



08, 09, 10 e 11 de novembro de 2022  
ISSN 2177-3866

## **A formação de oligopólios e a mercantilização do ensino superior: uma análise do impacto do financiamento estudantil no processo mercantil educacional**

**SERGIO MORENO LOPES FERREIRA**

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS (UNIMONTES)

# **A FORMAÇÃO DE OLIGOPÓLIOS E A MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE DO IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO PROCESSO MERCANTIL EDUCACIONAL**

## **RESUMO ESTRUTURADO**

**Introdução/Problematização:** O Brasil apresentou processos gradativos que levaram à mercantilização de cursos do ensino superior privado. A Reforma de 1968, a possibilidade de abertura do mercado das IES para obtenção de lucro e o aumento da demanda dos brasileiros pela educação especializada fizeram com que o período histórico da evolução pedagógica do país fosse marcado por expressivos aumentos, tanto em políticas de financiamento estudantil, quanto na presença do mercado privado na educação superior. A educação como produto acabou por atrair grandes grupos para um mercado especializado e lucrativo, que acabou por culminar na formação de oligopólios, a qual ocorre quando um pequeno número de empresas detém parcela significativa do mercado. Lado outro, junto com a universalização do acesso, tem-se o aumento significativo das inadimplências quanto ao pagamento desses programas de financiamento. O estudo ainda se atenta a analisar os impactos do aumento de financiamento e a escassez de oportunidades de trabalho adequadas para as funções do ex-alunos das IES privadas.

**Objetivo/proposta:** O presente estudo se propõe a analisar o histórico do Financiamento Estudantil no Brasil e seus reflexos na mercantilização dos cursos superiores, o enriquecimento de grandes grupos educacionais e a alta oferta de graduados em um mercado de trabalho de subfunções.

**Procedimentos Metodológicos:** Utilizou-se de uma análise teórica dos principais estudos quanto a série histórica do processo de privatização das instituições de educação superior, a criação de programas de financiamento estudantil e a análise dos números de inadimplentes do FIES, desemprego e peso dos recursos públicos no lucro de grandes organizações.

**Principais Resultados:** O estudo colabora para a evidência de uma tendência na depreciação da qualidade de ensino em razão da busca por lucro das grandes organizações, que podem estar alienadas de seu fator social, utilizando grandes volumes de recursos públicos para oferta em larga escala de cursos superiores, sem necessariamente uma demanda pelo mercado de trabalho.

**Considerações Finais/Conclusão:** A oferta em escala de cursos superiores pode ter gerado a criação de um oligopólio da educação superior no país. Além disso, a falta de empregos adequados para brasileiros com curso superior demonstrou ser um fator significativo para a inadimplência de cerca de R\$36,6 bilhões aos cofres públicos.

**Contribuições do Trabalho:** O presente trabalho colabora na crítica ao sistema mercantil das organizações de ensino superior, característica vinda dos processos de internacionalização do mercado, que gera uma busca pela obtenção de lucros e afasta organizações de seu fator social, ocasionando, muito provavelmente em uma depreciação quanto a qualidade de ensino, além de não se importar com demandas do mercado de trabalho.

**Palavras-Chave:** Mercantilização do ensino superior; Oligopólios educacionais; FIES; Desemprego; Graduação.

## 1. Introdução

O presente estudo se fundamenta em debater a série histórica de mudanças no ensino superior privado brasileiro e defender a mercantilização de cursos por parte das instituições privadas que se apoiaram na utilização de recursos públicos do financiamento estudantil.

O marco inicial para o processo de privatização foi a Reforma de 1968. Para entendermos melhor essa reforma, precisamos traçar um caminho que inicia anos antes, com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), texto aprovado pelo Congresso em 1961, mas entrando em vigência em 1966.

O texto da LDB de 1961 definia formalmente os princípios e diretrizes para o funcionamento das instituições educacionais do país. Em síntese, a LDB garantia autonomia para os órgãos estaduais do sistema educacional, além da permissão do ensino experimental e o ensino religioso facultativo (Diário Oficial da União, 1961).

Rothen (2008) destaca que a LDB de 1961 deixou algumas várias lacunas, sendo uma das principais a questão departamental, onde o artigo 78 da mesma destaca que a participação dos alunos em um conselho departamental, mas não mencionando esse sistema novamente. Esse tipo de lacuna abriu brechas para que o CFE fosse responsável por discutir os modelos possíveis para as universidades. Rothen ainda destaca esse período como um período *jurisprudencial*, onde o Conselho buscou definir um conceito de universidade baseado de decisões prévias.

O ponto principal do processo da criação da LDB não é o objeto em si, mas o agente instituído logo após. Entre 1962 o CFE é instalado e passa a formular um modelo para as instituições educacionais. O CFE representou papel ativo para a formulação da Reforma de 68, pois após o golpe militar, não fora extinto.

A LDB representa o início do processo pelo qual o sistema educacional se converteria para algo mais próximo do que conhecemos atualmente. Em 1960, 29 mil estudantes não conseguiram vagas para cursos que prestaram vestibular, além da insatisfação já vigente entre os alunos com os cursos públicos, fazendo com que procurassem a realização de outros cursos paralelos (Martins, 2009). Essa insuficiência de demanda, seja de qualidade, seja de vagas, do sistema educacional, fez com que durante a Ditadura Militar houvesse uma grande pressão popular de movimentos estudantis para uma reforma universitária. O CFE, que era composto majoritariamente por pessoas ligadas às instituições privadas, desde 1961 já havia recebido função de estudar modelos educacionais, dessa forma, com a Reforma Universitária de 1968, o governo consegue suprir a demanda estudantil por cursos, abrindo ainda mais o mercado para instituições de ensino superior privadas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, apresentou-se como uma reestruturação do sistema educacional brasileiro por inteiro, abrindo um conjunto de inovações que podem fazer o acesso ao ensino superior menos elitista. Por exemplo, a obrigatoriedade de cursos noturnos nas instituições públicas, a regulamentação e institucionalização da educação a distância, apoio aos programas de educação superior continuada.

