

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**MARCELO AUGUSTO SCUDELER**

**O FIES E AS ESTRATÉGIAS DOS GRUPOS  
EMPRESARIAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR FRENTE  
À REDUÇÃO DOS CONTRATOS DE  
FINANCIAMENTO PÚBLICO**

**CAMPINAS-SP  
2022**

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE CAMPINAS**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**  
**MARCELO AUGUSTO SCUDELER**

**O FIES E AS ESTRATÉGIAS DOS GRUPOS  
EMPRESARIAIS DA EDUCAÇÃO SUPERIOR FRENTE À  
REDUÇÃO DOS CONTRATOS DE FINANCIAMENTO  
PÚBLICO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação do Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, da Pontifícia Universidade Católica de Campinas, como exigência para a obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Elvira Cristina Martins Tassoni.

Linha de Pesquisa: Políticas públicas em educação

**CAMPINAS**  
**2022**

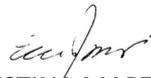
---

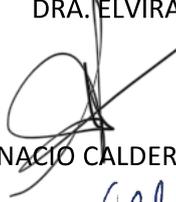
## MARCELO AUGUSTO SCUDELER

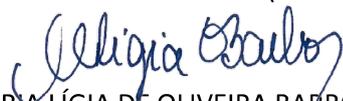
### O Fies e as estratégias dos grupos empresariais da Educação Superior frente à redução dos contratos de financiamento público

Este exemplar corresponde à  
redação final da Tese de Doutorado em Educação da  
PUC-Campinas, e aprovada pela Banca Examinadora.

APROVADA: 06 de dezembro de 2022.

  
DRA. ELVIRA CRISTINA MARTINS TASSONI  
Presidente (PUC-CAMPINAS)

  
DR. ADOLFO IGNACIO CALDERÓN FLORES (PUC-CAMPINAS)

  
DRA. MARIA LÍGIA DE OLIVEIRA BARBOSA (UFRJ)

  
DRA. HELENA SAMPAIO (UNICAMP)

  
DR. ANDRÉ PIRES (UNISO)

Ficha catalográfica elaborada por Adriane Elane Borges de Carvalho CRB 8/9313  
Sistema de Bibliotecas e Informação - SBI - PUC-Campinas

378  
S436f

Scudeler, Marcelo Augusto

O FIES e as estratégias dos grupos empresariais da educação superior frente à redução dos contratos de financiamento público / Marcelo Augusto Scudeler. - Campinas: PUC-Campinas, 2022.

249 f.: il.

Orientador: Elvira Cristina Martins Tassoni.

Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, 2022.

Inclui bibliografia.

1. Ensino Superior . 2. Políticas públicas. 3. Financiamento - Estudantes. I. Tassoni, Elvira Cristina Martins. II. Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Centro de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

CDD - 22. ed. 378

## AGRADECIMENTOS

Essa caminhada um pouco tardia somente foi concluída com a ajuda de muitas pessoas. E será muito difícil mencionar todas.

Na entrevista no meu processo seletivo de admissão ao Programa de Doutorado, fui entrevistado pelos Professores Doutores André Pires e Elvira Cristina Tassoni. Entrei pelas mãos deles e fui conduzido, nos primeiros anos deste Curso, pela Orientação do Prof. André e, em seguida, pela Profa. Cristina. Meus primeiros agradecimentos são, portanto, ao meu primeiro Orientador, Prof. Dr. André Pires, e à minha atual Orientadora, Profa. Dra. Cristina Tassoni.

Também agradeço à Profa. Dra. Maria Lígia de Oliveira Barbosa por suas valorosas contribuições ao desenvolvimento deste trabalho na banca de qualificação, da qual também fizeram parte os Professores André e Cristina.

Agradeço, ainda, a Jorge L. Moreira Alberto, pela revisão desta tese e suas importantes contribuições.

Aqui fiz minha graduação na década de 1990, aqui concluo meu doutorado. Meu agradecimento também a esta Instituição de Ensino, que sempre primou pela excelência e pela acolhida afetuosa. Também agradeço a todos os Colaboradores Administrativos e Docentes deste Programa, em especial ao Prof. Adolfo Calderón, em nome de quem também agradeço todo o corpo docente desta Instituição, que também foi muito importante nesta caminhada.

Aqui também fiz novas amizades e colegas. Agradeço a todos neste percurso, que contribuíram para a minha formação.

Também não poderia deixar de agradecer à Instituição de Ensino em que trabalho há 20 anos. No UNISAL aprendi muito e fiz fortes amizades, especialmente nas Unidades de Americana, Campinas e Piracicaba. Agradeço, em especial, aos Salesianos e todos os Docentes e Colaboradores Administrativos com os quais tive a oportunidade de conviver (mais do que trabalhar, no UNISAL nós convivemos) nestas duas décadas.

Por fim, isso não seria possível sem o paciente e amoroso apoio de minha esposa, Fernanda, que comigo caminha há muitos anos (melhor não precisar). Pode parecer estranho, mas também agradeço ao carinho incondicional de Bono, Bella e Luke.

## RESUMO

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é uma política de financiamento público direcionada para estudantes, com foco em ampliar e diversificar o acesso e a permanência na educação superior que, especialmente na primeira metade da década de 2010, viabilizou o ingresso de alunos com perfil socioeconômico vulnerável e, ao mesmo tempo, fomentou a financeirização de Instituições de Ensino Superior privadas. Esta tese focaliza as consequências, para o segmento educacional, do progressivo encolhimento do Fies a partir de 2015, bem como as estratégias comerciais adotadas por empresas educacionais para minimizar os impactos deste encolhimento no processo de captação de alunos. O objetivo desta tese é, portanto, compreender as consequências do forte encolhimento do Programa para o segmento educacional e esmiuçar as alternativas comerciais implementadas pelos grupos educacionais do setor. Trata-se de uma pesquisa documental, com caráter explicativo, realizada por meio de materiais diversos que nortearam a investigação, para enfrentar, de maneira dialética, as contradições e conflitos do Fies como política pública. A tese demonstra que na míngua de fontes públicas estatais de financiamento estudantil, a continuidade do processo de expansão e a manutenção dos resultados financeiros das empresas educacionais foi viabilizada por duas estratégias comerciais centrais, quais sejam, o aumento da oferta de cursos na modalidade de ensino a distância, com mensalidades sensivelmente mais baratas, e a oferta de fontes privadas de financiamento estudantil pelas empresas educacionais.

**Palavras-chave:** Educação Superior. Políticas Públicas. Financiamento Estudantil. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

## ABSTRACT

The Student Financing Fund (Fies) is a public financing policy aimed at students, focused on expanding and diversifying access to and permanence in higher education which, especially in the first half of the 2010, was it possible for students with a vulnerable socio-economic situation and, at the same time, fostered the financialization of private Higher Education Institutions. This theses focus on the consequences, for the educational segment, of the progressive shrinkage of Fies since 2015, as well as the commercial strategies adopted by educational companies to minimize the impacts of this shrinkage on the process of attracting students. The objective of this thesis is, therefore, to understand the consequences of the relevant shrinkage of the Program for the educational segment and to scrutinize the commercial alternatives implemented by the educational groups in the sector. This is a documentary research, with an explanatory character, carried out through different materials that guided the investigation, to face, in a dialectical way, the contradictions and conflicts of Fies as a public policy. The thesis intends to demonstrate that in the absence of state public sources of student financing, the continuity of the expansion process and the maintenance of the financial results of educational companies was possible by two central commercial strategies, namely, the supply offer of courses in the distance learning, with significantly cheaper monthly fees, and the offer of private sources of student financing by educational companies

**Key words:** Higher Education. Public Policy. Student Financing. Student Financing Fund (Fies).

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABED: Associação Brasileira de Educação a Distância

ADPF: Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

BOVESPA: Bolsa de Valores do Estado de São Paulo

CADE: Conselho Administrativo de Defesa Econômica

CAPES: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CC: Conceito de Curso

CEBAS: Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social

CEO: *Chef Executive Officer*

CF: Constituição Federal

CI: Conceito Institucional

COFINS: Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social

CREDUC: Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes

CSLL: Contribuição Social sobre o Lucro Líquido

EaD: Educação a Distância

ENADE: Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes

ENEM: Exame Nacional do Ensino Médio

ESG: *Environmental, Social and Corporate Governance*

FGEDUC: Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIES: Fundo de Financiamento Estudantil

FMI: Fundo Monetário Internacional

FNDE: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FUNDEB: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica

FUNDEF: Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IES: Instituições de Ensino Superior

IFC: Internacional Finance Corporation

Inep: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor Amplo

IPO: *Initial Public Offering*

IRPJ: Imposto de Renda da Pessoa Jurídica  
LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MEC: Ministério da Educação  
MP: Medida Provisória  
OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PBF: Programa Bolsa Família  
PDDE: Programa Dinheiro Direto na Escola  
PIB: Produto Interno Bruto  
PIS: Contribuição para o Programa de Integração Social  
PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNAE: Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAES: Programa Nacional de Assistência Estudantil  
PNDL: Programa Nacional do Livro Didático  
PNE: Plano Nacional de Educação  
PROUNI: Programa Universidade para Todos  
REUNI: Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RMC: Região Metropolitana de Campinas  
STF: Supremo Tribunal Federal  
TBM: Taxa Bruta de Matrícula  
TCU: Tribunal de Contas da União  
TIC: Tecnologia da Informação e da Comunicação  
TLM: Taxa Líquida de Matrícula  
UAB: Universidade Aberta do Brasil  
UENF: Universidade Estadual do Norte Fluminense  
UERJ: Universidade Estadual do Rio de Janeiro  
UFRJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro  
UNB: Universidade de Brasília

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Número de matrículas na Educação Superior – Brasil – em milhões, entre 1980 e 2020 .....	60
Tabela 2	Número de Instituições de Educação Superior (Brasil), entre 1980 e 2020 .....	61
Tabela 3	Taxa Bruta de Matrícula (TBM) e Taxa Líquida de Escolarização (TLE) na Graduação no Brasil, por ano (2012-2021) .....	66
Tabela 4	Percentual de alunos que se declararam brancos, pretos, pardos, amarelos ou indígenas em cursos presenciais de Instituições de Educação Superior públicas brasileiras em 2010 e 2020 .....	72
Tabela 5	Número de bolsas integrais e parciais do Prouni para alunos da Educação Superior brasileira, por ano (2006-2021) .....	74
Tabela 6	Número de matrículas e de concluintes no Ensino Médio brasileiro, por ano (2010-2020) – em milhões .....	82
Tabela 7	Número de contratos novos do Fies, por ano (2010-2020) ..	106
Tabela 8	Investimento do Governo Federal no Fies entre 2011 e 2020 (em bilhões de reais) .....	108
Tabela 9	Número de contratos do Fies com saldo devedor (em milhões), inadimplente e adimplente, em fase de amortização, por faixa de saldo devedor (posição até janeiro de 2019) .....	110
Tabela 10	Número de contratos do Fies e respectivas taxas (%) de inadimplência e adimplência, em fase de amortização, por faixa de saldo devedor (posição até janeiro de 2019) .....	111
Tabela 11	Percentual de contratos do Fies por faixas de renda familiar <i>per capita</i> (em salário mínimo), por ano (2010-2017) .....	114
Tabela 12	Percentual de contratos do Fies por tipo de escola cursada no ensino médio e ano (2010-2017) .....	114

Tabela 13	Percentual de contratos do Fies por raça/cor declarada e ano (2010-2017) .....	115
Tabela 14	Percentual de contratos do Fies por gênero e ano (2010-2017) .....	115
Tabela 15	Despesas da União com as universidades federais e com o Fies e o Prouni e respectiva diferença percentual, por ano (2003-2014) .....	118
Tabela 16	Estimativa de custo anual por aluno, comparativamente em IES pública federal e IES privada (Fies e Prouni) - valores de 2018 .....	121
Tabela 17	Valor médio das mensalidades de IES privadas (cursos presenciais (2005-2021) .....	136
Tabela 18	Matrículas na educação superior, por ano, categoria administrativa de IES e modalidade de ensino (2014-2020).	146
Tabela 19	Percentual de matrículas na educação superior, por modalidade de ensino e por ano (2014-2021) .....	147
Tabela 20	Número e percentual de ingressantes na educação superior, por ano, categoria administrativa de IES e modalidade de ensino (2014-2021) .....	148
Tabela 21	Percentual de ingressantes na educação superior (IES privada), por modalidade de ensino e por ano (2014-2021).	150
Tabela 22	Número e Percentual de cursos autorizados pelo Ministério da Educação, na modalidade a distância, por categoria administrativa de IES e por ano (2015-2021) .....	150
Tabela 23	Número de polos EaD, por categoria administrativa de IES e por ano (2014-2021) .....	152
Tabela 24	Percentual das principais atividades declaradas pelas IES como realizadas nos polos de educação a distância (2020)	153
Tabela 25	Percentual comparativo de faixa etária dos alunos matriculados em IES privadas, por modalidade de ensino (2020) .....	161
Tabela 26	Número de inscritos para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por ano (2010-2021) .....	161

Tabela 27	Valor médio das mensalidades de IES privadas (em reais), por modalidade de ensino e ano e diferença percentual entre os valores das duas modalidades (2012-2021) .....	163
Tabela 28	Valor médio das mensalidades de IES privadas *em reais), por modalidade de ensino, ano e diferença média percentual entre os valores das modalidades. Brasil, 2011-2021 .....	165
Tabela 29	Número e Percentual de alunos matriculados na Educação Superior com fontes de financiamento não reembolsável (2011-2020) .....	168
Tabela 30	Proporção entre o número de alunos por docente, na educação superior, tanto no segmento público como privado, entre os anos de 2014 e 2021 .....	188
Tabela 31	Relação das dez IES privadas brasileiras com o maior número de alunos em cursos na modalidade EaD em 2021.	192

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Teses de doutoramento, a partir de 2010, que tenham adotado o termo Fies em seus títulos, resumos ou palavras-chave .....	243
Quadro 2	Principais Características do Fies entre 1999 e 2020 .....	245
Quadro 3	Comparações entre os benefícios fiscais direcionados às diferentes modalidades das IES privadas, por tributo, entre 1997 e 2004 e a partir de 2005 .....	247
Quadro 4	Instrumentos legais da educação superior brasileira sobre a modalidade EaD, por data e assunto tratado .....	248

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Página inicial do site <a href="http://www.sejaparceroanhanguera.com.br">www.sejaparceroanhanguera.com.br</a>	154
Figura 2	Anúncio publicitário da empresa educacional Multivix .....	155
Figura 3	Material comercial da Multivix, com detalhes da estrutura mínima para a abertura de polo de educação a distância .....	156
Figura 4	Material comercial da Multivix, com detalhes da proposta financeira para a abertura de polo de educação a distância	157
Figura 5	Material comercial da Multivix, com detalhes do compartilhamento de tarefas entre a IES e o parceiro na abertura de polo de educação a distância .....	158

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
Do Estado da Arte. Teses Existentes sobre o FIES .....	19
Referencial Metodológico .....	24
<b>CAPÍTULO 1. A IDEALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR</b> .....	31
1.1. A Reprodução Cultural .....	32
1.2. A Reprodução Cultural em um País Emergente do Século XXI ....	41
1.3. A Meritocracia em um Contexto de Equidade e Isonomia .....	45
1.4. O Capital Cultural Institucionalizado e a Estratificação Horizontal	47
1.5. Síntese do Capítulo .....	52
<b>CAPÍTULO 2. A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E CAUSAS DE SUA MASSIFICAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO</b> .....	55
2.1. Ampliação do Acesso ao Educação Superior .....	56
2.2. Políticas Públicas para a Massificação e Diversificação da Educação Superior Brasileira a partir da LDB de 1996 .....	69
2.2.1. Políticas Públicas de Adoção de Ações Afirmativas .....	70
2.2.2. Política Pública de Concessão de Bolsas de Estudos para Alunos com Perfil Socioeconômico de Baixa Renda .....	72
2.2.3. Política Pública de Concessão de Empréstimo Público para Custeio de Mensalidades: Crédito Educativo .....	75
2.2.4. Políticas de Permanência .....	76
2.3. Outros Fatores que Contribuíram para a Massificação da Educação Superior a partir dos Anos 2000 .....	79
2.3.1. Estabilidade Econômica Obtida na Década de 1990 .....	80
2.3.2. Expansão da Educação Básica .....	81
2.3.3. Ganhos de Remuneração dos Trabalhadores com Formação Superior .....	83
2.3.4. Grupos Econômicos na Gestão da Educação Superior Privada	84
2.4. Síntese do Capítulo .....	88

<b>CAPÍTULO 3. DA PRIVATIZAÇÃO À FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA .....</b>	<b>91</b>
3.1. A Transformação da Educação Superior Brasileira em um Negócio Lucrativo .....	93
3.2. Prouni: Trajetória Histórica e Legal .....	97
3.2.1. Da Medida provisória n. 1.075, de 6 de dezembro de 2021 e da Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022 .....	100
3.3. Fies: Trajetória Histórica e Legal .....	102
3.3.1. O Fies Durante o Governo do Presidente Jair Bolsonaro .....	112
3.3.2. O Fies como Programa de Inclusão de Sucesso .....	113
3.4. Prouni e Fies: Ferramentas Estatais da Financeirização da Educação Superior .....	116
3.4.1. Os Dois Lados do Prouni: Uma Política Pública de Forte Impacto Social e, ao Mesmo Tempo, Ferramenta de Financeirização da Educação Superior Privada .....	122
3.4.1.1. Das Instituições de Educação Superior Privadas com Finalidade Lucrativa e sem Finalidade Lucrativa .....	124
3.4.2. Fies: Ascensão e Queda .....	126
3.5. Síntese do Capítulo .....	130
<b>CAPÍTULO 4. NÃO HÁ ESPAÇO VAZIO NO CAPITALISMO: A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DA EAD E DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PRIVADO .....</b>	<b>133</b>
4.1. A Primeira Reação do Mercado para o Encolhimento do Fies: a Redução do Preço Médio das Mensalidades dos Cursos Presenciais .....	135
4.2. A Primeira Estratégia do Mercado como reação ao Encolhimento do Fies: a Educação Superior na Modalidade a Distância .....	139
4.2.1. Marcos Legais e Históricos da EaD .....	140
4.2.2. A Rápida Expansão da EaD a partir da Segunda Metade da Década de 2010 .....	145
4.2.3. Dos Polos de Educação a Distância .....	152
4.2.4. O Aluno da EaD e a Taxa de Líquida de Matrícula (TLE) .....	159

4.2.5. O Valor da Mensalidade como Diferencial para Atração de Alunos para a Modalidade EaD .....	162
4.3. A Segunda Estratégia do Mercado como Reação ao Encolhimento do Fies: o Financiamento Estudantil Privado .....	164
4.3.1. Programas de Financiamento Privado Reembolsável .....	165
4.3.2. Programas de Financiamento Privado não Reembolsável .....	167
4.4. Não Há Espaço Vazio no Capitalismo .....	170
4.4.1. Os Relatórios de Administração dos Anos de 2020 e 2021 dos Cinco Principais Grupos Educacionais com Capital Aberto na Bolsa de Valores .....	173
4.4.1.1. Cogna Educacional .....	174
4.4.1.2. Yduqs Participações .....	178
4.4.1.3. Cruzeiro do Sul Educacional .....	180
4.4.1.4. Ser Educacional .....	182
4.4.1.5. Ânima Educação .....	185
4.5. As Estratégias do Segmento Privado da Educação Superior para Atender os Órfãos do Fies .....	187
4.6. Síntese do Capítulo .....	195
<b>CONCLUSÃO</b> .....	198
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	213
<b>APÊNDICES</b> .....	243

## INTRODUÇÃO

Nos últimos 25 anos, a educação superior privada passou por alguns ciclos, demandas e públicos diferentes. Na virada deste século XXI, existia uma forte demanda reprimida no mercado educacional e a abertura de novas instituições de educação superior viabilizou o acesso de diversos públicos e a realização de sonhos. Mas, mesmo assim, tal acesso ainda era para os poucos com condições de assumir o pagamento de mensalidades, seja com o apoio familiar, seja com o suor do próprio trabalho. A partir de 2005, pouco a pouco, esse perfil foi mudando, assim como as histórias que se ouviam nos corredores universitários. O número de alunos pardos e negros começou a aumentar; os alunos foram se tornando mais jovens. O Prouni (Programa Universidade para Todos) chegou arejando o *campus* universitário privado, trouxe alunos de famílias que jamais tiveram uma vivência na educação superior: eram filhos de domésticas, pedreiros, lavradores. E com o Fies (Fundo de Financiamento Estudantil) não foi diferente: a demanda pelo acesso aumentou muito e todas as vagas ofertadas eram preenchidas com certa facilidade nos primeiros anos da década de 2010.

Nesta mesma época, os grandes grupos empresariais educacionais apresentavam-se como *players*<sup>1</sup> arrojados e agressivos; focavam na captação de alunos, sem muita preocupação com a qualidade de ensino, e com uma forte política de preços. A EaD (educação a distância) se fortalecia ano após ano, na mesma proporção em que provocava muita desconfiança.

Em 2015, já no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, a crise financeira e a nova política de austeridade fiscal provocaram impactos em todos os setores da economia. E não foi diferente da educação superior. Esse cenário facilitou a aquisição de pequenas instituições pelos grandes *players*, capitalizados pelo mercado financeiro e capital estrangeiro. A matrícula de alunos com

---

<sup>1</sup> *Players*: referências em determinado segmento de mercado; empresas que têm relevância no ramo em que atuam.

financiamento estudantil público tornava-se, ano a ano, cada vez mais escassa, enquanto empresas do setor educacional ofereciam financiamento próprio ou por intermédio de instituição financeira para manter os mesmos níveis de captação. Ao mesmo tempo, o *ticket* médio do valor das mensalidades foi gradualmente reduzido, pois boa parte das instituições privadas não aplicaram reajustes, apesar da inflação e aumento de custo.

Chegamos à terceira década do século XXI com muitas incertezas. O segmento privado da educação superior – que representa  $\frac{3}{4}$  de todas as matrículas – é conduzido pelas regras liberais do capitalismo. A régua é a rentabilidade e não a aprendizagem. O reitor é substituído pelo CEO (*Chief Executive Officer*). Nesta arena (ou campo), muito mudou e muito ainda está mudando. A pandemia da Covid-19, que atingiu o mundo por pelo menos dois longos anos, acelerou muitas mudanças sociais e na educação não foi diferente. Todos os alunos e os professores foram apresentados ao “ensino remoto”, em que o ambiente universitário foi substituído por aulas virtuais em plataformas de videoconferência. A EaD se fortaleceu ainda mais com a pandemia pois, de uma forma ou outra, todos tiveram uma experiência (ainda que aproximada) de uma formação sem presencialidade.

Neste contexto de muitas mudanças, o Fies exerceu papel determinante no processo de ampliação e diversificação do acesso à educação superior, especialmente durante a primeira metade da segunda década do século XXI, viabilizando o ingresso e a permanência de estudantes que, sem ele, provavelmente não teriam essa oportunidade. Contudo, também há um outro lado desta moeda, isto é, o Fies também se apresenta como ferramenta de financeirização de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas, que foram beneficiadas pelo custeio estatal das mensalidades destes alunos, ampliando sua rentabilidade e o seu valor de mercado, com pouquíssimo ônus ou risco e, em alguns casos, sem nenhum compromisso com a qualidade. O protagonismo do Fies ocorreu especialmente na segunda década do século XXI; contudo, a partir de 2015, por força da política de austeridade fiscal, vem sendo reduzido progressivamente e caminha para se tornar um Programa coadjuvante ou inexistente no segmento educacional.

Esta tese tem o Fies como objeto central de investigação. Como política pública de ampliação e diversificação do acesso à educação superior, interessa-nos focar, inicialmente, entre os anos de 2010 e 2015, bem como o fomento que o Programa proporcionou para a financeirização do segmento privado. Contudo, a adoção de uma política de austeridade fiscal promoveu severas restrições orçamentárias em programas sociais, dentre eles o Fies. Portanto, o objetivo desta tese é compreender as consequências do forte encolhimento do Fies para o segmento educacional, especialmente a partir de 2015, analisando as alternativas comerciais criadas por grandes grupos educacionais visando minimizar ou evitar a redução do processo de captação de novos alunos para o setor.

Parte-se da hipótese de que, a partir da segunda metade da década de 2010, com a míngua de fontes públicas estatais de financiamento estudantil, a continuidade do processo de expansão e, portanto, a manutenção dos resultados financeiros das empresas educacionais, teria sido viabilizada por duas estratégias comerciais centrais, quais sejam: a oferta de fontes privadas de financiamento estudantil e o aumento da oferta de cursos na modalidade de educação a distância, com mensalidades sensivelmente mais baratas. Tais estratégias se consolidaram a partir de 2015, buscando minimizar o impacto da redução de fontes públicas estatais de financiamento estudantil, no processo de captação e a permanência de alunos de perfil socioeconômico mais carente (até 3 salários-mínimos *per capita*), não contemplados pelo Prouni.

### **Do Estado da Arte. Teses Existentes sobre o Fies**

No Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), em pesquisa realizada 28.09.2021, tendo como descritor o termo “Fies” no título, resumo e nas palavras-chave, usando o filtro temporal os trabalhos concluídos a partir de 2010, em todas as áreas de conhecimento, áreas de avaliação, áreas de concentração, independentemente do nome do Programa ou da IES, foram localizadas 22 teses de doutoramento, organizadas e descritas no Quadro 1, em apêndice (vide p. 241).

A leitura dos trabalhos selecionados indicou que, ainda que abordem o Fies no contexto educacional, seus objetivos são diferentes daqueles aqui delineados. Há trabalhos que enfrentam as questões apresentadas nesta tese, especialmente a importância do Fies como um programa de financiamento público no processo de diversificação do acesso à educação superior, ou ainda o seu papel na financeirização do sistema educacional superior. Contudo, em comparação com as teses analisadas, esta pesquisa avança na análise do Programa, ao se debruçar sobre as consequências (no mercado) do encolhimento da dotação orçamentária destinada ao Programa, bem como no questionamento sobre a manutenção do processo de expansão da educação superior (ainda que mais lenta) viabilizada pelas estratégias comerciais das IES privadas discutidas nesta tese: expansão das fontes de financiamento privado e oferta de cursos na modalidade EaD.

Esses 22 trabalhos foram categorizados em dois eixos; num primeiro, foram reunidos aqueles que abordam lateralmente o Fies, usando-o para contextualizar outros objetos de pesquisas, não relacionados com o foco desta investigação; num segundo, foram agregadas teses centralizadas no Fies em seu objetivo.

Neste primeiro eixo, dentre as 22 teses localizados, os trabalhos de Cruz (2013), Guimarães (2013), Sousa (2014), Reis (2015), Campos (2017), Maia (2017), Silva (2017), Souza (2017), Silva (2018), Wbatuba (2018), Nascimento (2018) e Vituri (2019) abordam lateralmente o Fies.

Cruz (2013) focaliza a avaliação da educação superior no Brasil, comparando-a com o México e o Fies é abordado em um segundo plano, usando seus dados como insumos para o fortalecimento do setor privado, com a distribuição de recursos públicos. Por sua vez, Guimarães (2013) estuda a trajetória dos egressos da educação superior no mercado do trabalho, analisando as barreiras sociais existentes para os mais vulneráveis, que tiveram acesso à educação superior viabilizada pelo Fies ou Prouni. Já Sousa (2014) aborda a formação profissional em fisioterapia, utilizando-se do Fies, juntamente com outras referências, para subsidiar indicadores do curso focalizado. Reis (2015) apresenta o financiamento de universidades públicas federais, usando o custo público do Prouni e do Fies como comparativo da dotação orçamentária das universidades federais. Campos (2017) discute a expansão

desenfreada da oferta de cursos de administração na RMC (Região Metropolitana de Campinas), relatando a existência de 38 cursos num universo de 20 cidades; em sua tese, demonstra a importância do Fies e do Prouni como fomentadores governamentais para a captação de alunos. A tese de Maia (2017) é focalizada na avaliação do Prouni como política pública de acesso à educação superior na Cidade de Natal (RN), também analisando o papel do Fies neste processo de ampliação do acesso, o que também é feito por Silva (2017), que estuda o trabalho docente em IES privadas no Piauí. Souza (2017) analisa as políticas públicas da educação superior, apresentando uma contextualização do retorno social dos benefícios fiscais, como aqueles advindos do Fies, concedidos às instituições de ensino sem fins lucrativos. A tese de Silva (2018) não é voltada para a educação superior, mas para sociedades de economia mista e os interesses potencialmente conflitantes entre o público e o privado, fazendo uso dos dados do Fies (dentre outros) para sustentar seus argumentos. Wbatuba (2018) analisa as políticas públicas de expansão da educação superior, pela implementação do Prouni e Fies por instituições comunitárias do Rio Grande do Sul. Já Nascimento (2018) aborda os empréstimos com amortizações contingentes à renda futura e avalia, neste contexto, o potencial de arrecadação do Fies. Finalmente, a tese de Vituri (2019) analisa os desdobramentos acadêmicos, sociais e econômicos resultantes do Fies nas trajetórias de vida de graduados beneficiados pelo Programa, a partir de entrevistas semiestruturadas; em sua conclusão, aponta que o Programa estimula o acesso de sujeitos historicamente excluídos da educação superior e, ao mesmo tempo, promove o pesadelo do endividamento, que passa a ser um impeditivo para a realização de outros caminhos para a inserção no mercado de trabalho e ascensão social.

Em síntese, as pesquisas deste primeiro eixo discutem o fenômeno do acesso à educação superior e seus desdobramentos, considerando o Fies como uma das políticas que impactaram tal ampliação. Exploram e problematizam a relação entre público e privado (custos, interesses conflitantes, fortalecimento do setor privado), bem como a oferta desenfreada de cursos específicos, visando a captação de alunos e as condições do trabalho docente. Também exploram as trajetórias de vida de alunos beneficiários de programas de acesso à educação superior, em relação aos impactos acadêmicos, sociais e econômicos, problematizando com mais ênfase as barreiras sociais e a formação profissional.

Já o segundo eixo relaciona-se àquelas teses que mostram uma certa proximidade com o objetivo desta pesquisa, pois focalizam de maneira central o papel do Fies no processo de ampliação e diversificação do acesso à educação superior.

Neste grupo, há trabalhos que focalizam o papel do Fies no processo de diversificação do acesso, como faz Perdigão (2015), ao analisar se no discurso dos discentes vulneráveis de IES privadas haveria elementos narrativos que apontassem para as possibilidades ou impossibilidades de sucesso na mudança de suas trajetórias profissionais, após seu ingresso na educação superior. Neste contexto, o Fies e o Prouni são analisados como políticas que facilitaram esse acesso e conclui que a educação superior, por si só, não garante mudanças nos estratos sociais e que não há uma relação de causa e efeito entre elas, vez que prevalecem os princípios da meritocracia e segregação social, exigindo um esforço muito maior que o empreendido pela classe média para ter acesso às mesmas oportunidades.

Na mesma linha, a tese de Jerônimo (2020) discute várias políticas públicas de fomento ao ingresso na educação superior, dentre elas o Fies. O foco de sua pesquisa, contudo, é direcionado para o aumento do número de cursos de direito, discutindo (inclusive a partir dos trabalhos de Bourdieu) as oportunidades formativas de estudantes mais vulneráveis (muitos com o apoio do Fies) em um curso até então reservado para a elite, com a influência de seus capitais culturais, econômicos e sociais, como determinantes em suas trajetórias inclusivas ou excludentes no universo profissional das carreiras jurídicas.

Ainda nesta mesma linha, a tese de Lins (2018) aborda o fundamental papel do Estado na expansão da educação superior privada, por meio de renúncias fiscais (Prouni) e contratos de financiamento estudantil (Fies), discutindo a lógica mercantil capitalista a partir da visão marxiana de que a intervenção social do Estado é fundamental para proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do capital, e que em países periféricos (como o Brasil), a disputa pelos recursos públicos evidenciam as correlações de forças existentes no que se refere à riqueza socialmente produzida.

Esta mesma linha de raciocínio é desenvolvida por Seki (2020), que examina a expansão e oligopolização de IES privadas a partir da década de 1990. Com o mesmo foco, Miranda (2017) analisa o papel do Fies e de outros programas estatais (como o Prouni) na expansão do setor ocorrida a partir da década de 1990, sustentando que houve uma privatização e mercantilização do sistema, em detrimento de maiores investimentos nas universidades públicas. Com a mesma base de argumentação é a tese de Rodrigues (2017), que também se apoia no processo de privatização e mercantilização de políticas sociais, concluindo que esses elementos sustentam uma nova estrutura de IES privadas brasileiras.

Na sequência, as teses de Santos (2018) e de Siqueira (2019) são centralizadas nos dois lados da moeda do Fies. Num primeiro, focalizam a ampla dimensão social do Programa que favoreceu a diversificação do acesso à educação superior; e, num segundo, como política mercadológica, indutora da privatização e financeirização do setor, que viabilizou a formação de grupos empresariais educacionais. Da mesma forma faz Tavares (2019), que analisa o grupo Kroton como o maior conglomerado da educação superior do mundo e maior beneficiária do Fies. Também na mesma linha, Santos Filho (2016) focalizou o financiamento público (especialmente através do Fies) na expansão dos grupos educacionais Estácio Participações S.A., GAEC Educação S.A. (Ânima) e Ser Educacional S.A., com dados extraídos de demonstrativos contábeis e financeiros, fornecidos pelos referidos grupos e demonstrativos de renúncias fiscais da Receita Federal e relatórios de gestão do FIES, entre 2007 e 2015. Neste contexto, Santos Filho (2016) sustenta que o Fies tem significativa relevância na receita líquida destas empresas, com percentual de aproximadamente 40% das mensalidades dos cursos de graduação.

Em síntese, ainda que essas dez teses coloquem o Fies no centro de suas pesquisas, esmiuçando o Programa em suas diversas facetas, na sua relevância em viabilizar a ampliação e a diversificação do acesso à educação superior, mas também o seu protagonismo no processo de financeirização, o objetivo desta pesquisa representa um avanço na análise feita até então, pois parte dessas premissas e caminha na direção da hipótese que questiona se, a partir da segunda metade da década de 2010, com a míngua de fontes públicas estatais de financiamento estudantil, a manutenção do processo de expansão da educação superior (ainda que

mais lenta) foi viabilizada por duas estratégias comerciais das IES privadas. Trabalha-se, aqui, com a hipótese de que, a partir de 2015, na míngua de fontes públicas estatais de financiamento estudantil, o ingresso e permanência de alunos de perfil socioeconômico mais carente (até 3 salários-mínimos *per capita*), não contemplados pelo Prouni, foi fomentado pela oferta de fontes privadas de financiamento estudantil e pelo aumento da oferta de cursos na modalidade EaD, com mensalidades sensivelmente mais baratas.

### **Referencial Metodológico**

Trata-se de uma pesquisa documental que, por meio de um conjunto ordenado de procedimentos, visou compreender de forma aprofundada o objeto de estudo em questão. Foram identificadas as fontes principais para a obtenção de materiais diversos, como reportagens jornalísticas, dados normativos e dados estatísticos variados, em especial os relatórios de administração dos exercícios de 2020 e 2021 das cinco companhias brasileiras que atuam no segmento de educação superior e têm suas ações livremente negociadas na Bolsa de Valores Nacional.

Teve, portanto, caráter explicativo para, a partir de fontes primárias, apreender e compreender cientificamente a realidade do objeto da pesquisa que, no caso, é o Fies, suas contradições e os impactos que provocou no segmento superior da educação. Assim, as explicações apreenderam concepções epistemológicas que definem o alicerce teórico, com uma “dimensão de crítica e reflexão sobre as fontes, métodos e modos de trabalho; sistematização de coleta de dados; presença de interpretações com base em teorias reconhecidas e atuais contribuindo para a elaboração de uma problemática” (GATTI, 2006).

