



"Educação como prática de Liberdade":  
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)  
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8852 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT11 - Política de Educação Superior

PROUNI E FIES: FERRAMENTAS ESTATAIS PARA MASSIFICAÇÃO DO ACESSO E  
FINANCEIRIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DOS ANOS 2000

Marcelo Augusto Scudeler - PUC-CAMPINAS - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE  
CATÓLICA DE CAMPINAS

André Pires - PUC-CAMPINAS - PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE  
CAMPINAS

**PROUNI E FIES: FERRAMENTAS ESTATAIS PARA MASSIFICAÇÃO DO  
ACESSO E FINANCEIRIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR A PARTIR DOS ANOS  
2000**

Resumo: A forte aceleração do número de matrículas no ensino superior durante as duas primeiras décadas do século atual, período no qual o número de matriculados no setor dobrou, foi facilitada por um conjunto de políticas públicas de ampliação do acesso. Este trabalho busca compreender o processo de financeirização do setor, vivenciado neste período. Pretende-se indicar e analisar o Programa Universidade para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) como as principais ferramentas estatais facilitadoras deste processo para o segmento privado que, por um lado, viabilizaram o acesso ao ensino superior de modo diversificado, beneficiando estudantes em condições econômicas de maior vulnerabilidade, mas, por outro lado, depositaram a maior parte do ônus financeiro desta política nos cofres públicos – beneficiando diretamente o empresariado do setor – e, no caso específico do FIES, no endividamento dos beneficiados. Para atingir esse objetivo, cujo propósito principal é fomentar a discussão científica sobre a estrutura e relevância destas políticas públicas, realizou-se uma pesquisa bibliográfica e documental, tomando-se as bases legislativas como uma das principais referências para compreender a adoção dessas políticas, além de apoiar-se em dados primários para a análise de informações quantitativas.

Palavras-chave: Ensino superior; financeirização; Prouni; Fies.

Texto do Trabalho:

Desde a década de 1960, com os marcos histórico-legislativos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1961 e posterior Reforma Universitária de 1968, o País vem ampliando a política de expansão do acesso ao ensino superior, apoiado no segmento privado

(SAMPAIO, 2015). Na década de 1980, por exemplo, como reflexo do forte direcionamento para este setor, o número de instituições de ensino superior privado era três vezes maior que o número de instituições públicas (200 instituições públicas para 682 privadas), como mostram os dados do INEP[1]. Contudo, após a democratização do país, com o surgimento de novos marcos histórico-legislativos, como a Constituição Federal de 1988 e a nova LDB de 1996, essa política pública de fomento à expansão do setor privado sofreu forte aceleração, de tal forma que em 2002, a proporção salta para quase 8 instituições privadas para 1 pública (195 instituições públicas para 1.442 privadas).

Ainda que as instituições públicas também tenham ampliado a oferta de vagas, seu crescimento não se deu no mesmo ritmo que o setor privado, de tal forma que em 2019, mais de 75% das matrículas no ensino superior estão concentradas no setor privado (SEMESP, 2020).

Em boa medida, a expansão do ensino superior privado brasileiro foi facilitada por um conjunto de políticas públicas que viabilizaram a formação de grandes grupos empresariais no setor que, até 1997, era formado basicamente por instituições confessionais ou familiares, juridicamente sem finalidade lucrativa. Tendo como marco legislativo a própria LDB de 1996 e posterior decreto regulamentador de 1997 (n. 2.306), permitiu-se o ingresso de instituições com finalidade lucrativa neste segmento. Durante as duas primeiras décadas do século atual, esses novos *players* passaram a atuar no ensino superior com a mesma desenvoltura que negociam suas ações em bolsa de valores, distribuindo lucros aos seus acionistas.

Para tanto, o setor não contou apenas com a adoção de políticas públicas que fomentaram o aumento da participação do segmento privado; o incentivo foi além, com o apoio financeiro do estado. Na chamada financeirização do ensino superior, o poder público amplia a contribuição de recursos para o ingresso e manutenção de alunos em instituições privadas, seja pela concessão de isenções fiscais, seja pela transferência de receita pública para instituições privadas. Uma das consequências da lógica da financeirização é que o acúmulo de riquezas e os ganhos monetários se dá muito mais no mercado financeiro e especulativo, no ganho para rentistas, uma vez que as instituições privadas se convertem em empresas de capital aberto, em detrimento de processos tradicionais de produção de bens e serviços.