A Lei 9.394/96 representou um passo à frente no âmbito da descentralização do processo educativo, dando certa autonomia às instituições de educação no geral e flexibilizando também a gestão dos centros de ensino superior.

No que diz respeito ao objeto dessa pesquisa, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional possibilitou a existência de IES com finalidades lucrativas e só a partir dessa mercantilização é que surgem, no Brasil, grupos educacionais de capital aberto.

Para cumprir o objetivo de universalização do ensino superior, viabilizar o acesso crescente às instituições privadas e suprir uma demanda que o ensino público superior já não conseguia mais, em 1999 foi desenvolvido no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES). O FIES teve um papel

fundamental no crescimento da demanda por educação superior privada, já que tratava-se de um fomento público de recursos que fortaleceu o mercado das IES privadas.

A ampliação da demanda por educação superior ladeada ao financiamento público, proporcionaram um fortalecimento do mercado das IES privadas, a solidificação de grandes grupos educacionais que passaram a tratar a educação de forma mercantil e ter resultados significativos.

A mercantilização da educação, dessa forma, desencadeou um processo de formação de oligopólios, que se dá quando um pequeno número de empresas detém parcela significativa de determinado mercado. Em 2018 o setor educacional privado já apresentava 87,9% de *market share* no segmento, sendo que os 10 maiores grupos da época já detinham de 31,6% desse mercado (ENDO; FARIAS, 2019).

Neste ponto o presente trabalho justifica-se, vez que pretende analisar o processo de mercantilização do ensino superior e o impacto do Financiamento Estudantil nesse processo que culmina na formação dos oligopólios educacionais do Brasil, tratando, ainda, do impacto desse perfil mercantilizado de educação no mercado de trabalho.

## **1. Contextualização**

### **1.1. Da criação da LDB de 1961 e 1996**

O marco inicial para o processo de privatização foi a Reforma de 1968. Para entendermos melhor essa reforma, precisamos traçar um caminho que inicia anos antes, com a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), texto aprovado pelo Congresso em 1961, mas entrando em vigência em 1966.

O texto da LDB de 1961 definia formalmente os princípios e diretrizes para o funcionamento das instituições educacionais do país. Em síntese, a LDB garantia autonomia para os órgãos estaduais do sistema educacional, além da permissão do ensino experimental e o ensino religioso facultativo (Diário Oficial da União, 1961). A LDB representou o início do processo pelo qual o sistema educacional se converteria para algo mais próximo do que conhecemos atualmente.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei 9.394/96, apresentou-se como uma reestruturação do sistema educacional brasileiro por inteiro, abrindo um conjunto de inovações que podem fazer o acesso ao ensino superior menos elitista. Por exemplo, a obrigatoriedade de cursos noturnos nas instituições públicas, a regulamentação e institucionalização da educação a distância, apoio aos programas de educação superior continuada.

A educação superior é tratada especificamente no Capítulo IV – Da Educação Superior, do Título V – Dos Níveis e das Modalidades de Educação e Ensino, da LDB, sem prejuízo de outros artigos esparsos no texto legal. Nesse capítulo, a LDB traça as principais normas referentes à estrutura e à funcionalidade da educação superior no Brasil.

A regulamentação de tantos atributos, definindo formas de atuação, órgãos e procedimentos, vem sendo feita por diversas resoluções, portarias e deliberações emanadas dos órgãos executivos do sistema federal de ensino. A Lei 9.394/96 representa um passo à frente no âmbito da descentralização do processo educativo, dando certa autonomia às instituições de educação no geral e flexibilizando também a gestão dos centros de ensino superior.

O que se extrai da análise da legislação infraconstitucional a respeito da educação superior é que para garantir esse direito, o Estado, ao lado de promover a oferta diretamente por meio de instituições públicas, incentiva a oferta pela iniciativa privada, a fim de atender às demandas de

acesso à educação superior. Com isso, fortalece-se a atuação controladora do Estado com o intuito de garantir o desenvolvimento das finalidades da educação enquanto direito fundamental social.

## 1.2. A reforma Universitária de 1968

Com o início do regime militar após o Golpe de 64, os estudantes passaram a pressionar de forma severa no governo pela reestruturação do ensino superior do país. Como mencionado anteriormente, 29 mil estudantes aprovados em vestibulares não tiveram suas vagas contempladas. Era claro que o sistema da época não tinha estrutura para a demanda do país, fazendo com que o governo passasse a estudar as possibilidades de um modelo a ser adequado para o ensino.

Martins (2009) ressalta que, a reforma deveria focar em uma flexibilidade estrutural e racionalização dos recursos, visando assim, em uma estratégia possível em fatores econômicos. É importante ainda lembrar que, na encomenda de estudos para reestruturar o ensino superior, foram destaques os documentos de Rudolph Atcon, o Relatório Meira Mattos e o Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior, onde professores norte-americanos tiveram participação ativa nos estudos (Martins, 2009), o que colabora ainda mais com a mercantilização do ensino que viria a ser subseguida nos próximos anos.

Martins ainda se atenta em objetivar que a reestruturação devia seguir princípios onde, o ensino superior não poderia mais atender a apenas um público restrito, deveria ser expandido de forma racionalizada e com flexibilidade estrutural. Nesse sentido, a Equipe de Assessoria do Ensino Superior aconselha o estímulo governamental para criação de universidades particulares, garantindo maior oferta para estudantes com menor poder aquisitivo. (Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior, Acordo MEC-USAID, 1969).

