



Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil

Vera Lúcia Jacob Chaves^{1*}, Luiz Fernando Reis² e André Rodrigues Guimarães³

¹Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Rua Augusto Correa, 1, 66075-110, Belém, Pará, Brasil. ²Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, Paraná, Brasil. ³Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Amapá, Macapá, Amapá, Brasil. *Autor para correspondência: E-mail: veraluciajacob@gmail.com

RESUMO. Objetivo deste artigo é apresentar os resultados da pesquisa realizada com a finalidade de analisar as implicações das políticas de ajuste fiscal no financiamento da educação superior brasileira, considerando o atendimento ao setor privado-mercantil, o orçamento destinado às universidades públicas federais e o pagamento da dívida pública, no período 2003-2016. Os dados financeiros foram extraídos do Tesouro Nacional, do Tribunal de Contas da União, do Senado Federal. Também se utilizaram documentos da KPMG Corporate Finance, da CM Consultoria, da Hoper Consultoria, da Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (ABVCAP) e da Bolsa de Valores de São Paulo. Os resultados indicam que, mesmo diante da ampliação dos recursos destinados às universidades públicas federais, os valores são consideravelmente inferiores aos destinados à dívida pública. Também fica evidente que a expansão e a lucratividade do setor privado-mercantil são incentivadas pelas políticas do governo federal por meio do Programa Universidade para Todos (Prouni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Conclui-se, diante do congelamento dos gastos sociais federais nos próximos 20 anos, com a Emenda Constitucional n. 95/2016, aprofundando a política de ajuste fiscal, que as universidades públicas federais sofrerão consequências negativas para a sua manutenção, bem como será fortalecido o setor privado-mercantil.

Palavras-chave: ajuste fiscal, universidades federais, privado-mercantil, prouni, Fies.

Public debt and financing of higher education in Brazil

ABSTRACT. The purpose of this paper is to present results of the research conduct to analyze the implications of the tax adjustment policies in financing the Brazilian higher education, considering the attendance to the private-business sector, the budget addressed to the public federal universities and to the payment of public debt on terms from 2003 to 2016. The financial data were taken from National Treasury, National Accounts Court, and the Federal Senate. It was also used documents from KPMG Corporate Finance, CM Consultoria, Hoper Consultoria, the Brazilian Association of Private Equity and Venture Capital (ABVCAP), and from the Stock Market of São Paulo. The results point that, despite the increase in amounts destined to federal public universities, the values are considerably lower than those addressed to public debt. It is also evident that the expansion and profitability of private-business sector are encouraged by policies from the federal government by means of PROUNI (Program University for Everyone) and FIES (Program of Scholarship Loan). It can be concluded that, in the face of federal social spending freeze on the next 20 years, with the Constitutional Amendment 95/2016, strengthening the tax adjustment policies, there will be negative consequences for the federal public universities and their maintenance, and strengthening of the private-business sector.

Keywords: tax adjustment, federal universities, private-mercantile, Prouni, Fies.

Deuda pública y financiación de la educación superior en Brasil

RESUMEN. El objetivo de este artículo es presentar los resultados de la investigación realizada a fin de analizar las implicaciones de las políticas de ajuste fiscal en la financiación de la educación superior brasileña, considerando la atención al sector privado-mercantil, el presupuesto destinado a las universidades públicas federais y el pago de la deuda pública, en el período 2003-2016. Los datos financieros fueron extraídos del Tesoro Nacional, Tribunal de Cuentas de la Unión y Senado Federal. También fueron utilizados documentos de la KPMG Corporate Finance; CM Consultoria; Hoper Consultoria; Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (ABVCAP) y de la Bolsa de Valores de São Paulo. Los resultados señalan que, aunque ante la ampliación de los recursos dirigidos a las universidades públicas federais, los valores son considerablemente inferiores a los destinados a la deuda pública. También se hace evidente que la expansión y la rentabilidad del sector privado-mercantil son fomentadas por las políticas del gobierno

federal por medio del Programa Universidad para Todos (Prouni) y del Fondo de Financiación Estudiantil (Fies). Se concluye, delante de la congelación de los gastos sociales federales en los próximos 20 años, con la Enmienda Constitucional n. 95/2016, profundizando la política de ajuste fiscal, que las universidades públicas federales sufrirán consecuencias negativas para su mantenimiento, así como será fortalecido el sector privado-mercantil.

Palabras-clave: ajuste fiscal, universidades federales, privado-mercantil, Prouni, Fies.

Introdução

A crise econômica no sistema do capital, que eclodiu em 2008, colocou o problema do endividamento público no centro do debate em todo o mundo. No Brasil, a elevada subtração de recursos da União e dos estados, com o pagamento da dívida pública, tem exigido da população enormes sacrifícios, com o aumento da carga tributária e a insuficiência dos serviços públicos, agravando a situação social (Fattorelli, 2013). A destinação dos recursos orçamentários para a dívida pública, a grandes grupos financeiros e fundos de investimento e de pensão inviabiliza a necessária ampliação do financiamento das políticas sociais de modo a cumprir as promessas inscritas na chamada 'Constituição Cidadã' de 1988.

Neste texto, apresentamos os resultados da pesquisa realizada com a finalidade de analisar as implicações das políticas de ajuste fiscal no financiamento da educação superior pública e da nova estrutura do setor privado-mercantil no contexto da concentração de capital, da oligopolização e financeirização do setor, com foco nos grandes grupos empresariais de capital aberto. Em nosso entendimento, o financiamento da educação tem estreita relação com a política econômica, cuja prioridade, desde os anos 1990, tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. A dívida pública converteu-se num dos instrumentos de acumulação do capital, especialmente na esfera financeira.

Para a realização da pesquisa, foram levantados dados sobre os recursos destinados pelo governo federal, no período de 2003 a 2016, ao financiamento das universidades federais, bem como os recursos alocados ao pagamento da dívida pública e à expansão da educação superior privado-mercantil, por meio da renúncia fiscal (Prouni¹ e Fies²).

¹ O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado em 2004, com a edição da Medida Provisória n. 213, posteriormente convertida na Lei n. 11.096/2005, por meio da qual as instituições que ofertarem bolsas de estudo, no âmbito do referido programa terão isenção dos seguintes tributos: imposto de renda das pessoas jurídicas; contribuição social sobre o lucro líquido; contribuição social para o financiamento da seguridade social; e contribuição para o Programa de Integração Social (Brasil, 2005).