Esta pesquisa envolveu a leitura de teóricos da educação e das ciências sociais, que apresentam uma visão crítica da sociedade. Para a contextualização da realidade atual, considerando a especificidade do tema, inclusive sua localização histórica (cronológica) e espacial (território brasileiro), a complementação da pesquisa bibliográfica também se voltou para a seleção de artigos científicos com estudos, dados e informações relacionadas ao objeto desta tese, com a preocupação de gerar

lastro para a capacidade crítica de explicar, sustentar ou refutar premissas teóricas, bem como reportagens jornalísticas.

Inicia-se a base teórica da tese com foco em compreender a percepção da educação formal como elemento importante para a perpetuação e reprodução de desigualdades sociais. Essa discussão é elaborada a partir dos trabalhos e ideias do sociólogo francês Bourdieu (1976, 2009, 2018a, 2018b, 2018c, 2018d e 2019), incluindo a obra *Os Herdeiros*, escrita com Passeron (2018).

São usados os estudos de Nogueira e Nogueira (2002), Ferreira (2013), Arretche (2015), Catani *et al.* (2017), Spiel e Schwartzman (2018), Heringer (2018), Schwartzman (2019), Aguiar Neto (2019), Senkevics (2020) e Nierotka (2021), além do subsídio do livro e Souza (2018), que analisa o quadro histórico da desigualdade social brasileira, a partir de dados do imposto de renda. Os trabalhos de Libâneo (2005 e 2017), Charlot (2013 e 2020), Rocha (2020), Morosini (2020, 2021a e 2021b) e Sousa (2020) são usados como fundamentos educacionais, assim como os artigos de Pereira (2009) e Dias Sobrinho (2015).

Contudo, para uma necessária contextualização do pensamento de Bourdieu à realidade atual e brasileira, aproveita-se das obras de Dubet (1994), Lahire (1997; 2002; 2015), Almeida (2003), Bowen (2004), Coulon (2008), Sandel (2020) e Markovits (2021), bem como os artigos de Wautier (2003), Dubet *et al.* (2012), Coulon (2017), Voigt (2018), Campos e Szwako (2020), Vaz e Vaz (2020) e Vieira (2020).

O Fies, dentre as políticas de ampliação, massificação e diversificação da educação superior, apresentou-se, especialmente entre os anos 2012 e 2014, como ação estatal positiva e, caso fosse mantido o ritmo de crescimento verificado nesses dois anos, certamente o País atingiria a meta 12 prevista no segundo Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE/2014), com previsão de elevação da taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior para 50% e a elevação da taxa líquida de matrícula (TLM) na educação superior para 33%<sup>2</sup>. Nesse sentido, destaca-se a tese

---

<sup>2</sup> A TBM é um indicador da capacidade de absorção do sistema educacional que considera o total de matriculados, independentemente da idade, em relação ao total populacional em idade considerada adequada para cursar o nível de ensino em análise (INEP, 2016); já a TLM considera apenas o

de doutoramento de Oliveira (2019) que, ao analisar o processo de democratização do acesso à educação superior, iniciado nos anos 2000, indica que estaria ameaçado pela adoção de políticas de austeridade fiscal que reduziram, por exemplo, a dotação orçamentária do Fies. O impacto da política de austeridade fiscal<sup>3</sup> nas metas do PNE/2014 também é analisada por estudo conduzido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020) e artigo de Rossi *et al.* (2019).

Sobre o enfoque da mudança do perfil do alunado no setor, demonstrando que houve, a partir dos anos 2000, uma migração de um sistema tipicamente de elite, para um alunado com perfil socioeconômico mais diversificado, é analisado por trabalhos de Barbosa (2003 e 2007), Barbosa e Santos (2011), Sampaio (2014 e 2015), Ristoff (2014 e 2016), Chacon e Calderón (2015), Dubet (2015), Rossetto e Gonçalves (2015), Schwartzman (2017), Salata (2018), Arretche (2018), Gonzales *et al.* (2018), Heringer (2018), Souza (2019), Carvalhaes e Ribeiro (2019), Barbosa e Gandin (2020), Silva Júnior (2020), Sampaio e Andrade (2020), Costa *et al.* (2021), Sampaio *et al.* (2021) e Senkevics (2021).

Especificamente sobre as políticas públicas adotadas especialmente no século XXI, que ressaltam a importância do Prouni e do Fies no processo de expansão e diversificação do acesso à educação superior, cita-se a dissertação de Vituri (2014) e diversos outros artigos, como os trabalhos de Carvalho (2014), Heringer (2014), Arruda e Arruda (2015), Chaves e Amaral (2016 e 2017), Lima *et al.* (2019), McCowan (2020), Carvalhaes *et al.* (2021) e Campos *et al.* (2022) que analisam de maneira abrangente todas as políticas públicas educacionais implementadas pelo governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Santana (2010) e Feres Júnior *et al.* (2018) ressaltam o conjunto dessas ações, identificando-as como afirmativas, também como fazem Durhan e Sampaio (2001). Há trabalhos, ainda, que dão enfoques apenas no Prouni, como programa que permitiu o acesso de um alunado com um perfil socioeconômico mais carente, como aqueles escritos por Almeida (2014, 2015 e 2017), Jardim e Almeida (2016), Heringer e Honorato (2015) e Mello Neto *et al.* (2020).

---

percentual da população que está dentro da idade de referência que, no caso da educação superior, é entre 18 e 24 anos de idade (INEP, 2016).

<sup>3</sup> O marco legal da política de austeridade fiscal foi a Emenda Constitucional n. 95, de 15.12.2016, que estabeleceu limites para despesas públicas primárias, provocando a redução da dotação orçamentária especialmente para ações sociais, aqui incluindo o próprio FIES.

Igualmente, são identificados trabalhos que trazem uma visão econômica do funcionamento desses dois programas, como fazem Silva Filho (2001), Maringoni (2017), Mocarzel (2019), Pinheiro e Serrano (2019) e Hernández (2020), sobre o Fies, e Marques (2015) e Pinto (2016) sobre o Prouni. A tese de Tavares (2019) discute o papel do Fies na financeirização da educação superior, debruçando-se especificamente sobre a análise do caso da empresa Kroton Educacional. Artigos de Carvalho (2013 e 2017), Burgarelli (2017), Ghirardi e Klafke (2017), Reis (2017), Santos Filho e Chaves (2017), Lavinias e Gentil (2018), Andrade (2018 e 2019) e Costa (2018, 2019 e 2021), Almeida (2020) e Mello (2021) também analisam o papel do Fies no processo de financeirização de grupos educacionais brasileiros.

Merecem destaque, ainda, trabalhos que analisam os efeitos benéficos na retenção e permanência do aluno nas políticas de ampliação e diversificação do acesso à educação superior, como fazem Silva e Santos (2017) e Alves e Carvalho (2020), ou ainda, o desempenho acadêmico dos alunos beneficiados por esses programas, como fazem Wainer e Melguizo (2018), assim como trabalhos que analisam os impactos na educação de alunados originários de famílias beneficiadas pelo PBF (Programa Bolsa Família), programa de política de transferência de renda para o combate à pobreza, como fazem Pires (2013), Feijó e Pires (2015) e Pires, Romão e Varollo (2019), Heringer (2020) e Wargas e Pires (2020).

Os trabalhos de Branco *et al.* (2020), Santinello *et al.* (2020), Scudeler *et al.* (2020), Conceição (2021) e Cortelazzo e Elisei (2022), entre outros citados diretamente no quarto e último capítulo, também foram importantes para compreender o recente movimento e crescimento dos cursos superiores na modalidade a distância, assim como os trabalhos de Martins (2008), Paula *et al.* (2020) e Brunner *et al.* (2021) para a compreensão do movimento identificado como capitalismo acadêmico.

Num segundo momento, ainda no esforço de apreensão e construção da realidade, a pesquisa exigiu a análise documental, aqui compreendida em sentido amplo (SEVERINO, 2016), com a análise de atos normativos diversos, regulamentadores das políticas públicas que norteiam a educação superior brasileira, focalizada nesta tese. Neste contexto, a pesquisa exigiu a sistematização de

informações documentais e dados quantitativos extraídos de diversas fontes, dependendo do viés analisado: dados do Censo da Educação do Ensino Superior, disponível no portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), bem como documentos e relatórios oficiais do Ministério da Fazenda, do Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo (Semesp), da empresa de consultoria educacional Hoper Educação e Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Por fim, a pesquisa também analisou informações de dados contábeis e apresentações institucionais tornadas públicas pelas empresas educacionais com ações negociadas na bolsa de valores, além de reportagens em jornais.

Compreender a expansão da educação superior brasileira nos últimos 25 anos, bem como a importância de políticas públicas de acesso ao segmento privado, notadamente o Prouni e o Fies, exige a análise de dados quantitativos. Assim, esta pesquisa trabalhou com dados quantitativos, que subsidiaram as análises qualitativas.

Para Santos (2009, p. 129), a articulação de “técnicas quantitativas e qualitativas numa mesma pesquisa é uma tendência atual da pesquisa social”. Para Gatti (2006, p. 28), os métodos quantitativos e qualitativos não podem ser polarizados de tal forma que implicaria em uma impossibilidade teórica de utilizá-los para dissecar o mesmo objeto da pesquisa:

É preciso considerar que os conceitos de quantidade e qualidade não são totalmente dissociados, na medida em que, de um lado, a quantidade é uma interpretação, uma tradução, um significado que é atribuído à grandeza com que um fenômeno se manifesta (portanto é uma qualificação dessa grandeza), e de outro, ela precisa ser interpretada qualitativamente, pois, em si, seu significado é restrito. Por outro lado, nas abordagens qualitativas, é preciso que o evento, o fato, se manifeste em uma grandeza suficiente para sua detecção – ou seja, há uma quantidade associada aí.

Com base em dados quantitativos, para investigação das hipóteses apresentadas; buscou-se interpretar e analisar tais dados de forma contextualizada, a partir de uma interpretação que levou em consideração referências histórias, sociais, normativas, entre outras.

A pesquisa aqui apresentada assume a contradição e o conflito que estão no âmbito do Fies, como política pública, de maneira reflexiva e dialética, o que significa perseguir “uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 40).

Como suporte metodológico, também foram usados trabalhos de Manzini, (1990), Gil (2010), Marconi (2010) e Bertolini (2021).

Compreender o Fies como uma política pública de expansão diversificada da educação superior e, ao mesmo tempo, como ferramenta de financeirização do segmento privado, implica em analisar e interpretar as complexas e contraditórias relações entre os interesses dos diversos agentes (*stakeholders*) envolvidos nesta política pública, questionando desde o processo político e legislativo de construção e constante atualização do Fies como política pública, bem como compreender o impacto do Programa no processo de diversificação do acesso à educação superior entre alunos oriundos de famílias com renda *per capita* que não supere três salários mínimos e, finalmente, a importância desta política no financiamento – mediante repasses de Fundo Público – da formação e fomento de grandes grupos empresariais educacionais que hoje dominam o segmento educacional superior privado brasileiro.

Bourdieu não tem estudos sobre métodos de pesquisa científica; contudo, a partir das lições do sociólogo francês (1976), a educação é um campo, uma arena, um espaço de lutas, estruturado por posições ocupadas pelos diferentes agentes e seus próprios interesses, em constante oposição. Nesta abordagem, o Fies insere-se, também, em um campo próprio, constituído pelo conjunto de interesses próprios e distintos dos sujeitos desse microcosmo social. É contextualizando o Fies neste ambiente, de constante conflito de interesses e, ao mesmo tempo, reconhecendo suas duas facetas, que se pretende analisar, com forte lastro bibliográfico, a partir de dados quantitativos de fontes diversificadas, o papel que desempenhou no processo de diversificação do acesso à educação superior e no processo de mercantilização e financeirização da educação superior privada brasileira.

Diante do exposto, esta tese está estruturada da seguinte maneira. No primeiro capítulo apresenta-se a base teórica da pesquisa, com foco em compreender, especialmente a partir de Bourdieu, a escola como elemento importante para a perpetuação e reprodução de desigualdades sociais. Desenvolve-se a partir da percepção do senso comum que a educação superior é importante no processo de mudança de estrato social da população com menor nível de formação estudantil.

Já no segundo capítulo, analisa-se as diversas políticas públicas que fomentaram a ampliação e diversificação (massificação) do acesso à educação superior no Brasil, a partir da LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação); também são apresentados dados quantitativos sobre o processo de expansão do segmento público e privado.

No terceiro capítulo, tendo como referência o objetivo geral desta tese, as duas principais políticas públicas de massificação e diversificação da educação superior, o Prouni e o Fies, são focalizadas, compreendendo, especialmente neste último, o movimento de explosão e retração da sua oferta na segunda década do século XXI.

O quarto e derradeiro capítulo busca responder as hipóteses propostas nesta tese, compreendendo as estratégias adotadas pelas empresas educacionais para a manutenção do processo de expansão da educação superior a partir de 2015 e, muito além disso, a manutenção do processo de captação de alunos e geração de rentabilidade financeira, sem o capital público direcionado a elas pelo Fies. O foco é compreender o movimento do setor educacional, conduzido pela iniciativa privada e com apoio de políticas públicas, que direcionaram a manutenção do gradual aumento do acesso à educação superior pela oferta de cursos na modalidade a distância.

## CAPÍTULO 1

### A IDEALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Há no senso comum brasileiro, a percepção de que a formação superior permitirá mudanças no *status* social do indivíduo, uma mobilidade social (SPIEL; SCHWARTZMAN, 2018), além do acesso à cultura e ganhos financeiros maiores. Essa percepção pode advir, em certa medida, de dois fatores preponderantes (mas não só). Num primeiro, historicamente o acesso à educação superior era reservado a poucos brasileiros, provenientes de uma elite privilegiada com condições de custear bons estudos e, portanto, acesso às melhores universidades públicas e privadas. Neste contexto, o diploma era sinônimo de uma condição social diferenciada. Além disso, outro fator que contribui para esta percepção é o hiato existente no Brasil entre as remunerações de carreiras com certo *glamour* social (algumas delas, inclusive, garantem ao titular a alcunha de “doutor”) e atividades que não exigem formação superior ou, quando exigem, são carreiras com menor nível de remuneração (p.ex., a carreira docente), comparativamente àquelas consideradas imperiais. Neste sentido, Souza (2018, p. 342) demonstra que em 2013, por exemplo, os trabalhadores com ensino médio ganhavam pouco menos que o dobro, comparativamente com aqueles sem escolaridade e, por sua vez, “os trabalhadores com nível superior completo ganhavam quase 3,5 vezes a mais (350%)”.

Neste ambiente, cria-se no imaginário popular uma idealização sobre a importância do diploma da educação superior, que passa ser objeto do desejo de muitos brasileiros, pois poderá proporcionar não só um novo *status* social, como também melhores oportunidades de remuneração no mercado de trabalho. Mas, afinal, essa percepção do imaginário popular é verdadeira? Este capítulo não se propõe a responder essa pergunta; mas discutir, do ponto de vista sociológico, especialmente a partir das ideias de Pierre Bourdieu, a idealização social de que o diploma superior é determinante para este êxito pessoal e profissional, bem como a possibilidade de mudança de estrato social.

Este capítulo inicial é organizado em quatro partes. Na primeira, resgata-se ideias do sociólogo francês sobre a reprodução cultural e a sua visão segundo a qual é falaciosa a conclusão de que o acesso aos mais altos níveis de formação, por si só, seria capaz de promover mudança do estrato social do indivíduo. Já na segunda parte, busca-se contextualizar as ideias de Bourdieu à realidade atual do Brasil. Em seguida, na terceira parte, analisa-se a teoria meritocrática de maneira relacional, considerando sujeitos com cargas de capital social equivalentes. Por fim, na quarta parte discorre-se sobre a percepção do diploma como símbolo do capital cultural institucionalizado.

### 1.1. A Reprodução Cultural

Sociólogo francês nascido em 1930, Pierre Bourdieu alertava, no século passado, para um sistema educacional estruturado com mecanismos para assegurar a transmissão da cultura acumulada de uma geração para outra (intergeracional), fenômeno por ele chamado de reprodução cultural (2018a). Com parte de seus escritos desenvolvidos na década de 1960, Bourdieu vivenciava uma Europa em explosão demográfica após a Segunda Guerra Mundial, com forte aumento de demanda pelo acesso à educação superior (VOIGT, 2018). Bourdieu compreendia o sistema educacional como elemento importante para a perpetuação e reprodução de desigualdades sociais ao longo de gerações, sustentando uma visão diferente daquela que até então imperava na primeira metade do século XX, segundo a qual a escolarização era fator determinante para a mudança do *status* social (FERREIRA, 2013, p. 49):

Até meados do século XX, predominava, nas Ciências Sociais, uma visão extremamente otimista, de inspiração funcionalista, que atribuía à escolarização um papel central no duplo processo de superação do atraso econômico, do autoritarismo e dos privilégios, associados às sociedades tradicionais, e de construção de uma nova sociedade.

Era um momento histórico em que a escola passou a ser percebida como um “elevador social” (CHARLOT, 2013, p. 40) e o sucesso ou o fracasso escolar era compreendido em contexto com a desigualdade social existente e não só as capacidades pessoais do indivíduo: “não se fala da qualidade da escola, questiona-se a justiça da escola” (CHARLOT, 2013, p. 40). Em obra mais recente, Charlot (2020, p. 61) afirmou:

A partir de então, a escola, antes celebrada como oportunidade e emancipação, se torna obrigação e mesmo, para aqueles que não a suportam ou que nela fracassam, uma maldição: o fracasso na escola não é mais apenas um fato pedagógico, é uma ameaça de marginalização e de pobreza sociais. É preciso agora ir à escola para passar para a turma seguinte, andar um *bom* caminho, ter um *bom* diploma para *conseguir* um *bom* emprego – e mesmo, cada vez mais, para ascender à “elite” é preciso ter uma formação paralela, não declarada, mas conhecida dos beneficiários: domínios do inglês, estágios no exterior. O fato de estudos permitirem ascender a determinadas posições sociais não é novo em si, mas nunca a exigência de um diploma teve tanto peso sobre a vida de tantos indivíduos.

Bourdieu, contrapondo-se à visão otimista da escola transformadora, sustentou que o processo educativo (aqui incluindo também a educação não formal) apresentava-se como ferramenta para manutenção da estratificação social e perpetuação do *status* daqueles que estão no poder. Para Bourdieu, o “desempenho escolar não dependia, tão simplesmente, dos dons individuais, mas também da origem social dos alunos” (FERREIRA, 2013, p. 49), criticando frontalmente a ideia de escola libertadora.

Bourdieu também aponta, em texto originalmente publicado em 1966, que o mito da escola libertadora é reconhecido por seus próprios professores, na maioria das vezes de forma inconsciente, e acabam por contribuir para a perpetuação da reprodução social, limitando as mudanças dos estratos sociais. O sociólogo francês afirma que os mestres “colocam sua fé na escola libertadora a serviço da escola conservadora, que deve ao mito da escola libertadora uma parte de seu poder de conservação” (BOURDIEU, 2018c, p. 66).

A escola, além de reproduzir as desigualdades sociais, promoveria, portanto, a legitimação dessas desigualdades que são dissimuladas pela meritocracia (JERÔNIMO, 2020). Isto porque, no seio do pensamento de Bourdieu, a origem social é preponderante no desempenho acadêmico, de tal forma que os estudantes oriundos de um estrato social mais privilegiado iniciam sua escalada formativa em melhores condições, com mais capital social acumulado de suas heranças familiares, em detrimento daqueles provenientes de classes sociais mais desfavorecidas. O capital social, na perspectiva de Bourdieu, é a bagagem familiar, com maior impacto na definição do destino escolar (NOGUEIRA e NOGUEIRA, 2002). Para Bourdieu e Passeron (2018, p. 24), “a origem social é, de todos os determinantes, o único que

estende sua influência a todos os domínios e a todos os níveis de experiência dos estudantes e primeiramente às condições de existência.” Para Prates e Barbosa (2015), analisando os valores socialmente atribuídos aos diplomas na sociedade brasileira que, em alguns casos, revelam uma força muito maior no *status* social do título (visão credencialista), do que o conhecimento científico que (em tese) proporcionam, afirmam:

Nesse quadro, a instituição escolar apareceria *quase* apenas como um mecanismo de legitimação da herança social através da diplomação dos filhos das famílias mais afluentes, até em algumas universidades de qualidade, sem qualquer papel importante na transmissão de conhecimentos ou na preparação técnica para o trabalho. Neste sentido, os diplomas superiores teriam um valor fortemente posicional. (PRATES; BARBOSA, 2015, p. 333).

O capital social forma-se pela acumulação do capital cultural durante a trajetória de vida do indivíduo incorporado dentro de seu grupo social, considerado de maneira objetiva, constituindo um sistema específico de disposições para a vida social, transmitido entre os indivíduos do mesmo grupo social. Nas palavras de Bourdieu (2018d, p. 76), o capital social é:

O conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e de inter-reconhecimento ou, em outros termos à vinculação a um grupo, como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (passíveis de serem percebidas pelo observador, pelos outros ou por eles mesmos), mas também são unidos por ligações permanentes e úteis.

Por sua vez, o termo capital cultural toma emprestado o conceito de “capital” dos escritos de Marx, sobre o processo de acumulação de riquezas e de bens nas mãos de determinados grupos sociais. Com o acréscimo do termo “cultural”, Bourdieu indica que a expressão também se refere à acumulação bens por determinados agentes sociais, mas de natureza imaterial, intangível fisicamente, como bens simbólicos. Em sua tipologia, o capital cultural existe fundamentalmente em três manifestações: o capital cultural incorporado na pessoa, presente em suas propriedades físicas, como a postura corporal e as habilidades de comunicação e linguística; o capital cultural objetivado, representado pela posse de bens materiais que representem um acervo cultural, como livros e obras de arte; e, finalmente, o

capital cultural institucionalizado, quando o estado ou a sociedade outorga, objetivamente, a determinado sujeito uma titulação científica.

Nos tempos atuais, Markovits demonstra em números o impacto da diferença de capital cultural entre crianças de origens sociais distintas, no início da caminhada formativa na escola:

Por exemplo, pais com diploma de nível superior têm o dobro de probabilidade de ler todos os dias para os filhos em relação a pais com apenas ensino médio ou menos (e 1,5 vez mais probabilidade do que pais com ensino superior incompleto). Eles têm cerca de duas vezes mais probabilidades de levar os filhos a galerias de arte, museus e sítios históricos, além de matriculá-los em cursos de arte.

Com efeito, os ricos costumam conversar mais com os filhos, e de forma muito mais interativa, do que os demais: um filho de três anos de pais com uma profissão terá ouvido cerca de 20 milhões de palavras mais do que uma criança de três anos filha de pais sem profissão definida. (MARKOVITS, 2021, p. 164)

Outro exemplo interessante e ilustrativo trazido por Markovits (2021) está diretamente relacionado com o capital cultural e a hábitos saudáveis: o percentual de fumantes norte-americanos que frequentam a educação superior é aproximadamente a metade dos que têm apenas, no máximo, o ensino médio, indicando que aqueles que têm mais acúmulo de capital social tendem a fazer melhores escolhas para sua saúde.

Neste contexto, a escola exerce papel importante de reproduzir a transmissão do capital social, de maneira contínua, apresentando-se, na visão de Bourdieu (2018a), como uma instituição a serviço da reprodução e legitimação da dominação de classes, de tal forma que a cultura escolar, apesar de socialmente legitimada, é a cultura imposta pelas classes dominantes.

Bourdieu escreveu num contexto anterior ao que Libâneo (2005) chamou de pós-moderno, antes, portanto, das sensíveis mudanças sociais no processo de produção de riquezas e conhecimento, fomentadas por novas tecnologias e extrema facilidade ao acesso a bens de conhecimento. Antes, também, de mudanças nos movimentos sociais, em que minorias, até então silenciosas e oprimidas, passaram a exercer papel de protagonistas no debate político. Sua visão social, portanto, ainda era no contexto da forte presença de estratos sociais mais rígidos, com pouca

movimentação entre os agentes. Na sua crítica, Bourdieu (2018b, p. 66) sustentava que a chamada “escola libertadora” era, na verdade, um mito, pois proporcionava a falsa percepção de que “o sucesso é uma simples questão de trabalho e dons”. Bourdieu (2018b, p. 45) afirmava que, ao contrário, a escola “é um dos fatores mais eficazes de conservação social, pois fornece a aparência de legitimidade às desigualdades sociais, e sanciona a herança cultural e o dom social tratado como dom natural”. Em síntese:

(...) a grande contribuição de Bourdieu para a compreensão sociológica da escola foi a de ter ressaltado que essa instituição não é neutra. Formalmente, a escola trataria a todos de modo igual, todos assistiriam às mesmas aulas, seriam submetidos às mesmas formas de avaliação, obedeceriam às mesmas regras e, portanto, supostamente, teriam as mesmas chances. Bourdieu mostra que, na verdade, as chances são desiguais. Alguns estariam numa condição mais favorável do que outros para atenderem às exigências, muitas vezes implícitas, da escola (NOGUEIRA e NOGUEIRA, 2002, p. 32).

Ao lado da ideia de capital social e cultural, soma-se o conceito de “*habitus*”, isto é, aquilo que é incorporado socialmente no indivíduo condicionando seus pensamentos e modo de agir, que influencia a postura segregada de cada indivíduo diante do sistema educacional, mantendo-o na mesma classe social por uma violência simbólica que sempre tenderá a reproduzir o arbítrio cultural das classes dominantes. Segundo Bourdieu (2009, p. 87):

Os condicionamentos associados a uma classe particular de condições de existência produzem *habitus*, sistemas de disposições duráveis e transponíveis, estruturas estruturadas predispostas a funcionar como estruturas estruturantes, ou seja, como princípios geradores e organizadores de práticas e de representações que podem ser objetivamente adaptadas ao seu objetivo sem supor a intenção consciente de fins e o domínio expresso das operações necessárias para alcançá-los, objetivamente “reguladas” e “regulares” sem em nada ser o produto da obediência a algumas regras e, sendo tudo isso, coletivamente orquestradas sem ser o produto da ação organizadora de um maestro.

O *habitus*, considerando um conjunto de disposições incorporadas pelos agentes, está na base da distinção entre classes, perpetuando essa estratificação por meio da violência simbólica, na medida em que se impõe, como uma matriz cultural, determinando as escolhas do indivíduo. Como afirma Dubet (1994, p. 77), “o *habitus* tende a assegurar as condições da sua própria reprodução e o indivíduo é tão-só um estilo pessoal, um sentido do jogo particular, num sistema igualitário reproduzido pela própria eficácia das práticas”. A fertilidade dos variados *habitus* decorre da

segregação cotidiana dos diversos campos (ou arenas) identificados por Bourdieu, onde são alimentados os capitais sociais, persistentes até hoje. Como contextualiza Sandel (2020, p. 324):

Não temos muita igualdade de condição hoje. São poucos os espaços públicos que reúnem pessoas de todas as classes, raças, etnias e crenças. Quatro décadas de globalização favorável ao mercado resultou em desigualdades de renda e riqueza tão pronunciadas que nos levam a modos de vida separados. Pessoas abastadas e as de meio modestos raramente se encontram ao longo do dia. Vivemos e trabalhamos e fazemos compras e nos divertimos em lugares diferentes; nossos filhos e filhas frequentam escolas diferentes.

O *habitus* é incorporado como uma herança social transmitida por gerações, envolvendo seus valores, virtudes, conhecimentos, competências e visão de mundo (PERDIGÃO, 2015). Para Bourdieu, a escola contribui para essa perpetuação, para a legitimação dessa herança cultural, através de uma violência simbólica. Neste contexto, nos diversos campos que formam diferentes *habitus*, Bourdieu (2018a, p. 32) sustenta que o sistema educacional forma:

(...) mecanismos institucionais ou habituais pelos quais se encontra assegurada a transmissão entre as gerações da cultura herdada do passado (isto é, a informação acumulada). As teorias clássicas tendem a dissociar a reprodução cultural de sua função de reprodução social, isto é, a ignorar o efeito próprio das relações simbólicas na reprodução das relações de força.

Bourdieu afasta-se, portanto, das correntes sociocríticas, explicadas por Libâneo (2017, p. 28) com uma “concepção de educação como compreensão da realidade para transformá-la, visando a construção de novas relações sociais para superação de desigualdades sociais e econômicas”. As teorias sociocríticas, segundo Libâneo, advogam que a educação tem uma função de transmissão cultural – aspecto no qual há um alinhamento com o pensamento de Bourdieu – como também é “responsável pela ajuda ao aluno no desenvolvimento de suas próprias capacidades de aprender e na sua inserção crítica e participativa na sociedade em função da formação da cidadania” (LIBÂNEO, 2005, p. 29).

Na lógica de Bourdieu e Passeron (2018), é falaciosa, portanto, a afirmação segundo a qual o acesso a oportunidades educacionais bastaria para o indivíduo almejar mudanças de sua estratificação social, pois há um fator inibidor neste

processo, “que afeta tanto aqueles que possuem uma dada categoria social mais modesta” (VAZ; VAZ, 2020, p. 202). Bourdieu e Passeron (2018, p. 45) afirmam que “o sistema de educação pode na verdade assegurar a perpetuação do privilégio unicamente pelo jogo de sua própria lógica; dito de outra forma, ele pode servir aos privilégios sem que os privilégios tenham que se servir dele”.

Para Bourdieu, portanto, a escola é instrumento de perpetuação e reprodução de estruturas sociais, servindo para a manutenção da hegemonia de uma elite no controle social, de maneira dissimulada, vez que oculta o propósito de dominação e valida a ideologia do mérito, que justifica a posição dos mais privilegiados e a manutenção dos herdeiros na mesma posição social de seus antecessores; o sucesso é mérito daqueles que estão na elite; o fracasso é consequência da falta de dedicação e empenho dos demais, na medida em que escola serve de mecanismo de legitimação de oportunidades. Há na escola, portanto, uma ação de dominação e reprodução social – por vezes não percebida por educadores – que contribui para a manutenção da distribuição dos papéis sociais. Na interpretação de Dubet (1994, p. 175):

É evidente que, em grande medida, é a própria escola, por meio das suas múltiplas ações, que acelera e reforça as desigualdades que recebe. A imagem da escola viu-se por isso mudada, ela deixou de ser essa ilha de justiça formal no seio de uma sociedade inegalitária; ela gera as suas próprias desigualdades e as suas próprias exclusões.

Num contexto pós-moderno da educação, em que há “resistência ao saber sistematizado em favor de conhecimentos que emergem das culturas particulares” (LIBÂNEO, 2017, p. 38), bem como forte influência de novas tecnologias e ferramentas de comunicação democráticas proporcionadas pela *internet*, que retiram da escola a exclusividade na disseminação do conhecimento, além do advento de ações afirmativas de inclusão escolar que proporcionaram, na história recente do Brasil, a expansão do número de matrículas no ensino médio e o crescimento do número de matrículas na educação superior (como será abordado no próximo capítulo), a visão rígida e, de uma certa maneira pessimista de Bourdieu, precisa ser contextualizada com este cenário.

Em boa medida, essas políticas públicas podem ser consideradas ações pedagógicas que se prestam para contribuir para minimizar essas diferenças sociais.

Se, para Bourdieu (2018a, p. 101), a estrutura escolar favorece a manutenção da estratificação social, por outro lado, ações pedagógicas podem “neutralizar metodicamente e continuamente, da escola maternal à universidade, a ação dos fatores sociais de desigualdade cultural”, ainda que não acabem com o determinismo estrutural sustentado na sua teoria, na qual as estruturas sociais são interiorizadas pelos agentes, sob formas de pensar, agir e julgar, norteadas por suas escolhas (CATANI *et al.*, 2017).

Ainda que o hiato não seja minimizado em apenas uma geração familiar, é possível que aqueles que tiveram maior absorção de capital social em seu percurso formativo, inclusive com o primeiro acesso à educação superior no nicho familiar, possam reproduzir esse capital para suas próximas gerações; muda-se, portanto, o conteúdo da herança social transmitida, atingindo o *habitus* de novas gerações.

É certo que a mera ampliação do acesso à educação, massificando oportunidades de estudos e atingindo, em especial, a população mais vulnerável, não é suficiente para a redução das desigualdades sociais. Como alerta Nogueira (2018, p. 21), “o crescimento das oportunidades de escolarização pode ocorrer paralelamente à manutenção ou mesmo ao reforço das desigualdades menos evidentes, mas nem por isso menos reais”. Para a redução de desigualdades sociais exige a conjugação de outras políticas públicas que passam pela educação; mas não se resumem a ela. Contudo, no mesmo sentido, políticas públicas não serão eficazes para reduzir as desigualdades sociais sem incorporar ações de ampliação e massificação do acesso à educação.

O pensamento de Bourdieu foi contextualizado a partir da realidade francesa, da década de 1960. Em seus textos, o sociólogo francês não levou em consideração que as relações entre as desigualdades sociais e as desigualdades escolares não são uniformes em todos os lugares, épocas e realidades, como apontam Dubet *et al.* (2012). A partir da observação de dados em vários países, notadamente da Europa Ocidental, esses autores sustentam que a relação de continuidade entre as desigualdades sociais posteriormente confirmadas e reproduzidas em desigualdades escolares deve levar em consideração fatores de continuidade, como os diferentes

graus de importância que países atribuem ao diploma no mercado de trabalho. Dubet *et al.* (2012, p. 25) partem da seguinte hipótese:

quando um país considera que os diplomas devem determinar estritamente as posições sociais, não somente as desigualdades escolares desempenham um papel social considerável no futuro dos indivíduos, mas também os pais vão fazer tudo para aumentar a vantagem escolar relativa de seus filhos, visto que seu futuro depende totalmente disso. Em contrapartida, as mesmas desigualdades escolares exercerão um papel bem diferente em um país que atribui menos peso aos diplomas e desenvolve outros sistemas de qualificação profissional e/ou dá acesso ao emprego. Para compreender o papel da escola na produção e na reprodução das desigualdades sociais, não se devem analisar apenas as consequências escolares das desigualdades sociais, mas também os efeitos sociais das desigualdades escolares. É no jogo desses dois mecanismos que se ancoram as diferenças entre os países: o funcionamento da escola e a influência dos diplomas sobre o acesso às posições sociais pesam tanto quanto as desigualdades sociais que antecedem a escola na formação das desigualdades escolares e nas consequências sociais dessas desigualdades.

Admitindo-se que todos os países economicamente desenvolvidos valorizam os títulos escolares como “vetor privilegiado de transmissão das posições sociais entre pais e filhos” (DUBET *et al.*, 2012, p. 43), os autores reconhecem que a intensidade desta importância será variada nos cenários. Na pesquisa, os sociólogos afirmam que sociedade onde os diplomas promovem bons ganhos remuneratórios tendem a apresentar grandes desigualdades sociais, de tal sorte que a formação escolar estará diretamente relacionada com as desigualdades de renda, concluindo pela presença de dois cenários possíveis: um primeiro, em que a influência dos diplomas seja um fator de aprofundamento das desigualdades salariais; ou um segundo, alternativamente, em que o nível de formação escolar é um critério objetivo, legítimo e supervalorizado para as diferenças salariais, contexto em que a intensidade da influência escolar é maior. Ponderam que quanto mais rentáveis os títulos escolares, maior o interesse familiar e social para obtê-los, o que tornaria mais evidentes as diferenciais sociais.

Neste raciocínio, a reprodução social dependeria não só da escola – encarada no seu prisma de dominação e reprodução – mas da intensidade da influência da formação escolar – e, portanto, dos diplomas – nos êxitos sociais. Quanto maior essa influência, mais eficazes são os mecanismos de reprodução. Diferentemente, quando a intensidade da formação escolar promove pequenas desigualdades sociais, a influência da desigualdade escolar é bem menor na reprodução.

A partir da análise feita pelos autores franceses, é possível afirmar, especialmente a partir dos dados que serão trazidos nesta tese, que o Brasil se enquadra no primeiro grupo, em que o diploma de nível superior proporciona ganhos salariais substancialmente maiores do que aqueles percebidos na média mundial, como se passará a abordar no próximo tópico.