É neste contexto que a financeirização do ensino superior traz uma nova forma de pensar a gestão das instituições privadas com finalidade lucrativa. Como o foco é o mercado e a obtenção de resultados financeiros para o rateio de dividendos entre os acionistas, a governança corporativa – técnica de gestão em que o foco é o relacionamento entre os sócios (investidores), conselho de administração e diretoria (TAVARES, 2019), orientados para o aumento de produtividade e rentabilidade financeira – ocupa espaço principal nas deliberações institucionais.

Para demonstrar que a financeirização da educação superior passou a ser viabilizada por políticas públicas, especialmente durante os dois governos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2014), basta analisar os valores orçamentários destinados para o custeio de universidades públicas federais, comparando-os com aqueles direcionados para suportar as despesas com o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). Durante esses três mandatos presidenciais, o crescimento destes foi de 880%, enquanto o custeio das universidades públicas cresceu apenas 144%, conforme dados trazidos por Reis (2017).

O financiamento público do ensino superior privado é parte integrante de um

conjunto de ações estatais com o objetivo de ampliar o acesso e a equidade neste setor muito cobijado por grandes investidores, na medida em que este segmento educacional possui um enorme mercado consumidor, com grande potencial de crescimento (LAVÍNIAS; GENTIL, 2018). Neste sentido, o Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE/2014) indica ambiciosas metas de ampliação do acesso, com a previsão de aumento do percentual de jovens matriculados no ensino superior até 2024.

O PROUNI e o FIES são políticas públicas de ampliação e diversificação do acesso ao ensino superior. O primeiro é um programa de concessão de bolsa de estudo (não reembolsável) parcial ou integral, criado em 2005, fundamentalmente dirigido a estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, oriundos de família com renda mensal *per capita* que não exceda 3 salários-mínimos mensais; como contrapartida pelo acolhimento do beneficiário, as instituições privadas aderentes são isentas de determinados tributos. Focalizando a população que não se encaixa no perfil eleito pelo PROUNI, o FIES, criado em 1999, envolve o financiamento (portanto, reembolsável) público para o pagamento (integral ou parcial) de mensalidades de cursos superior, de tal forma que o custeio da mensalidade é assumido pelo poder público.

Estes dois programas estabelecem uma verdadeira parceria público-privado, de tal forma que grandes grupos empresariais do ensino superior privado passaram a figurar no rol das empresas que recebem grandes repasses financeiros da União. As instituições privadas foram beneficiadas diretamente por esses dois programas, com incremento de matrículas sem nenhum risco de inadimplência, toda ela assumida pelo poder público.

O PROUNI é uma política pública que exerceu (e ainda exerce) papel protagonista no processo de massificação do acesso ao ensino superior. Diferentemente do que ocorre com o FIES, não implica em endividamento para o estudante, na medida que se trata de modalidade crédito estudantil não reembolsável. Contudo, há um custo suportado pelo poder público (isenções tributárias concedidas às instituições aderentes), vez que os benefícios fiscais decorrentes da adesão ao Programa representam um financiamento indireto para o setor.

No caso do FIES, percebe-se que sofreu forte aceleração a partir de 2011, atingindo seu auge em 2014 e, a partir de 2015, iniciou um processo de encolhimento, atingindo em 2018 números quantitativos muito próximos daqueles praticados em 2010 (SCUDELER; FLORES; PIRES, 2020), causando significativos impactos no setor educacional (SAMPAIO, 2015).

Diferentemente do que ocorre com o PROUNI, em que há renúncia fiscal pelo poder público, como contrapartida da concessão de bolsas parciais e integrais em instituições privadas, no FIES não há nenhum mecanismo de renúncia fiscal, mas transferência de numerário às instituições aderentes, seja pela compensação tributária (isto é, como pagamento de tributo devido), seja como repasse de títulos públicos resgatáveis. Em 2014, ano em que o número de alunos beneficiados pelo FIES atingiu o auge de matrículas, esses dois programas custeavam 40% dos alunos matriculados no ensino superior brasileiro privado (OLIVEIRA, 2019).

A escalada de aceleração do programa promoveu, por sua influência, outros ganhos para as instituições privadas de capital aberto, especialmente com a valorização de suas ações na Bolsa de Valores entre 2010 e 2014, período em que houve o maior aumento do número de contratos firmados que, na prática, representavam para as instituições privadas liquidez garantida, sem nenhum risco de inadimplência. O crescimento do FIES foi interrompido em 2015, com a introdução da política de austeridade fiscal, que foi constitucionalizada pela

Emenda Constitucional n. 95, que estabeleceu limites orçamentários anuais para despesas primárias do Poder Executivo (OLIVEIRA, 2019).

