

# EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

## HIGHER EDUCATION IN BRAZIL AND THE COMMERCIALIZATION PROCESS

Cynthia Santos Ferrarez<sup>1</sup>

### Resumo

O presente artigo aborda a temática da educação superior brasileira e o seu processo de mercantilização agudizado entre os anos de 1990 e 2019. Diante disso, objetiva-se mostrar como a iniciativa privada foi privilegiada pelos governos que sucederam a Constituição Federal de 1988 e o quanto as Instituições públicas sofreram com a falta de investimentos. Adota-se o método analítico crítico de análise de documentos oficiais e legislações para subsidiar os apontamentos destacado neste estudo. O caminho percorrido para o desenvolvimento deste artigo primeiramente concentra-se na análise de legislações e do contexto histórico em que estas foram forjadas para, posteriormente, demonstrar em dados reais como o número de Instituições de Educação Superior (IES) privadas cresceu em relação as IES públicas, assim como o expressivo número de matrículas em cursos privados presenciais e à distância nas últimas duas décadas se comparados ao número das públicas.

**Palavras-chave:** educação superior; mercantilização; governos; IES; matrículas.

### Abstract

This article addresses the theme of Brazilian higher education and its process of commodification, which became more acute between the years 1990 and 2019. In view of this, the objective is to show how the private initiative was privileged by the governments that succeeded the Federal Constitution of 1988 and how much public institutions suffered from a lack of investment. The critical analytical method of analysis of official documents and legislation is adopted to support the notes

---

<sup>1</sup> Doutora e Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Professora do curso de Serviço Social da UEMG - Unidade Carangola.

highlighted in this study. The path taken for the development of this article firstly focuses on the analysis of legislation and the historical context in which they were forged, to subsequently demonstrate in real data how the number of private Higher Education Institutions (HEIs) has grown in relation to HEIs public, as well as the significant number of enrollments in private on-site and distance courses in the last two decades compared to the number of public ones.

**Keywords:** college education; commodification; governments; HEIS; enrollment.

## 1. Introdução

O presente estudo é fruto da tese defendida pela autora, tendo como principal foco demonstrar as tendências privatistas observadas no Brasil pós-Constituição Federal de 1988 aos dias atuais. Tal processo engloba, também, a educação como mercadoria a ser vendida e, diante disso, pretende-se demonstrar o crescimento do número de vagas e matrículas nas Instituições de Educação Superior (IES) privadas em detrimento da falta de investimento/sucateamento das IES públicas.

Alguns questionamentos se fizeram presentes para a construção deste estudo e tornam-se indispensáveis para a análise do conteúdo aqui apresentado, sendo eles: Em que medida a educação se desenvolve e ganha contornos privatistas? Como a Educação Superior, em especial, se transformou em mercadoria no Brasil? Quais as principais políticas que ampararam o processo de privatização da Educação Superior? Como os conglomerados educacionais estabelecem uma sólida concentração e acumulação de capital a partir das ações governamentais?

O objetivo central deste estudo está na busca pelo entendimento da educação enquanto mercadoria a ser vendida e como os governos que sucederam a Constituição de 1988 (CF/1988) geriram esta política para beneficiar os grandes empresários da educação superior. Os objetivos específicos requerem o entendimento sobre como se deu o processo de desenvolvimento da política de educação superior pós CF/1988 e qual o índice crescimento das IES privadas e das IES públicas entre os anos de 1991 e 2019.

Diante disso, adota-se o método crítico-analítico, partindo do estudo bibliográfico de autores de referência na discussão da educação superior e análise detalhada de legislações e documentos oficiais, assim como dos Censos Nacionais de Educação Superior de 1990 a 2019.

### 2. A Política de Educação Superior e os contornos privatistas dos governos pós-Constituição de 1988

A década de 1990 traz consigo uma série de questões relativas aos direcionamentos estabelecidos pelos organismos internacionais, neste sentido, o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) vêm influenciando de forma lesiva as políticas públicas adotadas pelos países de capitalismo tardio. Adotando o linguajar de recomendações, esses organismos mantêm a soberania do capital e dos países ditos desenvolvidos.

Para tanto, estes países precisavam passar por reformas estruturais, principalmente, os de mercado emergente. O Consenso de Washington, estabelecido em 1989, se mostrou o instrumento mais importante para a implementação dessa política internacional, estabelecendo objetivos e metas de acordo com o potencial de exploração de cada um desses países.

O Brasil, por exemplo, presencia uma maior investida nesse sentido a partir da promulgação da CF/1988, em que as primeiras articulações desses organismos internacionais preconizavam a mudança imediata de garantias contempladas pela Carta Magna brasileira.

No que diz respeito a educação, um dos marcos do cenário mundial foi a Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, Tailândia, de 5 a 9 de março de 1990, organizada pela United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e pelo BM. O maior embate deste evento foi a definição da educação básica, que "para a Unesco, esse conceito referir-se-ia a educação fundamental e ensino médio, e para o BM estaria restrito ao ensino fundamental" (LIMA, 2007, p. 56).