Como os estudantes, acalorados pelas reformas universitárias em vários países, estavam mantendo pressão popular para que a Reforma Universitária estimulasse a oferta e qualidade dos cursos, mas ainda sendo opositores ao Regime Militar e logo oferecendo valores nocivos aos mesmos, foi criado pelo governo o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, em 1969. Esse Grupo deveria ser a voz dos estudantes, para que apresentassem conduções possíveis para a reforma em processo. Nesse sentido, foi proposto pelo Grupo a institucionalização da carreira acadêmica, criação de um sistema departamentalizado e regime de créditos. Nesse período também o ingresso às universidades passava a ser por vestibular meritocrata e classificatório. Foi o GT que possibilitaria a presença de IES privadas, já que colocam a questão de racionalização de recursos, dando destaque às instituições privadas como complementares a oferta de cursos.

Tabela 1 – Evolução de matrículas nas esferas públicas e privadas do ensino superior entre 1961 e 1970

Ano	Total de Matrículas	Matrículas Instituições Privadas	Matrículas Instituições Públicas	% de Matrículas públicas sobre o total
1961	98.892	43.560	55.332	56%
1962	107.299	43.275	64.024	60%
1963	124.214	47.428	76.786	62%
1964	142.386	54.721	87.665	62%
1965	155.781	68.194	87.587	56%

1966	180.109	81.667	98.442	55%
1967	212.882	91.608	121.274	57%
1968	278.295	124.496	153.799	55%
1969	342.886	157.826	185.060	54%
1970	425.478	214.865	210.613	50%

Fonte: Levy, 1986.

Com a tabela acima, podemos perceber que, o ensino público, mesmo que tenha perdido pouco espaço, ainda se sustentou como majoritário até os anos de 1970, onde as instituições privadas já passam de ter caráter exclusivo como instituições sem fins lucrativos. A reforma de 1968 criou dois sistemas: o sistema público, que fortalecia e focava em aspectos da pesquisa e pós graduação, assumindo assim uma valorização do capital intelectual, com seu acesso restrito apenas um seletivo grupo de nível aquisitivo alto ou de nível cultural elevado; e segundo, uma educação superior mais simplificada e de maior acesso ao público, sendo privada com baixos custos, menor duração e financiadas com recursos públicos (Sampaio, 2011).

### 1.3. O declínio do ensino superior público e a ascensão do financiamento estudantil

A década de 80 foi um período de intensa retração da atividade financeira do Estado Brasileiro. Em 1981 o Brasil chegava a uma variação de seu PIB no valor de -4,25%, entre aumentos e depressões inexpressivas, no ano de 1990 encontrava-se um resultado financeiro novamente preocupante com variação de -4,35%.

Tabela 2. – Variação do PIB (Brasil, 1980-90)

Ano	Var. % anual
1980	9,23
1981	-4,25
1982	0,83
1983	-2,93
1984	5,4
1985	7,85
1986	7,49
1987	3,53
1988	-0,06
1989	3,16
1990	-4,35

Fonte: Banco Central – Sistema Gerenciador de Séries Temporais.

Com os baixos investimentos em educação durante a década de 90, justificados pelas medidas de ajuste fiscal ditadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), mais especificamente em seu documento de combate a estagnação econômica da época, o “*Prioridades y estrategias para la educación*” (BANCO MUNDIAL, 1996). Esse documento defendia a utilização de prioridade em financiar o ensino básico, fazendo com que a expansão do ensino público superior fosse pausada, garantindo uma ascensão ainda maior do ensino privado.

Tabela 3. – Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais – Brasil (1960-2010)

Ano	Pública	Privada
1960	59.624	47.067
1970	210.613	214.865
1980	492.232	885.054
1990	578.625	961.455
2000	887.026	1.807.219
2010	1.461.696	3.987.424

Fonte: (Corbucci; Kubot; Meira. 2016)

Acima podemos ver claramente os reflexos das políticas fiscais vigentes durante os anos de crises que fomentaram o crescimento do mercado das IES privadas. Entre 1980 e 1990 as matrículas em instituições privadas cresceram apenas em 8%, pois já haviam presenciado aumentos expressivos em suas demandas:

Tabela 4. – Variação do número de matrículas em cursos de graduação presenciais privados – Brasil (1960-2000)

Ano	Variação (%)
1960-70	357%
1970-80	312%
1980-90	9%
1990-2000	88%

Fonte: Elaboração própria com base nos artigos de Corbucci; Kubota; Meira. 2016

Acima vemos que durante a década de 80-90 os números de matrículas nas instituições de ensino superior privado estavam começando a se estagnar, adquirindo algo próximo ao equilíbrio do mercado na época. Porém, retomam o crescimento após a década de 90 com as medidas fiscais vigentes. Na tabela anterior, podemos visualizar que o ensino superior público rapidamente começava a perder espaço, tanto devido às medidas fiscais vigentes, tanto pela democratização do acesso às instituições privadas.

Para viabilizar o acesso crescente às instituições privadas, e suprir uma demanda que o ensino público superior já não conseguia mais, em 1999 foi desenvolvido no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES). O programa foi responsável para ser autofinanciável, já que seu antecessor, o Crédito Educativo, não era (Corbucci; Kubota; Meira. 2016). Entre 2000 e 2010 houve um aumento substancial de 121% no número de matrículas em cursos de graduação presenciais da área privada.

## 2. A formação de oligopólios na educação privada

O oligopólio se dá quando um número pequeno de empresas detém parcela significativa de algum mercado. A origem da palavra vem do grego. “Oligo” significa poucos e “pólio” representa venda ou comércio. Ele pode ser considerado como um meio termo entre um mercado competitivo e um monopólio. Vejamos, assim, como esse modelo passou a representar a educação privada no Brasil.

Em 2018 o setor educacional privado já apresentava 87,9% de market share no segmento, sendo que os 10 maiores grupos da época já detinham de 31,6% desse mercado (ENDO; FARIAS, 2019).