² O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, foi instituído por meio da Medida Provisória (MP) n. 1.827, de 27 de maio de 1999, reeditada pelas MP n. 1865-2, de 29 de junho de 1999, 1972-8, de 10 de dezembro de 1999, en. 2094-22, de 27 de dezembro de 2000. As medidas provisórias de instituição do Fies foram convertidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001

Na análise do orçamento executado pela União, consideramos as despesas já liquidadas. Para analisar os dados coletados nos demonstrativos da execução orçamentária da União, realizamos o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2017. Para a análise dos grupos empresariais do setor privado-mercantil, com foco nos grandes grupos empresariais de capital aberto, utilizamos os relatórios de fusões e aquisições publicados pela KPMG Corporate Finance; os relatórios divulgados pela CM Consultoria; a Análise Setorial do Ensino Superior Privado (anual) da Hoper Consultoria; os sites das instituições de ensino superior (IES); da Associação Brasileira de Private Equity e Venture Capital (ABVCAP) e o site da Bolsa de Valores de São Paulo (BMf&Bovespa).

O texto está estruturado em três partes. Na primeira, apresentamos uma discussão sobre as políticas de ajuste fiscal no contexto da mundialização do capital e as implicações para a educação superior, com ênfase na dívida pública e no financiamento das universidades federais. Na segunda parte, o foco serão as políticas de renúncia fiscal e a expansão do processo de custeio/financiamento da educação superior privado-mercantil. Na terceira, apresentamos as considerações finais e as tendências para a educação superior brasileira com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016.

Mundialização do capital e políticas de ajuste fiscal: implicações para a educação superior pública

Para analisar o financiamento da educação, como processo, é necessário estabelecer as conexões com a política econômica em curso no País. Implica buscar as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição das prioridades para a destinação dos recursos orçamentários da União. Compreendemos que esse processo se situa num contexto marcado por uma crise estrutural do sistema do capital, iniciada no final dos anos 1960 (Mészáros, 2009).

(Brasil, 2001). O Fies é destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

A atual etapa do processo de acumulação capitalista é marcada pela ascensão do capital financeiro. Como destaca Chesnais (1996, p. 19), “[...] o estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão) cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira”. Para que tal movimento se efetive, é fundamental a intervenção estatal, com a destinação de recursos públicos e a contração do orçamento destinado às políticas sociais.

Particularmente para os países periféricos, a inserção nesse processo implica a constituição de políticas de ajuste fiscal, com redução do papel social do Estado. No Brasil, a adoção dos princípios neoliberais, ao final do século XX, representa a manutenção do processo histórico de submissão/dependência internacional, construído a partir de acordos/consenso com a burguesia brasileira. Como característica nova, tal processo traz a redefinição do caráter social do Estado e o ajuste aos novos ditames do capitalismo em crise.

Assim, a política econômica em curso no País também constitui resposta, do ponto de vista do capital, à atual crise enfrentada pelo capitalismo mundial. Nesse enfrentamento, o fundo público tem assumido um papel relevante para o regime de acumulação vigente, sobretudo para garantir a rentabilidade do setor financeiro. O fundo público tem sido, portanto, objeto de disputa entre os detentores do capital e os trabalhadores que, frente à crise, reivindicam a ampliação ou a manutenção das políticas sociais, como forma de proteção social e como parte de suas lutas contra a exploração.

As novas estratégias de acumulação também se efetivam no setor educacional. O projeto de educação dos organismos multilaterais para os países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, pela consolidação de um novo mercado educativo global, na busca de rentabilidade para o capital. Para isso, faz-se necessário destituir a educação enquanto direito social e sua consumação enquanto serviço que deve, para melhor atender aos anseios dos consumidores, funcionar a partir da lógica e dos interesses do mercado.

Esta tem sido a prioridade da política econômica adotada no Brasil desde Fernando Henrique Cardoso (1994-2002). Sucessivos governos implementaram o ajuste fiscal e reformas, que asseguram o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política adotada, o financiamento das universidades federais, por exemplo, não foi considerado gasto social prioritário.

Mesmo no governo Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), não se rompeu com a política econômica vigente no governo anterior. Um dos documentos do Ministério da Fazenda, publicado no início do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), ao tratar de ‘Políticas sociais e redução de desigualdades’ (Brasil, 2003b), explicitou a concepção de política social que deveria ser priorizada. Para o Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. As autoridades da área econômica foram taxativas: “[...] o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno” (Brasil, 2003b, p. 15). O problema fundamental seria que tais recursos eram destinados aos ‘não pobres’, como, por exemplo, os servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução seria focalizar as políticas e os gastos sociais nos pobres, em detrimento dos considerados ‘não pobres’. Esta premissa sustentou as políticas econômicas e sociais adotadas durante esses governos.

A pobreza não foi tratada como resultado do processo de exploração econômica. A distribuição assimétrica da riqueza, a concentração da propriedade e a superexploração da força de trabalho no Brasil não foram consideradas hipóteses explicativas do problema. A pobreza foi convertida em fenômeno derivado de atributos pessoais e/ou de grupos específicos, dissociada do conflito capital-trabalho. De acordo com essa concepção, a sociedade estaria polarizada entre ‘pobres’ e ‘não pobres’, entre ‘excluídos’ e ‘privilegiados’. As autoridades da área econômica, nos governos do PT, defendiam a possibilidade da superação da pobreza por meio de ações pontuais do Estado, pelo redirecionamento dos gastos orçamentários da área social, sem nenhum questionamento a respeito da destinação de parcela significativa do orçamento da União para o pagamento da dívida pública e do modo de produção da vida social, que produz e reproduz a pobreza e a miséria.

Nesta perspectiva, os gastos sociais indicados como de maior poder de superação da pobreza e das desigualdades sociais seriam os gastos com a educação básica e os programas de renda mínima (assistência social). O Ministério da Fazenda concluiu que “[...] a canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação” (Brasil, 2003b, p. 52).

Afinado ao discurso do Banco Mundial, o Ministério da Fazenda propunha que o gasto público federal deveria ser direcionado à educação básica, pois este nível formativo proporcionaria maiores benefícios aos pobres (Brasil, 2003b). O subfinanciamento crônico da educação brasileira, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico, foi convertido numa

disputa entre os 'pobres', beneficiários da educação básica, e os 'ricos' e 'privilegiados', beneficiários da educação superior pública. Este tipo de conclusão, equivocada, procura ocultar que o verdadeiro problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, mas na insuficiência dos investimentos na educação básica e no fato de a maior parte dos recursos da União se destinar a garantir a rentabilidade do capital financeiro, por meio do pagamento de uma dívida pública não auditada, sobre a qual pairam graves indícios de ilegalidade.