A partir da segunda metade da década de 1990, as políticas elaboradas pelos organismos internacionais, não mais exclusivamente seguiram os ditames do Consenso de Washington, mas passaram a abordar as estratégias de legitimação da hegemonia burguesa, traçando um projeto burguês de educação e sociabilidade que, a princípio, negavam o "neoliberalismo radical". Essas políticas elaboradas a partir de então se fundamentaram na "Terceira Via". Ao criticar o neoliberalismo "argumentando que a lógica neoliberal defende o sistema de mercado como a instância da eficiência econômica e da liberdade individual" (LIMA, 2007, p. 61), a terceira via ganha terreno reforçando a importância do capital social, responsabilidade social e bem-estar coletivo.

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

Outro momento importante para entender os rumos da política de educação nas últimas décadas, se concentra no documento produzido pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal) em 1992, denominado *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, que destacava a necessidade de formar e qualificar recursos humanos para o trabalho diante das mudanças impostas pela realidade internacional globalizada. Este discurso fazia frente ao processo de qualidade da educação, sendo esta pensada dentro da lógica do mercado, através do estabelecimento de parcerias para seu financiamento e gestão. O referido documento destaca, também, que a educação é o meio mais viável para o desenvolvimento regional, para acompanhar a novas tecnologias e alterações expressivas na esfera produtiva e como forma de colocar o país em posição competitiva frente o mercado internacional.

No caso do Brasil, podemos verificar que as condicionalidades dos organismos internacionais não são "imposições de fora", mas ações articuladas "aos próprios interesses da burguesia brasileira em reproduzir internamente relações de dominação ideológica e exploração econômica" (LIMA, 2007, p. 79). Para tanto, essas reformas propostas pelo FMI e BM foram concedidas diante da relação estabelecida pela burguesia nacional com a burguesia internacional.

Desde o processo de redemocratização do país, várias frações da burguesia vinham articulando a melhor forma de se estabelecer no poder e com a eleição de Collor e Itamar Franco inaugura-se o "neoliberalismo à brasileira" (LIMA, 2007, p. 88). Collor governou de 1990 a 1992 e sobre seu breve governo podemos destacar que, no que se refere ao número de vagas na educação superior, esse ficou estagnado, "eram 1.540.080 estudantes em 1990 e em 1992 esse quantitativo caiu para 1.535.788" (AMARAL, 2009, p. 128). Com relação ao número de Instituições Federais (IFES), esse número diminuiu drasticamente, devido à limitação de recursos destinados às mesmas.

Collor lançou o *Programa setorial de ação 1991-1995* para a área de educação, baseado nas noções de equidade, eficiência e competitividade da educação. No que se refere ao ensino superior, a lógica era modernizar e adequar este nível de ensino aos desafios da economia globalizada.

Collor sofreu o processo de impeachment, Itamar Franco assumiu a presidência entre os anos de 1992 e 1994, deixando como principal legado o estabelecimento do Plano Real, exaltando seu ministro da fazenda Fernando Henrique Cardoso, estabelecendo uma aliança com

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

as forças conservadoras e com a agenda neoliberal. Torna-se importante destacar que Itamar não fez rupturas com a pauta que Collor seguia, isso pode ser observado nos documentos "*Diretrizes de ação governamental e MEC volta a ter planos para a educação*", que enfatizam a educação voltada para a economia globalizada e a adequação do Brasil a esses moldes.

Foi durante o governo Itamar que se estabeleceu o "Plano decenal de educação para todos: 1993-2003", a partir do compromisso assumido na Conferência Mundial sobre Educação para Todos em que cada país fez seu próprio plano decenal.

Itamar reforçou o caráter privatista da educação superior com a promulgação da Lei nº 8.958/94, em que as Instituições Federais de Educação Superior (IFES) poderiam contratar "instituições, constituídas na forma de fundações de direito privados, com finalidade de dar apoio a projetos de pesquisa, ensino e extensão" (LIMA, 2007, p. 133), além disso, este apoio poderia se estender a ações de desenvolvimento institucional. Esta lei viabilizou a apropriação das verbas privadas para financiamento de atividades acadêmicas nas IFES, isentando o Estado de sua responsabilidade para com esse financiamento.

O governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), presidente eleito para dois mandatos 1995-1998 e 1999-2002, foi marcado pela adesão às exigências dos organismos internacionais, ficando claro com a criação do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE).

Outra ação que demonstra esse processo é a aprovação da Emenda Constitucional nº 6, também em 1995, que introduz modificações no capítulo da ordem econômica, substituindo o conceito de empresa nacional por empresa constituída sob as leis brasileiras e com sede no território nacional. Isso não se dá por acaso e, no que tange a educação, abre as portas para investimentos de conglomerados educacionais internacionais no Brasil.

O processo de contrarreforma da educação superior teve no governo FHC sua maior expressão para viabilizar as medidas de ajustamento, através de Bresser Pereira (ministro da fazenda) e da aprovação pela câmara o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRE)*. Sobre a gestão universitária, FHC desenvolveu uma política educacional voltada para a reforma das IFES, com a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/95, que visava modificar o regime e dispunha sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes públicos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. Antes que o texto fosse aprovado e efetivamente se alterasse os art. 39 e 206 da CF/1988, a Secretaria de Reforma do Estado do MARE publicou o documento/roteiro intitulado *Etapas para a viabilização da aplicação da lei de organizações sociais na recriação*

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

*de universidade pública a ser administrada por contrato de gestão.* Todo esse movimento em torno da pretendida PEC objetivou divulgar o entendimento de "recriação de universidade pública não estatal".