## **1.2. A Reprodução Cultural em um País Emergente do Século XXI**

Em certa medida, no Brasil, a formação superior promove um salto quantitativo (certamente ainda não qualitativo) para as classes C, D e E<sup>4</sup>, determinante para a redução na desigualdade de oportunidades educacionais, especialmente em relação às classes A e B (GONZALES *et al.*, 2018), aspectos que permitem uma crítica à incorporação do pensamento de Bourdieu, datado da primeira metade do século anterior, ao contexto atual. Porém, Bourdieu tem o mérito de formular um alerta importante sobre a função reprodutora do sistema educacional naquele momento histórico e as políticas afirmativas implementadas no Brasil (como será abordado no próximo capítulo), especialmente a partir do final do século passado, poderão proporcionar um incremento no combate de desigualdades sociais e contribuir para a alteração do perfil democrático da sociedade.

Mas, sem dúvida, como registra Ferreira (2013, p. 57), o pensamento crítico de Bourdieu continua confortável no atual contexto, afirmando que “as atuais políticas de justiça social podem estar apenas tentando ajustar a estrutura social existente, em busca de justiça e redução das desigualdades, mas sem alterar a estrutura que gerou as próprias desigualdades.”

Na mesma linha, Heringer (2018) pondera que Bourdieu apontou quadro semelhante ao brasileiro na França da segunda metade do século passado, quando descreveu o processo de aumento do acesso ao ensino médio de grupos desfavorecidos. Com efeito, em 1992, Bourdieu e Patrick Champagne (2018, p. 246)

---

<sup>4</sup> Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a classe social “A” agrega as famílias brasileiras com renda mensal acima de 20 salários mínimos; por sua vez, na classe “B” estão as famílias com renda entre 10 e 20 salários; na classe “C” estão as famílias com renda entre 4 e 10 salários; já as famílias com renda entre 2 e 4 salários mínimos são consideradas da classe “D”; finalmente, as famílias da classe “E” são aquelas que não atingem renda mensal de 2 salários mínimos

assinaram texto em que descrevem que, após um período de ilusão e euforia pela ampliação do acesso ao ensino médio, “os novos beneficiários compreenderam, pouco a pouco, que não bastava ter acesso ao ensino secundário para ter êxito nele, ou ter êxito no ensino secundário para ter acesso a posições sociais que podiam ser alcançadas com os certificados escolares”. Neste raciocínio, os autores identificam o fenômeno de desvalorização do diploma, pela sua multiplicação, não concedendo a ascensão social esperada e buscada por aqueles novos consumidores deste produto educacional. Para Bourdieu e Champagne (2018, p. 248):

Os alunos ou estudantes provenientes das famílias mais desprovidas culturalmente têm todas as chances de obter, ao fim de uma longa escolaridade, muitas vezes paga com pesados sacrifícios, um diploma desvalorizado; e, se fracassam, o que segue sendo seu destino mais provável, são voltados a uma exclusão, sem dúvida, mais estigmatizante e mais total do que era no passado: mais estigmatizante, na medida em que, aparentemente, tiveram “sua chance” e na medida em que a definição da identidade social tende a ser feita, de forma cada vez mais completa, pela instituição escolar; e mais total, na medida em que uma parte cada vez maior de postos no mercado do trabalho está reservada, por direito, e ocupada, de fato, pelos detentores, cada vez mais numerosos, de um diploma (o que explica que o fracasso escolar seja vivido, cada vez mais acentuadamente, como uma catástrofe, até nos meios populares). Assim, a instituição escolar tende a ser considerada cada vez mais, tanto pelas famílias quanto pelos próprios alunos, como um engodo, fonte de uma imensa decepção coletiva: essa espécie de terra prometida, semelhante ao horizonte, que recua na medida em que se avança em sua direção.

A perda relativa do valor do diploma, chamada por Bourdieu (2018, p. 195) de “translação global da estrutura”, também é percebida por Dubet (2015, p. 260), ao sustentar que há uma tendência de “estudantes cursarem muito mais estudos superiores do que os seus pais para ocupar, ao término de seu percurso, posições profissionais próximas das que eles tiveram”. Dubet (2015) denomina esse quadro como “inflação de diplomas”, propondo, como indicador objetivo da sua ocorrência, a proporção do número de formados que passam a trabalhar em campo sem relação com a sua formação superior.

Na análise profunda de Bourdieu, aquela percepção do senso comum indicada no introito é uma tremenda falácia. Contudo, como indicaram Dubet *et al.* (2012), a visão de Bourdieu não considerou a influência da formação escolar (e, portanto, do diploma) em diferentes contextos sociais. Obviamente que a análise de Bourdieu não se voltava para o contexto em que o Brasil hoje se insere, um país

emergente com fortes marcas de desigualdade social, em que qualquer mudança em estratos sociais – quando ocorrem – são lentas e a distância entre os degraus desses estratos ainda é muito alta, exigindo um esforço pessoal para um salto daqueles que estão em níveis socioeconômicos mais baixos.

Para compreensão da influência da formação escolar e dos títulos outorgados na fixação de ganhos remuneratórios, em um amplo estudo sobre a desigualdade social e concentração de renda no Brasil, entre os anos de 1926 e 2013, especialmente a partir das informações do imposto de renda, Souza (2018) discorre sobre estes temas apontando o importante papel da educação e do diploma, especialmente nos anos noventa do século passado, para a redução do hiato da desigualdade social brasileira:

O papel da educação, em particular, foi muito destacado, não só porque o mercado de trabalho liderou a queda da desigualdade como também porque a compreensão das disparidades salariais entre níveis educacionais deu-se concomitantemente à redução da heterogeneidade educacional e ao aumento da escolaridade média desde a década de 1990 (SOUZA, 2018, p. 342).

A importância da formação superior para criar oportunidades de mobilidade social é percebida, inclusive, pelas elites da sociedade brasileira, como mostrou pesquisa realizada por Reis (2000), baseada em entrevistas realizadas em quatro estados com indivíduos que ocupavam posições sociais previamente definidas. Em sua pesquisa, Reis (2000, p. 146/147) concluiu que:

Também nas entrevistas em profundidade a educação é apontada pelas elites como o caminho mais adequado para dotar os desprivilegiados de recursos. Nos diferentes setores da elite um peso muito grande é atribuído aos investimentos em educação, que aparecem como a grande panaceia. A educação é vista como um recurso a ser explorado pelo poder público tendo em vista dotar os setores mais pobres da população de condições para competir por um lugar melhor na estrutura social sem envolver uma ativa redistribuição de renda e riqueza.

Seja qual for o modelo, especialmente após as sociedades contemporâneas passarem a priorizar o desenvolvimento industrial e econômico a partir da década de 1960, o nível de entrada e permanência no mercado de trabalho relaciona-se diretamente com a escolaridade do sujeito. Trata-se do chamado investimento em “capital humano” (VIEIRA, 2020, p. 172), para aumentar a capacidade produtiva do

indivíduo que, por sua vez, é traduzida em ganhos salariais. Na teoria do capital humano:

O conhecimento formalizado no diploma foi colocado no centro do processo de crescimento econômico, de desenvolvimento social e de retornos individuais (como renda). A educação oferecida pela escola traria não apenas enriquecimento cultural, mas principalmente aumento de produtividade e ganhos para os indivíduos. E uma sociedade que comporta sujeitos mais bem providos de capital humano teria maior potencial de desenvolvimento. (HONORATO, 2022, p. 15)

Neste estado desenvolvimentista, segundo Charlot (2013, p. 82), “a ligação entre trabalho e educação é realizada, definida, garantida pelo diploma – ou pela ausência dele”. Pela teoria do capital humano, portanto, a educação (em especial a superior) proporcionaria o desenvolvimento pessoal, como também o coletivo, agindo como fomento para o sucesso econômico de pessoas e da própria sociedade. Desta forma, na teoria do capital humano:

A educação superior seria um investimento capaz de produzir uma força de trabalho altamente qualificada que, não só daria os seus contributos para o crescimento econômico, como produziria retornos individuais a partir do investimento realizado – salariais e em termos de progresso profissional, entre outros. (FRAGOSO; VALADAS; PAULOS, 2019, p. 3)

No Brasil, deve-se acrescentar ao cenário analisado o recente processo de ampliação do acesso à educação superior (que será abordado no próximo capítulo), que veio acompanhado de políticas de inclusão, direcionado para segmentos específicos da sociedade, especialmente aqueles mais vulneráveis em razão de condições socioeconômicas ou étnicas. Tal movimento permitiu que toda uma nova geração de jovens tivesse acesso, com pioneirismo familiar, à educação superior, provocando uma alteração significativa dos percentuais dos estratos sociais até então dominantes. Neste sentido, Senkevics (2021) informa que no início da década de 1990, 75% dos alunos da educação superior eram provenientes do quintil mais rico da população brasileira; por sua vez, três décadas depois, a participação deste quintil foi reduzido para 40%, aumentando significativamente a participação dos demais quintis de renda, inclusive o quintil de menor renda *per capita*.

A diversificação deste acesso, que passou a ser mais evidenciada a partir deste século, com a expansão da base do perfil do alunado, pode contribuir para reduzir as desigualdades sociais, como anotam Caseiro e Azevedo (2019, p. 110):

(...) o diploma de graduação ainda é um bem relativamente escasso e contribui para estruturar as desigualdades na sociedade brasileira. Ampliar as oportunidades de acesso e de conclusão dos cursos superiores pode, portanto, contribuir para a redução das desigualdades na sociedade como um todo – mesmo que esse efeito seja limitado por fatores estruturais do mercado de trabalho e da estrutura produtiva brasileira.

Esse cenário não foi previsto por Bourdieu. A mudança do perfil do estudante da educação superior brasileira a partir dos anos 2000 criou uma estratificação horizontal, dentro do ambiente universitário, colocando lado a lado não só os herdeiros da classe dominante, como também aqueles incluídos por políticas públicas de ampliação e massificação de acesso a este nível educacional (que serão tratadas nos capítulos seguintes). O ambiente mudou e a universidade também teve que se adaptar à nova realidade de inclusiva – para a qual não estava preparada – que exigiu ações endógenas para a inclusão, permanência e nivelamento acadêmico. Com isso, quer se afirmar que a reprodução social é mais assertiva em países como o Brasil, em que o peso de um diploma é decisivo para os ganhos salariais dos trabalhadores, como sinalizam Dubet *et al.* (2012).

### **1.3. A Meritocracia num Contexto de Equidade e Isonomia**

No contexto atual, essa discussão também pode ser abordada a partir da ideia de meritocracia, termo que não era largamente usado quando Bourdieu produzia seus escritos na década de 1960. Segundo Markovits (2021), teria sido usado pela primeira vez em 1958, pelo sociólogo Michael Young, em uma obra sátira chamada *The Rise of Meritocracy*, em que apresenta o termo como um método de aferição de capacidades individuais e classificá-los para alocação em estratos sociais.

A meritocracia, na visão Markovits (2021) e Sandel (2020), representa instrumento dificultador da mobilidade social. Isto porque, nos estudos dos dois autores norte-americanos, a meritocracia é apresentada como argumento discursivo de classes dominantes para a manutenção da segregação de estratos sociais e, neste

contexto, presta-se para justificar as frustrações dos indivíduos de grupos sociais que não superam a mobilidade social e, ao mesmo tempo, para legitimar o êxito daqueles poucos que conseguem dar o salto. Neste sentido, na visão desses dois autores, a meritocracia sustenta o falacioso discurso social segundo o qual na sociedade atual todos têm as mesmas oportunidades e o sucesso pessoal depende do esforço individual, isto é, o sucesso dependeria preponderantemente do esforço pessoal, ignorando as trajetórias individuais e variáveis sociais como origem familiar, posição social e econômica.

Contudo, essa é uma visão que não considera a validade da meritocracia quando analisada em um contexto de equidade e isonomia, isto é, considerando pessoas com similares cargas de capital cultural e social, que partem do mesmo ponto quando consideradas de maneira relacional. A validade de um discurso meritocrático decorre, portanto, de uma análise de “mérito relacional” (BARBOSA *et al.*, 2022, p. 222), que considera o ponto de partida de cada sujeito. A meritocracia deve ser encarada como um valor social, até porque, como adverte Lahire (2002, p. 48), a distribuição desigual do capital determina a estrutura do campo e cada agente é caracterizado por sua trajetória social, seu *habitus* e sua posição no campo. Há, sim, legitimidade na meritocracia, nos êxitos, no esforço pessoal, quando considerada a trajetória a partir do mesmo ponto de partida, com equivalência de acúmulos de capital. Lahire, sociólogo francês contemporâneo, atualizando e trazendo para tempos atuais os estudos de Bourdieu, afirma:

Estes diferentes modelos implícitos ou explícitos de ‘sucesso’ (...) tendem a fazer esquecer que as combinações entre as dimensões moral, cultural, econômica, política, religiosa podem ser múltiplas... e que os graus de ‘êxito’ comparáveis sob o ângulo dos desempenhos, dos resultados podem esconder às vezes estilos de ‘sucesso’ diferentes. (LAHIRE, 1997, p. 31).

Ora, a sociedade brasileira é escalonada, estratificada e as oportunidades para o indivíduo chegar aos níveis mais altos destes degraus, isto é, a mobilidade social, seja a estrutural, seja a circular (SILVA, 1979), ainda não é efetiva; há, quando muito, especialmente no final do século XX, melhorias nas condições de vida (RIBEIRO, 2000).

No pensamento de Bourdieu, o posicionamento de cada agente no campo decorre do acúmulo de seus capitais social e cultural e, nos termos aqui propostos, está diretamente relacionado com a altura de cada degrau, isto é, em sociedades com menos desigualdades sociais e maior e melhor distribuição de renda e capitais cultural e social, os degraus apresentam-se mais próximos um do outro, enquanto em sociedades com grandes desigualdades, igualmente, a altura e a quantidade de degraus são maiores. Na explicação de Lahire (2002, p. 48), “cada agente do campo é caracterizado por sua trajetória social”.

Há, portanto, legitimidade e valor no esforço meritocrático quando analisando a partir de agentes com cargas de capitais social e cultural equivalentes. E é neste contexto, também, que as diversas políticas públicas adotadas no Brasil, a partir do início deste século, também contribuíram para a inclusão de grupos segregados por marcadores sociais diversos, colocando-os em melhores condições na disputa de oportunidades de acesso à educação superior, contra aqueles que já partem com uma maior quantidade de capital social e cultural acumulados, chamados por Bourdieu (2018a) de os herdeiros.

#### **1.4. O Capital Cultural Institucionalizado e a Estratificação Horizontal**

Em sua trajetória, Bourdieu construiu diversos conceitos e termos que foram incorporados na linguagem sociológica, como a expressão “capital cultural” que, como já visto, refere-se à acumulação bens por determinados agentes sociais, mas de natureza imaterial, intangível fisicamente, como bens simbólicos, dentre eles, o capital cultural institucionalizado, quando ao agente é outorgado uma titulação científica. Para Bourdieu, o diploma é um exemplo de capital cultural institucionalizado, isto é, um título outorgado e reconhecido burocraticamente, que “confere ao seu portador um valor convencional, constante e juridicamente garantido no que diz respeito à cultura” (CATANI, et al, 2017, p. 145).

Na visão de Bourdieu, o diploma, como capital cultural institucionalizado, é, na verdade, mais uma arma para ser usada na arena social de lutas (campo), entre os membros de estratos sociais dominantes com aqueles que pretendem ocupar esse espaço privilegiado. Bourdieu também afirma que campo é uma área de lutas, em que

aquele que detém autoridade (no caso do campo da educação superior, trata-se de uma autoridade científica), em virtude de sua capacidade técnica ou poder social, está em constante disputa pela manutenção de seu *status quo*. Nesta arena, segundo Jerônimo (2020, p. 44), restam aos indivíduos três possibilidades:

Lutar para ascender no campo, bem como a um campo socialmente superior; lutar para permanecer na posição em que se encontra (estabilidade); descender socialmente perdendo a posição anteriormente ocupada no próprio campo ou se vinculando a um campo inferior (queda social)

Há que se considerar, ainda, diferenças entre a origem dos diplomas, em virtude da estratificação horizontal existente na educação superior. Eventuais ganhos salariais provocados pela formação superior não se apresentam de maneira linear em todas as áreas. Afinal, especialmente no Brasil, nem todos aqueles que têm curso superior são considerados “doutores”, formados em cursos considerados imperiais. Existem carreiras de menor e maior prestígio social, com grandes diferenças salariais, inclusive nos concursos estatais: é enorme a diferença salarial entre um funcionário público que exerce a função de magistrado (“doutor”) e outro que é “apenas” um professor – ainda que ambos tenham necessariamente título superior. Trata-se de uma estratificação horizontal da educação superior, presente em diversos países e, em especial no Brasil. Como explicam Carvalhaes e Ribeiro (2019, p. 200), “as condições socioeconômicas das famílias dos estudantes estão fortemente associadas ao tipo de curso e de instituição aos quais esses estudantes têm acesso.” No estudo realizado, os autores identificaram que:

(...) pessoas com origens socioeconômicas baixas tem mais chances do que pessoas com origens altas de acesso aos seguintes cursos: matemática; pedagogia; geografia; letras; ciências contábeis, história & filosofia; serviço social, secretariado executivo, tecnológicos, administração, biologia, física & química, arquivologia & biblioteconomia. Fica claro que os cursos em que há mais chances de pessoas mais ricas entrarem são os de maior prestígio nas três grandes áreas do conhecimento: ciências exatas, ciências humanas e sociais e ciências da saúde. Em outras palavras, há uma clara estratificação horizontal entre os cursos universitários em termos da origem socioeconômica dos estudantes (CARVALHAES; RIBEIRO, 2019, p. 215).

Essa é a mesma conclusão de Aguiar Neto (2019, p. 35), ao afirmar que estudantes de origem socioeconômica de baixa renda que ingressam na educação superior privada ou pública passam por filtros e desafios semelhantes e “se veem

obrigados a optar por cursos menos concorridos e, conseqüentemente, de menor prestígio social em função dos custos e da concorrência”.

A estratificação horizontal da educação superior é latente no Brasil e decorre de uma estrutura credencialista, não só quando se analisa os cursos majoritariamente escolhidos por estudantes oriundos de famílias em condição de vulnerabilidade, confrontando com aqueles escolhidos por estudantes de camadas socioeconômicas mais privilegiadas. Exemplificando esse quadro em sua tese de doutoramento, Nierotka (2021, p. 56) afirma que “um estudante de origem privilegiada possui 15 vezes mais chances de acessar o curso de Medicina, em relação àqueles de origem socioeconômica baixa ou média”. Trata-se, portanto, de uma estratificação horizontal, entre aqueles que têm acesso à educação superior proporcionado por políticas de expansão do sistema e, mesmo assim, permitem a manutenção das desigualdades sociais.

Na mesma linha, Barbosa (2019) também analisa as desigualdades do sistema, demonstrando que apesar de toda a abertura ocorrida no acesso à educação superior e das políticas de permanência, as características da origem social, gênero e raça dos estudantes ainda constituem fatores relevantes na definição de sua trajetória social e nas chances de se formar ou completar a educação superior. A socióloga desenvolve duas hipóteses para este quadro: a primeira indicaria que a segmentação do sistema entre público e privado permitiria um tipo de expansão que poderia segregar os alunos não provenientes da elite para os setores menos privilegiados do sistema e com retornos menores; a segunda hipótese – que reforçaria a primeira – seria a existência de alguns mecanismos institucionais de redução das escolhas disponíveis aos estudantes, como a formação com forte viés acadêmico, que desenha um modelo único de formação (bacharelado) e tornaria menos legítimos outros caminhos no sistema escolar (tecnólogo, por exemplo), reduzindo o quadro de escolhas.

Mas não só. De maneira complementar, a estratificação horizontal na educação superior no Brasil também se dará pela instituição escolhida e a sua modalidade de ensino, especialmente a partir da expressiva redução de fontes de financiamento público ocorrida na segunda metade do século 20 e o crescimento

da oferta de ensino na modalidade a distância, como se abordará no último capítulo desta tese. Nessa linha de raciocínio, Schwartzman (2014, p. 46) considera a importância do papel do diploma superior, como elemento proporcionador de ganho de capital, mas faz a ressalva que nem todas as carreiras promovem mudanças sociais:

A demanda generalizada e crescente por educação superior no Brasil se explica em grande parte pelas vantagens salariais e de prestígio social associadas ao diploma universitário, mas estas vantagens começam a ficar restritas às profissões de maior prestígio e de mais difícil acesso; muitos que iniciam os cursos superior nunca terminam, e outros continuam trabalhando em atividades de nível médio de baixa remuneração.

No Brasil, estatisticamente, é possível afirmar que o trabalho do portador de diploma de educação superior é mais bem remunerado, quando comparado com trabalho daquele que possui, no máximo, ensino médio. Nesse sentido, para Souza (2018, p. 342), o ganho de rendimento do trabalhador com educação superior é histórico no Brasil:

A tendência se manifesta desde a primeira metade da década de 1990, acelerando-se nos anos 2000, em especial para os retornos ao Ensino Superior. No longo prazo, a compreensão foi mais aguda até o Ensino Médio, de modo que atualmente a grande clivagem se dá entre portadores de diploma universitário e os demais trabalhadores. De acordo com a interpretação prevalecente nos últimos tempos, essa compressão salarial pode ser entendida em termos da 'corrida entre educação e tecnologia' (Goldin & Katz, 2008), ou seja, decorreria de uma expansão da oferta de trabalho qualificado mais rápida do que o aumento da demanda por mais qualificações.

No mesmo sentido, em pesquisa realizada pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) no ano de 2020, constatou-se que os trabalhadores com curso superior nos 37 países mais ricos do mundo ganham, em média, apenas 54% mais que os demais empregados; essa diferença, no Brasil, salta para 144% (OCDE, 2020, p. 86).

Nos Estados Unidos da América, Markovits (2021, p. 232) também identifica diferenças salariais substanciais entre trabalhadores apenas com ensino médio e aqueles com mais níveis de formação:

O trabalhador médio do gênero masculino com apenas ensino médio ganha cerca de 1,5 milhão de dólares ao longo da vida; o trabalhador médio do gênero masculino com diploma universitário ganha cerca de 2,6 milhões; e o trabalhador médio do gênero masculino com especialização ganha mais de 4 milhões de dólares ao longo da vida. Para as mulheres, os números correspondentes são de 1,1 milhão, 1,9 milhão e pouco mais de 3 milhões de dólares, respectivamente.

Na mesma linha, Markovits (2021) informa que cerca da metade dos líderes corporativos e dos mais altos funcionários do governo federal dos Estados Unidos da América estudaram em apenas 12 universidades.

No Brasil há, portanto, uma cultura do bacharelismo iniciada no século XIX, época em que a educação ganha importância como investimento para a manutenção ou, em alguns casos, diferenciação social das famílias aristocráticas (PERDIGÃO, 2015). Nesta época, na ausência de universidades no Brasil, a formação era realizada em Portugal e o diploma, como capital cultural institucionalizado, é percebido quase como um título nobiliário. De maneira mais atual, assim como ocorre nos Estados Unidos, no Brasil também há uma diferenciação não só no tipo de formação (carreiras tradicionais, com melhores remunerações) como também na instituição formadora: há uma primeira diferenciação na origem do diploma, quando provenientes de instituições públicas, com forte investimento em pesquisa científica, e privadas, focadas geralmente em formação mais técnica; dentre essas há instituições de renome nacional e regional que conferem mais respeitabilidade ao diploma; mais recentemente – conforme abordagem que será feita no quarto capítulo – a explosão da oferta da formação na modalidade à distância também poderá implicar na existência de uma diferenciação entre aqueles formados em cursos presenciais, ainda que, juridicamente, não haja identificação da diferenciação entre os diplomas dos bacharéis de uma ou outra modalidade de formação.

Ainda que não se reconheça como premissa verdadeira que o diploma superior, por si só, representa um passaporte para ascensão na mobilidade social – até porque, como já afirmado, em virtude de uma estratificação horizontal na educação superior, há diferenciações salariais entre as diversas carreiras – é fato que a graduação provoca natural atração no imaginário popular, diretamente relacionado com sucesso e melhoria de vida, contribuindo assim para o processo de expansão da educação superior nas últimas décadas.

Em um estudo sobre a importância da educação superior para elites brasileiras, a partir de entrevistas com famílias de empresários de Minas Gerais, Nogueira (2003) identificou a busca pela reprodução de posições sociais intergeracionais na mesma família, ainda que de modo inconsciente. Para além da importância do diploma como capital cultural simbólico, verificou que a influência familiar é relevante para a escolha do ramo universitário, pois 64% dos jovens desse grupo pesquisado buscaram uma formação direcionada para o mundo dos negócios, como cursos de graduação de administração de empresas, relações públicas ou publicidade e propaganda.

No campo, com a ampliação da base dos ingressantes na educação superior, novos agentes portadores de diploma pela primeira vez em sua geração familiar, provenientes de estrato social até então privado deste capital simbólico, surgem como contentores, visando minar as posições preestabelecidas, subvertendo a ordem. Terão sucesso? Difícil afirmar, ainda que se admita a forte influência do diploma nos ganhos remuneratórios do brasileiro. Não obstante, a outorga deste capital cultural institucionalizado a indivíduos oriundos de camadas sociais mais vulneráveis permitirá que entrem nesta arena – até então inacessível a eles – com suas próprias armas, na medida em que a formação superior e o diploma contribuem para este embate e não deixam um dos contentores de mãos vazias. Além disso, na perspectiva de Bourdieu, pode-se afirmar que o acesso à educação superior influenciará no *habitus* daqueles que atingem, de maneira pioneira em seu grupo social e intergeracional, o nível de ensino. A graduação agregará determinado capital cultural de conteúdo técnico, melhorando as condições de disputa dentro do campo; trata-se de um valor posicional, mas por si só ainda não é suficiente para garantir mudanças. Aumenta-se o capital cultural ao mesmo tempo que se altera o *habitus* (RAMIRES NETO, 2021), como consequência da absorção de novas habilidades e conhecimentos, agregando-se aqueles preexistentes, numa ação reflexiva sobre as próprias disposições.

### **1.5. Síntese do Capítulo**

No Brasil, recai sobre a formação superior (e o diploma, como seu capital cultural institucionalizado) a idealização no imaginário popular de uma vida melhor. Estatisticamente, no Brasil, o diploma realmente representa um trampolim para

melhores rendimentos, comparativamente com o trabalhador que tem, apenas, ensino médio. Ainda que Bourdieu demonstre que a educação, por si só, não promova movimentos nos estratos sociais, seu discurso também mostra coerência ao indicar que um conjunto de ações pedagógicas contínuas, em todos os níveis de formação, podem neutralizar essas barreiras impeditivas ou dificultadoras de mobilidade social.

Contudo, o contexto social e histórico de Bourdieu (França da década de 1960) é diferente do cenário atual (século XXI) do Brasil, em que o hiato entre os ganhos do trabalhador com formação superior e os ganhos dos trabalhadores que interromperam sua formação do ensino médio é imenso e, como explicam Dubet *et al.* (2012), a importância do título escolar em diferentes países é determinante para a agravação – ou não – da reprodução social. Até o final do século passado, a educação superior no Brasil era para poucos e elitizada, contexto em que este diploma representava, efetivamente, um diferencial para o mercado de trabalho. No século atual, ainda que se reconheça um forte processo de ampliação do acesso à educação superior (como se verá nos capítulos seguintes), o diploma ainda proporciona importantes diferenças salariais em detrimento daqueles com formação menor. Como será abordado nos próximos capítulos, nos anos de 1990, o Brasil iniciou um processo de expansão de vagas da educação superior e, a partir dos anos 2000, várias políticas públicas foram incorporadas para tornar o acesso mais diversificado. Tais medidas podem ser consideradas como “ações pedagógicas” exigidas por Bourdieu para viabilizar mobilidades sociais. É certo que Bourdieu indica que essas políticas (ou ações) devem ser pensadas de forma ampla, inclusive já a partir dos primeiros anos do percurso formativo de uma criança. Contudo, ainda assim, especialmente em um país de extremos, representam uma ferramenta de compensação de desvantagens (ações afirmativas, que também serão tratadas nos próximos capítulos).

Além disso, não se despreza a importância do capital social neste processo de mobilidade. O capital social do jovem que consegue, pela primeira vez em seu seio familiar, ingressar na educação superior não é o mesmo daquele que esta modalidade de formação já é uma tradição familiar. Neste campo de conflito, as armas daquele não são tão eficazes como deste. Trata-se de um processo lento e intergeracional; este jovem que trouxe a educação superior como uma novidade para sua família, proporcionará melhores condições para as suas próximas gerações, sucessivamente.

Neste campo também perpassa a meritocracia como valor, ao analisar agentes com cargas de capitais social e cultural equivalentes, modificando (ou aprimorando) seu *habitus*, colocando-os em melhores condições na disputa de oportunidades.

É neste contexto que há uma forte idealização da educação superior no Brasil, em que o diploma superior passa a ser um bem desejado, que poderá proporcionar, no imaginário popular, melhores remunerações e *status* social. Há, por isso, uma crescente demanda pelo acesso que, como será demonstrado nos capítulos seguintes, provocou a adoção de políticas públicas que, num primeiro momento, ampliaram o acesso e, em seguida, o diversificaram, tornando-o acessível para setores mais vulneráveis da sociedade.

## **CAPÍTULO 2**

# **A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR E AS CAUSAS DE SUA MASSIFICAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO**

Este capítulo tem como objetivo analisar o conjunto de políticas públicas que viabilizaram a ampliação do acesso à educação superior no Brasil, a partir da promulgação da LDB de 1996 (BRASIL, 1996a), que estabelece, como o próprio nome indica, as diretrizes e bases da educação nacional. Para tanto, tomou-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, sempre em diálogo com uma revisão da literatura pertinente.

O capítulo é organizado em três partes, além deste introito e da síntese ao final. Na primeira parte, é apresentada uma visão geral do processo de ampliação da oferta de vagas no setor, a partir do ano de 1996 e, posteriormente, a partir dos anos 2000, com a adoção de políticas públicas de ampliação do ingresso nesse nível de ensino.

Na segunda parte, são apresentadas as políticas públicas que favoreceram a massificação do acesso à educação superior, elencadas a partir de critérios de organização e sistematização dessas políticas formulados por Sampaio e Andrade (2020) e Santos e Barbosa (2020), a saber: a) políticas de ações afirmativas, em que se verifica a adoção de ações com o objetivo de promover a inclusão de grupos historicamente excluídos da educação superior, por questões de etnia, raça ou gênero; b) políticas de concessão de bolsas de estudos pelo perfil socioeconômico do aluno, analisando o Programa Universidade para Todos (Prouni); c) políticas de concessão de empréstimo público para custeio de mensalidades, analisando o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies); e d) as políticas de permanência, com a análise de ações e políticas para o enfrentamento da evasão universitária desses alunos incorporados na educação superior pelas políticas anteriormente apresentadas.

Por fim, na terceira parte, são analisados outros quatro fatores que contribuíram para o processo de massificação da educação superior no Brasil: a estabilização da economia a partir do final da década de noventa; a ampliação da base de alunos, com o aumento gradativo do número de estudantes concluintes do ensino médio; a importância do diploma superior como ferramenta para ganhos salariais, já abordado no capítulo anterior; e, como quarto fator, o processo de mercantilização, com a entrada e posterior domínio de mercado de empresas educacionais com finalidade lucrativa.

## **2.1. Ampliação do Acesso à Educação Superior**

Como marco inicial para um breve histórico no percurso recente da educação superior brasileira, toma-se por parâmetros iniciais a Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (BRASIL, 1961) e a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968), vez que é a partir desses marcos normativos que o “ensino superior no Brasil cresceu e se modernizou” (SAMPAIO, 2015, p. 12).

Obviamente não se desconhece que as primeiras experiências na educação superior ocorreram durante o período imperial, na primeira metade do século XIX, bem como os fatos históricos e normativos ocorridos a partir dali, dando origem, tardiamente, a um sistema de educação superior no Brasil. No final do Império, em 1889, o Brasil contava com apenas sete escolas de nível superior e nenhuma universidade, que foram criadas apenas no início do século XX (SENKEVICS, 2020). Também não se desconhece importantes movimentos sobre a formação de universidades na América Latina nas primeiras décadas do século passado, como o Manifesto de Córdoba de 1918, centrado em questões basilares para a construção da identidade de uma universidade na região (MOROSINI, 2021b).

Contudo, considerando-se que o atual modelo de educação superior brasileiro teve suas bases definidas pelos parâmetros já mencionados – LDB/1961 (BRASIL, 1961) e Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968) – opta-se por uma apresentação histórica, evidenciando as significativas mudanças nas taxas de escolarização de nível superior a partir destes marcos.

Um dos fatores importantes para o incremento do acesso dos estudantes, promovido pela LDB/1961 (BRASIL, 1961), foi a organização do ensino médio (artigo 33 e seguintes), ensino secundário (artigo 44 e seguintes), técnico (artigo 47 e seguintes) e normal (artigo 52 e seguintes) como caminhos que habilitaram o estudante para a educação superior. Essa mudança provocou um aumento no contingente de alunos, como anota Oliven (2007, p. 75), na medida em que “o total de universitários em todo o país no ano de 1950 era de 46 mil e passou a 93 mil em 1960. Já em 1970 havia 425 mil estudantes matriculados”. E, naturalmente, o aumento da demanda provocou um “estrangulamento” (JARDIM; ALMEIDA, 2016, p. 67) na porta de acesso. Pressionado, o Governo Federal, em 1971, lançou decreto normativo (BRASIL, 1971) instituindo o vestibular classificatório para resolver o problema dos excedentes (ALMEIDA, 2014), isto é, aqueles que não conseguiam se matricular por falta de vagas (CARVALHO, 2011; BRAGHINI, 2014).

Outra contribuição decisiva da LDB/1961 (BRASIL, 1961) para o atual modelo brasileiro foi a permissão da exploração do segmento por instituições não universitárias, chamados de “estabelecimentos isolados de ensino superior” (artigo 85 e seguintes), atendendo forte “pressão do mercado de ensino superior que demandava mais vagas no sistema” (SAMPAIO, 2015, p. 12).

Sete anos depois, a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968) definiu diversos aspectos marcantes na época, notados até hoje em IES públicas e privadas (ROTHEN, 2008). É considerada “um divisor central para a compreensão da gênese e posterior domínio do setor privado lucrativo no ensino superior brasileiro” (ALMEIDA, 2014, p. 37). A reforma em questão decretou, entre outras questões importantes, a indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão (artigo 2º), institucionalizou a carreira acadêmica (artigo 31 e seguintes) e criou uma política nacional de pós-graduação (artigo 24), bem como ratificou os termos da LDB/1961 (BRASIL, 1961), mantendo a autorização para a criação de IES na forma de faculdades isoladas (art. 4º), muitas das vezes sem nenhum compromisso com a pesquisa científica, como anota Martins (2009, p. 17):

Se a Reforma de 1968 produziu efeitos inovadores, por outro lado, abriu condições para o surgimento de um ensino privado que reproduziu o que Florestan Fernandes denominou o antigo padrão brasileiro de escola

superior, ou seja, instituições organizadas a partir de estabelecimentos isolados, voltados para a mera transmissão de conhecimentos de cunho marcadamente profissionalizante e distanciados da atividade de pesquisa, que pouco contribuem com a formação de um horizonte intelectual crítico para a análise da sociedade brasileira e das transformações de nossa época.

A reforma plasmou o modelo de educação superior, segmentando-o nas linhas propostas por Humboldt<sup>5</sup>: de um lado as universidades públicas, com foco principal no desenvolvimento máximo da ciência, e, de outro, as instituições privadas focalizando na formação profissional para o mercado de trabalho, até porque, na visão dos reformadores, apesar de representar uma ambiente multiplicador de críticas ao estado ditatorial ali vigente, a “Educação Superior era vista como uma mola propulsora para o desenvolvimento econômico” (MOROSINI, 2021b, p. 128).