Esta mesma política vem sendo mantida, em grau mais elevado, pelo governo de Michel Temer (PMDB), que assumiu o cargo de presidente interino em 12 de maio de 2016 e, de forma definitiva, a partir de 31 de agosto do mesmo ano. Temer, eleito vice-presidente de Dilma Rousseff, assumiu o poder máximo do Executivo Nacional a partir de manobra parlamentar e midiática que levou ao processo de *impeachment* da titular, em função das chamadas 'pedaladas fiscais'. Explicitamente, as medidas tomadas pelo 'novo' governo evidenciam o aprofundamento da retirada de direitos sociais, com subtração do orçamento social para atendimento do

capital. Merecem destaque, nesse processo, a Reforma Trabalhista implementada, a proposta de Reforma da Previdência que tramita no Congresso Nacional e, particularmente, a Emenda Constitucional n° 95/2016, que impacta diretamente no orçamento das políticas sociais, que analisaremos mais à frente.

No período de 2003 a 2016, a destinação de recursos públicos para honrar o pagamento da dívida pública foi tratada como prioridade absoluta, conforme demonstrado nas Tabelas 1 e 2.

No período de 2003 a 2016, foram destinados, cumulativamente, por meio do Orçamento da União, R\$ 15,118 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento). Esse montante representou, em média, quase metade (47,12%) dos recursos orçamentários da União destinados a todas as áreas de atuação governamental (R\$ 32,084 trilhões). O montante de recursos destinados à dívida pública representou 17 vezes mais que os recursos destinados à função educação (R\$ 873,019 bilhões), 12 vezes mais que os recursos destinados à saúde (R\$ 1,2145 trilhão) e 19 vezes mais que os recursos destinados à assistência social (R\$ 801,351 bilhões).

Tabela 1. Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) - 2003 a 2016. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2017 – IPCA.

Ano	Juros	Amortização	Refinanciamento	Total despesas dívida pública
2003	144.843.487.885	194.514.297.574	825.334.932.055	1.164.692.717.514
2004	153.801.189.587	163.718.698.236	737.953.883.427	1.055.473.771.249
2005	173.843.305.290	103.582.863.597	958.965.482.954	1.236.391.651.840
2006	280.740.432.450	231.863.435.056	692.650.545.853	1.205.254.413.359
2007	251.449.941.920	174.306.955.495	671.333.729.558	1.097.090.626.973
2008	186.865.016.249	292.823.735.420	468.534.676.831	948.223.428.500
2009	201.463.186.237	414.378.503.924	422.960.900.459	1.038.802.590.619
2010	188.432.079.092	220.224.216.763	570.987.302.669	979.643.598.524
2011	189.263.369.239	158.090.246.476	675.247.044.575	1.022.600.660.290
2012	183.610.295.685	440.644.538.455	406.940.718.592	1.031.195.552.733
2013	182.717.113.926	429.767.019.014	313.885.994.405	926.370.127.344
2014	206.578.949.079	233.701.265.481	745.615.079.770	1.185.895.294.330
2015	231.747.239.336	205.199.686.032	633.275.724.917	1.070.222.650.286
2016	209.571.465.339	280.970.417.923	665.430.246.391	1.155.972.129.654
Total 2003-2016	2.784.927.071.314	3.543.785.879.445	8.789.116.262.456	15.117.829.213.215

Fonte: Senado Federal (2017a, 2017b).

Tabela 2. Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública, como percentual das despesas da União em todas as funções e como percentual do Produto Interno Bruto (PIB) - 2003-2016. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA).

Ano	Despesas da União Todas as Funções (a)	PIB (b)	Despesas com Juros e Amortizações da Dívida (c)	(c)/(a) %	(c)/(b) %
2003	1.932.052.279.786	3.787.032.674.374	339.357.785.459	17,56	8,96
2004	1.878.075.298.957	4.048.551.198.358	317.519.887.823	16,91	7,84
2005	2.141.684.336.513	4.200.167.837.502	277.426.168.886	12,95	6,61
2006	2.198.554.141.141	4.475.167.718.261	512.603.867.506	23,32	11,45
2007	2.193.143.580.836	4.874.928.805.641	425.756.897.415	19,41	8,73
2008	2.134.730.365.882	5.273.572.980.374	479.688.751.669	22,47	9,10
2009	2.289.932.646.300	5.388.724.7108.273	615.841.690.161	26,89	11,43
2010	2.316.420.834.151	5.981.095.702.400	408.656.295.855	17,64	6,83
2011	2.420.355.105.549	6.316.913.542.620	347.353.615.714	14,35	5,50
2012	2.370.746.042.070	6.593.380.491.600	624.254.834.140	26,33	9,47
2013	2.331.840.358.800	6.874.642.854.790	612.484.132.939	26,27	8,91
2014	2.665.014.203.797	7.007.962.934.510	440.280.214.560	16,52	6,28
2015	2.562.850.550.836	6.674.014.482.837	436.946.925.369	17,05	6,55
2016	2.648.646.004.075	6.430.839.743.328	490.541.883.263	18,52	7,63
Δ 2003-2016	37,09%	69,81%	44,55%		
Δ % 2003-2016				19,73%	8,23%

Fonte: Senado Federal (2017a, 2017b).

As despesas da União com juros e amortizações da dívida pública (excluídas as despesas com o refinanciamento), no período de 2003 a 2016, representaram, em média, 19,73% das despesas da União em todas as funções. Isto coloca o Brasil como um dos países que mais gastam com juros sobre a dívida pública. Os índices desses juros são extorsivos e desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação e para as universidades federais. Se tomarmos como referência o Produto Interno Bruto (PIB), no período de 2003 a 2016 foram destinados, em média, 8,23% de todos os bens e serviços produzidos em nosso país para garantir somente o pagamento e juros e amortizações da dívida pública. É importante lembrar que os defensores da escola pública no Brasil propõem que os três entes federados (União, estados e municípios) apliquem pelo menos 10% do PIB para o financiamento da educação, ao que passo que os rentistas, para viabilizar a rentabilidade de seu capital, no período de 2003 a 2016 apropriaram-se de 8,23% do PIB, somente da União.

O pagamento da dívida pública, sem a realização da auditoria preconizada pela Constituição Federal de 1988³, continua a exigir do Estado brasileiro uma destinação crescente dos tributos arrecadados para pagamento de juros, encargos e amortizações a grandes bancos e instituições financeiras, nacionais e internacionais, fundos de investimento e de pensão. Nos últimos trinta anos, a carga tributária brasileira (federal, estadual e municipal) tem crescido continuamente. Em 1986, a carga tributária equivalia a 22,39% do PIB e foi elevada para 35,42% em 2014, um crescimento de 58,20% (Amaral, Olenike, Amaral, & Yasbek, 2015).