Tratando-se de documento legal, o mais importante a ser destacado na gestão de FHC é a Lei nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – (LDB/1996). No que tange a Educação Superior, verifica-se claramente uma diferença entre o teor desta legislação com as medidas do MARE e do MEC, sendo estas justificadas com medidas de superação da crise. A exemplo o artigo 45 da LDB/1996 "a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização" (BRASIL, 1996), a redação atual favorece ainda mais os diversos tipos de modalidades de ensino. Outro exemplo é o artigo 54 que determina as especificidades das IFES, condicionando-as a um estatuto jurídico especial, englobando as necessidades específicas de estrutura, organização e financiamento, assim como gestão de planos de carreira e regime jurídico de pessoal.

Outra legislação importante é o Decreto nº 2.306, de agosto de 1997, estabelecendo que as instituições de ensino superior passassem a ser organizadas academicamente em cinco tipos de instituições: universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades e institutos superiores ou escolas superiores. Diante disso, "as universidades continuariam a manter a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio educativo" (NEVES; FERNANDES; 2002 p. 31), mas somente as universidades, os outros tipos de instituições determinadas se destinariam única e exclusivamente ao ensino, como forma mais apropriada à capacitação da força de trabalho.

A Conferência Mundial sobre a Educação Superior, realizada pela UNESCO em 1998, enfatizou um movimento de expansão de instituições privadas com a liberalização dos serviços educacionais e de privatização interna das instituições públicas. Conseqüentemente, diversos documentos foram lançados ratificando a Educação como serviço e não como direito social. Ou seja, desde então o princípio de universalidade do direito a educação vem sendo "minado".

Em janeiro de 2001 foi aprovado o Plano Nacional de Educação, que tramitava desde 1998, não constando neste plano uma efetiva preocupação com a qualidade do ensino, mas sim uma exaltação do "Provão" e de outros instrumentos de avaliação da Educação Superior.

Em julho de 2001 o Decreto nº 3.860, que dispunha sobre a organização do ensino superior, a avaliação de cursos e instituições, esclarece as funções do Conselho Nacional de

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

Educação (CNE) em relação ao ensino superior, centralizando no MEC a autorização, credenciamento e descredenciamento de IES. Com isso as funções da Secretaria de Educação Superior (Sesu) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foram redefinidas, ficando para o CNE somente as funções normativas. Sendo assim, o Inep foi definido como o responsável pela organização e execução da avaliação de cursos ("Provão") e das instituições de ensino.

No que tange ao "Provão", este além de vincular avaliação e financiamento, atingiu fortemente o setor privado. As instituições privadas passaram a divulgar os resultados como forma de marketing por todos os meios permitidos pela mídia.

Mais uma ação importante para o movimento privatista foi a Lei nº 10.260/2001, que implantou do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), foi destinado à "concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva" (AMARAL, 2009, p. 134). Com isso, o resultado do "Provão" se tornou o parâmetro de concessão das bolsas do Fies, em que as instituições melhores conceituadas se deleitaram com o "conceito positivo" para angariar cada vez mais alunos.

Em contrapartida as IFES durante o governo FHC ficaram totalmente esquecidas e os recursos do Fundo Público Federal sofreram drástica redução. No Plano Nacional da Educação (PNE) a Lei nº 10.172/2001 estabeleceu o EAD como estratégia para alcançar metas propostas, assim como sua total adequação à Política Nacional de Formação de Professores e Recursos Humanos para atuar nesta modalidade de ensino. Inaugura-se aqui um processo de mercantilização dos cursos de licenciatura via EAD, movimento que posteriormente – no governo Lula – atingirá cursos de bacharelado estratégicos para o mercado de trabalho.

O ano de 2002 foi marcado por várias investidas para a ampliação do sistema EAD, as Portarias nº 335 (de 6 de fevereiro de 2002), nº 698 (de 12 de março de 2002) e nº 1.786 (de 20 de junho de 2002), objetivavam "apoiar a Sesu/MEC na elaboração de proposta de alteração das normas que regulamentam a oferta de EAD no nível superior" (LIMA, 2007, p. 148), assim como regulamentar de forma específica a supervisão e avaliação do EAD.

Diante desse contexto, a educação no governo FHC continuou como serviço não estatal, contando com legislações que respaldaram a crescente desresponsabilização do Estado com a educação superior, além da redução de verbas públicas para seu financiamento e do estímulo ao seu empresariamento, através da falsa ótica da democratização do acesso à educação.

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

O governo seguinte, de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), aprofundou essas reformas na política educacional. Dadas as diferenças de entendimento sobre as políticas públicas e sua gestão social, o governo de Lula não fez uma cisão considerável com a agenda adotada por governos anteriores, maximizando lucros, favorecendo as frações burguesas da sociedade brasileira e expandindo terreno para o capital internacional.

A política de educação superior de Lula traz consigo medidas importantes para a legitimação do processo avaliativo dos cursos superiores. Sendo assim, em 2003 é instituída pela Sesu/MEC a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), com a função de atuar juntamente com a Comissão Especial da Avaliação da Educação Superior (CEA), com respaldo das Portarias nº 11, de abril de 2003, e a nº 19, de maio de 2003.

Seguindo a vertente do estímulo ao acesso ao ensino superior, no dia 9 de abril de 2003 foi aprovada a PEC nº 28, que instituiu o Programa de Apoio ao Estudante (PAE), este programa visava priorizar a concessão de bolsas para alunos com renda per capita inferior a meio salário-mínimo. Estas bolsas, segundo a PEC, não seriam destinadas somente para o ensino superior, mas para alunos do ensino médio e fundamental que delas necessitasse.