As mudanças normativas trazidas pela LDB/1961 (BRASIL, 1961) e a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968) permitiram que, rapidamente, o número de estudantes na educação superior privada superasse o público (SAMPAIO, 2015). Para Schwartzman (2014, p. 2), a reforma “abriu espaço para a ampliação progressiva do ensino superior privado que, ao longo dos anos, foi assumindo um papel cada vez maior no atendimento à demanda por educação superior”.

Os efeitos dessas mudanças normativas foram sentidos já na década de 1970, com uma estagnação no crescimento da educação superior pública (JARDIM; ALMEIDA, 2016) e, de maneira diametralmente oposta, uma escalada na ampliação do número de matrículas no setor privado, de tal forma que, na década de 1980, este segmento passou a absorver 60% dos estudantes matriculados (SAMPAIO, 2015).

Em 1985, já no governo do Presidente José Sarney (1985-1989), criou-se uma comissão com o objetivo de propor uma nova organização para a educação superior. Essa comissão elaborou proposta que “ênfatizava o fortalecimento do sistema de mérito, a autonomia gerencial das universidades, a vinculação entre recursos e desempenho e a instituição de um sistema de avaliação das instituições” (SCHWARTZMAN, 2014, p. 5), além de sugerir um sistema de financiamento de

---

<sup>5</sup> No Século XVIII, Wilhelm von Humboldt escreveu textos sobre a organização das universidades, atribuindo-lhes a responsabilidade de produção de conhecimento.

instituições privadas com recursos públicos. Contudo, essas propostas não prevaleceram nas discussões da Constituinte, com resistência de diversos setores.

Esse quadro político-normativo veio a ser alterado apenas em 1988. Como marco histórico de transição para o regime democrático (PINTO, 2016), a Constituição Federal (CF) de 1988 (BRASIL, 1988), também conhecida como “constituição cidadã”, inovou ao promover e assegurar uma série de direitos e garantias individuais (artigo 5º) e sociais (artigo 6º), dentre eles, a educação, pela primeira vez tratada como um direito em um texto constitucional. A educação, como direito social, é alocada na primeira seção do capítulo III do texto constitucional, que lista os preceitos norteadores de todo sistema educacional brasileiro, dentre eles o direito a “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (artigo 206, I). É também na CF de 1988 (BRASIL, 1988) que se estabelece a “autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial” das “universidades”, fixando o “princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão” (art. 207).

Oito anos depois da edição da atual CF, a promulgação da nova LDB (BRASIL, 1996a) é o marco inicial da efetivação de políticas de ampliação do acesso à educação superior no Brasil. Trata-se de lei ordinária que estabelece, a partir dos princípios norteadores da CF, as diretrizes e bases da educação nacional, incluindo a exigência (artigo 9º, inciso I) da elaboração pela União, como norte referencial de estratégias de políticas públicas, do PNE, bem como um capítulo específico (IV) sobre a educação superior, com importantes mudanças normativas para o segmento, inclusive a previsão de uma autonomia que universidades públicas jamais gozaram (SILVA JÚNIOR; SGUISSARDI, 2020). Neste sentido, Garcia *et al.* (2021, p. 6) afirmam que desde a LDB/1996 (BRASIL, 1996a), a educação superior passou a experimentar “um novo ciclo de transformações normativas que deram consequência a significativas mudanças morfológicas em sua forma institucional, em um processo que acentuou a diversificação e a diferenciação do sistema.”

A redação final da LDB/1996 (BRASIL, 1996a) foi fortemente influenciada por pressões de diversos setores que percebiam o sistema então vigente como fator de limitação para a ampliação da demanda, especialmente no que diz respeito à participação do setor privado. Segundo Silva Júnior e Sguissardi (2020, p. 62):

o sistema federal de ensino superior estaria em crise, por não absorver toda a crescente demanda e por não preparar adequadamente universitários para o mercado. Por outro lado, isto se deveria ao elitismo que marca toda a história da universidade brasileira e ao modelo universitário das universidades de pesquisa (modelo humboldtiano), excessivamente unificado, caro e insustentável no médio prazo pelo poder público (...).

Contudo, as políticas de ampliação do ingresso à educação superior se tornam mais assertivas a partir dos anos 2000, com o início do processo de massificação do acesso, vez que, até então, o ingresso e a permanência na educação superior brasileira era privilégio para poucos, oriundos de uma elite financeira. O termo massificação, segundo Almeida (2014, p. 28), indica que a educação superior se abre, paulatinamente, às várias camadas da população, isto é, “não é mais restrita a pequenos grupos, geralmente os melhores socialmente posicionados de uma dada sociedade. Ou seja, não é mais, estrito senso, de elite”. Neste sentido, em 1900 havia apenas 10 mil estudantes; em 1945, cerca de 45 mil (BARBOSA, 2019); já em 1980, o Brasil possuía apenas 1,38 milhão. Quarenta anos depois, em 2020, o número de estudantes matriculados na educação superior atingiu 8,68 milhões (Tabela 1).

Tabela 1. Número de matrículas na Educação Superior, em milhões (1980-2021)

ANO	Categoria Administrativa		
	Pública	Privada	TOTAL
<b>1980</b>	0,49	0,89	<b>1,38</b>
<b>1996</b>	0,74	1,13	<b>1,87</b>
<b>2000</b>	1,01	2,20	<b>3,21</b>
<b>2010</b>	1,64	4,76	<b>6,40</b>
<b>2011</b>	1,77	4,99	<b>6,76</b>
<b>2012</b>	1,89	5,16	<b>7,05</b>
<b>2013</b>	1,94	5,38	<b>7,32</b>
<b>2014</b>	1,96	5,87	<b>7,83</b>
<b>2015</b>	1,95	6,08	<b>8,03</b>
<b>2016</b>	1,99	6,06	<b>8,05</b>
<b>2017</b>	2,05	6,24	<b>8,29</b>
<b>2018</b>	2,07	6,37	<b>8,44</b>
<b>2019</b>	2,08	6,52	<b>8,60</b>
<b>2020</b>	1,96	6,72	<b>6,68</b>
<b>2021</b>	2,07	6,90	<b>8,98</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022a).

O aumento do número de matrículas foi viabilizado pelo proporcional crescimento do número de IES públicas e privadas: em 1980 eram apenas 882 instituições e cinco mil cursos (SENKEVICS, 2020); em 2020, esse número saltou para 2.457, como mostra a Tabela 2; ou seja, elevação de 195,6% em 4 décadas. A Tabela 2 também indica que essa expansão ocorreu de maneira mais efetiva no setor privado que, em boa medida, usufruiu de benefícios estatais (SAMPAIO; ANDRADE, 2020), como a isenção tributária, para impulsionar este crescimento. As IES públicas, ainda que não tenham crescido de maneira expressiva em seu número, promoveram importante aumento da oferta de vagas, especialmente com o Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que será abordado adiante.

Tabela 2. Número de Instituições de Educação Superior (Brasil), entre 1980 e 2021

ANO	Categoria Administrativa		
	Pública	Privada	TOTAL
<b>1980</b>	200	682	<b>882</b>
<b>1996</b>	211	711	<b>922</b>
<b>2000</b>	176	1.004	<b>1.180</b>
<b>2010</b>	278	2.100	<b>2.378</b>
<b>2011</b>	304	2.081	<b>2.385</b>
<b>2012</b>	301	2.112	<b>2.413</b>
<b>2013</b>	298	2.090	<b>2.388</b>
<b>2014</b>	298	2.070	<b>2.368</b>
<b>2015</b>	295	2.069	<b>2.364</b>
<b>2016</b>	296	2.111	<b>2.407</b>
<b>2017</b>	296	2.152	<b>2.448</b>
<b>2018</b>	299	2.238	<b>2.537</b>
<b>2019</b>	302	2.306	<b>2.608</b>
<b>2020</b>	304	2.153	<b>2.457</b>
<b>2021</b>	313	2.261	<b>2.574</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022a)

Merece nota, também, observar que o crescimento do número de IES privadas manteve-se até o ano de 2020 quando, pela primeira vez, sofreu uma redução numérica em relação ao período anterior: em 2019, o número de IES privadas era de 2.306; já, no ano seguinte, em 2020, houve uma redução de 153 IES, voltando ao patamar de 2017. No ano seguinte, em 2021, houve um pequeno crescimento,

atingindo 2.574. Uma análise mais desatenta poderia indicar que essa redução teria sido provocada pelos impactos financeiros provocados pela pandemia da Covid-19, vivenciada nos anos de 2020 e 2021. Contudo, segundo fontes informais vinculadas ao Ministério da Educação (MEC), essa redução foi provocada por um processo de depuração na base do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), com a exclusão de IES privadas há muitos anos inativas da base de dados.

A característica de ampliação do número de IES do setor privado foi favorecida na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período (8 anos) no qual o número de instituições privadas mais que dobrou (de 711 para 1442), enquanto o número de instituições públicas, no mesmo período, foi reduzido de 211 para 195 instituições. A rápida expansão foi viabilizada por arranjos legislativos, como o Decreto n. 2.306 (BRASIL, 1997), que permitiu a existência de IES privadas mantidas por pessoas jurídicas em “qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial”. Até então, todas as IES privadas existentes no Brasil eram no formato de associação civil ou fundações, modelos de pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa, nas quais eventuais resultados financeiros obtidos no desenvolvimento de suas atividades deveriam ser, necessariamente, revertidos internamente, sem a possibilidade de rateio ou divisão de eventual lucro contábil. Era a semente fundamental para o nascimento dos grandes grupos empresariais da educação superior que atuam hoje no mercado educacional brasileiro, que será abordado adiante, neste e no próximo capítulo.

Na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) manteve-se o ritmo de ampliação do setor privado da educação, atingindo o número de 2.100 instituições, no ano de 2010 (como mostra a Tabela 2), mas também um importante processo de crescimento das instituições públicas (que atingiram 278, em 2010), com a criação de novas universidades federais e a transformação dos Centros Federais de Educação Tecnológica em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologias (CHAVEZ; AMARAL, 2016). Também foi neste período em que grandes grupos empresariais do setor educacional se organizaram para a obtenção de alta lucratividade, iniciando fusões e incorporações, bem como a primeira abertura do capital na bolsa de valores (Anhanguera Educacional), em 2007 (LIMA *et al.*, 2019) e

a entrada do capital internacional no mercado brasileiro de educação superior (JARDIM; ALMEIDA, 2016), temática que será abordada posteriormente.

Durante o governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) percebe-se uma diminuição do ritmo de crescimento do número de instituições privadas, indicando um momento de estabilização do mercado, com a redução do número de instituições de pequeno porte, absorvidas ou incorporadas pelos grandes grupos empresariais do setor educacional. Em resumo, para Ristoff (2014, p. 724):

Nas duas últimas décadas, a educação superior brasileira foi marcada por forte expansão sob todos os aspectos: cresceu o número de instituições, de cursos, de vagas, de ingressantes, de matrículas e de concluintes. Foi um crescimento constante e significativo, com marcada aceleração de ritmo de 1999 a 2003, durante o segundo mandato do governo Fernando Henrique Cardoso – período em que observamos altas taxas de crescimento da educação superior, notadamente em função da proliferação de instituições privadas, muitas delas, e.g. Centros Universitários e Universidades, dotados de autonomia para criar novos cursos e aumentar o número de vagas ofertadas. Nos doze anos dos governos Lula-Dilma, o crescimento se manteve constante, embora em ritmo mais moderado, e mais em sintonia com as políticas globais de inclusão social, passando a expansão a estar visceralmente associada à democratização do campus brasileiro e orientada por um conjunto de políticas estruturantes implantadas nos últimos anos.

A política de ampliação do setor privado, iniciada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) – e mantida nos governos seguintes – esteve alinhada com orientações do Banco Mundial para a educação superior nos países da América Latina, que pregava, a partir do Consenso de Washington, a expansão do segmento educacional nesses países com a abertura do mercado educacional para o setor privado:

La introducción de una mayor diferenciación en la enseñanza superior, es decir, la creación de instituciones no universitarias y el aumento de instituciones privadas, puede contribuir a satisfacer la demanda cada vez mayor de educación postsecundaria y hacer que los sistemas de enseñanza se adecúen mejor a las necesidades del mercado de trabajo. (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 31)

A expressão “Consenso de Washington” registra o encontro ocorrido em 1989, na capital dos Estados Unidos da América, com a imposição de orientações neoliberais para os países dependentes do Fundo Monetário Internacional (FMI). Essas orientações lograram a inserir, a partir da década de noventa, pautas neoliberais nos países dependentes financeiramente do FMI, “para que continuassem

a tomar novos empréstimos de instituições multilaterais ligadas aos países centrais” (LIMA *et al.*, 2019, p. 38). A redução da intervenção do poder público em áreas sensíveis para o desenvolvimento social e econômico, bem como a diminuição da atenção básica às camadas mais vulneráveis da população foram medidas adotadas por diversos países, como o Brasil, para esse alinhamento neoliberal que, na prática, significou:

(...) privatização sistemática e desregulamentação generalizada da economia; liberalização comercial e abertura das fronteiras aos investimentos e da conta-capital à livre circulação dos capitais financeiros; redução do papel econômico do Estado e expansão do mercado até os setores tradicionalmente públicos como a saúde, a educação, a água, a administração das prisões; exacerbação da competição e enfraquecimento dos programas de proteção aos desempregados e aos pobres vulneráveis. (MORAES; SILVA; CATANI, 2017, p. 344)

O objetivo era, segundo Cislighi (2012, p. 268), “o desmonte do sistema de educação superior então vigente, através de mudanças no seu arcabouço jurídico e incentivo ao setor privado”.

Contudo, o alinhamento das políticas públicas com a ideologia do neoliberalismo (MOROSINI, 2021b) que proporcionou a rápida expansão da oferta do número de vagas e do acesso à educação superior, observadas a partir de 1996, não se mostrou suficiente para atingir a meta 12 prevista no segundo PNE, instituído pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014).

O artigo 214 da CF (BRASIL, 1988) determinou a criação do Plano Nacional de Educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento da educação em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas. Após a carta constitucional de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB/1996 (BRASIL, 1996a), o primeiro plano foi promulgado em 2001, conforme Lei n. 10.172 (BRASIL, 2001a), durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, com diagnóstico, objetivos e metas para todos os níveis de ensino, da educação infantil ao superior, contribuindo para aumentar a pressão

pelo acesso à educação superior, quando ampliou o contingente de concluintes do ensino médio (JARDIM; ALMEIDA, 2016).

O PNE/2014 (BRASIL, 2014), aprovado no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), estabelece vinte metas prioritárias para os seus 10 anos de vigência (2014-2024). Dentre elas, a meta 12 prevê a elevação da TBM na educação superior para 50% e a elevação da TLM na educação superior para 33%. A TBM é um indicador da capacidade de absorção do sistema educacional que considera o total de matriculados, independentemente da idade, em relação ao total populacional em idade considerada adequada para cursar o nível de ensino em análise (INEP, 2020); já a TLM considera apenas o percentual da população que está dentro da idade de referência que, no caso da educação superior, é entre 18 e 24 anos de idade (INEP, 2020).

Nos relatórios dos ciclos de monitoramento das metas do PNE, que compreendeu o período entre os anos de 2012 e 2021, foi identificado que a TBM na graduação brasileira era de 18,6% em 2004 e alcançou a marca de 31,2% em 2012, apresentando um crescimento de 12,6 pontos percentuais no período (INEP, 2022b), atingindo seu ápice em 2021, com 39,3%. No relatório, percebe-se que a TBM manteve um crescimento constante até o ano de 2016; no seguinte (2017), pela primeira vez no período analisado pelo último relatório do INEP, identifica-se uma pequena retração, passando para uma “forte recuperação” (INEP, 2020, p. 262); no ano seguinte (2018) inicia uma escalada de crescimento até 2021, como mostra a Tabela 3. Quando se observa o desempenho da TBM no mesmo período, com a separação entre IES públicas e privadas (o que somente é possível a partir de 2016). Nota-se que as privadas, apesar de maior estabilidade de seus resultados, foram responsáveis pela expansão da capacidade de atendimento na graduação.

Tabela 3. Taxa Bruta de Matrícula (TBM) e Taxa Líquida de Escolarização (TLE) na Graduação no Brasil, por ano (2012-2021)

<b>ANO</b>	<b>TBM (%)</b>	<b>TLE (%)</b>
<b>2012</b>	31,2	20,1
<b>2013</b>	32,0	20,5
<b>2014</b>	33,6	21,9
<b>2015</b>	35,2	22,7
<b>2016</b>	36,0	23,8
<b>2017</b>	34,6	23,2
<b>2018</b>	37,4	25,2
<b>2019</b>	37,4	25,5
<b>2020</b>	39,1	26,1
<b>2021</b>	39,3	24,0

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022b).

Esses dados, no entanto, não se mostram suficientes para atingir os índices previstos para o final do ciclo do PNE/2014 (BRASIL, 2014). Com efeito, a meta é atingir o percentual de 50% da TBM no ano de 2024 e, portanto, para isso será necessário um crescimento de mais de 4 pontos percentuais por ano da TBM. Trata-se de salto de crescimento anual bem expressivo e, na perspectiva histórica, bastante improvável.

O mesmo desempenho é percebido em relação à TLM, mantendo-se o crescimento constante entre 2012 e 2016, seguido de uma leve retração em 2017, com a retomada do crescimento nos anos seguintes até atingir o maior percentual em 2020 e retrair, mais uma vez, no ano seguinte, como se percebe na Tabela 3. E, também da mesma forma que ocorreu com a TBM, alcançar em 2024 os objetivos estabelecidos na PNE/2014 (BRASIL, 2014) é bastante improvável.

Além disso, é forçoso constatar que o cenário projetado (impossibilidade de atingir a meta 12 estabelecida pelo PNE 2014) pode ser drasticamente piorado em função das consequências da pandemia da Covid-19. De qualquer maneira, apesar do processo de expansão das matrículas na educação superior brasileira, especialmente a partir de 1996, constata-se que ainda são necessários esforços públicos para atingir as metas definidas no PNE/2014 (BRASIL, 2014).

Trata-se de uma constatação frustrante não apenas sob o aspecto quantitativo, mas também sob o prisma qualitativo. Para Azevedo e Caseiro (2022), a elevação das taxas de matrícula é potencialmente capaz de promover maior inclusão da população mais vulnerável, tradicionalmente excluída do acesso à educação superior.

Mesmo assim, com a ampliação do número de matrículas, identifica-se um avanço, uma transição de um sistema tipicamente de elite (HERINGER, 2017) para um sistema de massa (RISTOFF, 2014) durante o período analisado, com características mais equitativas (ROSSETO; GONÇALVES, 2015), notadamente pela adoção de políticas públicas de inclusão, como o Prouni e o Fies.

A qualificação do atual sistema de educação superior brasileira como de massa baseia-se nos critérios e estudos de Martin Trow que, em diversos trabalhos, identificou basicamente três fases de acessibilidade à educação superior, iniciando-se por um sistema de elite, típico em países europeus até a Segunda Guerra Mundial, progredindo para um período de massificação do acesso até chegar ao “systems of universal access” (TROW, 2005, p. 7). Para Trow, quando o acesso à educação superior é diminuto, limitado à proporção máxima de 15% da população dentro da idade de referência para acesso (que, no Brasil, é entre 18 e 24 anos), tem-se um sistema tipicamente de elite (“elite”); quando esses percentuais variam entre 16% e 50%, o sistema é considerado de massa (“mass”). De acordo com Trow (2005), o acesso democrático (“universal”) é atingido quando o percentual supera 50% do recorte da população dentro da faixa etária referência para acesso à educação superior. Portanto, ainda não é possível afirmar que a sua ampliação e massificação proporcionou a sua democratização, processo, como bem destaca Dubet (2015, p. 257), bem mais complexo:

Quando se define a democratização com base no critério da igualdade de oportunidades oferecida a todos os indivíduos, de todos os grupos sociais, de ter acesso ao ensino superior, torna-se evidente que a massificação não é necessariamente uma democratização. De fato, sob esse prisma, a democratização exigiria que todas as classes sociais tivessem as mesmas possibilidades e que a população dos estudantes retratasse a sociedade.

Massificar, como sustenta Senkevics (2021), é o primeiro passo em direção à democratização, proporcionando não só o aumento do número de alunos, mas também – e sobretudo – diversificar esse acesso às camadas mais carentes da população (SILVEIRA *et al.*, 2021). Na mesma linha, Nogueira (2018, p. 22) faz a ressalva que os termos difusão e a massificação se referem à ampliação do acesso à educação superior; por sua vez, a democratização vai muito além, pois pressupõe a “equalização das oportunidades de acesso aos diferentes títulos escolares”, como também à acumulação de capital social direcionada à redução do peso da origem social na determinação dos destinos escolares, muito mais complexo e amplo, quando considerada a mera oportunização do acesso.

Desta forma, considera-se a massificação o aumento da oferta de vagas na educação superior, melhorando o percentual populacional com acesso a esta formação. Por sua vez, a diversificação implica em direcionar esse acesso para os mais variados estudantes, inclusive (e especialmente) aqueles de famílias mais vulneráveis.

Portanto, paralelamente ao processo de massificação da educação superior vivenciado no Brasil a partir do final do século passado, o poder público adotou uma série de políticas com o papel de viabilizar o acesso de estudantes até então excluídos, “por suas desvantagens relacionadas às características não controláveis” (ROSSETTO; GONÇALVES, 2015, p. 793) como, por exemplo, gênero, origem étnica ou *status* socioeconômico que, em uma política de igualdade de oportunidades, não podem representar elemento limitador ou dificultador do acesso, na medida em que este é considerado um facilitador de mobilidade social (SOUZA, 2018). Com isso, não houve apenas o alargamento da base de acesso à educação superior (massificação), mas diversificação do perfil do alunado, atingindo percentual da população mais vulnerável. Para além da massificação, isto é a ampliação da base com o crescimento de vagas ofertadas na educação superior, políticas públicas permitiram a diversificação do acesso, tornando-o possível para estudantes advindos de famílias mais vulneráveis.

## **2.2. Políticas Públicas para a Massificação e Diversificação da Educação Superior Brasileira a partir da LDB de 1996**

A existência de políticas públicas de massificação e diversificação do ingresso à educação superior é questão de imposição constitucional, na medida em que o acesso a ela é um dos direitos sociais fundamentais garantidos na Constituição (BRASIL, 1988). Também é, ao mesmo tempo, estratégia e ferramenta para diminuir desigualdades para aqueles provenientes de grupos menos favorecidos: “a educação superior pode não ser só um caminho para empregos com melhores salários, mas também pode empoderar indivíduos e transformar a sociedade” (OLIVEIRA, 2019, p. 51).

Como já mencionado, a massificação do acesso foi viabilizada pela adoção de variadas políticas públicas que, em um primeiro momento, principalmente a partir da promulgação da LDB (BRASIL, 1996), fomentaram o aumento do número de vagas na educação superior, concedendo-se à iniciativa privada uma liberdade até então não experimentada para exploração do mercado educacional, seguindo uma linha econômica neoliberal.

As políticas públicas de diversificação tornaram-se mais efetivas a partir do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e são sistematizadas, neste trabalho, em quatro grupos: a) políticas de ações afirmativas; b) políticas de concessão de bolsas de estudos para alunos pelo perfil socioeconômico; c) políticas de concessão de empréstimo público para custeio de mensalidades; e d) políticas de permanência.

No primeiro grupo, verifica-se a adoção de ações afirmativas variadas que promovem a inclusão de grupos até então excluídos da educação superior, por questões de etnia, raça ou gênero. No segundo, o Prouni é programa protagonista, como política pública que garantiu o acesso gratuito à educação superior privada de estudantes egressos do ensino médio, pertencentes a famílias com renda *per capita* não superior a 1,5 salário-mínimo, com a contrapartida de concessão de isenções fiscais às IES que aderiram ao Programa. Com o foco de atingir camada de estudantes que não se enquadra no perfil do “prounista”, o terceiro grupo destaca a política de

concessão de empréstimo público para o custeio de mensalidades em IES privadas, como ocorre com o Fies. Por fim, no quarto e último grupo, focaliza-se políticas e ações de permanência do estudante, para a redução da evasão universitária, como as ações instituídas pelo Reuni e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes).

### **2.2.1. Políticas Públicas de Adoção de Ações Afirmativas**

O Brasil é um país de grandes contrastes e desigualdades sociais (MELLO *et al.*, 2020), em grande parte por razões históricas. A excessiva concentração de renda no topo é uma das características mais injustas da desigualdade brasileira (SOUZA, 2018). Dentro destes contrastes, o Brasil conviveu com a escravidão da população negra em quatro quintos de sua história (SCHWARTZMAN, 2018). Países com contrastes históricos produzem grandes diferenças socioeconômicas que dificultam o acesso a bens e serviços públicos pela população marginalizada. A adoção de ações afirmativas é uma das políticas públicas com o propósito de mitigar as diferenças sociais, promovendo “privilégios de acesso a meios fundamentais às minorias étnica, racial ou sexual que, de outro modo, estariam deles excluídas” (SANTANA, 2010, p. 740). São, portanto, ações afirmativas “todo programa, público ou privado, que tem por objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo” (FERES *et al.*, 2018, p. 13).

Neste contexto, todos os programas com mecanismos facilitadores de inclusão de grupos marginalizados por marcadores sociais como etnia, raça ou gênero<sup>6</sup> são considerados ações afirmativas. Embora o Prouni, no art. 7º da lei (BRASIL, 2005a) que o criou, estabeleça a possibilidade de reserva de vagas para negros e indígenas, a seleção para este programa depende preponderantemente da renda *per capita* e, por esta razão, este será considerado na próxima seção.

Não obstante a adoção de programas que permitiram a ampliação e a massificação do acesso à educação superior, como o Prouni, as ações afirmativas de

---

<sup>6</sup> No Brasil, não há política pública afirmativa no setor educacional para a ampliação do acesso de um determinado gênero na educação superior, provavelmente pela razão de que no Brasil, 57% dos alunos são do sexo feminino (Semesp, 2019).

inclusão apenas se concretizaram como política pública no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016), ainda que se perceba iniciativas pontuais, como do Estado do Rio de Janeiro que, em 2001, conforme Lei Estadual n. 3.708 (RIO DE JANEIRO, 2001), estabeleceu cota mínima de até 40% para as populações negra e parda no preenchimento das vagas relativas aos cursos de graduação da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF).

As ações afirmativas somente se tornaram política pública nacional após o Supremo Tribunal Federal (STF) declarar em 26.04.2012, de maneira unânime, a constitucionalidade dessas ações, inclusive seu componente racial, na Ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186, promovida pelo Partido Democratas contra a Universidade de Brasília. Logo em seguida, em agosto do mesmo ano, no governo da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) foi sancionada a Lei n. 12.711 (BRASIL, 2012), determinando a reserva em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação de IES federais, o mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas (art. 1º) e preenchidas na proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação em que está instada a IES federal (art. 3º), de acordo com o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Dentro deste percentual reservado, a metade deve ser destinada aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo *per capita* (parágrafo único do art. 1º). A adoção da política de cotas viabilizou a “ampliação expressiva do acesso ao ensino superior por parte de estudantes pretos e pardos ao longo da década” (HERINGER, 2014, p. 21). Essa regra, conforme registra Oliveira (2019), permitiu que em 2016, pela primeira vez, mais de 50% das vagas das universidades federais fossem reservadas para cotas: das vagas ofertadas, 114,5 mil (51,7% do total) foram reservadas, enquanto o restante foi disputada livremente, o que permitiu, na prática, a ampliação da participação de alunos que se declaram pretos, pardos ou indígenas em IES públicas que, em 2010 (antes, portanto, da adoção da política de cotas), como mostra a Tabela 4, representavam apenas 39,1%, atingindo, dez anos depois, 49,7% dos alunos matriculados em IES públicas em 2020.

Tabela 4. Percentual de alunos que se declararam brancos, pretos, pardos, amarelos ou indígenas em cursos presenciais de Instituições de Educação Superior públicas brasileiras em 2010 e 2020

PERCENTUAL DE ALUNOS DE IES PÚBLICAS		
Cor/Raça Declarada	ANO	
	2010	2020
Branca	57,10%	48,30%
Preta	11,00%	11,90%
Parda	27,60%	37,00%
Amarela	3,80%	2,10%
Indígena	0,50%	0,80%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022b).

Para Heringer (2018), as ações afirmativas no Brasil representam uma experiência de sucesso, que vem se consolidando e ampliando ano após ano, mas ressalva a necessidade da manutenção, continuidade e expansão dessa política pelos anos vindouros, dadas as desigualdades ainda presentes. Para Senkevics (2021), trata-se de um marco histórico na definição de parâmetros inclusivos no Brasil, que proporcionou uma expansão sem precedentes nas políticas de inclusão no ensino superior.

### 2.2.2. Política Pública de Concessão de Bolsas de Estudos para Alunos com Perfil Socioeconômico de Baixa Renda

O segundo tipo de política pública de ampliação do acesso à educação superior focaliza o programa federal de concessão de bolsas integrais e parciais para alunos provenientes de famílias de baixa renda (renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo). É o caso do Prouni, criado pela Medida Provisória (MP) n. 213, de 10/09/2004 (BRASIL, 2004), posteriormente convertida na Lei n. 11.096 (BRASIL, 2005a). É destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação, em IES privadas (art. 1º), com ou sem fins lucrativos (no caso das IES sem finalidade lucrativa e beneficente, a adesão é obrigatória). Originalmente, os beneficiários do Programa são estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, bem como a estudantes portadores de deficiência e para estudantes que sejam professores da rede pública de ensino, para

os cursos de licenciatura (art. 2º). Contudo, com a edição da MP n. 1.075, em 6 de dezembro de 2021 (BRASIL, 2021a), também passaram a ser elegíveis os alunos que concluíram o ensino médio em instituição de ensino particular sem a condição de bolsista (artigo 2º, inciso I, alíneas d e e); essa Medida Provisória foi convertida em lei em 25 de maio de 2022 (BRASIL, 2022). Além disso, para a concessão da bolsa de estudos integral, o aluno não poderá possuir diploma de ensino superior e a sua renda familiar mensal *per capita* não poderá exceder 1,5 salário-mínimo mensal (parágrafo primeiro).

Como as bolsas de estudos são alocadas em IES privadas, como contrapartida, o Prouni implica em uma renúncia fiscal pelo poder público, que ocorre quando “o Estado abre mão do recolhimento de parte dos tributos a que tem direito” (PINTO, 2016, p. 144), para compensar gastos assumidos pelos contribuintes em atividades de interesse estatal. Na prática, para as IES privadas que aderirem ao Programa haverá o benefício da concessão da isenção fiscal<sup>7</sup> do Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ) e três contribuições (art. 8º): Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).

O Programa tem seu mérito em direcionar o processo de ampliação e massificação da educação superior para a população de baixa renda, até então excluída desse nível de formação. Em 16 anos do Programa (entre 2006 e 2021), foram concedidas mais de 4,7 milhões de bolsas; apenas no ano de 2019, o número de bolsas foi de 473 mil, sendo 60% destas na modalidade integral, como mostra a Tabela 5. Para Marques (2015), o Prouni configurou-se numa solução viável, em face das restrições financeiras do setor público, e principalmente porque representa a possibilidade de atender alunos que não ingressariam na educação superior por falta de condições financeiras.

---

<sup>7</sup> Isenção fiscal é causa de exclusão do crédito tributário, nos termos do artigo 175 da Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), de tal forma que o contribuinte, por força de lei, é dispensado do pagamento de um determinado tributo.

Tabela 5. Número de bolsas integrais e parciais do Prouni para alunos da Educação Superior brasileira, por ano (2006-2021) – em milhares

<b>PROUNI</b>			
<b>ANO</b>	<b>NÚMERO DE BOLSAS</b>		
	<b>Integrais</b>	<b>Parciais</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2006</b>	99	40	<b>139</b>
<b>2007</b>	98	66	<b>164</b>
<b>2008</b>	99	126	<b>225</b>
<b>2009</b>	153	95	<b>248</b>
<b>2010</b>	126	115	<b>241</b>
<b>2011</b>	130	125	<b>255</b>
<b>2012</b>	151	134	<b>285</b>
<b>2013</b>	164	88	<b>252</b>
<b>2014</b>	205	101	<b>306</b>
<b>2015</b>	205	125	<b>330</b>
<b>2016</b>	167	163	<b>330</b>
<b>2017</b>	172	190	<b>362</b>
<b>2018</b>	183	235	<b>418</b>
<b>2019</b>	185	288	<b>473</b>
<b>2020</b>	183	237	<b>420</b>
<b>2021</b>	146	150	<b>296</b>

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022b).

A Tabela 5 também mostra o impacto do quantitativo de bolsas concedidas, nos anos de 2020 e 2021, período em que os mais fortes efeitos da pandemia da Covid-19 foram sentidos no Brasil. De 2019 para 2020, houve uma redução de 50.000 bolsas; já em 2021, em relação à 2019, a redução foi superior a 50%, atingindo um número inferior a 300.000 bolsas concedidas. Como as bolsas são concedidas por IES privadas, a partir de uma proporcionalidade com o número de matrículas efetivadas, com a redução do número de ingressantes – especialmente na modalidade presencial – a quantidade de alunos beneficiados pelo Programa também foi sensivelmente menor.

Não obstante o sensível encolhimento do Programa nos dois anos da pandemia da Covid-19, como se pode verificar pela análise da Tabela 5, o Prouni promoveu a diversificação do acesso à educação superior, viabilizando o ingresso e a permanência de alunos com uma faixa de renda familiar sem muitas perspectivas de fazer ensino superior, firmando-se “como uma alternativa real para um tipo de

indivíduo que é ainda constrangido por imensas desigualdades em sua vida” (ALMEIDA, 2015, p. 51). Este Programa será abordado com mais detalhes no próximo capítulo.

### **2.2.3. Política Pública de Concessão de Empréstimo Público para Custeio de Mensalidades: Crédito Educativo**

O primeiro programa de financiamento público estudantil do Brasil surgiu ainda no regime ditatorial, em 1975, denominado Programa de Crédito Educativo, com recursos extraídos do orçamento do Ministério da Educação e percentuais das receitas das loterias (ALMEIDA, 2014), e teria beneficiado mais de 870 mil estudantes<sup>8</sup>. Posteriormente, em 1992, no governo do Presidente Fernando Collor, o Programa se transformou no Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc). No governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso este programa foi substituído pelo Fies, criado pela Medida Provisória n. 1.827, de 27/05/1999 (BRASIL, 1999), transformada na Lei n. 10.260 (BRASIL, 2001b). No último ano do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), focalizando a população que não se encaixava no perfil eleito pelo Prouni, o Programa sofreu uma grande reformulação, por meio da Lei n. 12.202 (BRASIL, 2010a), “tornando-se um programa muito diferente do anterior no seu *modus operandi* e suas regras de contratação” (ROSSETTO; GONÇALVES, 2015, p. 806).

Trata-se de um programa de oferta de subsídio, na medida em que “o governo federal lança títulos se comprometendo a pagar uma remuneração que é bem abaixo daquela que será cobrada dos estudantes que firmarem contratos de financiamento” (PINTO, 2016, p. 147); tanto é assim que o parágrafo 4º do artigo 5º do PNE/2014 (BRASIL, 2014), em sua meta 20<sup>9</sup>, trata como investimentos públicos “os subsídios públicos concedidos em programas de financiamento estudantil”.

---

<sup>8</sup> Ministério da Educação. Fundo Nacional de desenvolvimento da Educação. 2020. Acesso em 25 de mai. 2020. <https://www.fnede.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/4752-hist%C3%B3rico>.

<sup>9</sup> Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio (BRASIL, 2014).