O Estado brasileiro tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e a restrição dos direitos sociais, para garantir o pagamento da dívida, pedra angular da política econômica. Apesar disso, o estoque da dívida (interna e externa) continua crescendo de forma exponencial. No período de 2003 a 2016, a União destinou, cumulativamente, R\$ 15,118 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e o refinanciamento da dívida; destes, R\$ 6,329 trilhões somente para o pagamento de juros e amortizações. Entretanto, o estoque da dívida interna e externa, que era 4,155 trilhões, em 31 de dezembro de 2002,

evoluiu para 6,440 trilhões em 31 de dezembro de 2016, um crescimento de 54,99% em 14 anos.

Na análise dos recursos efetivamente destinados às universidades federais, procuramos verificar se houve ampliação de tais recursos e, ao mesmo tempo, estabelecer uma comparação com os recursos destinados ao pagamento da dívida pública.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 19,627 bilhões, em 2003, para R\$ 47,626 bilhões, em 2016, um crescimento de 142,66%, conforme apresentado na tabela 3. Em 2003, os recursos destinados às universidades federais representavam, proporcionalmente, 0,52% do PIB. Em 2016, passaram a representar 0,74% do PIB, um crescimento proporcional de 42,31%. Entretanto, nesse mesmo período, o governo federal destinou, em média, 19,73% do total das despesas da União somente para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, 11 vezes mais recursos do que os destinados às universidades federais.

No período analisado, os recursos destinados às universidades federais representaram, em média, 7,89% do valor designado ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública e 3,30%, se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e refinanciamento, apresentadas na Tabela 3.

Ao se comparar os recursos destinados às universidades federais com os alocados à dívida pública, comprova-se a absoluta prioridade governamental no pagamento da dívida pública. No período de 2003 a 2016, a União destinou, cumulativamente, R\$ 6,329 trilhões, o equivalente a R\$ 452,051 bilhões ao ano, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R\$ 499,367 bilhões, o equivalente a R\$ 35,699 bilhões ao ano. Isto é, as universidades federais receberam 13 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros e à amortização da dívida pública.

Pelos dados orçamentários, evidencia-se o aumento dos recursos destinados às universidades federais, especialmente durante o governo Lula da Silva. Entretanto, isso aconteceu sem rompimento com a política econômica implementada no País. Ao mesmo tempo, essas instituições, proporcionalmente, têm perdido espaço na partilha dos recursos da União destinados à expansão da educação superior privada.

As autoridades da área econômica, no início do governo do PT, afirmaram que “[...] cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população”

³ O artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal de 1988, determinou que “[...] no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. [...] Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível” (Brasil, 1988).

(Brasil, 2003a, p. 35). Ao mesmo tempo, apresentavam como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior “[...] a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas” (Brasil, 2003a, p. 35). A proposta de financiar o acesso de estudantes pobres à educação superior privada, por meio de empréstimos subsidiados, foi colocada em prática por meio do já existente Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Em 2004, o governo Lula da Silva criou o Programa Universidade para Todos (Prouni), como forma de ‘democratizar’ o acesso da juventude brasileira à educação superior privada.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 19,627 bilhões, em 2003, para R\$ 47,626 bilhões, em 2016, um crescimento de 144,10%. As despesas com o Fies e o Prouni foram elevadas de R\$ 1,565 bilhão, em 2003, para R\$ 19,570 bilhões, em 2016, um crescimento de 1.150,68%. Em 2003, os recursos

destinados pelo governo federal à expansão da educação superior privada representavam 7,97% do total de recursos destinados ao financiamento das universidades federais; em 2016, passaram a representar 41,09%. Tais números demonstram que os grandes grupos financeiros educacionais contaram com expressivo financiamento público para garantir a expansão e a lucratividade de seus negócios, como pode ser constatado na Tabela 4

Ao priorizar a ampliação do acesso à educação superior por meio de instituições privadas, o governo federal aumentou significativamente o financiamento público de tais instituições. Essa política, alicerçada nas orientações do Banco Mundial, contribuiu para viabilizar os lucros dos grupos financeiros/educacionais, em especial os grupos de capital aberto, como a Kroton/Anhanguera (que se fundiram em um único grupo, em 2014), Estácio, Ânima e Ser Educacional. Analisaremos, a seguir, a materialização desse processo. .

Tabela 3. Despesas da União com as universidades federais com percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) - 2003-2014 - Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA).

Ano	Despesas Totais com a Dívida (juros, amortizações e refinanciamento) (a)	Despesas com Juros e Amortizações da Dívida (b)	Despesas com as Universidades Federais (c)	(c)/(a) %	(c)/(b) %
2003	1.164.692.717.514	339.357.785.459	19.626.809.672	1,69	5,78
2004	1.055.473.771.249	317.519.887.823	22.231.207.004	2,11	7,00
2005	1.236.391.651.840	277.426.168.886	21.470.208.936	1,74	7,74
2006	1.205.254.413.359	512.603.867.506	26.315.298.148	2,18	5,13
2007	1.097.090.626.973	425.756.897.415	28.251.516.137	2,58	6,64
2008	948.223.428.500	479.688.751.669	30.410.226.445	3,21	6,34
2009	1.038.802.590.619	615.841.690.161	35.813.454.451	3,45	5,82
2010	979.643.598.524	408.656.295.855	41.319.342.817	4,22	10,11
2011	1.022.600.660.290	347.353.615.714	44.090.789.588	4,31	12,69
2012	1.031.195.552.733	624.254.834.140	41.253.184.585	4,00	6,61
2013	926.370.127.344	612.484.132.939	45.507.046.352	4,91	7,43
2014	1.185.895.294.330	440.280.214.560	47.908.989.498	4,04	10,88
2015	1.070.222.650.286	436.946.925.369	47.543.121.553	4,44	10,88
2016	1.155.972.129.654	490.541.883.263	47.626.288.914	4,12	9,71
Total 2003-2016	15.117.829.213.215	6.328.712.950.759	499.367.484.100	3,30%	7,89

Fonte: Senado Federal (2017a, 2017b).

Tabela 4. Recursos destinados ao Fies e Prouni como percentual das despesas da União com as universidades federais - 2003-2016 - Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2017 (IPCA).