#### Maiores Grupos Eduacionais (2017)

	<b>Grupo educacional</b>	<b>Matrículas (milhares)</b>	<b>Market Share (%)</b>	<b>Receita líquida (milhões R\$)</b>
1	<b>Kroton</b>	<b>841.3</b>	<b>14.4</b>	<b>5.380,36</b>
2	<b>Estácio</b>	<b>441.7</b>	<b>7.2</b>	<b>3.379,00</b>
3	<b>Unip</b>	<b>417.4</b>	<b>6.6</b>	<b>2.418,34</b>
4	<b>Laureate</b>	<b>271.2</b>	<b>4.1</b>	<b>2.534,47</b>
5	<b>Cruzeiro do Sul</b>	<b>149.8</b>	<b>2.3</b>	<b>850,80</b>
6	<b>Ser Educacional</b>	<b>143.4</b>	<b>2.2</b>	<b>1.231,79</b>
7	<b>Uninove</b>	<b>138.2</b>	<b>1.7</b>	<b>749,20</b>
8	<b>Ânima</b>	<b>85.8</b>	<b>1.4</b>	<b>981,80</b>
9	<b>Unicesumar</b>	<b>79.5</b>	<b>1.2</b>	<b>449,50</b>
10	<b>Adtalem Global Education</b>	<b>54.6</b>	<b>1.1</b>	<b>899,51</b>
	<b>TOTAL</b>	<b>2.622</b>	<b>31.60</b>	<b>16.456,77</b>

Fonte: ENDO; FARIA, 2019 (Hoper Educacional, Folha de S. Paulo, jun. 2018.)

De lá para cá vimos ainda movimentos de concretização de monopólios mesmo entre essas organizações. O grupo Kroton em 2016 havia feito uma negociação de sucesso pela fusão com o Grupo Estácio, controlado pela YDUQS. A operação foi feita por um montante de R\$5,5 bilhões, mas posteriormente foi barrada pelo CADE, por concorrência desleal (InfoMoney, 2017). Em 2020, a YDUQS (Estácio) também realizou a compra da Adtalem, que controlava grupos como IBMEC, Damásio Educacional e Wyden, em uma negociação de R\$2,2 bilhões (o Globo, 2020).

Ressaltamos que essas empresas adotaram um modelo mercantil de expansão, por exemplo, em 2017 quando CADE vetou a fusão entre Estácio e Kroton, por monopólio, fez a Estácio mudar sua marca para YDUQS e começar a compra em larga escala de instituições menores e outras fusões, como a compra da Adlatem, mencionada anteriormente (Extra Classe, 2019).

Esse movimento de concentração das IES privadas em torno dos grandes grupos educacionais gera uma massificação, com as instituições abrindo seu mercado de forma a oferecer cursos com valores mais baixos que sua concorrência, maiores conversões a ingressos, em troca de uma maior mercantilização dos cursos (ENDO; FARIA, 2019). Outro ponto dessa mercantilização educacional é a conversão das instituições adquiridas em um modelo parecido com “franquias”, onde a mantenedora fornece toda a estrutura de processos e a gestão passa a ser externa, quase exclusivamente em razão de investidores (SANTOS; GUIMARÃES; CHAVES. 2013).

Essa formação de oligopólios é diretamente atrelada aos fatores associados a estruturas de mercado. Em termos neoclássicos, as estruturas de mercado são tidas como maneiras do mercado definir quantidade de concorrentes e características dos produtos. Em termos estruturais, a definição está em concentração de mercado, substituição de produtos e formação de barreiras de entrada. Por fim, temos ainda uma estrutura dinâmica de mercado (Carvalho, 2000).

O foco central na associação entre as estruturas de mercado e a formação de oligopólios está na relação entre os mercados de competição perfeita e imperfeita, onde, um mercado imperfeito caracteriza diretamente monopólios e oligopólios. O comportamento dos mercados em países capitalistas gera grandes organizações a competirem entre si, concluindo em uma concentração que foge ao caráter de estudo de uma unidade organizacional. Essa estrutura de mercado conclui em uma exigência de grandes investimentos, que acaba por criar poucos, mas grandes produtores de bens. (Labini, 1967, Miranda, 2011).

A estrutura de mercado que leva a criação de oligopólios é o “meio do caminho” entre monopólios e competição perfeita. Carvalho (2000); Geruntho et al. (2018), Souza, Fernandes e Salgado (2018) destacam que o principal ponto para essa estrutura é a relação entre as barreiras de entrada e saída, que mantêm uma associação direta com a capacidade instalada das organizações. A maneira como a capacidade produtiva das organizações é controlada, faz com que os preços sejam sobrepostos, subtraindo-se a inovação tecnológica, tudo isso como um progresso técnico que integra as estratégias de mercado.

A literatura ainda faz menção ao fato que iremos estudar ao longo do presente estudo. Diante do que foi exposto, podemos perceber que os oligopólios fogem da noção de estruturas monopolísticas, em que as barreiras de entrada e saídas não são suficientes para criar converter oligopólios em monopólios e os riscos acabam sendo fracos para que organizações deixem de existir. Esse risco está associado diretamente às relações com a capacidade instalada das empresas, que é fator principal para a manutenção destes mercados. A estratégia que os oligopólios encontram para essa manutenção é cooperação, na qual mercados que entram no dilema de cooperação/competição tendem a produzir desempenhos superiores a seus concorrentes. A competição leva ao ganho em reduzido número de empresas, mas esses ganhos diante da cooperação se tornam crescentes (Sauaia & Kállas, 2007; Amorin et al., 2018).

Para Pereyra e Triunfo (1999), Saiuia e Kállas (2007) e Amorin et al. (2018) a funcionalidade do oligopólio está na cooperação como um todo, seja em estudos do mercado, fusões e aquisições, ou formação de incorporações. Essa característica de mercado é um fator de crucial importância para estudarmos os oligopólios de educação superior no Brasil, pois essa cooperação entre as organizações é visível no comportamento do mercado, como será melhor demonstrado ao longo do presente estudo.