O Fies foi, especialmente na primeira metade da década de 2010, responsável pelo ingresso e/ou permanência de milhões de estudantes, como será mostrado adiante. Contudo, a partir da segunda metade da década de 2010, houve uma desaceleração no processo concessão do financiamento, o que gerou uma estagnação no crescimento do processo expansionista da educação superior, com uma mínima oscilação positiva no número de matrículas entre 2015 a 2017 (saltando de 8,03 milhões em 2015, para 8,05 milhões em 2016 e 8,44 milhões em 2018), como mostra a Tabela 1 (vide p. 60). Um dos fatores que certamente motivou essa desaceleração no crescimento das matrículas no setor foi a interrupção da oferta do Fies em larga escala, que foi um dos principais fomentos para o crescimento do número de matrículas na educação superior neste período.

Não obstante as restrições orçamentárias que retiraram o fôlego do Programa, o Fies é apontado como uma política pública “com forte potencial de inclusão de grupos historicamente excluídos da educação superior, em especial os pobres, afrodescendentes e pessoas com mais de 24 anos de idade que, por algum motivo, perderam a oportunidade de fazer um curso superior” (RISTOFF, 2016, p. 26) no tempo previsto. Por outro lado, o Fies também foi identificado como um forte mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor privado, fortalecendo a dimensão mercantil (TAVARES, 2019) de IES privadas com finalidade lucrativa e garantindo, especialmente entre os anos de 2012 e 2015, a receita operacional a estas instituições (SANTOS FILHO; CHAVES, 2017). O histórico e as disputas políticas que envolveram a criação, a expansão e, finalmente, o encolhimento deste Programa serão tratados detalhadamente no próximo capítulo.

#### **2.2.4. Políticas Públicas de Permanência**

As políticas de permanência são ações e medidas voltadas para um segundo momento, quando estudantes incluídos na educação superior por políticas de ações afirmativas, de concessão de bolsas ou de empréstimo público, já iniciaram sua vida acadêmica e, agora, enfrentam dificuldades, incluindo-os em um outro grupo, com fragilidades que conduzem à evasão universitária. Assim, as políticas de permanência têm por foco a redução da evasão universitária, dando “condições de permanência à população estudantil, sobretudo, aquela proveniente das camadas sociais mais

pobres.” (CARVALHO, 2014, p. 235). As políticas de permanência, de maior amplitude, não devem ser confundidas com as políticas de assistência estudantil, em que o foco é apenas viabilizar a frequência e demais atividades acadêmicas do aluno (VARGAS; HERINGER, 2017). Para Heringer (2018, p. 13):

As políticas de permanência possuiriam maior abrangência, incluindo aspectos relacionados a diferentes formas de inserção plena na universidade, como por exemplo, programas de iniciação científica e à docência, apoio à participação em eventos, entre outras atividades. As políticas de assistência estudantil estariam contidas nas políticas de permanência, mas teriam um foco mais específico nas ações necessárias para viabilizar a frequência às aulas e demais atividades acadêmicas.

As políticas de permanência ocorrem fundamentalmente no setor público, uma vez que no setor privado, quando muito, verifica-se a existência de políticas de redução da evasão universitária, muito mais preocupadas com a manutenção da rentabilidade do setor, de tal forma que os alunos com perfil socioeconômico de baixa renda, beneficiário de alguma política pública de acesso à educação superior, na míngua de programas de permanência em IES privadas, valem-se do adágio “eu me viro” (Pires *et al.*, 2019, p. 22), em que a permanência é alcançada por esforço pessoal. No setor privado, cerca de 10% dos alunos beneficiários do Prouni integral em universidades privadas sem finalidade lucrativa recebem algum tipo de apoio social; no segmento lucrativo, este apoio cai para 1,7% dos beneficiários.

Criado durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pelo Decreto n. 6.096 (BRASIL, 2007a), o Reuni tem dois objetivos claros: aumentar o número de vagas de ingresso nas IES federais; e promover a redução das taxas de evasão nessas IES.

No primeiro objetivo, o Programa criou mais de uma dezena de universidades federais e é apontado como a razão principal da expansão das IES federais durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com outro aspecto importante: promoveu a interiorização das universidades federais e, portanto, a “desconcentração das matrículas” (OLIVEIRA, 2019, p. 98) nos grandes centros urbanos. Como destacam Rossetto e Gonçalves (2015, p. 799), o Reuni “foi um marco para o ensino superior na rede pública, o qual gerou um acréscimo de 85% das vagas entre 2008 e 2012”.

No segundo objetivo, o Programa define, em suas diretrizes, a meta de redução das taxas de evasão, bem como a ocupação das vagas ociosas e o aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno. Também se compromete com a ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil e, para tanto, estabelece o objetivo de elevar, gradualmente, a taxa média de conclusão dos cursos de graduação presencial para 90%.

O contexto de sua criação envolveu a formulação de política pública orientada não só para a expansão do número de matrículas, como também para reduzir os obstáculos de permanência enfrentados pelos alunos com perfil socioeconômico carente, reconhecendo-se que “o principal desafio a ser enfrentado era a permanência dos alunos mais vulneráveis, os quais haviam superado as barreiras ao acesso no terceiro grau” (CARVALHO, 2014, p. 224). Nesse sentido, o Reuni promoveu a ampliação da oferta de educação superior com o aumento de vagas de ingresso, principalmente no período noturno, redução de taxas de evasão e ocupação de vagas ociosas (CHACON; CALDERÓN, 2015).

Contudo, o Reuni diferencia-se das políticas de cotas (ações afirmativas) e de outros programas de ampliação ao acesso na educação superior, como o Prouni, por não direcionar benefícios a grupos específicos da sociedade, mas se voltar para a mudança de políticas de gestão das instituições federais, prevendo a destinação de recursos financeiros para IES federal que elaborar e apresentar “planos de reestruturação” (artigo 3º).

A assistência estudantil também é uma política pública de permanência que vem sendo adotada desde o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Em 2007, foi instituído o Pnaes, pela Portaria Normativa n. 39 (BRASIL, 2007b), posteriormente alterada pelo Decreto n. 7.234 (BRASIL, 2010b). O Pnaes define ações diversas com o propósito de democratizar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal, minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão da educação superior, reduzir as taxas de retenção e evasão e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação (art. 2º). Para tanto, define a implementação de ações de assistência estudantil variadas, como a concessão de moradia estudantil (seja com residências

universitária ou mesmo com a concessão de bolsas para o custeio de gastos), vale alimentação e transporte. Trata-se de medida necessária, vez que para a manutenção dos alunos beneficiários de programas de inclusão na educação superior exige outras ações com foco na redução da evasão escolar deste alunado e, portanto, não podem ficar restritas à mera concessão da gratuidade do ensino, como destaca Santos (2015, p.19):

Ao questionar e refletir sobre o programa cabe problematizar que as camadas de baixa renda não necessitam apenas de gratuidade integral ou parcial para estudar, mas de condições que apenas as instituições públicas, ainda, podem oferecer, como: transporte, moradia estudantil, alimentação subsidiada, assistência médica disponível nos hospitais universitários e bolsas de trabalho e pesquisa, como previsto no Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES.

Trata-se de um “marco histórico para a política de assistência por definir suas áreas de ação e ser referencial para os programas e projetos realizados” (OLIVEIRA, 2019) nas diversas IES federais. Mas ainda há muito que avançar na abrangência do programa, na medida em que apenas 9,8% dos beneficiários do Prouni usufruem, cumulativamente, do Pnaes; no Fies essa proporção ainda é menor, atingindo 2,6% dos beneficiários (SANTOS; BARBOSA, prelo).

### **2.3. Outros Fatores que Contribuíram para a Massificação da Educação Superior a partir dos Anos 2000**

Outros fatores sociais contribuíram para o processo de massificação da educação superior no Brasil, a partir do início deste século, e serão tratados neste tópico do capítulo. O primeiro fator social importante para a ampliação do acesso à educação superior foi a estabilidade econômica conquistada no final da década de noventa, com a implementação do Plano Real no final do governo do Presidente Itamar Franco (1992-1994). O segundo fator é a ampliação da base de estudantes concluintes do ensino médio, especialmente a partir da década de 1990, que provocou uma pressão social para ampliação do acesso à educação superior. O terceiro fator analisado é a importância do diploma superior como ferramenta para ganhos salariais do trabalhador, que proporciona – ao menos no ideário social – a ambição por uma melhor qualificação profissional. Por fim, o quarto fator analisado é a formação de

grupos empresariais do setor educacional, com uma gestão profissional e agressiva na captação de alunos.

### **2.3.1. Estabilidade Econômica Obtida na Década de 1990**

A inflação atingiu percentuais históricos no período de 1960 a 1995 (NERI, 2007) e, especialmente a partir da década de 1980, passou a ser o foco de sucessivas políticas econômicas malsucedidas. Esse quadro econômico inflacionário, aliado à alta concentração de renda no topo, marcou a vida socioeconômica do país até a implantação do Plano Real, em 1994 que, além de proporcionar a estabilidade inflacionária, também foi o marco inicial de um lento processo de diminuição das desigualdades. Neri (2007, p. 61) explica que no primeiro biênio do Plano Real (1994-1995), “a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria passa de 35,3% para 28,8%”. Esses benefícios sociais decorrentes da estabilização econômica foram ampliados ao longo do tempo, mesmo com a alternância de poder, na medida em que as bases da política econômica foram mantidas e ações sociais foram fortalecidas:

Na frente social, observamos uma mudança na renda das políticas sociais com progressivos ajustes nos benefícios, e a expansão de programas focalizados em transferência de renda condicionada, como o Bolsa-Escola. Um dos pontos ressaltados aqui é a continuidade desses regimes de política econômica, e mesmo social, pela nova administração federal a partir de 2003. (NERI, 2007, p. 68)

Os efeitos da estabilidade econômica, somados com outros fatores estruturais na década de 1990, repercutiram positivamente no segmento educacional. Dentre os fatores estruturais do período, merece destaque a criação, em 1996 (BRASIL, 1996b), do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) que regulamentou a distribuição de recursos públicos entre os entes federativos, com “elevação do gasto educacional e na redução das desigualdades regionais e entre redes de ensino” (DRAIBE, 2005, p. 45). Outra contribuição estrutural daquela década foi a criação, em 1998 (e ampliado em 2001), do Programa Bolsa-Escola, com a transferência de renda para famílias carentes com filhos em idade escolar.

Como resultado desse conjunto de ações, por exemplo, a taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais foi reduzida de 17,2% para 13,3% da

população, entre 1990 e 1999; no mesmo período, o número médio de anos de estudos da população de 25 anos, do sexo masculino, passou, de 3,9 anos, para 5,7 anos e, no sexo feminino, de 3,5 anos, para 6 anos (DRAIBE, 2005).

Ainda de maneira ilustrativa, além da diminuição da taxa de analfabetismo, Camelo, Deak e Arruda (2018, p. 15) mostram que 1995, apenas 89% das crianças de seis a 14 anos, provenientes da classe C, e 81% das crianças das classes D e E, já estavam na escola. Esse quadro evoluiu, de tal forma que a “inclusão das crianças mais vulneráveis no ensino fundamental evoluiu desde 1995 até se alcançar a universalização (taxa de atendimento maior ou igual a 97%) para a classe C (em 2003) e mais tarde para as classes D e E (2008)”.

### **2.3.2. Expansão da Educação Básica**

O acesso à educação básica brasileira, que compreende níveis de formação anteriores à superior, é um processo histórico progressivo, desde a década de 1970 (OLIVEIRA, 2007), afirmando-se mais fortemente a partir do atual século, momento em que se acentuou “o processo de incorporação ao sistema de ensino da grande maioria da população” (OLIVEIRA, 2007, p. 670). Para Camelo, Deak e Arruda (2018), a edição da LDB e do Fundef, ambos em 1996, podem ser consideradas como os principais marcos legais de uma série de regramentos e fomentos públicos que organizaram a oferta da educação básica no século XX, como a criação, na mesma época, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Programam Nacional do Livro Didático (PNLD) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae).

O processo de ampliação do acesso à educação básica foi mais agudo na etapa do ensino médio. Historicamente reduto de uma diminuta parcela, a partir da década de 1990, o crescimento do ensino médio foi expressivo. Oliveira (2007) anota que em 1975, o Brasil atendia pouco menos de dois milhões de alunos no ensino médio; já no início do século XXI, esse número ultrapassou 8 milhões de alunos, como mostra a Tabela 6.

Tabela 6. Número de matrículas e de concluintes no ensino médio brasileiro, por ano (2010-2020) - em milhões

<b>ANO</b>	<b>Matrículas</b>	<b>Concluintes</b>
<b>2010</b>	8,36	1,79
<b>2011</b>	8,40	1,83
<b>2012</b>	8,38	1,88
<b>2013</b>	8,31	1,84
<b>2014</b>	8,30	1,91
<b>2015</b>	8,07	1,87
<b>2016</b>	8,13	1,83
<b>2017</b>	7,93	1,93
<b>2018</b>	7,71	1,89
<b>2019</b>	7,47	1,76
<b>2020</b>	7,55	1,78

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022a).

A Tabela 6 mostra que nos últimos 10 anos, o número de alunos matriculados no ensino médio (nos 3 anos) apresenta-se estável, ainda que indique uma pequena tendência de regressão, em parte explicada pela proporcional redução do número de natalidade neste século. A Tabela também mostra que no mesmo período há uma estabilidade no número de concluintes do ensino médio, colocando todo ano, em média, 1,8 milhão de alunos aptos para ingressar na educação superior.

Já em 2007, para acomodar a ampliação constante da educação básica, o Fundef é remodelado, passando a ser identificado pela marca Fundeb, com diversas inovações, tais como: inclusão da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos; ampliação da diversidade dos coeficientes de diferenciação dos alunos para fins de distribuição dos recursos; permissão do cômputo de alunos da educação infantil atendidos em escolas conveniadas para fins de distribuição dos recursos do fundo (CAMELO *et al.*, 2018).

E, por lógica, a educação superior foi diretamente beneficiado, ampliando-se a sua principal base de captação de matrícula. Nos últimos dez anos, como mostra a Tabela 6, o número de matrículas e concluintes no Ensino Médio tem se mostrado

uma leve tendência de queda na quantidade de concluintes (entre 1,8 e 1,9 milhões de formandos).

### **2.3.3. Ganhos de Remuneração do Trabalhadores com Formação Superior**

Outro aspecto importante que fomentou o aumento da demanda para o acesso à educação superior é a atração que este nível de formação promove no imaginário coletivo e os ganhos materiais e imateriais dele advindos, como já abordado no capítulo anterior. Especialmente no século XXI, para Spiel e Schwartzman (2018, p. 39), “a educação passou a ser vista como um direito pessoal, que deveria pavimentar o caminho para outras formas de participação, incluindo benefícios da liberdade de escolha, um bom emprego, renda e prestígio social.” No mundo todo (incluindo o Brasil), sempre representou um ideário de ascensão na mobilidade social, nem sempre verdadeiro, como abordado no capítulo anterior. Este modelo ganha maior relevo no Brasil, quando comparado com outros países, na medida que aqui se remunera mais o portador de diploma superior, recompensando, na média, duas vezes mais para este profissional, quando comparado com aqueles que possuem apenas o ensino médio (VARGAS; HERINGER, 2017). Em outras palavras, como já afirmado anteriormente, ter diploma de graduação no Brasil aumenta consideravelmente a probabilidade de ganhos de renda e qualidade de vida, como apontam Gonzalez *et al.* (2018, p. 13):

É largamente reconhecido que mais e melhor educação gera mais e melhores oportunidades de trabalho, promovendo, então, aumento de renda e acesso a diversos bens e serviços que levam bem-estar às famílias. Além disso, a educação também promove aumento de produtividade geral da economia, que é o principal motor de crescimento de longo prazo. Dito de outra forma, a educação é a mais sustentável das políticas de promoção de crescimento de renda e redução das desigualdades. E, mais do que os aspectos puramente econômicos, ela também está associada a uma série de outros impactos positivos sobre a qualidade de vida de uma sociedade, como redução da violência e aumento da cidadania etc.

Essa diferenciação também foi acentuada em estudo realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), indicado no capítulo anterior, constatando que os trabalhadores com curso superior nos 37 países (mais ricos do mundo) analisados ganham, em média, 54% mais que empregados em tempo integral: “On average across OECD countries, 25-64 year-olds with a tertiary

degree earn on average 54% more for full-time employment than those with upper secondary attainment” (OECD, 2020, p. 88)<sup>10</sup>.

Nesta pesquisa, contudo, o Brasil despontou como aquele em que o curso superior proporciona maiores ganhos, comparativamente com os trabalhadores com apenas formação secundária: 144% acima (OECD, 2020).

Um das justificativas para essa diferença de remuneração entre os assalariados sem formação em nível superior, com os assalariados portadores de diploma é contextualizada por Schartzmam (2019), indicando que a quantidade de profissionais com diploma universitário é relativamente pequena e, portanto, sendo mais escassos, esses profissionais conseguem melhores salários em um mercado exigente. Contudo, esta não é a única, nem a mais importante. De fato, a formação superior qualifica o trabalhador para funções que exigem mais conhecimento técnico, diferenciando-os para a sociedade e para a economia; também proporciona mais capital cultural.

#### **2.3.4. Grupos Empresariais Educacionais na Gestão da Educação Superior Privada**

Também foi determinante para a expansão da educação superior, nos últimos vinte anos, a formação de grupos empresariais educacionais no setor, com gestão focada em resultado financeiros e aumento do número de matrículas, seguindo a lógica do mercado capitalista, inclusive incorporando modelos de gestão semelhantes ao das grandes corporações (COSTA, 2018). Para Lima *et al* (2019, p. 43), “instaurou-se nestas uma Gestão Organizacional Corporativa, voltada ao lucro e à satisfação dos acionistas”. Neste sentido, a título de exemplo, o jornal Valor Econômico noticiou em 24/06/2022 que o grupo empresarial educacional Yduqs (com ações negociadas na Bolsa de Valores) vincula a remuneração variável (bônus) de seus executivos a

---

<sup>10</sup> Em média, nos países da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento), pessoas de 25 a 64 anos, com nível superior, ganham, em média, 54% a mais em empregos de tempo integral do que aqueles com nível secundário superior. (OECD, 2020, p. 88)

resultados atrelados a diferentes métricas, inclusive ao cumprimento de agendas da chamada ESG (*Environmental, Social and Corporate Governance*)<sup>11</sup>.

Assim, são grupos empresariais educacionais as corporações e empresas que fazem a gestão da educação superior (e, muitas vezes, também da educação básica) com foco na rentabilidade financeira e com capital livremente negociado na bolsa de valores, para a captação de investimentos.

Até a edição da LDB de 1996 (BRASIL, 1996a), como já abordado, a educação superior privada era mantida por associações ou fundações, entidades caracterizadas pela proibição de distribuição de seus lucros e dividendos entre seus associados ou dirigentes. Essa estrutura refletia a época do nascimento das primeiras instituições particulares no Brasil, no final do século XIX, basicamente de iniciativa confessional ou organizações laicas mantidas por famílias de elite. Apenas em 1996, com a LDB (BRASIL, 1996a), e posterior edição de decreto regulamentador (BRASIL, 1997), que a legislação educacional passou a permitir a criação de instituições de educação superior com finalidade lucrativa, “ou seja, passam a responder como entidades comerciais, sendo seus mantenedores e seus administradores equiparados ao comerciante em nome individual” (SAMPAIO, 2000, p. 144).

O primeiro passo para a formação de grupos empresariais educacionais na gestão do setor educacional privado foi dado pouco mais de seis meses após a edição da LDB. Com efeito, o Decreto n. 2.306 (BRASIL, 1997) permitiu a existência de IES privadas mantidas por pessoas jurídicas em “qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial” (art. 1º). Com isso, abria-se a possibilidade da constituição de pessoas jurídicas com finalidade lucrativa para a atuação no segmento da educação superior, que passaram a priorizar políticas de gestão administrativa e financeira, muitas das vezes em detrimento de ações pedagógicas (LIMA *et al.*, 2019), “tendo como foco a redução de custos, com um novo *modus operandi*” (OLIVEIRA, 2019, p. 113).

---

<sup>11</sup> Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2022/06/24/yduqs-atrela-bonus-da-diretoria-ao-cumprimento-da-meta-esg.ghtml>. Acesso em 24.06.2022.

Com a permissão legal de constituição de IES na forma de empresa, tanto na modalidade de sociedades limitadas ou mesmo sociedades anônimas de capital aberto ou fechado, o segundo passo para o fortalecimento financeiro dessas empresas educacionais foi o ingresso do capital estrangeiro em seus negócios, dando lastro para investimentos expansionistas rentáveis. E o primeiro aporte de capital estrangeiro na educação superior brasileira ocorreu em 2001, pela *joint-venture* norte americana Apollo Internacional (ALMEIDA, 2014). O investimento foi feito no capital do Grupo Pitágoras, desde 2007 conhecido como Kroton Educacional (TAVARES, 2019).

Com o forte aporte de capital estrangeiro nas empresas educacionais, a prospecção de mais capital pela emissão de ações na Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa, atualmente chamada de B3) era uma questão de tempo. Em 2007, quando diversas empresas do segmento educacional já haviam recebido importantes injeções de capital estrangeiro, o Grupo Anhanguera Educacional deu o terceiro passo para a formação dos grandes grupos empresariais na gestão da educação, quando se tornou a primeira empresa do setor a realizar oferta pública de suas ações na bolsa de valores brasileira (ALMEIDA, 2014). Pelo prospecto de distribuição primária de certificados de depósitos de ações, naquele ano a Anhanguera Educacional realizou seu primeiro *IPO* (*Initial Public Offering*), com a oferta de distribuição primária de 17.000.000 de Certificados de Depósito de Ações, no valor original de R\$ 26,00 cada *unit*<sup>12</sup>. No mesmo ano, a Estácio Participações também fez o seu primeiro *IPO*, distribuindo 19.864.000 certificados de depósito de ações, no valor original de R\$ 22,50 cada *unit*<sup>13</sup>.

Em 2014, a fusão da Anhanguera Educacional e Grupo Kroton – já na época dois gigantes do setor educacional – foi autorizada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e, juntas, passaram a ter o valor estimado de mercado de 21,5 bilhões de reais e mais de um milhão de alunos só a educação superior (COSTA, 2019).

---

<sup>12</sup> [http://mzweb.com.br/kroton2010/web/arquivos/Anhanquera\\_AESA\\_Definitivo\\_20080424\\_eng.pdf](http://mzweb.com.br/kroton2010/web/arquivos/Anhanquera_AESA_Definitivo_20080424_eng.pdf). Acesso em 07.07.2020

<sup>13</sup> [http://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2007-06085/20070712\\_%20prospecto%20preliminar.pdf](http://sistemas.cvm.gov.br/dados/ofeanal/RJ-2007-06085/20070712_%20prospecto%20preliminar.pdf). Acesso em 07.07.2020.

Essas três empresas educacionais (Anhanguera, Kroton e Estácio) foram protagonistas da expansão do setor privado nos primeiros vinte anos do século XXI. A título de exemplo, entre 2006 e 2013 (antes da fusão com o Grupo Kroton), a Anhanguera Educacional comprou 28 instituições de educação superior no Brasil (TAVARES, 2019); por sua vez, o Grupo Estácio de Sá, entre 2007 e 2014, adquiriu 21 instituições de educação superior no país (TAVARES, 2019). Entre 2007 e 2013, Costa (2018) indica que os investimentos no Brasil com aquisições e fusões no segmento superior privado atingiram o valor acumulado de 10,46 bilhões de reais.

O Grupo Estácio e o Grupo Kroton (já com a incorporação da Anhanguera Educacional) consolidaram-se como duas das maiores empresas da área educacional do mundo, pois possuíam, juntas, em 2016, quase um quarto dos alunos matriculados em IES privadas no Brasil. Naquele ano (2016), anunciaram a fusão de seus negócios; contudo, a transação não foi aprovada pelo Cade, vez que a fusão poderia representar forte concentração de mercado que implicaria riscos à livre concorrência<sup>14</sup>. A operação, na época, foi estimada em 5,5 bilhões de reais (TAVARES, 2019).

O aporte de capital estrangeiro mantém-se constante, inclusive nos últimos anos, especialmente pelos empréstimos realizados para grupos educacionais brasileiros pelo Internacional Finance Corporation (IFC), vinculado ao Grupo Banco Mundial. Segundo Tagliari (2022, p. 41):

O IFC participou como investidor âncora na Oferta Pública Inicial (IPO) de diferentes conglomerados educacionais e tem se mostrado um importante ator para o aporte de capital visando a compra de estabelecimentos e para amortecer os efeitos da crise econômica iniciada em 2014. Em abril de 2020, a companhia Ânima fechou seu terceiro empréstimo com o IFC, no valor de 450 milhões de reais, com o objetivo de sustentar seu programa de aquisições.

Este fundo de investimento (IFC) já havia participado, como investidor âncora, do IPO da empresa educacional Ânima, em 2013, bem como apoio um plano de expansão da empresa, com um empréstimo de 40 milhões de dólares, em 2016. Este último investimento, de 2020, foi focalizado para a aquisição de IES na Bahia, Sergipe, Paraná e Santa Catarina (TAGLIARI, 2022).

---

<sup>14</sup> <http://www.cade.gov.br/noticias/aquisicao-da-estacio-pela-kroton-e-vetada-pelo-cade>. Acesso em 06.07.2020.

Em resumo, três passos foram determinantes para a formação dos grupos empresariais educacionais que hoje dominam a educação superior privada no Brasil: a) em 1997, logo após a promulgação da LDB (BRASIL, 1996a), a autorização legislativa para que pessoas jurídicas de direito privado com finalidade lucrativa também pudessem se constituir em IES; b) o aporte de capital estrangeiro nessas IES privadas, com finalidade lucrativa, iniciado em 2001; e, finalmente, c) o ingresso dessas IES, no formato de sociedade anônimas, no mercado de ações, a partir de 2007.

Deve-se acrescentar a esses três passos determinantes para a formação de grupos empresariais na gestão da educação superior privada brasileira, um quarto fator: o fomento financeiro do Poder Público, com a adoção de políticas de financiamento da educação, que será tratada no próximo capítulo.

#### **2.4. Síntese do Capítulo**

A proposta deste capítulo foi apresentar o conjunto de políticas públicas de fomento para expansão da educação superior no Brasil, a partir da edição da LDB, em 1996. Com este objetivo, evidenciou-se que em pouco mais de vinte anos, a educação superior passou de um sistema tipicamente de elite, em que apenas uma fatia privilegiada da população tinha acesso, para um sistema de massa, no qual a base de matrículas é fortemente alargada, com a adoção de políticas públicas equitativas. Ainda que este sistema ainda não se qualifique como democrático, em que todas as classes sociais têm as mesmas possibilidades de ingresso à educação superior, concorrendo em igualdade de condições, é certo que o processo também produziu a diversificação do acesso, beneficiando alunos de classes sociais mais vulneráveis. Para Boaventura de Souza Santos (2017, p. 67), o Brasil não ter atingido a democratização do acesso à educação superior foi “a maior frustração da última década”, que foi agravada por uma forte segmentação do setor “com práticas de autêntico *dumping social* de diplomas e diplomados, sem que nenhuma medida *anti-dumping* eficaz tenha sido tomada”.

Ainda que não se possa afirmar em democratização, a transição para um sistema de massa e diversificado, em um período relativamente curto, é digno de nota.

Neste sentido, Sampaio (2014, p. 3) aponta que esse processo permitiu que o “contingente de estudantes no ensino superior hoje, além de maior, é muito mais heterogêneo em termos de idade, sexo, nível socioeconômico, cor, etnia, motivações, perspectivas e projetos profissionais”

Talvez o adjetivo frustração tenha melhor aplicação quando se constata que a Meta 12 do PNE/2014 (BRASIL, 2014), que trata do percentual da população com acesso à educação superior, é praticamente inatingível até 2024. Faltando pouco mais de dois anos para a conclusão do ciclo (2014-2024), o salto de crescimento necessário para atingir a meta implicará na superação dos índices de matrículas obtidos até este momento. Em termos objetivos, quando se verifica, por exemplo, a TBM cresceu apenas 5,6 pp; contudo, para atingir a meta proposta no final do ciclo (2024), deverá crescer 12,6 pp e isto implica em acelerar o ritmo de matrículas em quase seis vezes mais. Trata-se, certamente, de meta difícil de atingir (ainda mais com dois anos de vivência numa pandemia).

É neste contexto que as políticas públicas para a massificação da educação superior, adotadas no Brasil, são importantes no percurso de transformação. Ainda que o país não mostre condições de atingir a meta 12 do PNE/2014 (BRASIL, 2014), os avanços verificados nas políticas públicas de massificação não foram poucos.

Com efeito, a adoção de ações afirmativas especialmente na questão de cotas raciais aumentou consideravelmente a participação de pretos, pardos e indígenas na educação superior, de tal forma que, como mostra a Tabela 4 (vide p. 72), o percentual de alunos beneficiados pela ação em IES públicas, em 2018, era superior a 50%. O Prouni – certamente um dos principais programas de inclusão social da história recente do Brasil – ainda que tenha sido moldado na perspectiva dos interesses do setor educacional privado, teve o mérito de oportunizar acesso à educação superior privada para estudantes oriundos de famílias de baixa renda que, sem ele, permaneceriam à margem deste nível de formação. Ainda que os recursos de financiamento público estejam, ano a ano, mais parcos, o Fies teve o mérito de beneficiar uma camada da população, que não poderia ser beneficiada pelo Prouni. As políticas de permanência, em um segundo momento, trouxeram ferramentas para reduzir a evasão de alunos em condição de vulnerabilidade em IES públicas. Essas

políticas, aliadas a outros fatores socioeconômicos já abordados, como a estabilidade econômica, expansão do ensino básico e o aumento de ganhos remuneratórios potencialmente proporcionados pela formação superior, juntamente com estratégias empresariais agressivas de gestão no segmento privado com finalidade lucrativa, viabilizaram um expressivo aumento do acesso à educação superior pela população brasileira nos últimos vinte anos.

## **CAPÍTULO 3**

# **DA PRIVATIZAÇÃO À FINANCEIRIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA**

Enquanto o capítulo anterior buscou descrever o gradual processo de ampliação e diversificação do acesso à educação superior, indicando e analisando as diversas causas deste movimento, neste, pretende-se discorrer sobre dois aspectos que se destacaram durante esse processo: a privatização e a financeirização da educação superior. Este capítulo tem por objetivo, portanto, analisar o processo de privatização e financeirização do setor, compreendendo seus impactos na ampliação do acesso (discutido no capítulo anterior) e, ao mesmo tempo, do crescente endividamento dos estudantes.

É organizado em quatro partes, além deste introito e a síntese no final. Na primeira, traça-se a trajetória histórica e legislativa da educação superior brasileira que permitiu a entrada de grupos empresariais no segmento, passando a tratá-lo como um negócio e dominando o mercado educacional. Já a segunda e a terceira partes analisam dois programas de inclusão à educação superior que marcaram os primeiros anos do século atual: inicia-se com o estudo do Prouni e, em seguida, focaliza-se o Fies. Neste último caso, o esforço de análise é maior, vez que se trata do objeto de pesquisa específico desta tese. Por fim, a última parte deste capítulo analisa a utilização destes dois programas como ferramentas de fomento à financeirização do setor educacional superior privado, enxergando-os para além da perspectiva inclusiva.

Segundo Sampaio (2015) e Schwartzman (2014), existem dois fatores importantes para mensurar o grau de privatização de um sistema de educação superior: o primeiro é a proporcionalidade no número de estudantes matriculados na educação superior pública e privada, de tal forma que quanto maior o percentual de alunos matriculados no privado, em relação ao público, bem como quanto maior é a dependência do setor privado por subvenções públicas de financiamento estudantil, maior será o grau de privatização da educação superior. Portanto, a acepção do termo

privatização é aqui utilizada no seu sentido mais estrito, referindo-se ao processo de ampliação do número de estudantes na educação superior privada, em detrimento da pública. A outra acepção de privatização, também empregada em políticas públicas, refere-se aquando determinado bem público é transferido para a propriedade privada, como já ocorreu com empresas do setor público (por exemplo, as antigas empresas públicas Telesp, Embratel, Cesp e Banespa), hoje sob controle privado.

Esse processo de privatização do sistema de educação superior é chamado por alguns autores, como Jardim e Almeida (2016), de “mercadorização” da educação, na medida em que o Estado estimula, indiretamente, o crescimento do setor privado. Heringer e Honorato (2015, p. 21) preferem adotar o termo “mercantilização” quando “o nível de privatização das matrículas de ensino superior não corresponde ao nível de privatização de recursos.”

De qualquer forma, tanto mercadorização como mercantilização apontam para um processo de inspiração liberal, em que o poder público exerce um papel coadjuvante e meramente fiscalizador e regulador, fomentando o protagonismo da atuação da iniciativa privada no setor.

Todo esse processo também se assemelha ao que foi chamado por Slaughter e Leslie (1997) de capitalismo acadêmico. Parte-se da ideia de que o sistema de educação superior também é afetado por políticas neoliberais, especialmente com a redução dos investimentos públicos neste setor, exigindo que universidades públicas busquem fomento para pesquisa no setor privado que, na condição de financiador, direciona o foco da pesquisa para a área de seu interesse (CRISTOFOLETTI; SERAFIM, 2017). Isto porque, parte da redução da verba estatal para as universidades públicas decorre do direcionamento para o financiamento público de estudantes em IES privadas. O estado neoliberal reduz os recursos introduzidos no setor educacional, especialmente em universidades públicas, fazendo com que estas busquem, segundo Costa e Goulart (2018, p. 402), “fontes alternativas de recursos ao mesmo tempo em que (o estado) aporta recursos em IES privadas, de modo indireto, por meio do financiamento estudantil”.

A ampliação da educação superior, com especial fomento para o aumento do número de vagas para o setor privado, em detrimento do público que, comparativamente, teve um crescimento mais tímido (mesmo com o impulso recebido por ferramentas importantes, como o Reuni, entre 2007 e 2012), foi decisivo para o aumento da proporção do número de estudantes matriculados no setor privado, quando observada a alavancagem do número de vagas no mesmo período, conforme abordado no capítulo anterior.

O segundo fator é a proporcionalidade dos recursos públicos e privados investidos no financiamento da educação superior. O Prouni e o Fies são programas estatais que, direta ou indiretamente, financiam o segmento privado da educação superior. Diretamente, com repasses financeiros às IES; indiretamente, com a concessão de isenções e imunidades tributárias. Esses dois programas serão discutidos neste capítulo, sob a ótica da privatização e da financeirização.

Diversos ajustes normativos foram decisivos para o direcionamento da educação superior para a privatização durante o final do século passado. Já no início dos anos 2000, com amplo domínio do mercado pelas IES privadas, inicia-se o processo de financeirização que, na explicação de Lavinás e Gentil (2018, p. 196), entende-se uma “nova dinâmica no âmbito das relações capitalistas, em que dominância dos mercados e transações financeiras prevalece sobre a produção e o comércio”. Por outras palavras, na financeirização, o acúmulo de riquezas e os ganhos financeiros se dão muito mais no mercado financeiro, no ganho de rentistas, em detrimento de processos tradicionais de produção de valores, nos segmentos de serviço, comércio e indústria.

### **3.1. A Transformação da Educação Superior Brasileira em um Negócio Lucrativo**

Como já visto no capítulo anterior, a LDB/1996 (BRASIL, 1996a) inovou em vários sentidos o sistema da educação superior brasileira. Ainda que essa normativa não tenha permitido, expressamente, a alteração do modelo jurídico das IES privadas, que permaneceu restrito às figuras de associações ou fundações sem a possibilidade de rateio de seus resultados financeiros entre seus mantenedores, ela “foi pródiga para a expansão privatista, tanto por suas proposições quanto por omissões e hiatos

que deixava em aberto” (TAVARES, 2019, p. 109). Em certa medida, a generalidade e flexibilidade do texto da LDB/1996 (BRASIL, 1996a) permitiu a edição de normativas, por meio de decretos e portarias (que não passam pelo crivo do Poder Legislativo). Na percepção de Silva Júnior e Sguissardi (2020, p. 70), em texto originalmente escrito em 1999, a LDB:

(...) consegue finalmente tornar realidade o *desideratum* de todos aqueles que há mais de uma década vinham lutando para instaurar no sistema universitário brasileiro a distinção entre universidades de pesquisa e universidades de ensino (lembre-se mais uma vez das propostas do GERES – Grupo de Estudos para Reestruturação do Ensino Superior, instituído pelo MEC em meados dos anos 80). Deste elenco de IES, apenas as universidades – que para merecerem este nome deverão em prazo determinado obedecer a determinados critérios e parâmetros definidos por lei – terão obrigação constitucional da indissociabilidade das atividades de ensino, de pesquisa e de extensão. Temos aí instituídas, com força de lei, as "universidades de ensino", que serão todas as formas de organização universitária ou de educação superior não autorizadas a funcionar como universidades.