No auge do Programa, o Grupo Cogna Educação, instituição de ensino superior com maior número de alunos matriculados no Brasil, que seu último balanço patrimonial (2020) declarou possuir mais de 800 mil alunos e valor patrimonial de 4,6 bilhões de reais[2], foi uma das empresas mais beneficiadas: “com a segurança do FIES, depois de 2010, a rentabilidade das ações da companhia, por exemplo, de 2012 a 2014, ultrapassou a casa dos 300%” (COSTA, 2018, p. 48).

Percebe-se, assim, que o crescimento do setor privado do ensino superior não se operou por milagre, ou por força da iniciativa empreendedora do estado ou de brasileiros comprometidos com a ampliação do acesso ao ensino para todas as camadas da população. A massificação teve como base uma forte política neoliberal e de dependência, em que o estado, num primeiro momento, transferiu para o setor privado a responsabilidade do aumento da oferta de vagas para o ensino superior, em detrimento da oferta de vagas administradas pelo poder público. Já num segundo momento, ante o baixo poder aquisitivo de boa parte da população brasileira, fato este aliado com a expectativa criada (nem sempre verdadeira) de aumento do poder aquisitivo como consequência de uma formação superior (SPIEL; SCHWARTZMAN, 2018), o estado financiou (direta ou indiretamente) o acesso da população ao ensino superior com políticas que implicaram alto impacto às contas públicas e nenhum risco comercial ao setor privado, principal beneficiário das transferências de recursos.

Mas, por outro lado, também produziu inegáveis benefícios sociais, viabilizando o acesso ao ensino superior para uma importante camada da população, convertendo um sistema educacional tipicamente de elite, em que apenas a camada da população com melhor situação financeira é atendida, para um sistema de massa (TROW, 2005), diversificando o perfil socioeconômico do aluno do ensino superior.

### Referências bibliográficas

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. **Políticas públicas, expansão do ensino superior privado lucrativo e financeirização do capital no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, vol. 25, n. 4, out./dez. 2018. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/10440>. Acesso em 06 jun. 2020.

LAVINAS, Lena. GENTIL, Denise. **Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização**. Novos Estudos CEBRAP, vol. 37, n. 2, São Paulo mai/ago 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-191.pdf>. Acesso em 14 mai. 2021.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Educação superior brasileira no início do século XXI: inclusão interrompida?** Tese de doutoramento na UNICAMP, 2019. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/334186/1/Oliveira\\_AnaLuizaMatosDe](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/334186/1/Oliveira_AnaLuizaMatosDe). Acesso em 14 mai. 2021.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**. Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. **Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil**. Educ. Soc., Campinas, 2019, v. 40. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0223456.pdf>. Acesso em 14 mai. 2021.

SAMPAIO, Helena. **Novas dinâmicas do ensino superior no Brasil: o público e o privado**. Caderno do GEA, n. 7, jan./jun. 2015. Disponível em <http://flacso.org.br/?publication=caderno-gea-n7-democratizacao-da-educacao-superior-no-brasil-novas-dinamicas-dilemas-e-aprendizados>. Acesso em 08 jun. 2020.

SCUDELER, Marcelo Augusto; FLORES, Adolfo Ignacio Calderon; PIRES, André. **O desafio da educação à distância no ensino superior brasileiro: a expansão dos cursos de pedagogia à luz do ENADE como referencial de qualidade**. Jornal de Políticas Educacionais, v. 14, n. 07. Jan. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70138/40305>. Acesso em 14 mai. 2021.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil**. São Paulo: SEMESP, 2020.

SPIEL, Christiane. SCHWARTZMAN, Simon. **A contribuição da educação para o progresso social**. Revista Ciência & Trópico, v. 42, n. 1, 2018. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1721>. Acesso em 13 jul. 2020.

TAVARES, Pedro Henrique de Sousa. **Financeirização no ensino superior: a educação como fronteira de valorização e acumulação de capital – o caso da Kroton Educacional**. Tese de doutoramento na UFRJ, 2019. Disponível em: <https://ppge.educacao.ufrj.br/teses2019/tPedro%20Henrique%20de%20Sousa%20Tavares.pdf>. Acesso em 20 abr. 2020.

TROW, Martin. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access: Forms and Phases of Higher Education in Modern Society since WWII**. Working Paper, Institute of Governmental Studies, University of California, Berkley, 2005. Disponível em: <file:///C:/Users/mscud/Downloads/eScholarship%20UC%20item%2096p3s213.pdf>. Acesso em 18 jan. 2020.

---

[1] <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em 14 mai. 2021.

[2] Relatório de Administração e as Demonstrações Financeiras referente ao ano de 2020. Publicado na Folha de São Paulo de 6 abr. 2021.