Ano	Despesas com as Universidades Federais (A)	PROUNI (B)	FIES (C)	Total PROUNI + FIES D = (B+C)	% D/A
2003	19.626.809.672	-	1.564.773.328	1.564.773.328	7,97
2004	22.231.207.004	-	1.443.483.558	1.443.483.558	6,49
2005	21.470.208.936	206.542.269	1.523.152.935	1.729.695.204	8,06
2006	26.315.298.148	400.981.560	1.697.189.251	2.098.170.811	7,97
2007	28.251.516.137	625.016.797	1.738.458.793	2.363.475.590	8,37
2008	30.410.226.445	736.267.342	1.982.479.070	2.718.746.413	8,94
2009	35.813.454.451	857.851.367	2.242.488.327	3.100.339.694	8,66
2010	41.319.342.817	889.835.992	2.654.889.918	3.544.725.910	8,58
2011	44.090.789.588	814.870.857	3.560.227.456	4.375.098.313	9,92
2012	41.253.184.585	1.038.592.379	4.621.046.168	5.659.638.546	13,72
2013	45.507.046.352	1.363.385.566	8.355.992.703	9.719.378.270	21,36
2014	47.908.989.498	1.364.818.607	14.612.543.908	15.977.362.515	33,35
2015	47.543.121.553	1.312.301.524	16.361.047.064	17.673.348.587	37,17
2016	47.626.288.914	1.273.926.399	18.296.392.452	19.570.318.851	41,09
Δ 2003-2016	144,10%	-	1.069,27%	1.150,68	

Fonte: Senado Federal (2017a, 2017b), Secretaria da Receita Federal (2017), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA] (2008).

A educação superior privado-mercantil no contexto da mundialização do capital financeiro

A expansão da educação superior via setor privado-mercantil deve ser analisada no contexto global de valorização do capital. É a partir da ‘mundialização financeira do capital’ (Chesnais, 1996) que se consolida o atendimento educacional por meio de grandes empresas, cujo objetivo é declaradamente o lucro. O desfecho desse processo é viabilizado com a inserção de capital especulativo, com o ingresso de grupos estrangeiros, de capitais fechados e abertos e a inclusão de grupos educacionais no mercado de ações em bolsas de valores.

Há fortes indícios de ‘financeirização’, à medida que a lógica dos negócios passou a ser a “[...] dominação da maximização do valor ao acionista entre os objetivos corporativos”, no âmbito do comportamento das empresas educacionais no Brasil (Guttmann, 2008, p. 12).

Essa nova lógica financeira das IES mercantis, acompanhada de estratégias organizacionais, favorece a oligopolização do setor e são incompatíveis com os princípios que norteiam o processo educativo.

Essas instituições empresariais são estimuladas, pelos governos, a se expandir, por meio da liberalização dos serviços educacionais e da desoneração fiscal. A flexibilização institucional e dos itinerários formativos, com oferta de cursos aligeirados, voltados apenas ao ensino, desvinculado da pesquisa, é elemento central desse processo. É nessa perspectiva que a educação a distância tem sido utilizada como mecanismo de expansão das taxas de lucro das empresas educacionais.

Com a entrada de grupos empresariais no mercado de ações, o acelerado crescimento do setor assume novas configurações. A abertura do capital⁴ dessas empresas ao mercado de ações e a valorização destas últimas possibilitaram o aumento de seu capital, a compra de outras instituições menores, espalhadas no País, e, com isso, a formação de grandes grupos empresariais, também denominados ‘redes’.

O avanço do processo de financiamento da educação superior brasileira, advindo, na última década, das negociações estritamente direcionadas aos interesses mercantis, eferveceu o setor. Isso tem início em 2007, com a abertura do capital de quatro grupos educacionais na Bolsa de Valores de São

Paulo (Bovespa): Anhanguera Educacional S.A, com sede em São Paulo; a Estácio Participações, controladora da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro; a Kroton Educacional, da Rede Pitágoras, com sede em Minas Gerais; e o Sistema Educacional Brasileiro-SEB S/A⁵, também conhecido como ‘Sistema COC de Educação e Comunicação’, com sede em São Paulo. Tal processo demonstra a voracidade do mercado e consolida o gigantismo econômico-financeiro, inclusive para a entrada de capital estrangeiro na educação. A partir de 2013, o grupo Ser Educacional, proprietário das Faculdades Maurício de Nassau, Joaquim Nabuco e Baiana de Ciências, também abriu seu capital na Bovespa e, em 2014, adquiriu a Universidade da Amazônia (Unama) e as Faculdades Integradas do Tapajós (FIT), ambas localizadas no estado do Pará, expandindo seus negócios na Região Norte.

Estudos realizados sobre esse processo de mercantilização da educação superior no Brasil (Sguissardi, 2008, 2014; Oliveira, 2009; Chaves, 2010; Vale, 2013; Vale, Chaves, & Carvalho, 2014) indicam, como resultado da compra/fusão de IES, que a tendência é de formação de oligopólios (número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado), que passarão a ter o controle do mercado da educação superior no País.

Além da inserção no mercado financeiro, com oferta de ações na bolsa de valores iniciada em 2007, as IES privado-mercantis buscam aumentar o lucro, adotando como estratégias a ‘profissionalização da gestão’. Para assumir o cargo de reitor, a exigência não é a de ser um acadêmico com forte inserção na pesquisa e na produção do conhecimento, mas de ser um profissional empreendedor, voltado ao atendimento de metas e estratégias que visem ao aumento da lucratividade da instituição. Nesse modelo, as IES são reestruturadas com vistas à redução de custos, à racionalização administrativa e à profissionalização da gestão, com base nos propósitos e valores definidos pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC)⁶. Instituem-se práticas de governança corporativa que exigem um esforço contínuo para alinhar os objetivos da administração das empresas aos interesses dos acionistas, por meio da adoção de práticas mais justas, proporcionando maior liquidez e melhor valorização das ações negociadas no mercado (Vale et al., 2014).

Nesse processo, universidades e centros universitários formam grandes conglomerados, ou

⁴ Empresas de capital aberto - é uma sociedade anônima (S.A.) cujo capital social é formado por ações-títulos que representam partes ideais - livremente negociadas no mercado sem necessidade de escrituração pública de propriedade.

⁵ Em 2011, o SEB deixou de ter cotação de suas ações no mercado acionário.

⁶ O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) estabelece os propósitos e valores da governança corporativa. Disponível no seu site institucional <http://www.ibgc.org.br/inter.php?id=18065>

holdings, estabelecendo uma concorrência predatória ao criarem sérias dificuldades financeiras para estabelecimentos de pequeno porte, o que contribui para que sejam adquiridos pelo capital mercantil de grande porte. Observa-se, desse modo, um movimento de fusões e aquisições de IES, como destaca a consultoria KPMG⁷ (empresa responsável por publicar trimestralmente informações sobre as fusões e aquisições na economia brasileira), com a oligopolização do setor, sistema pelo qual a mantenedora, empresa *holding*, controla os negócios das demais. Este processo foi tão intenso a partir de 2007, que o setor educacional ocupou as primeiras colocações no ranking das fusões e aquisições do mercado econômico nacional, como pode ser visualizado na Tabela 5.