Nesta linha reformatória do sistema de educação superior brasileiro, até então, como consta no capítulo anterior, o lucro financeiro de uma IES privada deveria ser (ao menos contabilmente) revertido em benefício da própria IES e, portanto, não poderia ser rateado entre seus mantenedores. Contudo, como adverte Almeida (2020, p. 2), seus mantenedores eram beneficiados indiretamente, com “desvios de recursos para a aquisição de automóveis, jatos executivos” ou mesmo diretamente, com a percepção de “salários elevadíssimos”.

Entretanto, um novo divisor de águas surgiu um ano depois (GHIRARDI; KLAFKE, 2017) da LDB/1996 (BRASIL, 1996a). Como já abordado no capítulo anterior, o marco legislativo que viabilizou a forte aceleração do setor privado é o Decreto n. 2.306 (BRASIL, 1997), que permitiu a existência de IES privadas mantidas por pessoas jurídicas em “qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial”, aproveitando-se da amplitude e vagueza do inciso I do artigo 20 da LDB/1996 (BRASIL, 1996a). Com essa alteração, a legislação nacional passou a permitir expressamente a formalização de IES privada com finalidade lucrativa, isto é, em um modelo jurídico em que o resultado financeiro positivo (lucro) pudesse ser distribuído entre seus mantenedores e (agora) acionistas.

Cumpra observar que a LDB/1996 (BRASIL, 1996a) passou pelo crivo do Poder Legislativo, posto que se trata de uma lei que, necessariamente, deve ser discutida e votada no Congresso Nacional. O mesmo não ocorre com os decretos – como é o caso do Decreto n. 2.306 (BRASIL, 1997). Os decretos são atos privativos do Presidente da República, que não precisam de autorização do Poder Legislativo, como prevê o inciso IV do artigo 84 da CF/1988 (BRASIL, 1988). Por outras palavras, mesmo que o Poder Executivo tenha competência para a edição de normas regulamentadoras, essa importante mudança normativa, que autorizou a entrada de empresas com finalidade lucrativa na exploração da educação superior privada brasileira, foi definida no Gabinete do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), sem que houvesse discussão com o Congresso Nacional.

Com a edição deste Decreto no segundo semestre de 1997, o segmento privado superior que estava até então monopolizado por fundações, associações e, especialmente, entidades confessionais, escancara-se para novos *players*, que rapidamente aproveitam essa oportunidade de negócio e modificam por completo o segmento (CHAPOVAL NETO, 2021). Como anota Pinto (2016, p. 136), “a hegemonia de escolas confessionais no setor privado é progressivamente substituída pela entrada de escolas particulares organizadas como empresas comerciais voltadas ao lucro.” A medida foi justificada pela necessidade de ampliar a oferta de vagas na educação superior, como observa Silva Filho (2001, p. 36):

Essa medida foi um passo importante para organizar esse setor que estava preso a uma legislação utópica, onde a pressão para criar novas instituições (e vagas) superava, em muito, a capacidade e o interesse em se criar organizações realmente filantrópicas ou efetivamente sem fins lucrativos.

Os novos *players* não perderam a oportunidade de ingressar neste novo mercado, com grande margem de expansão. O número de IES do setor privado aumentou sensivelmente durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), período no qual o número mais que dobrou nos oito anos de seu governo (de 711 para 1442), como se verificou na Tabela 2 do capítulo anterior (vide p. 61). Muitas IES, inclusive, vislumbraram oportunidades variadas na nova figura do centro universitário, criada na LDB/1996 (BRASIL, 1996a), que compatibiliza o privilégio da autonomia universitária (até então reservada às universidades) com a dispensa do

“encargo” de realizar pesquisa científica e atividades de extensão, vez que na visão do Ministro da Educação da época, Paulo Renato de Souza, eliminava privilégios e a reserva de mercado das universidades (ALMEIDA, 2020); essa possibilidade ofereceu uma gama variada de estratégias para as IES, como a fusão de faculdades isoladas, e foi determinante para a expansão verificada no período.

E esses novos *players*, organizados em grandes grupos educacionais, podem ser facilmente identificados a partir de três fortes características diferenciadoras, assim indicadas por Sampaio (2014): a) crescem muito e rapidamente; b) defendem a padronização pedagógica; c) adotam um modelo de governança que combina gestão estratégica centralizada e desvinculada do corpo acadêmico e, ao mesmo tempo, estratégias locais de captação e resultado, muitas vezes exercidas pela coordenação de curso.

É a partir do marco normativo de 1997 que as políticas de ampliação do ingresso à educação superior se tornam mais assertivas e são notadas claramente a partir dos anos 2000, com o início do processo de massificação do acesso, vez que, até então, o ingresso e a permanência eram privilégios para poucos, oriundos de uma elite socioeconômica.

A política educacional do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) apoiou-se na premissa da necessidade imperiosa da expansão da educação superior (JARDIM; ALMEIDA, 2016), estimulando a concorrência entre os novos e antigos *players*, bem como apresentando uma ferramenta de avaliação dos graduandos (Exame Nacional de Cursos, o “Provão”) e, indiretamente, apresentando um instrumento de percepção de qualidade das IES para o mercado consumidor, o que incentivou a criação de rankings universitários pelo mercado (p.ex., RUF da Folha de São Paulo) e pelo próprio poder público (p.ex., as avaliações do Inep geram, indiretamente, um ranqueamento), seguindo uma tendência internacional já existente. Ainda no final do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em 2001, seguindo determinação da LDB/1996 (BRASIL, 1996a), foi promulgado o primeiro Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), definindo o norte das políticas públicas educacionais para os próximos dez anos, inclusive com a meta de “estabelecer uma política de expansão que diminua as desigualdades de oferta

existentes entre as diferentes regiões do País” (item 3, do capítulo 4.3, da seção 4 do PNE).

Na primeira década dos anos 2000, já sob a gestão do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), em 2004, o Ministério da Educação apresentou um projeto de lei que expressava a preocupação “com a expansão desenfreada das universidades privadas e o risco da mercantilização da educação” (SCHWARTZMAN, 2014, p. 8), bem como a necessidade de ampliação do acesso à educação superior à população de baixa renda. Segundo a proposta, essa mudança de rumo seria viabilizada com o aumento significativo da dotação orçamentária para as universidades federais. O projeto foi objeto de muitas críticas e não contou, sequer, com o apoio do Palácio da Alvorada, tanto que nunca foi levado à votação no Congresso Nacional (SCHWARTZMAN, 2014). Com isso, a escalada de crescimento da educação superior privada, especialmente das IES com finalidade lucrativa, é acelerada, inclusive com a entrada de capital estrangeiro (JARDIM; ALMEIDA, 2016).

Contudo, esse projeto do Ministério da Educação foi a semente para a criação do Prouni em 2005, com o objetivo de conceder bolsas de estudos parciais e integrais para estudantes de baixa renda em IES privadas, bem como a adoção de políticas públicas de massificação do ensino superior, como o fortalecimento do Fies, que foram abordadas no capítulo anterior.

### **3.2. Prouni: Trajetória Histórica e Legal**

Como visto no capítulo 2, o Prouni é destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%<sup>15</sup>) para estudantes de cursos de graduação, em IES privadas (art. 1º), com ou sem fins lucrativos (no caso das IES sem finalidade lucrativa e beneficente, a adesão é obrigatória). As bolsas integrais são concedidas para os estudantes com renda familiar até 1,5 salário-mínimo; por sua vez, as bolsas parciais são concedidas para estudantes provenientes de famílias com renda *per capita* de até 3 salários. Como as bolsas de estudos são alocadas em IES privadas, como contrapartida, o Prouni implica em uma renúncia fiscal pelo poder público, para

---

<sup>15</sup> As bolsas parciais de 25% foram suprimidas pela Medida Provisória n. 1.075, de 06.12.2021.

compensar gastos assumidos pelas IES privadas, que recebem os alunos prounistas. Trata-se, como explica Almeida (2014, p. 44), de um financiamento indireto com origem na Constituição Federal de 1934:

As isenções fiscais constituíram – e ainda constituem – outro instrumento legal de direcionamento de recursos públicos para o setor privado lucrativo. A forma é o *financiamento indireto*, pois, em vez de receber diretamente os recursos – caso das tentativas recentemente frustradas de obter juros mais baixos nos empréstimos para capital de giro do BNDES –, consubstancia-se pela razão de não pagar impostos, permitindo uma acumulação patrimonial invejável quando se compara com outros setores da iniciativa privada.

Conforme dados de Chaves e Amaral (2016, p. 64), “esse conjunto de isenções já havia ultrapassado, em 2015, o marco de R\$ 1 bilhão”. Por outro lado, em 2014, “dez anos após sua formulação, o Prouni havia concedido 2.227.038 bolsas” (PIRES; ROMÃO; VAROLLO, 2019, p. 4), sendo quase 60% dessas, integrais.

A política de oferta de vagas em IES privadas, com a contrapartida de isenção tributária, permitiu ampliar significativamente o acesso de estudantes, com baixo valor agregado para o poder público: “O custo médio de um estudante do Prouni é consideravelmente menor do que o equivalente em uma instituição federal de ensino superior” (MELLO NETO; MEDEIROS; CATANI, 2020, p. 15). Neste mesmo sentido, Ristoff (2016, p. 22) explica que “uma análise atenta dos dados indica que a renúncia fiscal, se comparada com o número de vagas ofertadas, é, efetivamente, pequena”.

O Programa também é, portanto, fruto do interesse e *lobby* de IES privadas que, na época de sua criação, operavam com vagas ociosas e, assim, o Programa também atende “à demanda do setor privado diante da ociosidade de vagas do setor” (PINTO, 2016, p. 145) e se mostrou “um grande negócio para os empresários da educação” (CISLAGHI, 2012, p. 272). Jardim e Almeida (2016, p. 73) afirmam que o processo de construção legislativa do Prouni sofreu forte influência de interesses privados, constatado “a partir do total de emendas propostas pelos deputados, em sua grande maioria com claro interesse das mantenedoras: o Projeto de Lei recebeu 292 propostas de emenda”. Para Carvalho (2014, p. 228), o Prouni se originou, “em parte, dessa pressão, uma vez que parcela de vagas não preenchidas se transformou em bolsas de estudos mediante renúncia fiscal concedida pela União, de maneira a dar condições para que o aluno permanecesse no nível superior”.

Desde o início do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), IES privadas externavam suas queixas nos meios de comunicação, apontando altos índices de inadimplência, desistência e evasão. Carvalho (2014, p. 234) destaca que:

A fim de resolver tais problemas, a política pública contemplou os interesses das IES particulares através do Prouni que previa, entre seus objetivos, reduzir taxa de evasão escolar e, ao mesmo tempo, dar condições para a sustentação financeira dos estabelecimentos particulares já existentes.

No mesmo sentido, Oliveira (2019, p. 113) aponta que “o programa acabou por ser moldado, em sua forma final, de acordo com os interesses do lobby de grandes grupos, e que crescem, ainda mais a partir do programa”.

Contudo, isso não tira seu mérito, especialmente na perspectiva do público atingido e proporciona, juntamente com outras políticas públicas, “avanços na direção de um sistema mais equitativo” (ROSSETO; GONÇALVES, 2015, p. 815), na medida em que traz para os *campi* universitários “estudantes carentes, oriundos de escola pública e gratuita de ensino médio e que, por isso mesmo, dificilmente teriam condições de pagar as mensalidades nas instituições privadas” (RISTOFF, 2016, p. 21).

Neste aspecto, Pires, Romão e Varollo (2019, p. 8) também chamam a atenção para a importância deste Programa no percurso escolar dos estudantes mais pobres, viabilizando o acesso ao nível superior e os chamados “êxitos escolares parciais” nas trajetórias longevas, instaurando uma espécie de lógica de sucesso no ambiente familiar do beneficiário. Ainda no aspecto qualitativo, essa oportunidade de acesso à educação superior é representada por um desempenho melhor dos formandos prounistas no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), quando comparados com os demais. Para Ristoff (2016, p. 21):

O desempenho dos prounistas no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), por exemplo, para a surpresa e descrédito de muitos, sempre foi superior ao dos não prounistas, tendo isto sido reiteradamente destacado desde que os resultados da primeira edição se tornaram públicos, em 2005.

Assim, nas palavras de Ristoff (2016, p. 22) – com as quais concordamos –, “salvo melhor juízo, é possível afirmar que o Prouni reúne três dos ingredientes

básicos da boa política pública: inclusão, qualidade e baixo custo”. Trata-se, portanto, de um programa que traz muita efetividade, na medida em que não provoca grande impacto financeiro para o Estado, com o êxito de atingir de maneira positiva camada da população que, sem ele, continuaria cerceada no direito ao acesso à educação superior, na medida em que o processo seletivo de ingresso a universidades públicas (e gratuitas) – diferente do que ocorre na maioria das privadas – é extremamente concorrido e essa camada da população, em sua grande maioria, tem uma formação básica deficitária.

Neste aspecto, sobre o impacto financeiro do Programa nas contas públicas, o tema será retomado mais adiante neste capítulo, fazendo-se, desde já, a ressalva de que há dissenso na doutrina sobre o seu efetivo custo, vez que não há empenho financeiro do Estado para a sua existência e manutenção, mas renúncia de receita; comparativamente, enquanto no Fies há efetiva transferência de numerário público para as IES – que objetivamente é possível quantificar –, no Prouni, a renúncia fiscal é, quando muito, apenas estimada, vez que não existem fontes quantitativas públicas sobre os valores que, efetivamente, o estado deixa de recolher com esta política de renúncia fiscal.

### **3.2.1. Da Medida Provisória n. 1.075, de 6 de dezembro de 2021 e da Lei n. 14.350, de 25 de maio de 2022**

No final de 2021, o Presidente Jair Bolsonaro editou medida provisória alterando pontos importante do Prouni. Como se sabe, essa ferramenta legislativa é privativa do presidente da república e, tão logo publicada, tem força de lei e passa a produzir efeitos imediatamente. Contudo, para que tenha vigência definitiva deve ser apreciada pelas duas Casas do Congresso Nacional, o que efetivamente ocorreu com a promulgação, em 25 de maio de 2022, da Lei n. 14.350 (BRASIL, 2022).

Na Exposição de Motivos<sup>16</sup> da referida MP, o Ministro da Educação, da época, Milton Ribeiro, apresenta inicialmente as premissas que, em sua ótica, justificaram a edição do texto. Afirma que em virtude “do quadro de calamidade pública nacional

---

<sup>16</sup> Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1075-21.pdf). Acesso em 05.02.2022.

decorrente da crise sanitária” provocada pela Covid-19, “um percentual significativo de pessoas entre 6 e 34 anos deixaram de estudar”, aumentando a taxa de evasão escolar (segundo a Exposição de Motivos, 110.000 estudantes deixaram a educação superior em 2021) e, ao mesmo tempo, aumentando “a inadimplência no ensino superior”. Contextualiza, inclusive, que esse cenário pandêmico afetou a economia e impactará “significativamente os esforços crescentes para atingimento da Meta 12 do vigente Plano Nacional de Educação”. Após o desenho deste cenário, o Ministro da Educação afirma que as principais “políticas indutivas de educação” (Prouni e o Fies) “devem ser reforçadas” e, desta forma:

o texto sugerido tenciona proporcionar elementos favoráveis ao atingimento da Meta 12 do PNE, sobretudo da estratégia 12.5, de ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas a estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fies, de que trata a Lei nº 10.260, de 2001, na educação superior. Assim, será possível reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes, indígenas e estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico.

A primeira mudança importante, já mencionada, permite que a bolsa de estudos prevista Programa seja reivindicada por estudantes que tenham cursado (total ou parcialmente) o ensino médio em instituição particular. Na redação original, a bolsa poderia ser concedida apenas para aqueles que cursaram (ainda que parcialmente) o ensino médio na rede privada de ensino na condição de bolsista integral. Na Exposição de Motivos, essa importante alteração é justificada como um “esforço de diminuição da ociosidade na ocupação das vagas na educação superior privada”. Mantem-se, todavia, o critério de renda familiar mensal *per capita* para a concessão da bolsa de estudos integral (renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 salário-mínimo) e parcial (renda familiar mensal *per capita* de até 3 salários mínimos).

Outra mudança importante introduzida pela MP (e mantida na Lei) refere-se à proibição de acumular o benefício do Prouni com o Fies, vinculado em outro curso mantido em instituição privada distinta. Permanece, contudo, possível que o beneficiário de bolsa parcial do Prouni faça uso do Fies para suportar o pagamento do restante da mensalidade.

A terceira mudança que merece destaque é a modificação promovida no inciso II do art. 7º da Lei nº 11.096/2005 (BRASIL, 2005a). Na redação original, não havia uma regra expressa sobre a proporcionalidade de cotas entre negros, povos indígenas e pessoas com deficiência. Na nova redação, passou-se a considerar tanto o percentual de autodeclarados pretos, pardos ou indígenas, como o percentual de pessoas com deficiência, tendo como referência os dados IBGE.

### **3.3. Fies: Trajetória Histórica e Legal**

Como já abordado no capítulo anterior, a origem do Programa de Financiamento Estudantil, atualmente chamado de Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), remonta ao regime militar que criou, em 1975, o Programa de Crédito Educativo. Essa primeira experiência de financiamento estudantil apresentava encargos totais de 15% ao ano, sendo que 12% eram destinados para remuneração do agente financeiro e 3% a um fundo de risco do programa. Para o sistema de amortização do empréstimo, utilizava-se a Tabela *Price*<sup>17</sup>, que tem como principal característica apresentar prestações iguais. Na prática, o empréstimo era feito pelo Governo Federal ao estudante, para pagamento após certo período de carência, durante e após o término do curso.

Em 1992, este Programa sofreu a primeira grande reformulação, já durante o governo do Presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992) e teve a denominação alterada para Creduc, com nova regulamentação feita pela Lei n. 8.436 (BRASIL, 1992). Neste novo modelo, o beneficiário poderia obter financiamento para suportar as mensalidades escolares entre 50% e 100% do valor (artigo 2º, parágrafo 2º), desde que fosse “comprovadamente carente e com bom desempenho acadêmico” (artigo 2º).

Dados indicam que o Programa provocou prejuízos enormes ao erário público, indo à “falência” (PINTO, 2016, p. 147), com inadimplência de 83% no seu último ano. Além disso, soma-se o fato de que na política de concessão de subsídio público, o

---

<sup>17</sup> Trata-se de um sistema francês de financiamento com amortização dos juros e parcelas com valores fixos. Neste sistema, os juros são concentrados principalmente nas primeiras parcelas, enquanto o valor principal da dívida é diluído nas últimas.

Programa lançou títulos se comprometendo a realizar resgate no futuro, pagando uma remuneração bem acima daquela que seria cobrada dos estudantes (PINTO, 2016). Segundo Almeida (2020, p. 3):

Dados empíricos informam que durante a vigência do crédito educativo (1976-1999), ou seja, um período que recobre mais de 20 anos houve prejuízos bilionários ao Estado brasileiro decorrente do não pagamento dos empréstimos contraídos e pelo fato, recorrente, da correção monetária dos empréstimos ser feita a uma taxa bem inferior à inflação.

Em estudo realizado em 2019 pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (Relatório de Avaliação. Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. Ciclo 2019), em virtudes das diversas alterações que sofreu ao longo de sua história, o Fies foi organizado em quatro fases. A primeira delas inicia-se em 1999, com a sua criação, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), pela Medida Provisória n. 1.827 (BRASIL, 1999), posteriormente convertida na Lei n. 10.260 (BRASIL, 2001b), então chamado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, substituindo o Creduc, com regras um pouco mais rigorosas (por exemplo, a necessidade de um fiador), taxa de juros de 6,5% ao mês, carência de 6 meses e prazo de amortização de até 8 anos.

Nova alteração em sua estrutura ocorreu em 2007, na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a Lei n. 11.552 (BRASIL, 2007c), aumentando o percentual de financiamento estudantil (de 70% para 100%, conforme artigo 4º). Essa alteração ocorreu por pressão das IES privadas (SANTOS FILHO; CHAVES, 2017), com constantes queixas “nos meios de comunicação de massa sobre o alto grau de inadimplência, desistência e evasão, situação que já havia sido identificada no programa de governo do então candidato à Presidência” (CARVALHO, 2014, p. 234). Outra novidade trazida na normativa de 2007, ante à dificuldade de o estudante carente conseguir um fiador para as responsabilidades financeiras que assumiria no contrato, é a possibilidade da organização da fiança solidária (inciso II, parágrafo sétimo do artigo 4º), em que no máximo 5 estudantes ficam coobrigados entre si pelo empréstimo.

O projeto inicial deste modelo do Fies, desenhado pela gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi muito mitigado. Em sua redação original,

estabelecia que o valor do repasse da mensalidade para a IES seria definido pelo poder público. Esse desenho foi vencido pelo forte *lobby* do setor educacional, de tal sorte que a redação final logrou por permitir a prática de valores diferenciados de mensalidades assumidas pelos beneficiários do Fies, em comparação com aqueles que assumiam o pagamento da mensalidade sem o apoio do Fies; por outras palavras, para o poder público, as IES praticavam “preço cheio” da mensalidade, já para os demais (sem financiamento público), na “venda de balcão”, concessão de descontos comerciais, conforme parágrafo quarto do artigo 4º da Lei 11.552 (BRASIL, 2007c).

O dispositivo provocou fortes distorções por ações comerciais, no mínimo, antiéticas de IES privadas, que praticavam valores diferenciados de mensalidades para o mercado consumidor geral e outros valores para os beneficiados pelo Programa, franqueando agressivos descontos no valor nominal das mensalidades para alunos não beneficiados pelo Fies. Na prática, essa política de desconto permitiu a criação de preços diferenciados aos alunos que pagavam suas mensalidades com apoio do Fies e aqueles que suportavam com recursos próprios os pagamentos. As sucessivas alterações normativas do Fies não alteraram essa regra de 2007, que permanece vigente até hoje e ainda provocando distorções, como apontou, em 2017, a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), relativa ao exercício de 2016, identificando que ao menos 2.922 dentre 20.606 cursos ofertados possuíam valores de mensalidade menores em sites de desconto do que nos contratos firmados pelos estudantes ingressantes pelo Fies nos mesmos cursos:

A diferença média de preços das mensalidades foi de R\$ 219,35, o que representa um desconto médio de aproximadamente 23%. Para exemplificar, há ocorrências de alunos de Odontologia cujo contrato Fies possui uma mensalidade de R\$ 1.952,64, já considerado o desconto de 5%, contra bolsas ofertadas para esse mesmo curso prevendo uma mensalidade de R\$ 976,25. Ou de alunos de Direito com mensalidade no Fies de R\$ 1.935,98 com bolsas ofertadas para o mesmo curso de R\$ 967,99. (TCU, 2017, p. 11)

Durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), pouco a pouco, a estrutura financeira do Fies foi se tornando mais atraente. Em 2009, foi promulgada a Lei n. 11.941 (BRASIL, 2009a), que ampliou o período de carência para o início do pagamento do financiamento, que passou a ser de dezoito meses, ao invés de seis meses; nesta normativa, também ficou definido que as IES beneficiárias serão

garantidoras de um percentual do financiamento, variável em 30% (nos casos de IES com débito tributário) e 15% (sem débito tributário) do valor devido pelo estudante.

A segunda fase inicia-se em 2010, com uma nova mudança normativa (Lei n. 12.202, BRASIL, 2010a) definindo que o “agente financeiro”, isto é, a instituição financeira (Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil) que fazia a intermediação entre o estudante e a IES, deixa de ser responsável parcial pela dívida assumida pelo estudante, pois, desde 2007, era garantidora até o limite de 25% do valor devido pelo estudante. Com essa mudança, os agentes financeiros foram liberados desta garantia e, com isso, passaram a agir no mercado com mais agressividade.

Ainda em 2010, outras mudanças importantes e determinantes para a expansão do Fies nos anos seguintes foram a edição da Resolução n. 3.842 (BANCO CENTRAL DO BRASIL, 2010), reduzindo a taxa efetiva de juros dos contratos do Fies para 3,4% ao ano (até então os juros eram de 6,5% ao ano); e a Portaria Normativa n. 10 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010a), que passou a dispensar a concessão de qualquer garantia pelo estudante, desde que aderisse ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), bem como fosse bolsista parcial do Prouni, ou aluno de cursos de licenciatura, ou ter renda familiar *per capita* de até um 1,5 salário mínimo. Além disso, a IES na qual o estudante estivesse matriculado, também deveria aderir ao Fundo, que passou a ser conhecido como “Novo Fies”.

O FGEDUC foi criado em 2009 pela Lei n. 12.087 (BRASIL, 2009b), vinculado ao Banco do Brasil, com a finalidade de garantir parte (80%) do risco em operações de crédito educativo do Fies. A adesão ao FGEDUC pelas IES privadas é opcional, mediante assunção do risco correspondente a 7% dos encargos educacionais decorrentes dos contratos de financiamento garantidos. Na prática, com essa modificação normativa, desde que a IES assumia 7% do Fundo, que garante 80% do valor financiado, ela poderá receber alunos beneficiados pelo Fies que se enquadrarem do FGEDUC. Essa alteração mostrou-se interessante para a IES, em virtude do baixo comprometimento financeiro que representava.

Com as alterações ocorridas no Fies durante o ano de 2010 e o aumento progressivo das dotações orçamentárias para essa linha de crédito, já em 2011 inicia-

se um processo de aceleração do número de contratos firmados, como se observa na Tabela 7, com seu auge em 2014, ano em que 733 mil novos contratos de financiamento foram firmados. Como resultante dessas grandes facilidades nas condições de contratação do empréstimo, um primeiro grande efeito tornou-se visível: “a explosão do número de alunos que passaram a ser beneficiários do programa” (ALMEIDA, 2019, p. 11). Um segundo efeito também é registrado por Almeida (2019, p. 11): “as instituições particulares aproveitaram para fazerem uma troca de vagas dos alunos pagantes pelas vagas do Fies; com isso, garantiram dinheiro certo – sem riscos, atrasos ou inadimplências”. Essa estratégia fez com que houvesse aumento do número de contratos, mas não, necessariamente, no número de alunos (ANDRADE, 2019), pois parte dos contratos foi direcionado para alunos antigos (ou “veteranos”), que aproveitaram as novas e facilitadas condições do financiamento, num movimento de migração chamada efeito *crowding-out*<sup>18</sup>.

Tabela 7. Número de contratos novos do Fies, por ano (2010-2021)

FIES	
ANO	NÚMERO DE CONTRATOS NOVOS
2010	76.000
2011	154.000
2012	377.000
2013	560.000
2014	733.000
2015	287.000
2016	204.000
2017	168.000
2018	82.000
2019	85.000
2020	54.000
2021	47.100

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022a)

No mesmo período, o interesse da sociedade no Fies também sofreu forte alavancagem. No Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2012, os estudantes foram perguntados se caso ingressassem na educação superior privada, haveria a pretensão de recorrer ao Fies para o custeio das mensalidades. Naquele ano,

<sup>18</sup> Termo adotado pelo mercado financeiro para identificar o aumento descontrolado dos gastos públicos (por exemplo, para expandir a economia), provocando a fuga do capital privado para aproveitamento do capital público.

5.791.290 estudantes prestaram o Enem e mais de 4 milhões responderam positivamente (Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, 2015).

Esse crescimento vertiginoso do Fies é abruptamente interrompido a partir de 2015, conforme Tabela 7, apesar da insatisfação de grupos educacionais (SANTOS FILHO; CHAVES, 2017), iniciando a terceira fase do Programa, com ajustes estruturais nas regras, a fim de adequá-lo ao período de austeridade fiscal. Nessa terceira fase, entre 2015 e 2017, a contratação do Fies sofreu forte redução, com a restrição do público-alvo a alunos com renda familiar *per capita* de até 3 salários-mínimos, elevação da taxa de juros, aumento da parcela do aluno no pagamento da mensalidade do curso e compartilhamento do valor dos encargos educacionais com as IES (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2020).

A Tabela 7 mostra que a quantidade de novos contratos de financiamento estudantil (Fies) teve seu auge em 2014, com a formalização 733.000 novos contratos; já em 2015, houve uma forte retração na oferta de novos contratos, que caíram para 287.000. Contudo, o volume total de investimento do Governo Federal nos anos seguintes, em virtude da manutenção de contratos antigos de alunos que permaneceram estudando durante os anos seguintes, como mostra a Tabela 8. Tanto é assim que auge de repasses financeiros feitos pelo Governo Federal às IES privadas ocorreu em 2017, com a transferência de R\$ 19,9 bilhões. Assim, como o auge de novos contratos ocorreu em 2014 (como mostra a Tabela 7), a redução dos repasses financeiros para as IES privadas inicia-se apenas em 2019, cinco anos depois, como mostra a Tabela 8. Segundo o Semesp (2022), foi divulgado o quantitativo pelo MEC referente ao primeiro ano do plano trienal 2022-2024, como o aporte financeiro de R\$ 500 milhões, valor oriundo do Fundo Garantidor.

Tabela 8. Investimento do Governo Federal no Fies entre 2011 e 2020 (em bilhões de reais)

<b>ANO</b>	<b>VALOR INVESTIDO (EM BILHÕES DE REAIS)</b>
2011	2,0
2012	4,1
2013	7,5
2014	13,7
2015	16,6
2016	18,7
2017	19,9
2018	17,8
2019	12,4
2020	8,3

Fonte: Hoper Educação, 2021.

A Tabela 8 demonstra que apesar da interrupção de novos contratos do Fies tenha ocorrido, de maneira abrupta, no ano de 2015, os repasses financeiros do Governo Federal às IES privadas mantiveram em crescimento até 2017, indicando que a dependência financeira permaneceu por um período maior e os efeitos começaram a ser percebidos mais fortemente anos depois.

Três portarias foram editadas em dezembro de 2014 pelo Governo Federal, com importantes mudanças no modelo de contratação do financiamento: a primeira mudança veio com a Portaria Normativa n. 21 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014a), com a exigência de comprovação pelo estudante de obtenção de nota mínima de 450 pontos no ENEM, além de nota diferente de zero na redação; a segunda, com a Portaria Normativa n. 22 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014b), o Fies voltou a exigir fiador; por fim na Portaria Normativa n. 23 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014c), alterou-se o cronograma de repasse dos créditos do Fies pelo Governo Federal às IES com mais de 20 mil alunos, de 30 para 45 dias.

Já sob o governo do Presidente Michel Temer (2016-2018), a política da austeridade fiscal é constitucionalizada, com a edição da Emenda Constitucional n. 95 (BRASIL, 2016), que congela os gastos primários (destinados ao custeio de serviços públicos à sociedade) por 20 anos (com possibilidade de revisão após 10).

Todo esse quadro econômico provocou uma expressiva redução da dotação orçamentária do Fies e um encolhimento da demanda, já sentida em 2015, em que a quantidade de novos contratos foi de apenas 287 mil (contra 733 mil do ano anterior), como mostrou a Tabela 7, ainda que os repasses financeiros (em virtude da manutenção de contratos vigentes) tenham se mantido em crescimento até 2017, como visto na Tabela 8.

Nova alteração legislativa no Fies veio ocorrer apenas no final de 2017, com a edição da Lei n. 13.530 (BRASIL, 2017a), dando início à quarta e atual fase do Programa. A mudança principal foi retirar do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) a gestão financeira do Fies, que passou a ser de um Comitê Gestor (conforme artigo 3º, inciso III da lei), fixando regras de aportes pelas IES participantes, para a sustentação financeira do programa; até então, a contribuição da IES era de apenas 5,63% da mensalidade e, com a nova normatização, passou a ser 13% no primeiro ano de adesão, depois para 16%, em média, a partir do 2º ao 5º anos, e não menos que 10% a partir do 6º ano da adesão. Contudo, a mudança mais significativa foi a criação de duas modalidades de financiamento, baseadas em taxas de juros decorrentes de renda *per capita* familiar: na primeira delas, sem incidência de taxa de juros, desde que o estudante tenha uma renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos; a segunda, para os estudantes com renda *per capita* familiar entre 3 e 5 salários mínimos. Com esses novos ajustes, o volume médio de financiamentos contratados voltou aos patamares de 2010, com cerca de 80 mil novos contratos anuais. O Quadro 2, no apêndice (vide p. 243), sintetiza essas fases do Programa.

Todo esse histórico de mudanças promovidas no Programa, a rigor, tinha como foco reduzir os percentuais de inadimplência dos pagamentos dos contratos em fase de amortização, à medida que a sustentabilidade do Programa em médio e longo prazos dependia do pagamento dos contratos pelos estudantes. Contudo, as mudanças não trouxeram forte impacto na redução da inadimplência. A Tabela 9 apresenta os valores de inadimplência acumulada até janeiro de 2019, tendo como referência apenas os contratos em fase de amortização, isto é, aqueles que já estão em fase de pagamento do financiamento. O recorte da Tabela 9 descreve os valores de inadimplência por saldo devedor, isto é, indicando o valor do saldo devedor do financiamento atualizado até janeiro de 2019, com o detalhamento sobre os valores

que estão em atraso de pagamento por até 90 dias e por até 360 dias, bem como o valor que foi pago pontualmente.

Tabela 9. Número de contratos do Fies com saldo devedor (em milhões), inadimplente e adimplente, em fase de amortização, por faixa de saldo devedor (posição até janeiro de 2019)

Faixas de saldo devedor (R\$)	SALDO (em R\$ milhões)			Número de contratos	
	Valor (R\$ milhões)	Inadimplente em até 90 dias	Inadimplente entre 91 e 360 dias		Adimplente
Até 5.000,00	467	225	190	52	170.760
Maior que 5.000,00 até 10.000,00	1.293	667	575	51	174.310
Maior que 10.000,00 até 15.000,00	1.811	931	776	104	145.659
Maior que 15.000,00 e 20.000,00	2.020	1.001	800	219	116.049
Maior que 20.000,00 e 25.000,00	2.064	983	764	317	92.216
Maior que 25.000,00 e 30.000,00	1.983	916	690	377	72.385
Maior que 30.000,00 até 40.000,00	3.514	1.558	1.107	849	101.490
Maior que 40.000,00 até 50.000,00	3.011	1.316	889	806	67.447
Maior que 50.000,00 até 100.000,00	6.334	2.722	1.582	2.030	98.977
Acima de 100.000,00	3.567	556	264	2.747	19.794
<b>TOTAL</b>	<b>26.064</b>	<b>10.875</b>	<b>7.637</b>	<b>7.552</b>	<b>1.059.087</b>

Fonte: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020).

Por sua vez, a Tabela 10 apresenta os percentuais de inadimplência acumulada no mesmo período, isto é, até janeiro de 2019, tendo como referência apenas os contratos em fase de amortização. Assim como na Tabela anterior, o recorte da Tabela 10 descreve os percentuais de inadimplência por saldo devedor, isto é, indicando o valor do saldo devedor do financiamento atualizado até janeiro de 2019.