A lógica avaliativa dos cursos de graduação é estimulada no governo Lula, principalmente, com a criação da Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, que institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), juntamente com o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), que passa a ser um componente curricular obrigatório.

A Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, instituiu o Programa Universidade para Todos (PROUNI), regulando a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior. O PROUNI se vincula diretamente com o financiamento de instituições privadas, sendo destinado à concessão de bolsas de estudos integrais e parciais para os cursos de graduação e, também, para cursos sequenciais. Esta Medida Provisória foi convertida na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, vinculando o PROUNI ao Sinaes através da utilização do resultado das avaliações do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como critério para acesso às bolsas de estudos.

A lógica produtivista e o empresariamento da educação superior foram reforçados o governo Lula através do Decreto nº 5.202, de 14 de setembro de 2004, que regulamenta as parcerias entre as universidades federais e as fundações de apoio, recuperando o disposto na Lei nº 8.958/1994. Com este decreto abriu-se espaço para que as fundações de direito privado



## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

pu dessem apoiar às universidades em projetos de ensino, pesquisa e extensão, assim como no desenvolvimento institucional, científico e tecnológico.

O governo Lula expande as matrículas no setor público, devido à grande intensidade de ingressantes em 2009 e 2010 por conta do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Desde então, este programa vem proporcionando uma alteração considerável na dinâmica organizacional das IFES e uma expansão extra-campi no interior.

A passagem do governo Lula para o governo de Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e 2015-2016) representou um continuísmo de ações do governo Lula, mas com dificuldades expressas por arrochos fiscais para a superação da crise econômica. Na política educacional reforçou o discurso da democratização do acesso através do REUNI, do PROUNI, do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), das Políticas de Ações Afirmativas (PAA) e, principalmente, da supervalorização dos mecanismos avaliativos do SINAES.

A PAA, assim como a PNAES, foi de fundamental importância para a mudança efetiva do perfil socioeconômicos dos estudantes de graduação das universidades federais, pois promoveram o acesso de cidadãos com renda per capita cada vez menor as instituições públicas. O Relatório FONAPRACE (2014) destaca que o alunado com renda familiar de até 3 salários-mínimos concentrou 51,43% das vagas das instituições federais, ou seja, um crescimento de 7,73% em relação ao estudo anterior.

Outro dado que chama a atenção no FONAPRACE (2014) é ampliação do acesso de estudantes de renda familiar de até 1 salário-mínimo, que era de 0,5% em 2010 e depois das políticas afirmativas passou para 13,21%.

A gestão de Dilma voltou-se mais propriamente para o desenvolvimento do ensino técnico, através dos investimentos diretos na criação e reestruturação dos Institutos Federais (IF) e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como da ampliação das parcerias com o Sistema S (SESI, SENAC, SENAI).

Em 2011, foi criado o Programa Ciência Sem Fronteira (CSF), com vistas a estimular a mobilidade dos discentes, docentes e pesquisadores, através da concessão de bolsas de estudos em universidades no exterior para áreas consideradas estratégicas ao desenvolvimento de pesquisas no país.

Ao assumir o governo, Dilma propôs a criação de 4 novas universidades federais, 47 novos campi universitários e 208 novos IF. Tudo isso demonstra uma objetivação de expansão

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

e interiorização dos institutos e universidades federais, em especial nos municípios populosos e com baixa renda *per capita*. Isso demonstra que, assim como Lula, Dilma assume uma responsabilidade com as IES públicas, mas se comparado ao desenvolvimento das IES privadas e, principalmente, ao acesso à educação proporcionado por elas, as IES públicas de fato não se desenvolveram tanto.

Outro compromisso assumido pelo governo Dilma foi a promoção da formação profissional, o desenvolvimento regional e o estímulo da permanência de profissionais no interior, buscando potencializar as funções e a interação das universidades e institutos como uma política do governo federal voltada à superação da miséria e para redução das desigualdades sociais.

Seguindo a tendência de favorecimento à iniciativa privada, a gestão de Dilma promulgou a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, que instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES), com o objetivo de assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições. O PROIES foi estabelecido com o intuito de ajudar IES privadas com elevados índices de endividamento a se restabelecerem, por meio da concessão de bolsas de estudos nos cursos de graduação, além das bolsas já estabelecidas pelo PROUNI e pelo FIES. Sendo assim, as IES que aderiram ao PROIES foram favorecidas pela alocação de recursos do Programa de Melhoria do Ensino das Instituições da Educação Superior, operado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

A gestão de Dilma Rousseff foi interrompida em 2 de dezembro de 2015, terminando definitivamente em 31 de agosto de 2016, com o *impeachment* orquestrado por um golpe parlamentar-judiciário-midiático. Michel Miguel Elias Temer Lulia, então vice-presidente de assumiu definitivamente a presidência da república (2016-2018) e promoveu uma agenda política e econômica diversa de sua antecessora, privilegiando o mercado e a iniciativa privada, com aprovação de medidas antipopulares contidas no Plano "Uma Ponte para o Futuro".