Tabela 5. Processos de Fusões/Aquisições – Educação/Brasil (2007-2015).

Ano	Fusões/Aquisições	Ranking (colocação)
2007	19	-
2008	53	3º
2009	12	12º
2010	20	12º
2011	27	11º
2012	19	13º
2013	24	24º
2014	26	8º
2015	27	7º
TOTAL	227	-

Observação: Somente a partir de 2008 foi determinada uma classificação específica do setor de fusões/aquisições para a educação (anteriormente classificada em 'outros').

Fonte: KPMG Consultoria (2015).

A Tabela 5 mostra um amplo processo de fusões/aquisições na área educacional no período de 2007 a 2015. Em 2008, o setor foi classificado em terceiro lugar no conjunto de fusões e aquisições de todos os outros setores econômicos. Apesar da queda evidenciada em 2009, provavelmente devido à crise financeira mundial de 2008, o movimento de fusões e aquisições teve continuidade nos anos subsequentes, voltando a ocupar as melhores posições no *ranking* em 2014 (8º) e 2015 (7º).

Outra manifestação do processo de mercantilização do setor privado evidencia-se nas aquisições realizadas por fundos de *private equity*⁸. Conforme apontam Vale et al. (2014), no período de 2006 a 2010 ocorreram cinco operações desses fundos no mercado educacional brasileiro: o Banco Pátria adquiriu, por meio de um fundo de investimento em participações, um percentual de 68% da Anhanguera Educacional; a GP

Investimentos adquiriu um percentual de 20% da Estácio Participações; o *Cartesian Capital Group* adquiriu a Faculdade Maurício de Nassau, do Grupo Ser Educacional; o *Advent* adquiriu um percentual de 50% do Grupo Kroton Educacional; e a *Capital International* realizou operação de compra do IBMEC Educacional, no início de 2010.

Esses fundos de *private equity*, formados por grupos fechados de grandes especuladores (nacionais e internacionais), “[...] têm condições de injetar somas elevadas de recursos nos negócios educacionais [...]” (Vale et al., 2014, p. 206), mediante a adoção de normas e princípios de ‘gestão corporativa’, com reestruturação das instituições, redução de custos, racionalização administrativa e profissionalização da gestão.

Atualmente, os principais grupos educacionais que operam no ensino superior privado-mercantil do Brasil podem ser classificados em três tipos: a) as empresas de capital aberto brasileiras (sociedades anônimas), com inserção no mercado de ações (BM&FBovespa): Kroton/Anhanguera (que se fundiram em um único grupo, em 2014), Estácio, Ânima e Ser Educacional; b) os grupos internacionais como a *Laureate Educacion* (conglomerado americano de universidades, com inserção em diversos países), a *Whitney Internacional System* e a *Devry* (empresas de capital aberto americanas, oriundas dos EUA), que passam a adquirir ações de grupos educacionais nacionais, inserindo-se na educação nacional; e c) os grupos educacionais Unip (Universidade Paulista), Uninove (Universidade Nove de Julho), Unicsul (Universidade Cruzeiro do Sul) e Tiradentes, que ainda não abriram o capital no mercado de ações.

As empresas educacionais de capital aberto têm atuação nacional. O grupo Estácio Participações S.A., que em 2016 contava com 502 mil alunos, está presente em 50 cidades (presencial), 182 cidades (EAD), 1 universidade, 9 centros universitários, 38 faculdades e 230 polos⁹. O grupo Kroton/Anhanguera, que em 2016 possuía 1,01 milhão de alunos, tem as operações de ensino presencial mais concentradas nas Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste do País, e é responsável pelas marcas Anhanguera, Fama, LFG, Pitágoras, Unic, Uniderp, Unime e Unopar¹⁰. O grupo Ser Educacional está presente em 12 estados do Brasil, com mais de 151 mil alunos. Possui as universidades: Unama (PA), UNG – Universidade (SP), Uninassau - Centro Universitário Maurício de

⁷ Trata-se de uma empresa especializada em consultoria, com sede na Suíça, e atuação mundial (escritórios em diversos países, inclusive no Brasil). A referida empresa atua com auditorias independentes (*audit*), orientação acerca de tributos (*tax*) e apoio às decisões estratégicas e ao desenvolvimento de projetos das empresas (*advisory*).

⁸ *Fundos private equity* são fundos de investimento em participações de empresas de capital aberto ou fechado, com envolvimento posterior da entidade gestora/investidora nos foros de gestão da entidade investida.

⁹ Dados disponíveis no site: http://www.estacioparticipacoes.com.br/estacio2010/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28

¹⁰ Dados disponíveis no site: http://ri.kroton.com.br/kroton2010/web/default_pt.asp?idioma=0&conta=28

Nassau, Faculdade Maurício de Nassau, Faculdade Joaquim Nabuco (Pernambuco) e Faculdades Integradas do Tapajós – FIT (Pará)¹¹. O grupo Ânima possuía 78,9 mil alunos em 2016. Iniciou suas atividades no setor educacional brasileiro em 2003. Está presente em Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Santa Catarina (UNA, UniBH, Unimontes, Universidade São Judas Tadeu, Universidade Veiga de Almeida, Centro Universitário Jorge Amado, Sociedade Educacional de Santa Catarina)¹².

Nesse processo, é importante considerar que o setor privado-mercantil teve sua expansão estimulada pela política estatal adotada no País. Isto ocorre a partir dos seguintes mecanismos: liberalização dos serviços educacionais; imunidade/isenção fiscal (Prouni); isenção da contribuição previdenciária das filantrópicas; isenção do salário educação; Creduc/Fies/Proies; empréstimos a juros baixos – BNDES. Nesse estudo, priorizamos a análise dos dados relativos aos dois principais programas de financiamento público para o setor privado-mercantil: o Prouni e o Fies.