O mercado do ensino superior brasileiro apresenta características de um crescimento ainda em andamento. Chaves (2010) analisa que de 1996 a 2007 houve um crescimento de 161,2% de crescimento no conjunto de alunos matriculados no ensino superior do Brasil. Só no ensino privado, esse crescimento foi de 221,2%, quatro vezes maior que o apresentado no setor público, de 68,7%. Essa participação gigante da iniciativa privada no ensino superior brasileiro fez emergir a discussão mencionada anteriormente dos processos mercadológicos presentes em oligopólios, que “[...] assumiu novos contornos por meio da compra e venda de instituições de ensino, fusões formando grandes oligopólios e pela abertura de capital na bolsa de valores.” (SGUISSARDI, 2008, p. 1012).

## 2.1 A mercantilização do ensino superior

Quando referimos ao processo de mercantilização do ensino superior, se faz necessário ressaltar os fatos já mencionados anteriormente. O ensino superior privado do Brasil surgiu como uma suplementação do ensino público, ou seja, um complemento na oferta de cursos superiores. Os dois aumentos substanciais no número de matrículas do ensino privado antes dos anos 2000, foram em períodos de estagnação na oferta de cursos públicos, sendo na segunda vez, necessária

a criação de um programa de financiamento estudantil (FIES) para maior universalização do ensino superior privado (Corbucci; Kubota; Meira. 2016).

Mais recente, em 2009, estimava-se um total de 40% das matrículas em instituições privadas, 12% federais, 10% as estaduais e 3% as municipais. O setor com fins lucrativos já chegava a 78% do total de IES privadas (Martins, 2009).

Dados do IBGE colaboram com a ascensão do mercado do ensino superior como algo voltado para o ganho de lucros, entre 2013 a 2017 o número de IES no mercado privado saltou de 1,3 milhões de cadastros ativos para quase 1,8 milhões. Durante as últimas décadas, desde a abertura do setor para a iniciativa privada, já era possível visualizar movimentações de grandes grupos que se formavam ou vinham para o país. Durante o período houveram grandes fusões entre grupos educacionais já consolidados – Kroton e Anhanguera, FMU e Rede Laureate (mais tarde sendo uma aquisição do grupo Ânima), compra de ações da Estácio pela GP Investimentos (Revista Exame, 2013).

Também é importante visualizar grandes movimentações de empresas globais, como a Advent International, que em 2011 comprava a *holding* Pitágoras Administração e Participações (PAP), passando a ter, de forma indireta, 2 cerca de 28% do capital total do grupo Kroton (Revista Exame, 2011).

Em 2007 ocorreram 19 aquisições de grupos educacionais, já em 2008, 41 aquisições. Isso evidencia uma tendência, em 2008 o mundo passava por uma severa crise econômica mundial, empresas mais frágeis são fortemente abaladas e esse cenário é propício para a fusão ou aquisição por parte de grupos maiores (Oliveira, 2009). Essas características de demonstração mercantil não ficam ainda exclusivas apenas para a grande formação de oligopólios, o mercado educacional se expande de forma que passa à produção de materiais instrucionais, livros, apostilas. Oliveira (2009) ainda ressalta que isso satisfaz o conceito de mercadoria, pois é tudo aquilo que possa ser comprado ou vendido.

Esse processo de mercantilização do ensino superior pode ser reação às operações do mercado global. Como mencionado ao longo do artigo, professores e figuras norte americanas fizeram parte ativa no processo de reestruturação e assessoria dos modelos educacionais. Aliada a vinda de instituições internacionais, o mercado age de forma que, há uma quebra de grandes monopólios regionais e grandes grupos educacionais tendem a comprar IES menores, o que é uma operação comum a nível global e o mercado é cada vez menos regulado para isso. Dessa forma, o modelo privado-mercantil que integra em si boa parte das mídias eletrônicas, buscando inovação, mas afastando colaboradores da cultura organizacional pela exploração da classe trabalhadora, é o modelo que se sobressai quanto às IES privadas (Pereira, 2020).

## 2.2 O mercado das IES privadas com o FIES

Entre os fatores que mais colaboram para o processo de obtenção de lucro e, conseqüentemente, a mercantilização do ensino superior, está a criação dos programas de financiamento estudantil. O FIES, criado em 1999 pelo governo de Fernando Henrique Cardoso já começava consolidar o mercado privado do setor, até 2006 a taxa de juros do programa era de 9%, a partir daí até 2009 a taxa passava a ser 6,5%. O real impacto no programa veio com o governo Lula em 2010, onde o programa passa a ter redução em sua taxa de juros ao ano e a dispensa por fiador. Essas mudanças davam ao setor privado um potencial para a captação de clientes, uso de vagas

ociosas e a obtenção de lucros substanciais devido aos recursos públicos injetados e as isenções fiscais que o programa de financiamento retornava (Chaves; Santos; Kato. 2020).

Tabela 5. – Relação entre o número de financiamentos e repasses do FIES – FNDE (2010-2020)

Ano	Número de financiamentos pelo FIES	Total de Repasse do FIES às IES Privadas
2010	75901	R\$ 246.601.425,74
2011	154065	R\$ 1.299.644.196,46
2012	377372	R\$ 3.915.055.856,51
2013	559259	R\$ 8.053.175.441,11
2014	731957	R\$ 13.585.099.517,84
2015	287347	R\$ 13.232.647.375,36
2016	203392	R\$ 16.213.050.443,83
2017	258395	R\$ 18.058.665.710,43
2018	258395	R\$ 14.414.386.250,54
2019	85037	R\$ 7.986.389.678,78
2020	32323	R\$ 3.901.783.839,24

Fonte: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Elaboração do autor.