Seguindo a linha privatista neoliberal, Temer inaugura a agenda de reformas e, com isso, a Educação Superior foi diretamente atingida pelas medidas adotadas, especialmente, com a aprovação da PEC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, "que altera o ato de distribuições constitucionais transitórias, para instituir o novo regime fiscal, e dá outras providências" (BRASIL, 2016). A referida PEC estabeleceu o congelamento de gastos públicos por 20 anos, concentrando-os na Seguridade Social e na Educação.

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

Em meio a uma conjuntura complexa de crise econômica e política, Temer conseguiu avançar nas pautas neoliberais e antipopulares, afetando as IES federais consideravelmente, pois foram estabelecidos cortes sistemáticos nos orçamentos destas instituições somando R\$ 350 milhões. Diante disso, programas de pesquisa, de extensão, bolsas, assistência estudantil e folhas de pagamentos em dia foram imediatamente comprometidos, uma vez que a previsão orçamentária foi 45% a menos para o ano de 2017, em comparação com 2016.

Os rebatimentos dos cortes orçamentários da gestão de Temer foram: a desativação do CSF, extinção do Ministério da Ciência e Tecnologia e fusão de suas atividades com as atribuições do Ministério das Comunicações. Assim, o financiamento de projetos de pesquisa, ciência e tecnologia sofreram uma redução expressiva em suas linhas de atuação, sentida por todas as agências de fomento.

Essa política de ajuste rebateu, também, nas IES privadas, uma vez que a concessão de bolsas do PROUNI e do FIES foram reduzidas, sendo, respectivamente, 4.630 bolsas a menos para o 2017 e 90.000 bolsas a menos para 2018.

Com relação ao PNE 2014-2024, somente 20% das metas previstas para 2017 foram cumpridas, o que levou o governo federal a vetar a proposta de lei que priorizava a realização dessas para a educação no futuro, ou seja, a partir de 2018, o governo se viu "desobrigado" a cumprir as metas relativas ao PNE.

O governo Temer privilegiou a iniciativa privada e favoreceu a expansão dos cursos à distância. Além de promover cortes consideráveis para as universidades federais, sucateou o processo de produção acadêmica e aqueceu o mercado de ações das IES privadas com capital aberto na bolsa de valores.

A transição do governo de Temer para o de Jair Messias Bolsonaro consagrou uma vitória da ala mais conservadora e mais à direita da política brasileira, pois contou com o apoio popular a discursos fundamentados no neoliberalismo e contrários aos direitos historicamente conquistados.

A gestão de Jair Messias Bolsonaro inaugurou o acirramento das propostas de ajustes fiscais e ideológicos condizentes com o viés ultraconservador. Para a educação, pode-se destacar uma série de mudanças na LDB/1996 que, a princípio, podem parecer mera modificação de grafia, mas, na verdade, demonstram a consolidação do projeto privatista da educação. A primeira delas foi a modificação do Art. 16, que compreende o sistema de ensino federal em seu inciso II – onde se lia "instituições de educação superior **criadas** e mantidas pela

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

iniciativa privada", a Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019, lê-se "as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada" (BRASIL, 2019, s.p., grifos nossos). Não é uma mera supressão da palavra "criadas", mas uma real intenção de reconhecer e abrir o campo da Educação Superior para instituições estrangeiras se estabelecerem no país, reforçando a face privatista e financeirizada presente no país.

O Art. 19 da LDB, o qual separa as IES em diferentes níveis de categorias administrativas, também possuiu nova redação dada pela Lei nº 13.868/2019, com o acréscimo do inciso III, que cria mais uma categoria denominada de comunitárias (ou universidades comunitárias). Os parágrafos 1º e 2º desse inciso estabelecem que essa categoria comunitária, assim como as IES privadas, pode se qualificar como confessionais (conforme orientação e ideologia específicas) ou filantrópicas. Mais uma vez, não se trata de uma mera adição de especificações, mas da atribuição de categorias administrativas para adequação a normas de repasse de recursos. Diante do exposto, a referida lei revogou o Art. 20 da LDB, o qual estabelecia as categorias de IES privadas: particular no sentido estrito, comunitária sem fins lucrativos, confessional e filantrópica.

Os grupos de extrema direita encontraram coro e apoio nos partidos liberais, na mídia, nas redes sociais, na disseminação de *fake news* e no discurso de construção de um "novo Brasil" (vide o *slogan* do governo federal: "Brasil acima de tudo, Deus acima de todos"), infestado de moralismo, intolerância, preconceito e fundamentalismo desde 2015. A gestão de Bolsonaro encontrou um cenário favorável para a aplicação de medidas de ajustes, pois contou com uma bancada de deputados e senadores favoráveis aos interesses privatistas e afinados com o discurso neoliberal ortodoxo.

A Educação Superior tornou-se alvo de reformas empresariais e as universidades públicas sofreram com o sucateamento e corte de verbas (contingenciamento), gerando uma série de manifestações contra o atual governo. Em 2019, o então Ministro da Educação, Abraham Weintraub, lançou um conjunto de programas que demonstram claramente os rumos da educação almejada pela gestão de Bolsonaro e da extrema direita conservadora, sendo eles: 1) "Conta pra Mim" – Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020; 2) "Tempo de Aprender"; 3) Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares – instituído pelo Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019; 4) Educação Conectada; 5) Programa Novos Caminhos, composto por uma série de estratégias de fortalecimento do ensino técnico, mediado pela Portaria nº 1.718, de 8 de outubro de 2019, a qual dispõe sobre a oferta de cursos de educação profissional técnica de

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

nível médio por Instituições Privadas de Ensino Superior; 6) Future-se, que através do Projeto de Lei nº 3.076, de 2 de junho de 2020.