Tabela 10. Número de contratos do Fies e respectivas taxas (%) de inadimplência e adimplência, em fase de amortização, por faixa de saldo devedor (posição até janeiro de 2019)

Faixas de saldo devedor (R\$)	TAXAS (%)			Número de contratos
	Inadimplência até 90 dias (%)	Inadimplência entre 91 e 360 dias	Adimplência	
Até 5.000,00	48,18	40,69	11,13	170.760
Maior que 5.000,00 até 10.000,00	51,59	44,47	3,94	174.310
Maior que 10.000,00 até 15.000,00	51,41	42,85	5,74	145.659
Maior que 15.000,00 e 20.000,00	49,55	39,60	10,84	116.049
Maior que 20.000,00 e 25.000,00	47,63	37,02	15,36	92.216
Maior que 25.000,00 e 30.000,00	46,19	34,80	19,01	72.385
Maior que 30.000,00 até 40.000,00	44,34	31,50	24,16	101.490
Maior que 40.000,00 até 50.000,00	43,71	29,53	26,77	67.447
Maior que 50.000,00 até 100.000,00	42,97	24,98	32,05	98.977
Acima de 100.000,00	15,59	7,40	77,01	19794
<b>TOTAL</b>				1.059.087

Fonte: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2020).

Importante observar, a partir da análise das informações das Tabelas 9 e 10 que a taxa de inadimplência é inversamente relacionada ao valor da dívida: os contratos com menor saldo devedor são os que apresentam maior taxa de inadimplência. Tal fato não é específico ao Brasil, ocorrendo também no caso norte-americano (RESENDE, 2018). Essa variação pode indicar que os financiamentos assumidos em cursos mais baratos têm maior taxa de inadimplência que, por sua vez, em boa medida, pode estar relacionada com a baixa remuneração da profissão e empregabilidade. Indicam, ainda, por outro lado, que os cursos mais caros, que implicam em maior percentual de endividamento pelo estudante, tendem a ter mais ganhos remuneratórios e melhores índices de empregabilidade.

### 3.3.1. O Fies Durante o Governo do Presidente Jair Bolsonaro

Durante os primeiros dois anos da pandemia da Covid-19, o Presidente Jair Bolsonaro (2019-2022) fez dois ajustes pontuais no Fies. No primeiro deles, suspendeu por lei (BRASIL, 2020) o pagamento de duas (contratos em fase de utilização ou carência) ou quatro (contratos em fase de amortização) parcelas do empréstimo, no caso de estudantes adimplentes. No segundo (BRASIL, 2021b) criou, pela primeira vez, uma espécie de “refis”<sup>19</sup> do Fies, instituindo o “Programa Especial de Regularização do Fies”, estabelecendo oportunidade de liquidação da dívida, com os seguintes critérios: I - da liquidação integral, até 31 de dezembro de 2020, em parcela única, com redução de 100% (cem por cento) dos encargos moratórios; II - da liquidação em 4 (quatro) parcelas semestrais, até 31 de dezembro de 2022, ou 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, com redução de 60% (sessenta por cento) dos encargos moratórios, com vencimento a partir de 31 de março de 2021; III - do parcelamento em até 145 (cento e quarenta e cinco) parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2021, com redução de 40% (quarenta por cento) dos encargos moratórios; ou IV - do parcelamento em até 175 (cento e setenta e cinco) parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2021, com redução de 25% (vinte e cinco por cento) dos encargos moratórios. Nesta normativa, estabeleceu requisitos e condições para negociações de débitos do Fies, contratados até o segundo semestre de 2017 (art. 2º). Nos critérios de negociação fixados pela MP, há previsão de concessão de descontos sobre o valor principal e demais encargos (juros e multas, por exemplo), bem como a concessão de prazos e de formas de pagamento especiais, incluídos um período de moratória e o oferecimento ou a substituição de garantias (art. 5º). No caso de estudantes com mais de um ano de atraso, situação que a probabilidade de recuperação financeira do valor devido é menor, a MP prevê o desconto de 92% da dívida consolidada, para estudantes que estão no Cadastro Único ou foram beneficiários do auxílio emergencial oferecido durante o estado emergencial provocado pela pandemia da Covid-19, nos dois anos anteriores (parágrafo 3º, art. 5º). A MP trouxe, ainda, a possibilidade de utilização do saldo do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o pagamento da dívida.

---

<sup>19</sup> A expressão “refis” é uma abreviatura de programas de recuperação fiscal instituídas em diversas ocasiões, em que o Estado concedia benefícios (descontos e amortizações) para o pagamento de dívidas fiscais de empresas, especialmente perante a Receita Federal.

Segundo a Exposição de Motivos<sup>20</sup> da MP, o Fies possui 2,4 milhões de contratos formalizados até 2017, somando um saldo devedor total de R\$ 106,9 bilhões nos agentes financeiros. Desses, a Exposição de Motivos indica que há mais de 1 milhão de estudantes financiados inadimplentes, representando uma taxa de inadimplência de 48,8% (mais de noventa dias de atraso na fase de amortização), somando R\$ 7,3 bilhões em prestações não pagas pelos financiados.

### 3.3.2. O Fies como Programa de Inclusão de Sucesso

Apesar de todas as críticas dirigidas ao Fies, não se pode negar que o Programa proporcionou forte impulso para o processo de ampliação e diversificação do acesso à educação superior, especialmente para estudantes que, sem o apoio do financiamento, não teriam condições de custear mensalidades de cursos de graduação. Ele também foi extremamente importante para alunos prounistas com bolsa parcial, que puderam se socorrer desse financiamento para o custeio da metade da mensalidade do curso.

A importância do Fies no processo de inclusão de estudantes oriundos da camada mais carente da população pode ser percebida empiricamente quando se analisa os microdados do FNDE<sup>21</sup>.

Partindo-se da premissa que houve um vigoroso crescimento do número de contratos do Fies, especialmente entre os anos de 2011 e 2014, como se observou na Tabela 7, é possível afirmar que esse crescimento se deu de maneira mais acentuada em estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* menor. A Tabela 11 mostra a evolução do número de contratos em termos percentuais por faixas de renda familiar *per capita*, definidas em salário mínimo. Em 2010, o percentual de alunos beneficiados com o Programa com renda familiar *per capita* de até 1 salário mínimo representava 31,8% dos contratos firmados; esse número foi evoluindo gradativamente e chegou, em 2017, em 74,7%. No mesmo período, os beneficiários do Programa com renda *per capita* superior a 2 salários regrediu de 27,6% para 2%.

---

<sup>20</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1090-21.pdf](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1090-21.pdf). Acesso em 22.02.2022.

<sup>21</sup> [www.fnde.gov.br](http://www.fnde.gov.br).

Tabela 11. Percentual de contratos do Fies por faixas de renda familiar *per capita* (em salário mínimo), por ano (2010-2017)

ANO	% DE CONTRATOS DO FIES						
	FAIXAS DE RENDA FAMILIAR <i>PER CAPITA</i> (SALÁRIO MÍNIMO)						
	Até 0,5	De 0,5 a 1	De 1 a 1,5	De 1,5 a 2	De 2 a 2,5	De 2,5 a 3	Maior que 3
2010	6,9	24,9	24,3	16,3	9,4	6,0	12,2
2011	11,0	30,9	28,3	12,0	6,5	3,8	7,4
2012	15,8	36,7	28,4	8,6	4,5	2,3	3,7
2013	16,0	38,1	30,3	7,0	3,8	2,0	2,8
2014	16,3	38,2	30,7	6,5	3,6	1,8	2,7
2015	18,2	38,4	29,8	6,9	3,3	1,5	2,0
2016	28,0	43,3	22,2	4,7	1,7	0,2	0
2017	31,8	42,9	19,5	3,9	1,4	0,6	0

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A participação de estudantes que cursaram o ensino médio integralmente na educação pública também cresceu, em detrimento daqueles que informaram ter cursado integralmente no setor privado, como mostra a Tabela 12. Enquanto em 2010, a participação dos alunos que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas era de 62,6%, essa participação em 2017 cresceu para 77%. No mesmo período, a participação daqueles que fizeram integralmente o ensino médio em instituições privadas encolheu de 27,5% para 17%.

Tabela 12. Percentual de contratos do Fies por tipo de escola cursada no ensino médio e ano (2010-2017)

Fez o ensino médio em escola pública?	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média
Não	27,5	21,3	16,0	15,0	16,0	18,0	17,0	17,0	18,5
Parcialmente	9,9	8,4	7,0	7,0	6,0	6,0	7,0	6,0	7,2
Sim	62,6	70,3	77,0	78,0	78,0	76,0	76,0	77,0	74,4

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

No mesmo período, também houve uma importante evolução do número de contratos firmados tendo como beneficiários pessoas declaradas indígenas, pretas ou pardas. Em 2010, esse percentual era apenas de 36,8% - como mostra a Tabela 13.

Já no ano de 2017, a participação de indígenas, pretos e pardos cresceu para 60,3%; e a participação daqueles que se declararam brancos ou amarelos encolheu de 63,2% para 39,6%. Com base nesses dados, evidencia-se que o Programa também promoveu importante impacto em termos de diversidade de raça, acompanhando os esforços de ações afirmativas de inclusão social.

Tabela 13. Percentual de contratos do Fies por raça/cor declarada e ano (2010-2017)

<b>Raça/cor declarada</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Média</b>
Amarela	2,4	2,4	2,3	2,2	2,3	2,2	2,3	2,1	2,3
Branca	60,8	53,8	49,5	46,7	45,2	43,7	38,6	37,5	47,0
Indígena	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2
Negra/Preta	7,2	9,7	11,0	11,5	11,4	11,2	12,3	12,3	10,8
Parda	29,4	33,9	37,0	39,3	40,9	42,7	46,6	47,8	39,7

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Essa evolução da participação de pessoas declaradas pretas, pardas ou indígenas nos contratos do Fies, no intervalo entre 2010 e 2017, permitiu um equilíbrio muito próximo do que reflete a distribuição da cor ou raça da população brasileira que, segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) de 2019, é composta por 42,7% de pessoas que se autodeclararam brancas, 46,8% de pardos, 9,4% de pretos e 1,1% de pessoas que se autodeclararam indígenas<sup>22</sup>.

Nesta linha, é interessante observar que na questão do gênero, a divisão entre homens e mulheres manteve-se praticamente estável no período, com pequenas variações, mas viabilizando o acesso e a permanência de um percentual superior de mulheres em relação aos homens, como mostra a Tabela 14.

Tabela 14. Percentual de contratos do Fies por gênero e ano (2010-2017)

<b>GÊNERO</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>Média</b>
Mulher	57,4	58,2	58,8	58,9	58,9	59,2	59,2	58,3	58,6
Homem	42,6	41,8	41,2	41,1	41,1	40,8	40,8	41,7	41,4

Fonte: Elaboração própria com base nos microdados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

<sup>22</sup> Dados IBGE, disponíveis em <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18319-cor-ou-raca.html>. Acesso em 22.01.2022.

Esses números sustentam o importante papel inclusivo deste programa de financiamento, que no período analisado contribuiu para aumentar a participação dos egressos de instituições públicas, daqueles que se declaram pretos ou pardos e, em especial, de alunos provenientes de família com renda *per capita* de até um salário mínimo.

### **3.4. Prouni e Fies: Ferramentas Estatais da Financeirização da Educação Superior**

Desde a década de 1960, com os marcos histórico-legislativos da LDB/1961 (BRASIL 1961) e a Reforma Universitária de 1968 (BRASIL, 1968), o País direcionou sua política pública de expansão do acesso à educação superior, tendo um dos seus pilares no segmento privado. Na década de 1980, por exemplo, como reflexo do forte direcionamento para este setor, o número de IES privadas era três vezes maior que o número de públicas, como mostra a Tabela 2 (vide p. 61). Após a democratização do país, com o surgimento de novos marcos histórico-legislativos como a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e a LDB/1996 (BRASIL, 1996), a política pública de fomento à expansão do setor privado sofreu forte aceleração, de tal forma que, em 2002, a proporção salta para quase oito IES privadas para uma pública. Identifica-se esse forte processo de expansão do setor privado, em detrimento do setor público, como privatização, conforme já explicado no início deste capítulo.

Consolidada a privatização da educação superior no Brasil no final década de 2010, em que se percebe a presença majoritária de IES privadas em detrimento das públicas, inicia-se um novo direcionamento para esse setor, identificado pelo termo financeirização, aqui compreendido como um processo decorrente da política neoliberal em que o acesso a bens de consumo e a provisão social é ampliado para camadas da população com menor poder aquisitivo, mediante seu endividamento perante agentes privados, que passam a atuar como protagonistas em setores tradicionais de atenção pública. Na financeirização, o ganho de capital é realizado no mercado financeiro e não no mercado tradicional de serviços, comércio e indústria.

Andrade (2018) traz três sentidos ao conceito de financeirização. No primeiro, a financeirização privilegia o regime de acumulação de capital, especialmente no

mercado financeiro especulativo, em detrimento de enfoque à produção industrial, por exemplo. No segundo, o termo indica a valorização do acionista em empresas de capital aberto, com um novo *ethos* corporativo em que o foco primário é a realização do lucro aos seus acionistas; e, por fim, a financeirização chega à vida cotidiana, inclusive das classes mais desfavorecidas, com o acesso a bens de consumo às custas de seu endividamento.

A financeirização do sistema de educação superior traz em seu contexto uma nova forma de pensar a gestão das IES 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, orientados para o aumento de produtividade e rentabilidade financeira – ocupa espaço principal nas deliberações institucionais, relegando para um segundo plano a gestão acadêmica preocupada com a produção de conhecimento, o investimento em pesquisa e a qualidade da educação (TAVARES, 2019).

Como política pública, a financeirização também aparece em outras áreas, como na saúde, com uma forte expansão dos planos de saúde (LAVINAS; GENTIL, 2018), decorrente da melhoria de renda do trabalhador assalariado e a constante precarização do serviço público. No setor habitacional, a expansão imobiliária, especialmente com os imóveis voltados para a população de mais baixa renda, também foi viabilizada pela financeirização do setor, com a participação de empresas privadas à frente do processo de incorporação e construção, normalmente com subsídios estatais (BNDES, por exemplo). Tanto num como noutro caso, a financeirização proporciona acesso a bens de consumo à população mais carente, mas com o custo de seu alto endividamento. E essa é a mesma lógica estruturada para o setor educacional, em que o bem de consumo é o diploma da educação superior. Para Santos Filho e Chaves (2017, p. 88), a financeirização é premissa para a expansão do capital dos grupos empresariais educacionais:

Esta forma de financiamento pautada no endividamento público reforça o caráter de financeirização da educação superior, pois o fundo público é utilizado como pressuposto para a expansão do capital financeiro, tendo em vista que os títulos emitidos são negociáveis (certificados do Tesouro Nacional), podendo sofrer especulação financeira das instituições

beneficiadas com o FIES, pois estes títulos estão sujeitos a recompra por parte do governo federal ou podem ser utilizados para compensar dívidas das instituições privadas mercantis de ensino com a previdência social.

Neste sentido, o jornal Folha de São Paulo de 15.09.2022, em reportagem intitulada “Fora da faculdade, ex-alunos têm dificuldade em quitar Fies”, traz narrativas de graduados com muitas dificuldades em suportar o pagamento do financiamento. O primeiro relato reproduzido é da bacharela em direito Evenise Castro, auxiliar administrativa de 28 anos de idade, moradora na cidade de Pelotas (RS), que relata possuir uma dívida de R\$ 67 mil com o Programa.

Para demonstrar que a financeirização da educação superior passou a ser fomentada por políticas públicas, especialmente durante os dois governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e do primeiro governo da Presidente Dilma Rousseff (2010-2016), basta analisar os valores orçamentários destinados para o custeio de universidades públicas federais, comparando-os com aqueles direcionados para suportar as despesas da União com o Fies e o Prouni. Durante esses mandatos presidenciais, o crescimento das despesas com esses Programas foi de 880% de 2003 a 2014, enquanto o crescimento do custeio das universidades públicas foi de 144% no mesmo período, como demonstram os dados da Tabela 15.

Tabela 15. Despesas da União com as universidades federais e com o Fies e o Prouni e respectiva diferença percentual, por ano (2003-2014)

ANO	DESPESAS DA UNIÃO (em R\$)		DIFERENÇA (%)
	COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS	COM O FIES E O PROUNI	
2003	17.765.384.513,00	1.416.368.749,00	8,0
2004	20.122.712.705,00	1.306.577.952,00	6,5
2005	19.433.824.979,00	1.565.638.880,00	8,1
2006	23.819.507.514,00	1.899.176.484,00	8,0
2007	25.571.982.167,00	2.139.310.165,00	8,4
2008	27.525.910.363,00	2.460.881.710,00	8,9
2009	32.419.644.232,00	2.806.280.779,00	8,7
2010	37.400.568.427,00	3.208.539.994,00	8,6
2011	39.908.836.419,00	3.960.126.015,00	9,9
2012	37.340.584.032,00	5.122.858.050,00	13,7
2013	41.191.042.340,00	9.715.300.896,00	23,6
2014	43.365.023.638,00	13.886.425.756,00	32,0

Fonte: Tabela elaborada por REIS, 2017: p. 41

Obviamente que a dotação orçamentária pública para o custeio de universidades federais não é exclusivamente direcionada para os serviços de ensino; muito menos para a graduação. O orçamento de universidade federal é composto por despesas obrigatórias (p.ex., custeio de pessoal ativo e aposentado) e não-obrigatórias (p.ex., insumos básicos, como energia, custeio de pesquisa, bolsas acadêmicas, investimentos, entre outros) e, segundo levantamento do jornal O Globo, na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), as obrigatórias representavam 88,3% do orçamento anual de cerca de R\$ 3,5 bilhões. Dentre as despesas obrigatórias, o custeio dos funcionários aposentados representava, em 2016, 57,8% da folha de pagamento dos funcionários ativos<sup>23</sup>. Por sua vez, os valores destinados, no orçamento federal, ao Fies são integralmente direcionados para o custeio da mensalidade escolar do aluno beneficiado em uma IES. Por assim dizer, dentro da dotação orçamentária de uma universidade federal estão inseridas despesas outras não relacionadas diretamente com a formação acadêmica de um graduando, diferentemente que ocorre com os valores destinados para o Fies. Portanto, ao se comparar a proporção orçamentária ao longo dos anos, entre as despesas com universidades federais e as despesas com o Fies, ainda que esses valores tenham destinações distintas, prestam-se, todavia, como mostra a Tabela 15, para demonstrar que no intervalo entre 2003 e 2014, a o orçamento dirigido ao Fies e ao Prouni cresceu substancialmente quando comparado com a dotação orçamentária dirigida às universidades federais, o que permite afirmar que, como política pública do período, há uma preferência em dirigir o orçamento para o setor privado, em detrimento do público.

Não se trata, portanto, de um caso isolado, mas um conjunto de políticas públicas bem delineado e com propósitos claros. O financiamento público da educação superior privada é parte integrante de um conjunto de ações estatais com o objetivo de ampliar e diversificar o acesso e a equidade neste segmento muito cobiçado por grandes investidores do mercado de capitais do Brasil e do exterior, vislumbrando um mercado consumidor com grande potencial de crescimento (LAVINAS; GENTIL, 2018), indicado pelas ambiciosas metas de acesso à educação superior pelo PNE/2014 (BRASIL, 2014), com a previsão de aumento do percentual

---

<sup>23</sup> Disponível em: <https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/raio-x-do-custo-por-aluno-nas-universidades-federais.html>. Acesso em 22.01.2022.

de jovens matriculados até 2024. O lado perverso dessa moeda é o custo do endividamento para a população beneficiada e o sucateamento da qualidade da educação, na medida em que o foco na governança corporativa de grandes grupos empresariais do setor educacional privado é a obtenção de resultados financeiros, como alerta Tavares (2019, p. 117):

a financeirização da educação encontra sentido quando os grandes grupos do capital comércio de dinheiro programam reengenharias administrativas também denominadas de “gestão profissional”, que tem reestruturado diversos cursos em IES adquiridas; de processos de demissão em massa de professores nas instituições particulares, fruto da tentativa de diminuição dos custos do capital variável na proposição de Marx (2003), entre outros exemplos.

Isto fica evidenciado quando se constata que a proposta inicial do Fies previa que o poder público deveria fixar o preço da vaga financiada – e não a IES privada; desta forma, a contraprestação oferecida pelo Estado seguiria o seu próprio padrão remuneratório e não aquele definido pelo beneficiário (IES), como já abordado neste capítulo. Contudo, como já mencionado, essa estrutura não suportou o forte *lobby* do setor e, na sua versão final, o preço unitário da bolsa financiada pelo Estado passou a ser o mesmo do valor da oferta da mensalidade ao público em geral, permitindo-se, inclusive, a fixação de preços diferenciados para os alunos que contratavam cursos de graduação com receita própria, beneficiados com descontos diferenciados, que não eram considerados no preço fixado para o financiamento estudantil. Trata-se “de um verdadeiro capitalismo sem risco, com cliente cativo, inadimplência zero e como setor privado impondo preços” (NAPOLITANO, 2017, p. 22). Essa verdadeira parceria público-privado foi tamanha que, de uma hora para outra, os grandes grupos empresariais da educação superior passaram a figurar no rol das empresas que receberam grandes repasses financeiros da União. Tanto é assim que em 2014, o conglomerado Kroton-Anhanguera (atualmente Cogna) foi a empresa privada brasileira que mais recebeu pagamentos do governo federal naquele ano (BURGARELLI, 2017). No mesmo sentido, Lavinias e Gentil (2018, p. 205) destacam que é:

(...) através da formulação e implementação de políticas sociais voltadas para a inclusão que o Estado participa, seja via empréstimos (a exemplo do Fies), seja pela concessão de bolsas de estudo (Prouni), como fiador, reduzindo o risco de crédito e minimizando a volatilidade financeira dessas empresas,

assegurando-lhes, outrossim, ocupação de capacidade ociosa e contribuindo para o processo de concentração e centralização do capital.

Em tempos atuais, o Programa de Crédito Estudantil (criado em 1975) e o Creduc (que substituiu o anterior, em 1992) foram os primeiros programas de financiamento estudantil público, ampliando a possibilidade de acesso à educação superior para uma população mais carente de recursos. Ainda que houvesse a oferta do setor público e gratuito por instituições estatais, o processo seletivo de acesso era um limitador, reservando essas vagas a uma elite com melhor formação básica e poder aquisitivo. Nas IES privadas, além do processo seletivo, outro limitador óbvio era o custo financeiro das mensalidades.

Como já abordado, esses dois programas públicos causaram forte prejuízo ao erário público e, no caso específico do Fies, com altos percentuais de inadimplência no pagamento dos valores contratados com os estudantes. As IES privadas, por sua vez, foram beneficiadas diretamente por esses dois programas, com incremento de matrículas sem nenhum risco de inadimplência, toda ela assumida pelo poder público. Aos estudantes restaram, por um lado, o endividamento financeiro (no caso do Fies) e, de outro, a oportunidade de acesso à educação superior que, se registre, não seria possível para a grande maioria dos beneficiários sem essa política pública.

Mas, com isso, não se quer retirar o mérito dos dois programas, na medida em que, comparativamente, a estimativa de custo por aluno de ambos é bem inferior àquele suportado para a manutenção de um estudante em uma IES pública federal, como mostra a Tabela 16.

Tabela 16. Estimativa de custo anual por aluno, comparativamente em IES pública federal e IES privada (Fies e Prouni) - valores de 2018

ORIGEM DO ESTUDANTE		ESTIMATIVA CUSTO ANUAL POR ALUNO (R\$) valores de 2018
IES PÚBLICA FEDERAL		23.697,00
IES PRIVADA	FIES	11.413,00
	PROUNI	3.785,00

Fonte: Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (2019).

Na Tabela 16, os valores destinados ao custeio de alunos da graduação em IES públicas federais, apurados pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, são extraídos de uma “uma estimativa de despesa anual por aluno considerando apenas as despesas com graduação, baseada em metodologia preconizada pelo TCU através da Decisão do Plenário nº 408/2002” (Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, 2019, p. 53). No cálculo apresentado na Tabela, considera-se o custo médio por aluno de 63 IES públicas federais, excluindo-se as despesas com os hospitais universitários e outros custeios. A fórmula adotada pelo TCU<sup>24</sup> foi desenvolvida com base em auditoria realizada na Universidade de Brasília (UnB) e teve por objetivo a seleção e a apuração de indicadores que pudessem retratar aspectos relevantes do desempenho das instituições de IES federais. A fórmula matemática, posteriormente, foi testada em cinco outras instituições, incluindo, por exemplo, a UFRJ.

A Tabela 16 indica que o Prouni é o programa com menor ônus para o Poder Público, pois o custeio da mensalidade com renúncias fiscais para um aluno representa menos de 16% do custo para a manutenção do mesmo aluno em uma IES pública federal; por sua vez, o custo de um aluno beneficiado pelo Fies equivale a menos da metade (48%) deste mesmo aluno de uma IES pública federal.

### **3.4.1. Os Dois Lados do Prouni: Uma Política Pública de Forte Impacto Social e, ao Mesmo Tempo, Ferramenta de Financeirização da Educação Superior Privada**

O Prouni é uma política pública que exerceu (e ainda exerce) papel protagonista no processo de massificação e diversificação de acesso à educação 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, pois os benefícios fiscais decorrentes da adesão ao Programa representam um financiamento indireto para o setor. A rápida e forte expansão do segmento privado da educação superior nos primeiros anos do século atual criou um natural excedente ocioso no número de

---

<sup>24</sup> As fórmulas para o cálculo dos indicadores de desempenho das IES federais estão disponíveis no Tribunal de Contas da União (TCU): <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/indicadores.pdf>. Acesso em 22.01.2022.

vagas ofertadas. Esse quadro, aliado aos crescentes índices de inadimplência estudantil fomentou o *lobby* do setor educacional (PINTO, 2016, p. 145):

É importante ter claro que, para o setor privado, trata-se de um ótimo negócio, uma vez que, dada a ociosidade em boa parte dos cursos, os alunos bolsistas implicam em custo praticamente nulo para as instituições e agora essas vagas ociosas passam a ser remuneradas.

Antes da criação do Prouni em 2004, apenas as IES privadas sem finalidade lucrativa (como ocorre com as confessionais) gozavam do benefício tributário da isenção fiscal de impostos, desde que preenchessem as exigências legais (que serão explicadas no próximo tópico). Como praticamente todas as IES sem finalidade lucrativa cumpriam essas exigências de simples adequação, gozavam da imunidade tributária no pagamento de todos os impostos<sup>25</sup> incidentes em suas operações. Da mesma forma, as IES privadas sem finalidade lucrativa e beneficentes também sempre gozaram do benefício da imunidade das contribuições previdenciárias (também conhecidas como “cota patronal”), por força do parágrafo sétimo do artigo 195 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A autorização legal para a abertura de IES privadas representou (e representa) uma solução mitigadora das vagas ociosas do setor privado, com o importante componente financeiro de concessão de vantajosos benefícios fiscais aos optantes. Entretanto, o Programa não foi interessante para IES privadas sem finalidade lucrativa, uma vez que não ampliou os benefícios tributários que já possuíam desde, pelo menos, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, além do mais, reduziu as vantagens financeiras que o setor gozava em relação ao segmento lucrativo, como será detalhado na sequência.

---

<sup>25</sup> Juridicamente, imposto é uma espécie de tributo; além dos impostos, a legislação brasileira (artigo 145 da Constituição Federal) prevê a exigência de taxas e contribuições. A imunidade que trata o artigo 14 da CTN refere-se apenas aos impostos, incluindo o Imposto sobre Serviços, Imposto de Renda e o Imposto Predial e Territorial Urbano, entre outros.

### **3.4.1.1. Das Instituições de Educação Superior Privadas com Finalidade Lucrativa e sem Finalidade Lucrativa**

Para este estudo, considera-se importante delinear as espécies jurídicas de IES privadas que atuam no mercado educacional brasileiro, bem como os benefícios tributários que passam a gozar a partir da adesão ao Prouni.

Num primeiro grupo, tem-se as IES privadas com finalidade lucrativa, com a principal característica de previsão de rateio de seus dividendos (lucro) com seus acionistas ou sócios. Fundamentalmente, apresentam-se como sociedades empresariais de capital aberto ou fechado.

As sociedades de capital aberto (também conhecidas como sociedades anônimas) têm seu capital fracionado em ações que são livremente negociadas em bolsas de valores (no Brasil há apenas uma, a Bolsa de Valores do Estado de São Paulo – Bovespa, atualmente chamada de B3), com valor nominal variável constantemente pela expectativa dos percentuais de lucratividade de cada ação. Sua grande vantagem competitiva é a possibilidade de negociar suas ações no mercado (vendendo-as para os “investidores”) e, com isso, conseguir aportes financeiros para suas estratégias de negócio. Os acionistas – isto é os sócios, os “investidores” – participam anualmente do rateio do lucro desta sociedade e quanto maior a expectativa de rentabilidade, maior a valorização nominal de cada ação.

As sociedades de capital fechado (por exemplo, a sociedade de responsabilidade limitada) não têm seu capital (cotas ou ações) negociado em bolsa de valores e, portanto, são menos suscetíveis às variações do mercado e de suas oscilações. Sua participação é normalmente dividida nas mãos de poucas pessoas (sócios) que, assim como ocorre com aquelas de capital aberto, recebem os dividendos periodicamente, na proporção da rentabilidade da empresa. Como não têm seu capital aberto, essas sociedades não conseguem negociar livremente seu capital no mercado e, portanto, eventuais aportes financeiros são advindos de seus próprios sócios ou de financiamento público (por exemplo, BNDES) ou privado (por exemplo, bancos).

Num segundo grupo, tem-se as pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa que, normalmente, são constituídas na forma de fundação e associação. A característica marcante dessa pessoa jurídica é a impossibilidade de rateio do saldo positivo (ou “lucro”) de suas operações entre seus membros, de tal forma que todo o excedente obtido deve ser, necessariamente, investido em suas finalidades sociais. Como em seu cerne há um propósito altruístico, no Brasil essas pessoas jurídicas gozam de diversos benefícios tributários, quais sejam: o não pagamento de impostos sobre o patrimônio, renda ou serviços (artigo 9º, inciso IV do Código Tributário Nacional, BRASIL, 1966), desde que observem as seguintes regras fiscais (art. 14): a) não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; b) aplicarem integralmente, no país, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; c) manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.

Em matéria tributária, dentro do gênero pessoa jurídica sem finalidade lucrativa existe ainda as beneficentes que, além de cumprirem todas as exigências legais deste gênero, são consideradas pelo poder público como entidades que prestam relevantes serviços educacionais, de assistência social ou de saúde à sociedade, boa parte deles gratuitamente. Quando cumprem as exigências legais, poder público lhe concede o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) que, por sua vez, lhe garante também o benefício tributário da imunidade das contribuições para a seguridade social (artigo 194, parágrafo 7º, CF, BRASIL, 1988).

No Quadro 3 (vide p. 245), no apêndice, é possível relacionar os benefícios tributários de cada uma das espécies de pessoas jurídicas do mercado educacional privado brasileiro, antes e depois da sua adesão ao Prouni.

Para as IES privadas sem finalidade lucrativa e beneficentes, o Prouni não trouxe nenhuma nova vantagem fiscal. Na prática, parte das gratuidades que concediam aos estudantes passou a ser direcionada para aqueles escolhidos pelo Programa. Por outro lado, as IES privadas com finalidade lucrativa foram duplamente beneficiadas pelo Programa, na medida em que deram plena ocupação para parte das vagas ociosas de seus cursos e, em especial, passaram a usufruir de boa parte

dos benefícios tributários que antes eram apenas concedidos para as instituições sem finalidade lucrativa.

Também merece ser contextualizado que as IES privadas com finalidade lucrativa melhor se adaptaram ao mercado educacional, até então dominado (no setor privado) por instituições sem finalidade lucrativa, com perfil confessional ou constituídas na forma de fundação ou associação de grupos laicos, notadamente familiares. Em estudo detalhado sobre o tema, Tagliari (2022) analisa a expansão das IES privadas com finalidade lucrativa entre 2010 e 2016, comparando-as com as instituições sem finalidade lucrativa. Tagliari (2022, p. 53) conclui que as instituições com finalidade lucrativa cresceram “28 vezes mais que as IES sem fins lucrativos”, pois buscaram maximizar os lucros, priorizando estratégias de maior rentabilidade (como, por exemplo, a expansão da oferta da modalidade a distância), enquanto o segmento sem finalidade lucrativa, no mesmo período, manteve, num primeiro momento, uma estagnação no número de matrículas, seguido de um decréscimo.

#### **3.4.2. Fies: Ascensão e Queda**

Ainda que sua origem remonte ao período militar, o programa assumiu a nomenclatura “Fies” apenas em 1999, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Ao longo dos anos, sofreu grandes reformulações, especialmente nos dois últimos anos do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que lhe deu os contornos atuais, como já abordado anteriormente.

Fazendo-se o recorte do número de contratos novos firmados pelo Programa nos últimos 10 anos, entre 2010 e 2019, percebe-se que o Fies sofreu forte aceleração a partir de 2011, atingindo seu auge em 2014 e, a partir de 2015, iniciou forte processo de encolhimento, atingindo números quantitativos muito próximos daqueles praticados em 2010, como é visualizado na Tabela 7 (vide p. 106), causando significativos impactos no setor educacional. Sampaio (2015, p. 21) apresenta um exemplo da importância do Fies para as IES privadas em 2014, auge do Programa:

As contas são fáceis. Do pouco mais de cinco milhões de estudantes no setor privado, em torno de 1,3 milhão recebe hoje algum tipo de financiamento público, ou por meio de bolsas integrais e parciais do Prouni, ou por meio do

crédito estudantil do Fies. Isso significa que o financiamento público da clientela de ensino superior privado no Brasil já atingiu um número de estudantes bem maior que o contingente de estudantes nas universidades federais (1.085.203) e mais que o dobro do número de alunos que frequentam as universidades estaduais (625.194), mesmo depois da implementação de diversos programas de ampliação do acesso e equidade nas universidades públicas.

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 IES privadas, no Fies não há nenhum mecanismo de renúncia fiscal, mas transferência de numerário do poder público às IES aderentes, seja pela compensação tributária (isto é, como pagamento de tributo devido), seja como repasse de títulos públicos resgatáveis.

A escalada de aceleração do programa promoveu, por sua influência, outros ganhos para as IES 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, os quais, na prática, representavam para as IES privadas liquidez garantida, sem nenhum risco de inadimplência. Naquele momento, havia a certeza no mercado de que o ritmo de crescimento seria mantido pela manutenção do Fies, o qual foi expressamente incluído na Meta 12.5 do PNE/2014 (BRASIL, 2014), como estratégia estatal prioritária para “ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos(às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies”. No caso do Grupo Kroton (Cogna), “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). Atualmente, já sob a rubrica de Cognia Educação, seu valor patrimonial é de 4,6 bilhões de reais, segundo seu Relatório de Administração e as Demonstrações Financeiras referente ao ano de 2020<sup>26</sup>.

Ao contrário dos prognósticos da época (2014), essa escalada de crescimento do Fies foi interrompida em 2015 pela crise econômica vivenciada no início do segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff (2011-2016) e a introdução da

---

<sup>26</sup> Publicado na Folha de São Paulo de 06.04.2021.

política de austeridade fiscal, que foi constitucionalizada pela EC n. 95 (BRASIL, 2016), que estabeleceu limites orçamentários anuais para despesas primárias do Poder Executivo. A política de austeridade fiscal conduzida pelo Ministro da Fazenda Joaquim Levy levou “o país da estagnação a uma depressão econômica” (OLIVEIRA, 2019, p. 200) e, como consequência o aumento do desemprego. Com esse quadro econômico, “a capacidade das famílias de manter membros fora do mercado de trabalho para que acessem à educação superior foi comprometida” (OLIVEIRA, 2019, p. 202).

O conceito de austeridade na economia foi empregado pela primeira vez pelo Primeiro Ministro inglês David Cameron, em 2008, durante a crise financeira provocada pela “bolha imobiliária” nos Estados Unidos da América. Refere-se a uma política econômica de contenção de gastos públicos (ajuste fiscal) com o objetivo de gerar crescimento econômico e equilíbrio das contas públicas. Na explicação de Rossi *et al.* (2018, p. 15):

“Austeridade” não é um termo de origem econômica, a palavra tem origem na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade... e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários.