Vemos que, em seu auge, durante a reformulação de taxas e formas de pagamento, o FIES entre 2010 e 2014 viu um aumento em mais de 864% no número de financiamentos concedidos. O programa então, inicia seu declínio no ano seguinte com a troca de mandato, perdendo 61% do número de financiamentos concedidos em relação a 2014.

Entre inúmeros fatores para o declínio do FIES, alerta-se a um dos principais, a inadimplência dos contemplados. Em 2010 mais de 4,7 milhões de brasileiros já detinham matrículas efetuadas no ensino superior privado, em oito anos essa quantidade de alunos cresceu algo em 42%. Nos anos entre 2013-2015 o programa já enfrentava seus problemas de inadimplência, onde cerca de 40% dos estudantes não tinham condição de arcar com as mensalidades (BBC, 2019).

Ainda de acordo com a BBC, em 2019, chamava-se a atenção para as reformulações do FIES em 2017, que trouxeram consigo novamente um complemento da esfera privada com o P-FIES, modalidade de financiamento com negociações diretamente com bancos privados ou públicos, mas que contemplavam estudantes fora dos critérios do financiamento original, como por exemplo, estudantes com renda de 5 salários.

Acerca do mercado das IES privadas, segundo Paulo Meyer, especialista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o programa era de acesso tão simples que as instituições se sentiam confortáveis em aconselhar os estudantes, mesmo aqueles que eram possíveis pagar as mensalidades privadas, a contratarem o financiamento, devido a seus juros baixos e suas condições de pagamento vantajadas.

Tabela 6. – Impacto do FIES em quatro dos maiores grupos educacionais do Brasil – 2010-2016

Ano	Kroton			Estácio			Ser Educacional			Ânima		
	Repasse FIES	Receita Líquida	FIES/RL	Repasse FIES	Receita Líquida	FIES/RL	Repasse FIES	Receita Líquida	FIES/RL	Repasse FIES	Receita Líquida	FIES/RL
2010	39,35	802,06	5%	57,57	1.495,95	4%	-	-	-	26,32	330,62	8%
2011	192,01	833,21	23%	14,36	1.540,55	1%	-	-	-	71,85	366,91	20%
2012	525,11	1.192,17	44%	372,48	1.735,18	21%	104,53	387,93	27%	122,97	443,27	28%
2013	926,63	1.534,53	60%	765,78	2.231,98	34%	210,48	588,95	36%	245,63	538,58	46%
2014	2.128,96	2.926,85	73%	1.374,43	2.915,85	47%	425,98	855,00	50%	361,86	785,56	46%
2015	2.928,73	4.151,80	71%	1.558,46	2.824,85	55%	532,64	1.148,32	46%	419,24	925,82	45%
2016	2.496,95	4.019,03	62%	1.440,57	2.893,11	50%	553,26	1.151,08	48%	344,35	931,29	37%

Fonte: Elaboração do autor com base no artigo de Chaves; Santos; Kato. 2020.

Valores em R\$ milhões.

Podemos ver uma clara relação entre os repasses do FIES para essas grandes instituições e seus resultados financeiros. Em média, no ano de 2010 o FIES representava cerca de 6% de suas Receitas Líquidas, passando para uma média de 49% ao final de 2016. O grupo Kroton é o mais evidente de acompanhamento dos repasses do FIES, em 2014 o repasse do programa chegou a R\$2,1 milhões, resultando uma receita líquida de R\$2,9 milhões, o programa representou cerca de 73% dessa receita.

Durante o auge do programa, foi garantindo uma redução na inadimplência de cursos das instituições, resultando em um cenário de estabilidade e comodidade para a abertura de capital desses grandes grupos educacionais (Chaves; Santos; Kato. 2020). Os autores ainda alertam também ao fato de que, com as mudanças no programa em 2015, e com a abertura de brechas para o financiamento privado, o mercado se expande para o meio financeiro, concretizando ainda mais a ideia de mercantilização do produto “educação”.

Levanta-se então a questão do processo de mercantilização e os efeitos na qualidade do ensino. É visível a utilização dos recursos públicos do FIES, principalmente pelas grandes instituições educacionais, para enriquecimento e transformação dos cursos em mercadorias. O fato é que essa procura pelo lucro, afastando-se do sentido social que a organização se propõe a oferecer, representa um processo que desvaloriza o conceito de educação (Oliveira, 2009). O governo federal, nesse sentido, comete um equívoco priorizando unicamente os montantes de alunos matriculados, concluindo em uma tendência à desvalorização da qualidade de ensino em busca de um aumento de sua oferta.

Os números de desemprego em consonância com o número de financiamentos concedidos ao longo do período podem indicar uma situação onde a oferta pelo número de graduações ultrapassa a demanda por novos empregados.

Tabela 7. – Relação entre número de financiamentos concedidos pelo FIES e os índices de desemprego do país – Brasil 2010-2020

Ano	Número de financiamentos pelo FIES	Índice de desemprego do Brasil (% populacional)
2010	75901	7
2011	154065	6
2012	377372	5,5
2013	559259	5,7

2014	731957	4,8
2015	287347	6,4
2016	203392	11,8
2017	258395	12,8
2018	258395	12,3
2019	85037	11,93
2020	32323	14,4

Fonte: FNDE e CIA World Factbook.

Elaboração do autor.

Na tabela acima podemos perceber uma tendência da oferta de cursos e sua efetivação de matrículas passam a sobressair a oferta de empregos. Chama-se a atenção, nesse ponto, para unicamente a oferta de cursos visando ganhos através dos programas de financiamento estudantil, gerando uma inadimplência posterior para o estado e um grande montante de graduados em situação de desemprego.