O Future-se propõe, também, a extinção dos concursos públicos e a reestruturação dos planos de carreira docentes, através da contratação de pessoal, via Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e complementação salarial por meio de venda de pesquisas ao setor privado. Essa medida promoverá a descaracterização do regime docente de dedicação exclusiva e isentará as IES públicas do cumprimento do tripé pesquisa, ensino e extensão.

Torna-se importante fazer uma pausa na discussão sobre o Future-se para apresentar mais uma ofensiva do governo Bolsonaro às IES públicas, com a Medida Provisória nº 979, de 9 de junho de 2020, que dispõe sobre a designação dos dirigentes *pro tempore* durante o período de Pandemia de COVID-19 (declarada pela Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020). A instituição desta medida vigorou por apenas dois dias, sendo revogada pela Medida Provisória nº 981, de 12 de junho de 2020, sob pressão da comunidade acadêmica e de políticos de oposição.

Torna-se importante destacar que, logo após o anúncio do Future-se, as ações negociadas na bolsa de valores brasileira (BOVESPA – B3) de conglomerados educacionais, como Cogna Educacional S.A., Yduqs Participações S.A., GAEC Educação S.A. e Ser Educacional S.A., registraram uma tendência de alta a partir do dia 7 de maio de 2019. Ações de outras companhias, como as da Laureate Education Inc., negociadas na NASDAQ, e as da Adtalem Global Education, negociadas na bolsa de Valores de Nova York (Dow Jones – NYSE), apresentaram significativa alta a partir de 08 de maio do mesmo ano. Diante disso, os grandes oligopólios do ensino passaram a vislumbrar mais um potencial nicho financeiro, respaldado na política privatista da Educação Superior pública.

Os números relativos ao ano de 2020 não foram analisados pela autora devido as especificidades da Pandemia do Coronavírus (COVID-19), que modificou a dinâmica da educação em todo mundo.

Em suma, constata-se com essa análise histórica, documental e legal que as medidas tomadas pelos governos brasileiros seguiram a tendência da privatização, especialmente após a CF/1988, e da formação de grandes oligopólios privados da Educação Superior. As últimas duas décadas proporcionaram ao rentismo a abertura de um importante nicho a ser explorado – a Educação Superior –, cujo potencial financeiro foi demonstrado a partir das políticas privatistas e da abertura de capital das empresas educacionais.

# EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

## 2.1. O Panorama da Educação Superior: expansão de instituições privadas e matrículas em cursos presenciais e a distância

A Educação se transformou em mercadoria e é a partir desse processo de mercantilização que avançamos para a análise da financeirização, ou seja, é impossível analisar a Educação como ativo financeiro sem ir às origens privatistas desse processo. Os grandes empresários da educação encontraram nos governos pós-CF/1988 um cenário favorável a investimentos.

Destacando a pesquisa realizada por Ferrarez (2021) os gráficos a seguir atestam de forma concreta as afirmações sobre o processo de mercantilização e, vai além, deixando claro o terreno de desenvolvimento da Financeirização da Educação Superior (tema este que será tratado em outro momento).

O Gráfico 1 demonstra o expressivo crescimento das IES privadas no Brasil desde 1991 a 2019 e, em detrimento disso, poucos recursos destinados à ampliação das IES públicas. Em relação a estas últimas vemos uma leve curva de crescimento durante os governos petistas.