Os dados expostos na tabela 4 evidenciam a evolução extraordinária de recursos que esses dois programas obtiveram no período de 2003 a 2016. Em 2003, o governo federal liberou R\$ 1,565 bilhão para o Fies. A partir de 2005, para viabilizar o Prouni, o governo federal passou a conceder benefícios tributários para as instituições privadas de educação superior que aderissem ao programa. Tais benefícios são contabilizados, pela Receita Federal, como gastos tributários da União. Em 2016, o governo federal liberou R\$ 19,570 bilhões para o Fies e o Prouni. Essas despesas passaram a representar 15,99% do gasto federal total em educação. Em termos financeiros, os recursos destinados à expansão da educação superior privada, por meio do Fies e do Prouni, cresceram 1.150,68%: de R\$ 1,565 bilhão, em 2003, para R\$ 19,570 bilhões, em 2016, enquanto o aumento de recursos para todas as universidades públicas federais ficou em 144%. Consta-se, desse modo, que o governo federal ampliou significativamente o financiamento público para esse setor, contribuindo, assim, para aumentar os lucros dos grupos financeiros/educacionais.

Todas as IES privadas podem aderir ao Prouni para obter renúncia fiscal com a isenção de imposto de renda pessoa jurídica (IRPJ), de contribuição social sobre lucro líquido (CSLL), de contribuição para o financiamento da seguridade social (Cofins), e

do programa de integração social (PIS). Com a redução da carga tributária, as empresas privado-mercantis do setor educacional conseguem aumento de capital do grupo educacional, com a utilização dos valores de renúncia fiscal na integralização e no aumento de capital social.

É importante ressaltar que, além do incentivo do governo federal por meio do Prouni, o Fies vem se constituindo num dos principais mecanismos de favorecimento governamental para o aumento do patrimônio dessas empresas. Os dados expostos na tabela 4 mostram que dos 19,5 bilhões concedidos por meio dos dois programas em 2016, 18,2 bilhões (93,5%) foram concedidos por meio do Fies.

O Fundo de Financiamento Estudantil foi criado em 1999, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em substituição ao Programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc). O Fies financia cursos superiores não gratuitos, com avaliação positiva, nos processos geridos pelo MEC. Para participarem do programa, as instituições privadas precisam assinar um termo de adesão. A partir de 2010, o programa passou por importantes ajustes (Brasil, 2010), que culminaram no crescimento exponencial dos contratos e, conseqüentemente, dos gastos com impacto direto nos recursos orçamentários da União para a educação. No período de 2010 a 2016, foram concedidos mais de 2,39 milhões de financiamentos com recursos do Fies, que atingiram a ‘ordem de R\$ 56,5 bilhões’ (Brasil, 2017). O crescimento foi tão expressivo que os grupos privado-mercantis passaram a despontar no rol das empresas que mais receberam recursos da União. O Fies “[...] teve seu raio de ação ampliado e se tornou o verdadeiro fundo de financiamento de gigantescas corporações educacionais” (Burgarelli, 2017, p. 37).

As alterações promovidas no Fies em 2010, com a redução da taxa de juros ao ano e a dispensa de fiador na celebração de contratos, contribuíram para o aumento exponencial dos recursos financeiros destinados ao referido fundo. Essas alterações estão relacionadas às demandas do *lobby* privatista, que concebe esse programa como potencial ferramenta de lucro, de captação de alunos, de ocupação de vagas ociosas e consolidação do setor.

O Prouni e o Fies constituem mecanismos governamentais de fortalecimento da mercantilização, privatização e financiamento da educação superior brasileira na medida em que contribuem para o aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais privado-mercantis listados ou não na BM&FBovespa. Isto pode ser confirmado pelo desempenho financeiro dos grupos Kroton, Estácio, Ânima e Ser Educacional, que têm ficado

¹¹ Dados disponíveis no site: <http://www.sereducacional.com/>

¹² Dados disponíveis no site: http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=49054&conta=28

acima da média das empresas brasileiras, em decorrência do sólido financiamento estatal realizado nos últimos anos (Malvessi, 2017).

As políticas sociais sofrem impactos dos cortes orçamentários, como demonstrado nos dados apresentados no início deste texto. Entretanto, os aportes de recursos financeiros do orçamento destinados ao setor privado-mercantil, particularmente com o Fies, são ampliados. Isto revela que as iniciativas governamentais de incentivo a essas instituições de ensino superior não podem ser afetadas com o aprofundamento da crise estrutural do capital. Assim, evidencia-se a política de favorecimento ao mercado com elevadas taxas de lucro do setor.

A política de ampliação do orçamento público para atendimento direto do capital tende a ser ampliada com as medidas econômicas adotadas pelo governo Michel Temer. Neste sentido, merece destaque a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, como marco central da continuidade e aprofundamento da política econômica em curso no País desde os anos 1990. Essa alteração na Carta Magna, pela qual fica “[...] instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros” (Brasil, 2016), limitará o orçamento com as despesas primárias, os gastos com as políticas sociais aos recursos aplicados em 2017, corrigidos pelo IPCA. Na prática, isso intensificará a deterioração dos serviços públicos para garantir reservas financeiras para a manutenção da política econômica.

Assim, mesmo diante de eventual recuperação do crescimento econômico, com ampliação do orçamento público, os gastos com a área social não poderão ser ampliados. Essa medida impactará negativamente no orçamento das universidades federais (e demais instituições públicas) e ampliará o montante financeiro para a dívida pública. Em decorrência, o setor financeiro será fortalecido e o movimento de expansão privado-mercantil, por meio dos grandes conglomerados, será ampliado ainda mais no País.

Ao dar continuidade à política econômica em curso, desde o governo Fernando Henrique, cuja pedra angular é o pagamento da dívida pública por meio do superávit primário e das chamadas medidas de ajuste, os governos Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer procuraram garantir a rentabilidade do capital financeiro. A análise da execução dos recursos orçamentários da União revelou que o governo federal tem ampliado o espaço de valorização do capital quando destina recursos públicos aos grandes grupos financeiros/educacionais, por meio do Fies e do

Prouni, e privilegia o pagamento da dívida pública.

As políticas sociais, apesar da resistência de setores da classe trabalhadora, têm sido transformadas em ações pontuais e compensatórias, direcionadas aos efeitos mais perversos da crise. Tais políticas se opõem radicalmente ao padrão público e universal de proteção social, formalmente instituído pela Constituição Federal de 1988. As promessas de democracia e justiça social, veiculadas na Carta Magna, foram adiadas pela prática dos sucessivos governos que adotaram políticas para garantir o pagamento da dívida pública como prioridade absoluta, impedindo, assim, a consolidação efetiva de um sistema de proteção social, fundado no acesso universal a bens de consumo coletivo e na ampliação dos direitos sociais.

Como elemento estruturante desse processo, o ajuste fiscal, focado no superávit primário, procura proteger os interesses dos detentores do capital e dos títulos da dívida pública. Os constantes cortes dos recursos destinados à educação, implementados pelo governo federal, resultam numa deterioração crescente do setor, em geral, e das universidades federais, em particular. Sem financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resultará no aprofundamento da deterioração das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino e da produção científica realizada nessas instituições.