Mais atualmente, no primeiro trimestre de 2020, cerca de 40% dos brasileiros com ensino superior estavam ocupando vagas que não exigiam ensino superior (Globo, 2020). Entre o quarto trimestre de 2019 e o quarto trimestre de 2020, a taxa de desemprego de pessoas com ensino superior passou de 5,6% para 6,9% (Correio Braziliense, 2021). Os resultados expressivos, realmente ficam notáveis quanto a essa relação de 40% dos brasileiros com ensino superior estarem em situação de subfunções. É importante ressaltar que, após mudanças em 2018 do FIES, o programa passou a extinguir seu período de carência em 18 meses, sendo realizado o início das cobranças no mês seguinte a conclusão de sua faculdade, caso esteja empregado, caso não esteja o prazo máximo chega a 14 anos. Além disso, chama-se a atenção para dados que mostram uma inadimplência de mais de 450 mil ex-alunos do ensino superior. Nessa razão, o Governo Federal estipulou o Programa Especial de Regularização do FIES, para que esses estudantes possam estar quitando 20% do saldo devedor em cinco vezes, e o restante do valor em até 175 parcelas (BBC, 2019).

Já em 2021, houve ainda uma expressiva mudança nos acordos quanto a inadimplência do FIES, o que antes apenas aumentava o período de pagamentos, agora amortizaria até 90% do saldo devedor. Ex-alunos com saldos atrasados em mais de um ano, participantes do CadÚnico ou Auxílio Emergencial, têm a possibilidade de quitar sua dívida com desconto de 92% de seu valor, e 86,5% para os demais devedores. Os pagamentos devem respeitar ao fato de que serão feitos ou à vista, ou em dez parcelas mensais consecutivas. As medidas passam a valer em 2022, os contemplados também devem respeitar que, serão apenas a aqueles que assinaram contrato com o benefício até o segundo semestre de 2017. (Governo Federal, 2021)

### 3. Considerações finais

Ao longo do artigo foi levantada a questão do processo de enriquecimento das IES privadas, que sempre se formularam como complementares ao ensino público, o que mudou drasticamente durante a Reforma Universitária de 1968, e mais ainda após 1999.

Durante o período, foi consolidada uma característica mercantil, vinda da globalização dos sistemas educacionais, em que agentes internacionais manifestaram papel presente nas

reformulações e estruturas educacionais brasileiras. Com a ascensão dos programas de financiamento estudantis no governo petista e, mais especificamente, em 2010 com a melhoria das taxas de juros anuais e forma de pagamento do financiamento, houve uma severa expansão no número de contemplados ao programa FIES, e, conseqüentemente, empresas se formularam em adequar seus desenhos estruturais na fomentação do mercado utilizando esses recursos. Grandes grupos educacionais participantes do oligopólio nacional de educação como a Kroton, Ser Educacional, Ânima, e etc. tiveram nos recursos do FIES um expressivo peso em suas receitas líquidas.

Esse processo de mercantilização, por fim, resulta em uma tendência a busca de lucros pelas grandes organizações educacionais, adequando a ideia do governo em expandir a oferta de cursos, e muito provável, afastando-se do retorno social que antes era presente em suas culturas internas. Essa oferta em larga escala de possibilidades de financiamento de cursos superiores gerou um montante de ex-alunos que não tinham espaço no mercado de trabalho, esses ex-alunos acabaram se alocando em subfunções e mais na frente gerando uma grande dívida quanto a inadimplência do programa. Dados do Governo Federal em 2021 já indicavam que a dívida em relação ao FIES era de aproximadamente R\$36,6 bilhões.

Em último ponto, chama-se a atenção para o papel do Estado em alimentar a área privada em suprir a demanda populacional por educação. A oferta em grande escala de cursos pode ter gerado danos nocivos quanto a qualidade do capital intelectual vindo das IES privadas, fazendo os cursos funcionarem como mercadorias, afastando-se do fato social que é a passagem pedagógica do conhecimento científico. As estratégias de “perdoar” as dívidas ainda não satisfazem a oferta de empregos formais e adequados para alunos com curso superior no país.

#### 4. Referências

AMORIM, A. F. A., da Silva Mendes, J., PEREIRA, L. M. L., & CAVALCANTE, C. E. (2018). A regra do Jogo: relação entre estado e terceiro setor. **Revista de Gestão e Secretariado**, 9(1), 18-41.

BANCO MUNDIAL. Prioridades y estrategias para la educación. **Washington: World Bank**, 1996.

BANCO CENTRAL. Produto Interno Bruto - Taxa de variação real no ano 1980 – 1990. **Sistema Gerenciador de Séries históricas**. Acesso em 14/02/2022. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/consultarvalores/consultarValoresSeries.do?method=consultarV>>

BEZERRA, P. 10 grupos de educação que movimentam as aquisições do setor. Exame, São Paulo, 08 set. 2013. Disponível em: <https://exame.com/negocios/10-grupos-de-educacao-quemovimentam-as-aquisicoes-do-setor/>. Acesso em 16/11/2021.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Relatório da Equipe de Assessoria ao Planejamento do Ensino Superior (Acordo MEC-USAID). Brasília: **MEC: EAPES**, 1969. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002109.pdf>>

CAMARGO, G. Ex-Estácio compra grupo controlador do Ibmecc por R\$ 1,92 bilhão. **Extra Classe**, Porto Alegre, RS. 21 out. 2019. Disponível em: <https://www.extraclasse.org.br/educacao/2019/10/ex-estacio-compra-mantenedora-do-ibmecc-por-r-192-bilhao/>

CARVALHO, Rosita Edler. Removendo Barreiras para a Aprendizagem. Educação Inclusiva. Porto Alegre: Artes Médicas, 2000.