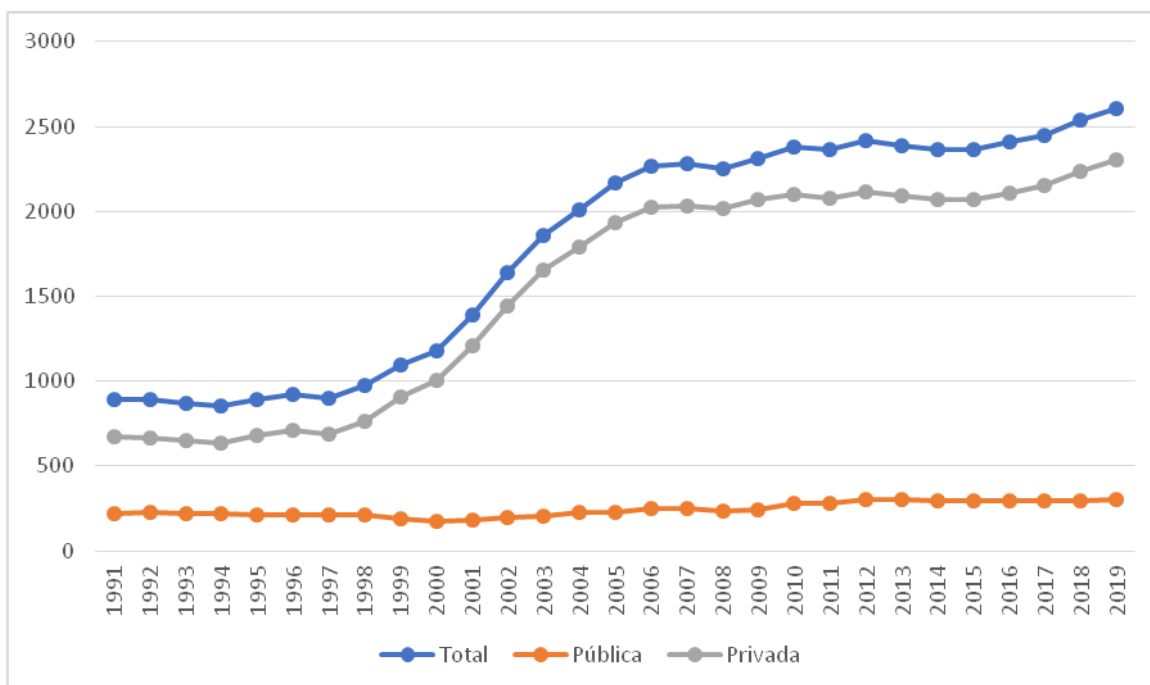


Gráfico 1: Educação Superior: número de IES públicas e privadas no intervalo de 1991 a 2019

Fonte: FERRAREZ (2021).

Já o Gráfico 2 demonstra o crescimento substancial do número de matrículas em IES privadas de 2003 em diante, considerando um crescimento expressivo nos anos de 2009 a 2016

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

nas matrículas em IES públicas como resultado do REUNI implementado pelos governos petistas.

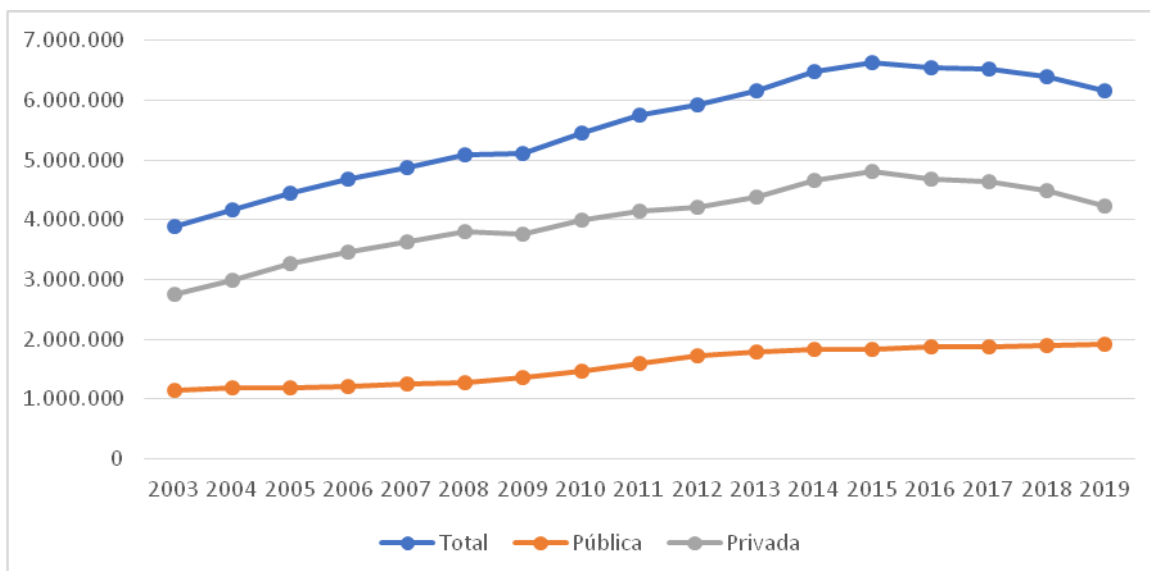
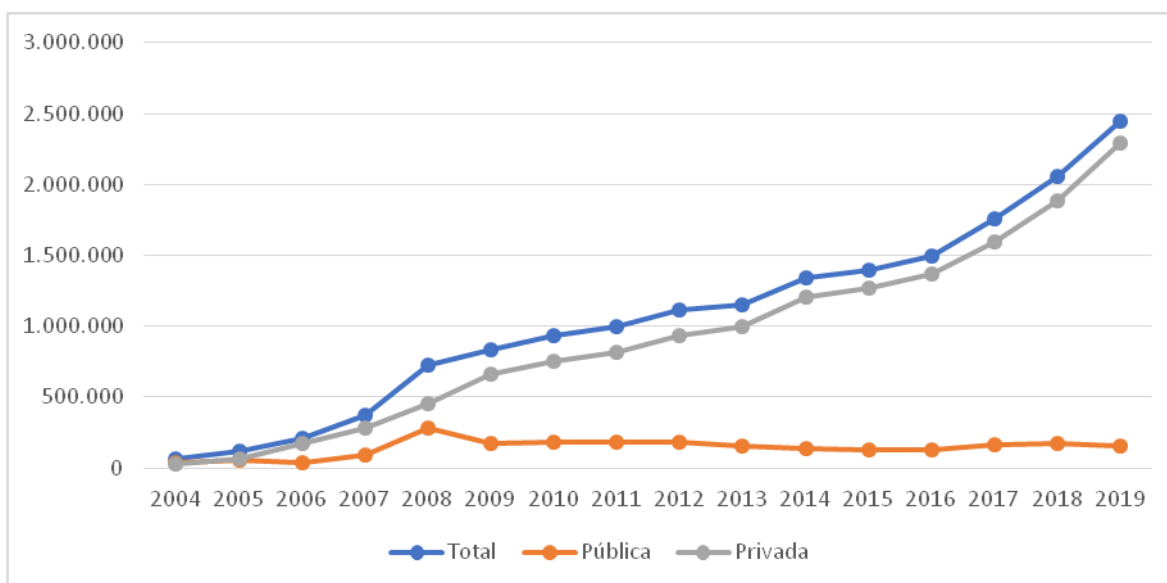


Gráfico 2: Educação Superior: matrículas em cursos presenciais em IES públicas e privadas no intervalo de 2003 a 2019

Fonte: FERRAREZ (2021).

