado e com largo alcance sobre a vida de todos nós e das futuras gerações.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Emenda Constitucional no 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Emenda Constitucional No 95, de 15 de dezembro de 2016. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

11 Recursos do Prouni e do Proies envolvem gastos tributários, ou seja, são receitas que não foram realizadas no âmbito do Estado pelas renúncias e isenções fiscais. Por tal razão, é possível que o computo total das transferências de fundos públicos para os capitais de ensino e, conseqüentemente para os bancos e fundos de investimentos que tem propriedade sobre seus capitais, ainda esteja subestimado.

Ministério da Educação. **Sinopse do Censo da Educação Superior**. 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/2Nv9OB0>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996. Disponível em: <https://bit.ly/3ArUNIC>. Acesso em: 27 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Presidência da República. **Portaria normativa no 2, de 31 de março de 2008**. 2008a. Disponível em: <<http://bit.ly/2M8PPp8>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Decreto no 5.245, de 15 de outubro de 2004**. 2004d. Disponível em: <<http://bit.ly/2KaMfO6>>. Acesso em: 22 jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei no 10.260, de 12 de Julho de 2001 (Lei do Financiamento Estudantil)**. 2001e. Disponível em: <<http://bit.ly/2JRcCsX>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei no 12.688, de 18 de julho de 2012**. 2012d. Disponível em: <<http://bit.ly/2K4leLZ>>. Acesso em: 23 Jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei no 12.989, de 6 de Junho de 2014**. 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2KevUF1>>. Acesso em: 23 de Jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei no 12.989, de 6 de Junho de 2014**. 2014c. Disponível em: <<http://bit.ly/2KevUF1>>. Acesso em: 23 de Jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória no 1.827, de 27 de Maio de 1999**. 1999i. Disponível em: <<http://bit.ly/2tmdHxU>>. Acesso em: 19 jun. 2018.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Medida Provisória no 213, de 10 de Setembro de 2004**. 2004c. Disponível em: <<http://bit.ly/2MO9zjb>>. Acesso em: 22 de jun. 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão da privatização/mercantilização do Ensino Superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, 31, abril-junho, 2010.

EVANGELISTA, Olinda. **O capital: educador do educador**. Florianópolis: CNPq, 2017. 40 p. Projeto de Pesquisa.

LEHER, Roberto. **Universidade e Heteronomia Cultural no Capitalismo Dependente: um estudo a partir de Florestan Fernandes**. Rio de Janeiro: Consequência, 2018. 216 p.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araújo do. Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da Unesa. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 122, p. 81-98, mar. 2013.

MINTO, Lalo Watanabe. **A educação da miséria: particularidade capitalista e educação superior no Brasil**. São Paulo: Outras Expressões, 2014. 400 p.

QUEIROZ, Viviane. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. 55, p. 44-57, 2015.

SEKI, Allan Kenji. **Determinações do capital financeiro no Ensino Superior**: fundo público, regulamentações e formação de oligopólios no Brasil (1990-2018). 2020. Orientadora: Olinda Evangelista. 437f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

SEKI, Allan Kenji. **O capital financeiro no Ensino Superior brasileiro (1990-2018)**. Florianópolis: Editoria Em Debate/UFSC, 2021.

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