CARRANÇA. ‘Você se sente incapaz’: profissionais com muito estudo enfrentam desemprego e falta de dinheiro na pandemia. Correio Braziliense, 12 mai. 2021. Disponível em: <https://www.correio braziliense.com.br/brasil/2021/05/4B8r3B4p7yhRXuBWLqsQ546WR43cqQwrbXMDFnBi6vSJBeif8tPW85a7r7DM961Jvk4hdryZoByEp8GC8HzsqJpRN4FxGM9-de-dinheiro-na-pandemia.html>. Acesso em 16/11/2021.

CHAVES, V. L. J. (2010). Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. Educação & Sociedade, 31(111), p. 481-500.

CHAVES, V. L. J.; SANTOS, M. R. S.; KATO, F. B. G. Financiamento público para o ensino superior privado-mercantil e a financeirização. **Jornal de Políticas Educacionais**. V. 14, n. 08. Janeiro de 2020.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P.. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. **Radar**, ago. 2016.

ENDO, A. C.; FARIAS, L. A.. Ensino Superior no Brasil: privatização e transformação. **CISTI**, 22 jun. 2019.

EXAME. GP Investments vende participação total na Estácio. Revista Exame, São Paulo, 20 set. 2013. Disponível em: <https://exame.com/invest/mercados/gp-investments-anuncia-venda-de-participacao-total-na-estacio-2/>

EXAME. Fundo Advent compra parte da Kroton por R\$ 280 milhões. Revista Exame, São Paulo, 03 mai. 2011. Disponível em: <https://exame.com/negocios/fundo-advent-compra-parte-kroton-r-280-milhoes-479807/>. Acesso em 16/11/2021.

FERNANDES, P, SOUZA, S., SALGADO, L. Estudos de eventos aplicados à análise de fusões: teoria e casos no Brasil. R. Bras. Eco. de Emp. 2018.

FILIZOLA, P.. Fies 2019: esvaziado após reformulação, financiamento atrai menos alunos e reduz opções para mais pobres. BBC, Brasília, 6 fev. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46968457>. Acesso em 18/11/2021.

FNDE. Financiamentos concedidos. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 27 jan. 2022. Acesso em 15 fev. 2022. Disponível em: <[https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora\\_ies/financiamentos-concedidos](https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora_ies/financiamentos-concedidos)>

FNDE. Repasse de CFT-E. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Acesso em 15 fev. 2022. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/repasse-de-cft-e>

GERUNTHO, K. C., BARBOSA, T., & Maia, R. E. C. (2018). Concentração econômica e estruturas de mercado. JICEX, 10.

GOVERNO FEDERAL. Medida Provisória traz regras para renegociação de dívidas do Fies. **GOV**, 31 dez. 2021. Acesso em 15 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/noticias/2021/12/medida-provisoria-traz-regras-para-renegociacao-de-dividas-do-fies>>

INDEXMUNDI. Taxa de Desemprego do Brasil. **CIA World Factbook**. Acesso em 15 fev. 2022. Disponível em: <<https://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=br&v=74&l=pt>>

LABINI, Paolo. Oligopolio e progresso técnico. Einaudí; 2ª Ed., 1967.

LEVY, D.. Higher education and the state in Latin America : private challenges to public dominance. Chicago, Ill. : The University of Chicago Press, 1986. Disponível em: [https://redib.org/Record/oai\\_articulo1225620-daniel-c-levy-higher-education-state-latin-america--private-challenges-public-dominance-chicago-ill--university-chicago-press-1986-434-p](https://redib.org/Record/oai_articulo1225620-daniel-c-levy-higher-education-state-latin-america--private-challenges-public-dominance-chicago-ill--university-chicago-press-1986-434-p). Acesso em 16/01/2022.

LIMA, B.; GERBELLI, L. G.. No Brasil, 40% dos jovens com ensino superior não têm emprego qualificado. **Globo**, 11 ago. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/2020/08/11/no-brasil-40percent-dos-jovens-com-ensino-superior-nao-tem-emprego-qualificado.ghtml>. Acesso em 16/11/2021.

MARTINS, C. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 106, p. 15-35, jan./abr. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 16/01/2022.

MIRANDA, O monopólio e Oligopólio. *Revista Virtual Direito Brasil – Volume 5 – nº 2 – 2011*

MONTALVÃO, Sérgio. **A LDB de 1961: apontamentos para uma história política da educação**. *Mosaico*, ISSN-e 2176-8943, Vol. 2, Nº. 3, 2010, págs. 21-39.

OLIVEIRA, R.. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> . Acesso em 16/01/2022.

PEREIRA, T. L.. O processo de concentração do capital no ensino superior privado-mercantil brasileiro. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 41, e239134, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES.239134>. Acesso em 16/02/2022.

PEREYRA, A., & TRIUNFO, P. (1999). Oligopolio. Universidad de la República. **Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Microeconomía Avanzada. Notas docentes**. Recuperado de: <http://decon.edu.uy/~mito/oligopolio.pdf>.

ROTHEN, J.; BARREYRO, G.. Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional: um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) na “Revista Avaliação”. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, Campo Grande, n-30, p. 167-181, jul/dez. 2010.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior Unicamp**, n. 4, out. 2011.

SANTOS, A.; GUIMARÃES, R.; CHAVES, V. Formação dos oligopólios na educação superior privada brasileira: sobre implicação no trabalho docente. **Revista Educação em Questão**. Natal, v. 46, n. 32, p. 75-97, maio/ago. 2013.

SAUAIA, A. C. A., & KALLÁS, D. (2007). O dilema cooperação-competição em mercados concorrenciais: o conflito do oligopólio tratado em um jogo de empresas. *Revista de Administração Contemporânea*, v. (11).

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educação & Sociedade* [online]. 2008, v. 29, n. 105

VALOR. Yduqs conclui compra da Adtalem, dona do Ibmecc, por R\$ 2,2 bilhões, o Globo, 27 abr. 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/04/27/yduqs-conclui-compra-da-adtalem-dona-do-ibmecc-por-r-22-bilhoes.ghtml>. Acesso em 22.02.2022.