Por fim o Gráfico 3 detalha o crescimento exorbitante das matrículas em cursos à distância entre os anos de 2004 e 2019. O que merece destaque é a iniciativa privada com milhões de alunos, enquanto as IES públicas praticamente encontram o número de matrículas estabilizado, destacando-se, mais uma vez, as iniciativas dos governos petistas em 2008 e 2012 que favoreceram o acesso a estas instituições.



## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

Gráfico 3: Educação Superior: matrículas em cursos à distância em IES públicas e privadas no intervalo de 2004 a 2019

Fonte: FERRAREZ (2021).

Com os dados apresentados conseguimos demonstrar que o processo de privatização não é novo, na verdade a constituição histórica da educação superior transitou entre “conquista por direito” e “concentração na iniciativa privada” – em especial em faculdades e escolas/institutos isoladas, confessionais e filantrópicas, como foi possível notar na análise anterior.

### Conclusão

Dado o exposto, o processo de mercantilização da educação superior não é novo, na verdade inaugura-se de forma clara durante o período de Ditadura Militar, mas é a partir dos anos de 1990 que a agenda internacional interfere diretamente nos arranjos orquestrados para o desenvolvimento desse fenômeno.

Com o estudo aqui apresentado, pode-se concluir que os governos brasileiros pós-CF/1988 favoreceram a iniciativa privada, salvo ações pontuais dos governos petistas que fizeram muita diferença para o acesso e expansão das IES públicas. Diante disso, o cenário de investimento na mercadoria educação se torna atrativo para os conglomerados educacionais que se estabeleceram a partir das legislações que facilitaram as negociações na bolsa de valores, do incentivo maciço do ingresso de novos alunos, através de programas como o PROIES, o FIES e PROUNI e da disseminação do EAD.

O crescimento da educação superior brasileira é notável nas últimas décadas e, juntamente com isso, podemos destacar problemas que se concentram na qualidade dos serviços prestados e na qualidade do conteúdo ministrado na formação profissional, principalmente nos cursos à distância.

Ao analisar os três gráficos contidos neste estudo é visível o desenvolvimento do setor privado, o que nos leva a entender outros fenômenos que vão para além da mercantilização, ou seja, não se transformou a educação em mercadoria somente, na verdade essa se tornou foco do mercado financeiro como mercadoria educação. Há uma diferença entre ambas definições da educação financeirizada, a exemplo: a educação mercadoria é um produto a ser vendido, cursos que proporcionariam acesso social, já a mercadoria educação é a produção de materiais e



## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

utensílios que viabilizam uma processo educacional cada vez mais aligeirado e sem o devido critério científico, porém lucrativo.

Outra questão fundamental a ser observada é o restrito investimento dos governos Temer e Bolsonaro na educação superior e a aprovação do teto de gastos que, além de invalidar as conquistas contidas no PNE 2014-2024, ainda desmobilizam articulações como as vistas na luta pela implementação de 10% do PIB nacional para a educação, em seus diferentes graus de ensino.

Por fim, este estudo busca fortalecer as bases de um diálogo amplo sobre educação superior, enquanto espaço oportuno e produtivo para inovações que estimulem de fato uma Educação pública, presencial, gratuita e de qualidade.

### Referências

AMARAL, Nelson Cardoso. **Expansão-avaliação-financiamento:** tensões e desafios da vinculação na educação superior brasileira. In: MANCIBO, Deise et al. (organizadores). Reformas da educação superior: cenários passados e contradições do presente. São Paulo: Xamã, 2009.

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. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 15 de dezembro de 2017. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 08 de jul. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.868, de 3 de setembro de 2019.** Altera as Leis nos 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm). Acesso em: 18 de out. de 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em: 14 de out. 2020.

FERRAREZ, Cynthia Santos. **Capital financeiro e educação superior no Brasil:** adoção estratégica das tecnologias para ascensão e fortalecimento dos conglomerados educacionais. Tese de Doutorado. UFRJ: Rio de Janeiro, 2021.

FONAPRACE- Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. **IV Pesquisa do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior Brasileiras.** Uberlândia: FONAPRACE, 2014. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/wp-content/uploads/2021/07/IV-Pesquisa->

## EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL E O PROCESSO DE MERCANTILIZAÇÃO

[Nacional-de-Perfil-Socioeconomico-e-Cultural-dos-as-Graduandos-as-das-IFES.pdf](#). Acesso em: 20 de dez. de 2021.

LIMA, Kátia Regina de Souza. **Contra-reforma na Educação Superior:** de FHC a Lula. São Paulo: Xamã, 2007.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; FERNADES, Romildo Raposo. **Política Neoliberal e Educação Superior.** In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org.). O empresariamento da educação: novos contornos do ensino superior no Brasil dos anos 90. São Paulo: Xamã, 2002.