Considerações finais

No período de 2003 a 2016, a dívida pública continuou sendo instrumento fundamental para a acumulação de capital, incidindo na garantia da rentabilidade do setor financeiro. É crescente, no período considerado neste estudo, a destinação de recursos públicos para os grandes grupos financeiros/educacionais, especialmente por meio do Fies e o Prouni. Trata-se de um processo que estimula a transformação da política educacional em espaço de acumulação capitalista, com incentivo estatal direto, constituindo-se em negócio altamente rentável no Brasil. Tal processo será agravado com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016, que, como analisado, representará profundo ataque ao orçamento público destinado às políticas sociais.

Referências

Amaral, G. L., Olenike, J. E., Amaral, L. M. F., & Yasbek, C. L. (2015). *Evolução da carga tributária brasileira*. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. Recuperado de <https://ibpt.com.br/noticia/2142/>

- Carga-tributaria-brasileira-cresce-em-2014-apesar-da-
crise
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. (Coleção Saraiva de Legislação, 54a ed.), São Paulo, SP: Saraiva.
- Brasil. (2001). *Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001*. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências (Conversão da MPV nº 2.094-28, de 2001). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2003a). *Gasto Social do Governo Central: 2001-2002*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Brasil. (2003b). *Política Econômica e Reformas Estruturais*. Brasília, DF: Ministério da Fazenda.
- Brasil. (2005). Lei nº 11.096, de 13 de janeiro 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, altera a Lei n. 10.981, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. (Conversão da MPV nº 213, de 2004. Mensagem de veto). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2010). Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF.
- Brasil (2016). *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 União*, Brasília, DF.
- Brasil. (2017). *Fundo de Financiamento Estudantil*. Recuperado 12 de abril de 2017 em: <http://www.fn.de.gov.br/financiamento/fies-graduacao?view=default>
- Burgarelli, R. (2017). Explosão e implosão do Fies: Como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal. In G. Maringoni (Org.), *O negócio da educação: a aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco* (p. 37-54). São Paulo, SP: Olho d'Água; FEPESP.
- Chaves, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. *Educação & Sociedade*, 31(111), 481-500. doi: 10.1590/S0101-73302010000200010
- Chesnais, F. (1996). *A mundialização do capital* (S. F. Foá, Trad.). São Paulo, SP: Xamã.
- Fattorelli, M. L. (2013). *Auditoria cidadã da dívida dos estados*. Brasília, DF: Inove.
- Guttmann, R. (2008) Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. *Novos Estudos*, 82, 11-33. doi: 10.1590/S0101-33002008000300001
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA]. (2008). *Boletim de Políticas Sociais* (Acompanhamento e Análise, 16). Brasília, DF: IPEA.
- KPMG Consultoria. *Pesquisa de fusões e aquisições – 2015* (2º trimestre). Recuperado de <https://home.kpmg.com/br/pt/home/insights/2016/02/pesquisa-de-fusoes-e-aquisicoes-2o-semester-de-2015.html>
- Malvessi, O. (2017). Análise econômico-financeira de empresas do setor de educação. In G. Maringoni, G. (Org.), *O negócio da educação: a aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco* (p. 75-104). São Paulo, SP: Olho d'Água; Fepesp.
- Mészáros, I. (2009). *A crise estrutural do capital* (P. C. Castanheira, & S. Lessa, Trad.). São Paulo, SP: Boitempo.
- Oliveira, R. P. (2009). A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educação & Sociedade*, 30(108), 739-760. doi: 10.1590/S0101-73302009000300006
- Secretaria da Receita Federal (2017). *Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (Gastos tributários)*. Recuperado de <https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>
- Senado Federal (2017a). *Demonstrativos da Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa (GND)*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>
- Senado Federal (2017b). *Demonstrativos da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias*. Recuperado de <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrazil>
- Sguissardi, V. (2008). Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade*, 29(105), 991-1022. doi: 10.1590/S0101-73302008000400004
- Sguissardi, V. (2014). *Estudo diagnóstico da política de expansão da (e acesso à) educação superior no Brasil (2002-2012)* (Projeto de Organismo Internacional OIE/BRA/10/002. Edital n. 051/2014 SESU). Piracicaba, SP: Brasilia, DF.
- Vale, A. A. (2013). A expansão do segmento privado-mercantil na educação superior brasileira: o caso da Estácio de Sá. In V. J. Chaves, J. R. Silva Júnior, & A. M. Catani (Org.), *A universidade brasileira e o PNE: instrumentalização e mercantilização educacionais* (p. 113-130). São Paulo, SP: Xamã.
- Vale, A. A., Carvalho, C. H. A., & Chaves, V. L. J. (2014). Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In B. Cabrito, A. Castro, L. Cerdeira, & V. J. Chaves (Org.), *Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização* (p. 199-220). Lisboa, PT: Educa.

Received on June 15, 2017.

Accepted on October 16, 2017.

License information: This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

Vera Lúcia Jacob Chaves: Doutora em Educação pela UFMG com pós-doutorado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da UERJ. Professora Associada IV do Instituto de Ciências da Educação e do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará. Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior da UFPA. Pesquisadora da Rede Universitas/Br e bolsista produtividade do CNPq.

Email: veraluciacob@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3128-3659>

Luiz Fernando Reis: Professor Adjunto do Colegiado de Enfermagem da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste – *campus* de Cascavel). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social – GEPPES (Unioeste/CNPq) e da Rede de Pesquisas Universitas/BR. Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH-UERJ).

Email: reisluzfernando@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2982-1163>

André Rodrigues Guimarães: Professor Adjunto II do Departamento de Educação da Universidade Federal do Amapá. Professor Permanente do Programa de Pós-graduação em Educação da UNIFAP. Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Marxismo, Trabalho e Políticas Educacionais (UNIFAP/CNPq), pesquisador da Rede Universitas/BR. Associado à ANPEd e à ANPAE. Doutor em Educação pela Universidade Federal do Pará (PPGED-UFPA).

Email: andre_unifap@yahoo.com.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-1153-0771>

Nota:

A autora Vera Lúcia Jacob Chaves foi responsável pela concepção do artigo, redação do manuscrito, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final a ser publicada. O autor Luiz Fernando Reis foi responsável pela concepção, delineamento, análise e interpretação dos dados; redação do manuscrito e revisão da versão final a ser publicada. O autor André Rodrigues Guimarães foi responsável pela revisão do manuscrito, inclusive com crítica intelectual importante de seu conteúdo, bem como pela aprovação final da versão a ser publicada.