A EC n. 95 (BRASIL, 2016) estabeleceu critérios para o aumento das despesas primárias (isto é, despesas obrigatórias, como o gasto com pagamento de servidores, benefícios da previdência) da União durante os próximos 20 anos (cabendo revisão em 2027), determinando que estas despesas deverão permanecer nos mesmos níveis executados em 2017 e só poderão ser reajustadas anualmente pelo índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), conforme inciso II do artigo 107 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Rossi *et al.* (2019) criticam a adoção desta política em períodos de retração econômica. Sustentam, com base no pensamento do economista John Keynes, que o corte de gastos públicos deve ocorrer em períodos de economia aquecida, com forte atividade do setor privado, vez que gasto e renda são diretamente relacionados, de tal forma que o gasto de um implica na renda de outro. Neste raciocínio intuitivo, no

momento de fragilidade econômica, com pouca atividade do setor privado, os gastos públicos devem aumentar para alavancar a circulação de riqueza na sociedade (e, portanto, a renda) e, em sentido contrário, quando o setor privado está pujante, o estado pode adotar política de austeridade fiscal, vez que a circulação de riqueza seria garantida pela forte atividade econômica do setor privado e o Estado poderia atuar com coadjuvante neste cenário. Desta forma, “a continuidade dessas políticas de austeridade pode comprometer o financiamento da educação pública assim como o futuro das próximas gerações” (ROSSI *et al*, 2019, p. 15). Com a mesma crítica, o estudo elaborado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020, p. 7) indica que:

Essa medida não só asfixia as 20 metas e centenas de estratégias previstas no Plano Nacional de Educação 2014-2024, que previam universalização da educação básica, aumento do acesso à educação superior e melhorias significativas em termos de qualidade, como impacta no próximo plano, que deverá ter vigência entre 2024 e 2034.

Os impactos da política de austeridade fiscal foram rapidamente sentidos em vários indicadores econômicos, logo em 2015, um ano após a reeleição da Presidente Dilma Rousseff, como a queda acentuada do Produto Interno Bruto (PIB) e o aumento do desemprego como detalha Oliveira (2019, p. 204):

A partir de 2015, o mercado de trabalho sofre um impacto muito forte da crise econômica. Por exemplo, a taxa de desocupação do segundo trimestre de 2015 foi de 8,3% (medida de acordo com a Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílio Contínua Trimestral), a maior desde 2012, quando o levantamento começou a ser realizado. O desemprego no segundo trimestre de 2015 foi maior que no trimestre anterior (7,9%) e maior que no segundo semestre de 2014 (6,8%). Além disso, há impactos fortes a renda dos trabalhadores: Dieese (2018a) mostra, a partir de 2015, uma piora nos índices de reajuste salarial de acordo com o INPC nas unidades de negociação acompanhadas pelo órgão.

Na prática, a política de austeridade fiscal implica em sensíveis cortes de gastos orçamentários de políticas sociais, de tal forma que se pode afirmar, como fazem Dweck *et al*. (2018, p. 45), que “a EC 95 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos vinte anos em termos de consolidação dos direitos sociais no Brasil.”

É neste contexto que o Fies inicia em 2015 sua rota de encolhimento constante e gradual, retornando em 2019 em valores equivalentes de dez anos atrás, como visualizado na Tabela 7 (vide p. 106), provocando uma reação no segmento, tanto pelas IES privadas que sentiram os impactos com a redução da participação do Fies em suas receitas, quanto para os estudantes, que passaram a ter mais dificuldade de acesso ao financiamento estudantil público.

Em termos orçamentários, Tabela 8 (vide p. 108) mostra a forte redução da dotação federal para o Programa e, portanto, os repasses financeiros feitos às IES privadas. Como reação à diminuição da linha de financiamento público da educação superior, as IES privadas estruturaram ferramentas de negócio com o propósito de manter o acelerado crescimento do setor, já que mais de um quinto de seus ingressantes em 2014 eram beneficiados pelo Fies e os cortes promovidos pelo governo federal no programa certamente impactariam (como de fato ocorreu) no número de matrículas e, portanto, redução de receita e, especialmente nos casos das IES privadas de capital aberto, perda de rentabilidade para seus acionistas (COSTA, 2018). Entre as estratégias de negócio para minimizar os impactos negativos dos cortes do Fies, duas podem ser destacadas e serão abordadas no próximo capítulo: a) a oferta de financiamento estudantil privado, em que a própria IES ou instituição financeira externa financia o ingresso e a permanência do aluno em cursos superiores, em condições extremamente desfavoráveis; e b) o aumento da oferta de cursos de graduação na modalidade a distância, com mensalidades extremamente baixas, quando compradas com os cursos presenciais.

Essas duas estratégias e a forma como são aplicadas no mercado educacional serão o foco do próximo capítulo.

### **3.5. Síntese do Capítulo**

A proposta deste capítulo foi analisar o preço assumido pelo poder Público para a massificação e diversificação da educação superior, que não se operou por milagre, ou por força da iniciativa empreendedora do Estado ou de brasileiros comprometidos com a ampliação do acesso a esse nível educacional para todas as camadas da população. Esse processo teve como base uma forte política neoliberal, em que o

Estado, num primeiro momento, transferiu para o setor privado a responsabilidade pelo aumento da oferta de vagas para a educação superior, em detrimento da oferta de vagas administradas pelo poder público – estratégia identificada neste capítulo como privatização da educação superior, em que o Estado atua como um mero regulamentador e avaliador.

Já num segundo momento, ante o baixo poder aquisitivo de boa parte da população brasileira, aliado com a expectativa criada (nem sempre verdadeira) de aumento do poder aquisitivo como consequência de uma formação superior (conforme abordado no primeiro capítulo), o Estado financiou (direta ou indiretamente) o acesso da população à educação superior com políticas que implicaram alto impacto às contas públicas e nenhum risco comercial ao setor privado, principal beneficiário da política. Adicionalmente, ao financiamento estatal, IES privadas com finalidade lucrativa contaram com marcos normativos que permitiram tratar a educação superior como negócio (e não como missão, em que o ensino, a pesquisa e a extensão são indissociáveis, como determina a CF), captando investimentos no mercado de ações. Esse conjunto de estratégias foram identificadas neste capítulo como a financeirização da educação superior.

A perversidade desses processos, pode-se ponderar, também produziu inegáveis benefícios sociais, viabilizando o acesso à educação superior para uma importante camada da população, convertendo um sistema educacional tipicamente de elite, em um sistema de massa – como visto no capítulo anterior.

Apresentou-se um conjunto de políticas públicas que viabilizaram o crescimento de grupos empresariais educacionais que exploram a educação superior como um negócio lucrativo. O Prouni e o Fies foram programas com uma inegável relevância social em termos de diversificação e massificação do acesso à educação superior; contudo, após análise detalhada da trajetória histórica e legal destes dois programas, financiaram IES privadas, proporcionando o incremento de matrículas sem nenhum risco de inadimplência, além do gozo de benefícios tributários (renúncias fiscais estabelecidas pelo Prouni) e transferência direta de dinheiro, com o pagamento das mensalidades escolares dos alunos beneficiados pelo Fies.

Evidenciou-se a dicotomia desses dois programas que, de um lado, representam uma efetiva política pública no processo de massificação e diversificação do acesso à educação superior e, de outro, fomentaram financeiramente a formação e o fortalecimento dos grupos empresariais educacionais.

## **CAPÍTULO 4**

# **NÃO HÁ ESPAÇO VAZIO NO CAPITALISMO: A AMPLIAÇÃO DA OFERTA DA EAD E DAS FONTES DE FINANCIAMENTO PRIVADO**

De protagonista na primeira metade da década de 2010, para mero coadjuvante a partir de 2015, o Fies chega agonizando à década de 2020. Em suas contradições, foi visto como política pública que proporcionou a efetiva inclusão diversificada de estudantes de classes sociais mais vulneráveis à educação superior e, ao mesmo tempo que foi reconhecido como política pública inclusiva exitosa, também foi ferramenta de financeirização dos grupos empresariais educacionais, garantindo receita e alunos.

O capitalismo não tolera espaços vazios. O gradual encolhimento do Fies a partir de 2015 exigiu que os grupos empresariais educacionais buscassem alternativas para a manutenção da rentabilidade financeira e dos percentuais de rápido crescimento no número de matrículas. Para isso, era necessário continuar captando alunos nas classes sociais mais vulneráveis, isto é, entre aqueles considerados das classes C, D e E.

O objetivo deste último capítulo é compreender as estratégias comerciais adotadas por IES privadas, mais precisamente pelos grupos empresariais educacionais, a partir da segunda metade da década de 2010, com o propósito de manter o ritmo de crescimento do sistema educacional superior privado, sem o efetivo apoio do Fies. Afinal, na perspectiva de política pública, o Fies proporcionava ao setor a conversão de matrículas de alunos de classes sociais mais vulneráveis, não elegíveis para o Prouni.

Esse capítulo 4 está estruturado em cinco tópicos principais, além desta introdução e a síntese do capítulo. Considerando que o campo educacional e suas

instituições sofrem interferências do que está fora, determinados, hoje, principalmente, pelo fator econômico, o texto se inicia, no primeiro tópico, com uma abordagem sobre o cenário educacional atual (década de 2020) de maneira ampla, com especial ênfase à oscilação do valor médio das mensalidades praticadas pelas IES privadas.

O segundo tópico tem por foco descrever o crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância, tendo como marco inicial a LDB/1996 (BRASIL, 1996). Inicia-se com o detalhamento do movimento normativo, com edição de inúmeras portarias e decretos do Poder Executivo (que não passam pelo crivo do Legislativo), especialmente a partir de 2017, facilitando gradualmente a ampliação do setor e da oferta de conteúdo a distância em cursos presenciais. E ainda neste tópico, é feito o detalhamento do crescimento quantitativo dos números da EaD.

O enfoque do terceiro tópico está no financiamento privado para estudante da educação superior. Com o forte encolhimento do Fies, é apresentada a segunda estratégia adotada pelas IES privadas para a manutenção do processo de captação de alunos: a ampliação da oferta de financiamento privado reembolsável e não reembolsável.

Em seguida no quarto tópico são contextualizadas as duas estratégias principais adotadas pelo setor privado para a manutenção dos números de captação de alunos, sustentando que na ausência de uma política pública que viabilize a inclusão de estudantes na educação superior, o mercado educacional privado encontrou suas alternativas. Para assegurar essas afirmações, ainda neste tópico, é feita uma análise dos relatórios de administração dos anos de 2020 e 2021 dos cinco principais grupos empresariais educacionais com capital aberto na bolsa de valores brasileira.

Por fim, no último tópico, busca-se demonstrar a lógica do mercado educacional na construção de suas estratégias para a manutenção da captação de alunos de classes sociais mais vulneráveis.

#### **4.1. A Primeira Reação do Mercado para o Encolhimento do Fies: a Redução do Preço Médio das Mensalidades dos Cursos Presenciais**

A crise econômica brasileira vivenciada a partir de 2015 exigiu a adoção de políticas de contingenciamento financeiro, que passaram a ser conhecidas pelo termo “austeridade fiscal”, e teve seu marco normativo mais relevante na EC n. 95 (BRASIL, 2016), editada em 15.12.2016, já no governo do Presidente Michel Temer (2016-2018). É neste contexto político e econômico, ainda em 2015, sob a gestão da Presidente Dilma Roussef (2011-2016), que o Fies sofreu seu primeiro corte, reduzindo o número de novos contratos de crédito estudantil.

O enfraquecimento dessa importante política pública provocou uma reação do mercado educacional, na medida em que a manutenção da escalada de crescimento que o setor vivenciava desde o início do século exigia a inclusão dos alunos de classes sociais mais vulneráveis, sem os quais esse ritmo de crescimento não seria mantido, até mesmo porque para os alunos das classes sociais com melhores condições financeiras, a continuidade da formação na educação superior é quase uma trilha natural. A oferta ampliou-se muito e o mercado consumidor não poderia ser reduzido, sob pena de provocar uma grave crise financeira no setor. Essa era a lógica do setor empresarial educacional.

Se no capitalismo não há espaços vazios, a lacuna deixada pelo Fies precisava ser ocupada para a manutenção do ritmo de crescimento do segmento educacional privado. A preocupação em continuar atingindo alunos das classes C, D e E fez com que o segmento, de início, repensasse a política de preços de mensalidades praticada desde o início do século XXI. Ainda não era uma estratégia comercial, mas um primeiro movimento reativo para a manutenção da captação desses alunos.

A Tabela 17 reproduz pesquisa realizada pela empresa de consultoria educacional Hoper Educação e mostra a evolução das mensalidades médias dos cursos presenciais praticadas por IES privadas, entre 2005 e 2021. Os valores apresentados estão atualizados pelo IPCA, de tal forma que a inflação dos preços pode ser ignorada na sua análise. A empresa de consultoria informa, ainda, que para

o levantamento da mensalidade média foram coletados 18.071 preços entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021, considerando um universo de 24.465 cursos. Esses valores também se referem apenas aos cursos ofertados na modalidade presencial.

A análise da Tabela 17 mostra claramente que entre 2005 e 2010, o valor médio praticado nos cursos da modalidade presencial oferecidos por IES privadas mantem um constante e gradual processo de redução, iniciando o período (2005) com o valor médio de R\$ 932,25 e encerrando esse primeiro ciclo, em 2010, com o valor de R\$ 787,77, isto é, uma redução de 26,5% num período de 6 anos. Contudo, a partir de 2011, a tendência se inverte por completo e o valor médio das mensalidades inicia um gradual processo de aumento, atingindo, em 2015, cinco anos depois, o valor de R\$ 959,64, isto é, um aumento real (acima da inflação) de 21,8% no intervalo de 5 anos. Contudo, esse ritmo de aumento do valor médio da mensalidade é interrompido em 2016, iniciando um novo ciclo de redução até 2021, quando atinge o menor valor médio praticado no período analisado. A redução percebida entre 2015 (ano em que o valor médio praticado foi o mais alto do recorte analisado) e 2021 (com valor médio mais baixo) foi de 21%.

Tabela 17. Valor médio das mensalidades (presenciais), 2005-2021

<b>Ano</b>	<b>Valor (R\$)</b>
2005	932,25
2006	908,49
2007	859,34
2008	846,34
2009	835,37
2010	787,77
2011	817,75
2012	826,02
2013	850,36
2014	883,81
2015	959,64
2016	935,02
2017	907,10
2018	900,59
2019	872,07
2020	769,27
2021	758,44

Fonte: Hoper Educação, 2021, p. 28.

O intervalo entre 2005 e 2021 exibido na Tabela 17 mostra três fases claras e distintas da política de preços praticada por IES privadas. A primeira fase, entre 2005 e 2010, o preço médio da mensalidade dos cursos presenciais passa por um processo de redução. Trata-se de um período em que os primeiros grandes grupos empresariais educacionais estão se formando, com destaque para o Grupo Anhanguera Educacional, que faz em 2007 o primeiro IPO de uma empresa educacional na bolsa de valores. Nesse período, esses grupos empresariais educacionais iniciam um processo de captação de alunos baseado num marketing de precificação, em que o principal diferencial oferecido é o baixo custo das mensalidades. Esse movimento provoca a queda do preço médio das mensalidades.

Na segunda fase, entre 2011 e 2015, a tendência se inverte por completo e a queda do preço médio das mensalidades percebida na fase anterior é recuperada num intervalo de 5 anos. Essa fase coincide com o auge do protagonismo do Fies, que pode ser observado na Tabela 7 exibida no Capítulo anterior (vide pág. 106): enquanto em 2010 o Fies trouxe apenas 76.000 novos alunos para IES privadas, em 2011 a quantidade dobra para 154.000 alunos e esse ritmo é mantido em 2012 (377.000 novos alunos), 2013 (560.000 novos alunos) e 2014 (733.000 novos alunos), até iniciar o processo de encolhimento, em 2015 (com 287.000 novos alunos).

Nesta segunda fase, o Poder Público passa a ser o principal “cliente” dos grupos empresariais educacionais. É um “cliente” que não discute o valor da mensalidade, nem pede nenhum tipo de desconto; e, o melhor de tudo, é um “cliente” que não atrasa o pagamento da mensalidade. Por outras palavras, com a segurança de um parceiro bom pagador, os grupos empresariais educacionais iniciam uma política de aumento real das mensalidades praticadas, direcionando para o público em geral descontos pontuais (de natureza comercial), não concedidos para o Poder Público, como era facultado pela legislação do Fies.

Contudo, a crise econômica iniciada em 2015 e o processo de encolhimento do Fies, iniciado no mesmo ano, faz com que os grupos empresariais educacionais revejam a política de preços das mensalidades, iniciando-se a terceira fase inferida na Tabela 17 até os dias atuais, período em que as mensalidades têm um processo

de forte redução. Soma-se a este quadro o fortalecimento de um novo componente, que será tratado adiante: a expansão da oferta de cursos na modalidade a distância.

A análise das mensalidades médias praticadas nos cursos presenciais, no recorte feito entre 2010 e 2021, mostra que o preço médio iniciou a década de 2010 com tendência de alta (segunda fase), partindo de R\$ 787,77 e atingindo R\$ 959,64 em 2015 (seu maior valor). No ano seguinte (2016), o preço médio dos cursos presenciais iniciou a tendência de redução, até chegar ao valor médio de R\$ 758,44 em 2021, isto é, menos do que era praticado em 2010.

Com a redução do Fies, a manutenção do crescimento do número de matrícula por IES privadas estava ameaçada, vez que a fatia da população que dependia deste Programa para ingressar na educação superior não estava mais tendo acesso a essa fonte de financiamento. A Tabela 17 mostra que o primeiro movimento reativo das IES privadas foi a redução do preço médio das mensalidades dos cursos presenciais, na mesma proporção em que o número de novos alunos com Fies também diminuía, já que os preços até então praticados não encontravam resistência ou concorrência para o principal pagador (o Governo Federal, com o Fies).

Contudo, apenas reduzir o preço médio das mensalidades dos cursos presenciais não era suficiente. E nem recomendável, pois essa redução poderia impactar na sobrevivência financeira das IES privadas, especialmente quando somado com o quadro de redução gradual da demanda. Afinal, a simples redução do preço atingiria a todos os públicos, isto é, tanto alunos das classes A e B, como os alunos das classes C, D e E. O cenário exigia, portanto, mais que uma mera reação de redução do preço praticado. Para os grupos empresariais educacionais, até 2015, o Fies era a principal ferramenta de captação de alunos das classes sociais mais vulneráveis. Com a lenta e gradual agonia do Programa, os grupos empresariais educacionais estabelecem estratégias comerciais para manter o ritmo de crescimento do número de alunos na educação superior, bem como a rentabilidade financeira, fator extremamente importante para seus acionistas e para o valor de suas ações negociadas na bolsa de valores; para isso, a tática deveria atingir as classes C, D e E, assim como fazia o Fies.

A partir de 2015, duas estratégias comerciais mostraram-se decisivas para atingir esse desiderato: a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, com baixo custo operacional e baixo valor médio de mensalidade, bem como a oferta de financiamento privado próprio ou por intermédio de instituições financeiras privadas, como se passa a demonstrar nos itens seguintes.

#### **4.2. A Primeira Estratégia do Mercado como Reação ao Encolhimento do Fies: a Educação Superior na Modalidade a Distância**

A educação na modalidade a distância já existe desde o século XIX, com os mais variados modelos e tipos de cursos por correspondência. Em sua gênese, o objetivo era levar o conhecimento para populações e pessoas isoladas e distantes dos grandes centros urbanos. No Brasil, o primeiro curso por correspondência (mais precisamente de datilografia) foi oferecido pelo Jornal do Brasil, em 1904. Em meados da década de 1960, surge um segundo modelo de formação a distância, em que os conteúdos são transmitidos por rádio e televisão; a marca Telecurso<sup>27</sup> foi criada no país em 1978 para ampliar o acesso à educação, numa época em que apenas 10% da população em idade escolar estava matriculada no ensino médio.

Contudo, é a partir do século XXI, com o apoio de novas tecnologias de ampla acessibilidade, especialmente a internet e a TIC (Tecnologia da Informação e da Comunicação), inclusive para as camadas populacionais com menor poder aquisitivo, que essa modalidade ganha uma nova roupagem e contornos. Ainda que a educação na modalidade a distância não seja uma novidade do século atual, é a partir dele que se inicia no Brasil um processo de estruturação, até atingir os contornos atuais. Tendo principado no final do século XX, com a edição da LDB (BRASIL, 1996), pouco a pouco, ocupa espaços na educação superior. Em 2019 chegou com um número maior de ingressantes (calouros), quando comparado com os cursos presenciais.

A EaD, com seus contornos atuais, é a primeira (e, também, principal) estratégia adotada pelo segmento educacional privado para compensar o encolhimento do Fies e suas consequências. A indicação do termo “primeira” não é feita aqui no sentido

---

<sup>27</sup> Conforme <https://www.telecurso.org.br/memoria-telecurso>. Acesso em 13.06.2022.

cronológico, mas de importância, pois a outra estratégia (financiamento privado) iniciou-se em paralelo, mas com resultados não tão relevantes como a exploração da EaD.

#### **4.2.1. Marcos Legais e Históricos da EaD**

Segundo o Decreto n. 9.057, de 25/05/2017 (BRASIL, 2017b), em seu art. 1º, a EaD é “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorra com a utilização de meios e tecnologias de informação e comunicação”, desenvolvendo atividades educativas “por estudantes e profissionais da educação que estejam em lugares e tempos diversos”.

Trata-se, portanto, de modalidade de ensino em que há interface tecnológica entre educador e educando, os quais se inserem em ambientes distintos e, em alguns casos, em tempos descoincidentes. Nessa linha, Alonso (2010, p. 1326) registra a principal característica dessa modalidade de ensino: “professores e alunos não estarem face a face durante todo o tempo da formação”, fato que implicaria em uma nova estrutura de trabalho pedagógico.

O atual marco regulamentador básico e inicial para qualquer estudo de políticas públicas educacionais é a LDB (BRASIL, 1996a), que, em seu artigo 80, prevê que o “poder público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada.”

A primeira regulamentação específica da EaD, após a edição da LDB de 1996, foi feita pelo Decreto n. 2.494, de 10/02/1998 (BRASIL, 1998), no governo do Presidente Fernando H. Cardoso (1995-2002). Outras normativas surgiram desde então e estão sistematizadas no Quadro 4 (vide p. 246), que tem como marco referencial inicial a LDB (BRASIL, 1996) e seguem, de maneira cronológica, a ordem das edições (por data e assunto).

A análise dos instrumentos normativos permite inferir e reconhecer a existência de três momentos ou fases de implantação e desenvolvimento da EaD, a partir da LDB/1996 (BRASIL, 1996).

Num primeiro, identifica-se uma fase de implantação e definição conceitual da modalidade a distância da educação superior brasileira, a partir da LDB/1996 (BRASIL, 1996) e, em especial com a edição do Decreto nº 2.494/1998 (BRASIL, 1998), que traz a primeira autorização normativa para a oferta desta modalidade de formação. Em seu primeiro artigo, o decreto trata a EaD como modalidade de ensino que permite a “auto-aprendizagem, com mediação de recursos didáticos”.

Meses depois, o MEC edita a Portaria n. 301 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 1998), de 10.02.1998, normatizando os procedimentos de credenciamento institucional para a oferta de cursos na modalidade EaD. Ainda no final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso é editada pelo MEC a Portaria n. 2.253 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2001), de 18.10.2001, permitindo a oferta de disciplinas na modalidade EaD, na proporção máxima de até 20% sobre a carga horária total de cursos presenciais; exige-se, ainda, que esses cursos tenham sido reconhecidos pelo MEC (excluindo-se, portanto, cursos com apenas autorização de funcionamento).

A primeira normativa do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), que autoriza a oferta de disciplinas na modalidade EaD em cursos presenciais foi a Portaria MEC n. 4.059 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2004), de 10.12.2004. Em 19.12.2005, a Presidência da República publica o Decreto n. 5.622 (BRASIL, 2005b), trazendo uma nova regulamentação para a oferta de cursos na modalidade EaD e revogando a Portaria MEC n. 2.253/2001 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2001). Outro marco legislativo importante, durante o governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), foi a Portaria MEC n. 40, de 12.12.2007, abordando novo fluxo de trabalho para os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos, em todas as suas modalidades.

O Decreto nº 5.622/2005 (BRASIL, 2005b), em seu primeiro artigo, definiu a EaD como modalidade educacional em que ocorre “mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem” com utilização de “meios e tecnologias de informação e comunicação”. Percebe-se aqui uma sensível evolução conceitual, pois a EaD passa a ser tratada como instrumento de mediação entre aluno e professor, enquanto o decreto anterior tratava a EaD como modalidade de ensino que viabilizava a “auto-aprendizagem”, excluindo, portanto, ainda que conceitualmente, a intervenção do professor no processo de ensino. Esse novo Decreto (BRASIL, 2005b) manteve a exigência de avaliações presenciais dos estudantes (art. 2º, inciso I), ampliando os encontros presenciais para os estágios obrigatórios (inciso II) e trabalhos de conclusão de curso (inciso III). Mantendo a regulamentação anterior, permitiu aos cursos e programas a distância a validação de estudos e atividades realizadas em cursos presenciais, bem como estabeleceu que os cursos e programas a distância deveriam ter a mesma duração definida para os respectivos cursos na modalidade presencial (parágrafo primeiro do art. 3º).

Merece destaque, dentro dos marcos normativos da primeira fase, a criação, pelo Governo Federal, do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), pelo Decreto n. 5.800 (BRASIL, 2006), de 08.06.2006, definindo que sua dotação orçamentária terá origem, conforme artigo 6º, em verbas destinadas pelo Ministério da Educação e pelo FNDE. Seu foco é a ampliação da oferta pelo poder público de cursos de graduação na modalidade EaD, com as seguintes diretrizes (parágrafo único do artigo 1º): oferecer, prioritariamente, cursos de licenciatura e de formação inicial e continuada de professores da educação básica; oferecer cursos superiores para capacitação de dirigentes, gestores e trabalhadores em educação básica dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; oferecer cursos superiores nas diferentes áreas do conhecimento; ampliar o acesso à educação superior pública; reduzir as desigualdades de oferta de ensino superior entre as diferentes regiões do país; estabelecer amplo sistema nacional de educação superior a distância; e fomentar o desenvolvimento institucional para a modalidade de educação a distância, bem como a pesquisa em metodologias inovadoras de ensino superior apoiadas em tecnologias de informação e comunicação.

Como marco normativo inicial de uma segunda fase do processo de implantação e desenvolvimento, o MEC, pela Portaria n. 40, de 12.12.2007, dá início à fase de expansão controlada da EaD, com a organização dos processos por intermédio do e-MEC, sistema eletrônico de acompanhamento dos processos que regulam a educação superior no Brasil, criado para realizar a tramitação eletrônica dos processos regulatórios, incluindo o credenciamento e reconhecimento de IES, bem como a autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos. Republicada em 29.10.2010, a Portaria n. 40 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010) regulamenta todo o sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações dos processos de regulação da educação superior no sistema de educação. O capítulo VI é específico para a EaD, organizado em seis seções e que estabelece as regras para o pedido de credenciamento para oferta da EaD por IES já credenciada, regulamentando, também, a figura do polo de apoio presencial.

Por mais de 10 anos, a Portaria n. 40 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010) foi o marco regulador dessa segunda fase, permitindo a expansão da oferta de cursos na modalidade EaD, mas de maneira controlada. Essa Portaria foi revogada pela Portaria MEC n. 315 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018a), de 04.04.2018.

Na terceira e atual fase do processo de implantação e desenvolvimento da EaD no Brasil, identifica-se um quase-mercado, na expressão de Dias Sobrinho (2002, p. 13), em que “a lógica do mercado está invadindo amplamente o campo educacional”, enxergando o setor educacional “como um generoso campo de lucros e rendas”. Essa fase é marcada pela introdução de regras que permitiram a aceleração do processo expansionista da oferta de cursos. Inicia-se no governo do Presidente Michel Temer (2016-2018), com a edição da Portaria n. 18 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2016), que regulamentou pela primeira vez o processo administrativo de autorização para o funcionamento de polos de apoio no exterior. Contudo, permaneceu vigente por um curto período (pouco menos de um ano), pois foi revogada pela Portaria n. 11 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017), editada para regulamentar o Decreto nº 9.057 (BRASIL, 2017b), de 25.05.2017, que trouxe um novo marco regulatório para o setor.

O Decreto nº 9.057/2017 (BRASIL, 2017b) traz substanciais mudanças legislativas no setor, quais sejam: a) permite o credenciamento de IES exclusivamente para a oferta de cursos de graduação e especialização na modalidade EaD; b) não prevê mais a avaliação *in loco* dos polos de apoio, definindo que a avaliação *in loco* será apenas nos processos de credenciamento e credenciamento institucional, bem como os processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de cursos na modalidade EaD ocorrerá na sede da IES; c) autorização para as IES credenciadas na modalidade EaD, com prerrogativa de autonomia, ofertarem cursos na modalidade independentemente de autorização, devendo, apenas, “informar” a criação do curso ao Ministério, “para fins de supervisão, de avaliação e de posterior reconhecimento”; e d) condiciona a criação de polos de apoio ao cumprimento dos parâmetros definidos pelo MEC, de acordo com os resultados de avaliação institucional”.

O referido Decreto (BRASIL, 2017b) também autoriza a oferta de programas de pós-graduação *stricto sensu* na modalidade a distância (artigo 18), condicionando essa autorização à recomendação da Capes, observadas as diretrizes da Resolução n. 7 CES/CNE/MEC, de 11.12.2017, bem como a Resolução n. 1 DNE/CES, de 06.04.2018.

A Portaria n. 315 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018a), de 04.04.2018, ainda que seja posterior à Portaria n. 11 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017) e ao Decreto n. 9.057 (BRASIL, 2017b), não alterou as regras estabelecidas para a EaD nestes instrumentos normativos, na medida em que traz, apenas, alterações dos procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de ensino e cursos de graduação e especialização, nas modalidades presencial e a distância, que eram estabelecidos na Portaria n. 40 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010).

Nos últimos dias do governo do Presidente Michel Temer foi editada mais uma portaria fundamental para o que hoje tem-se chamado de hibridização, isto é, cursos ofertados e regulamentados na modalidade presencial, mas que possuem expressiva parcela de sua carga horária (até 40%) ofertada na modalidade a distância. A Portaria n. 1.428 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018b), de 28.12.2018, autorizou a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais, até 40% da carga horária

total do curso regularmente autorizados desde que a IES esteja credenciada para a oferta de cursos em ambas as modalidades, com Conceito Institucional (CI) igual ou superior a quatro (inciso I, do artigo 3º da Portaria); que a IES possua pelo menos um curso de graduação na modalidade a distância, com Conceito de Curso (CC) igual ou superior a quatro, que tenha a mesma denominação e grau de um dos cursos de graduação presencial reconhecidos e ofertados (inciso II); que o curso de graduação presencial tenha CC igual ou superior a 4 (inciso III); e a IES não esteja submetida a processo de supervisão (inciso IV). Toda essa regulamentação, ainda vigente, permite a abertura em larga escala de polos de cursos na modalidade EaD e facilitará, ainda mais, a expansão dessa modalidade de ensino, como se passará abordar.

#### **4.2.2. A Rápida Expansão da EaD a partir da Segunda Metade da Década de 2010**

A partir de 2017, as políticas públicas na educação superior permitiram e fomentaram a expansão substancial da oferta de cursos na modalidade EaD. Como visto nos capítulos anteriores, a partir da década final do século anterior, o Brasil iniciou um acelerado processo de expansão da educação superior, especialmente entre IES privadas. Essa aceleração teve seu auge na primeira metade da década de 2010, com o aumento de incentivos estatais já abordados, como o Prouni e o Fies. Contudo, como já demonstrado, a partir de 2015 observa-se que a oferta de cursos na modalidade presencial inicia um processo de desaceleração, ao mesmo tempo que o número de matrícula nos cursos na modalidade EaD mantém o ritmo de crescimento, com preços e condições mais atraentes.

A Tabela 18 mostra esse movimento, ano a ano, permitindo comparar o número de matrícula de alunos em IES privadas e públicas, no intervalo de oito anos, entre 2014 e 2021. Em 2015, por exemplo, ano em que se inicia o processo de encolhimento do Fies (vide Tabela 6, p. 82) num contingente total de aproximadamente 8 milhões de matrículas no sistema de educação superior, 6,6 milhões de alunos estavam na modalidade presencial, enquanto apenas 1,4 milhões estudavam na modalidade a distância. Ano a ano, essa diferença foi diminuindo, seja pela gradual redução de números matriculados na educação presencial que, em 2021 atinge 5,2 milhões de matrículas, isto é, 1,3 milhão de matrículas a menos quando

comparado com 6 anos atrás (2015), seja pelo aumento do número de matrícula dos cursos na modalidade EaD que, em 2021, ultrapassou 3,7 milhões de matrículas.

Tabela 18. Matrículas na educação superior, por ano, categoria administrativa de IES e modalidade de ensino. Brasil, 2014-2021

ANO	MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR				Total
	IES Pública		IES Privada		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	
2014	1.822.193	139.373	4.675.696	1.202.503	7.839.765
	23,2%	1,8%	59,6%	15,3%	
	25,0%		75,0%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2015	1.824.192	128.393	4.815.602	1.265.387	8.033.574
	22,7%	1,6%	59,9%	15,8%	
	24,3%		75,7%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2016	1.867.897	122.601	4.689.930	1.371.826	8.052.254
	23,2%	1,5%	58,2%	17,0%	
	24,7%		75,3%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2017	1.880.249	167.837	4.651.412	1.591.413	8.290.911
	22,7%	2,0%	56,1%	19,2%	
	24,7%		75,3%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2018	1.904.860	172.975	4.490.329	1.883.584	8.451.748
	22,5%	2,0%	53,1%	22,3%	
	24,6%		75,4%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2019	1.922.761	157.657	4.231.500	2.292.608	8.604.526
	22,3%	1,8%	49,2%	26,6%	
	24,2%		75,8%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2020	1.799.234	157.372	3.775.908	2.948.431	8.680.945
	20,7%	1,8%	43,5%	34,0%	
	22,5%		77,5%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2021	1.906.440	172.221	3.363.744	3.544.149	8.986.554
	21,2%	1,9%	37,4%	39,4%	
	23,1%		76,9%		100%
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total

Fonte: INEP, 2022a, 2022b.

Na Tabela 18 percebe-se que o número de matrículas nas IES públicas, tanto presencial, como na modalidade EaD, permaneceu estável ao longo desses oito anos; em 2014 eram 1,82 milhão de matrículas em cursos presenciais e quase 140 mil em cursos na modalidade EaD; em 2021, a quantidade de matrículas recupera o encolhimento percebido em 2020 e supera os números de 2019 (anterior à pandemia da Covid-19), somando-se as duas modalidades, mas com um crescimento um pouco

maior nas matrículas dos cursos da EaD. Apesar de uma relativa estabilidade nos números absolutos de alunos matriculados no setor público, a mesma Tabela indica que, em termos percentuais, a sua participação vem sendo reduzida no período destacado: enquanto em 2014 era de 25%, em 2020, essa participação caiu para 22,5%, apesar de numericamente a quantidade de alunos ter se mantido estável (redução de 4.960 alunos); em 2021, há um pequeno aumento do percentual em relação ao ano anterior (de 22,5% para 23,1%), mas mantém a tendência de encolhimento quando comparado com o ano de 2019 (24,2%), anterior à pandemia da Covid-19.

Em relação ao número de matrículas na educação presencial privada, a Tabela 18 indica que esse número recuou de 4,81 milhões (em 2015) para 3,36 milhões em 2021; no mesmo período, observa-se um movimento oposto das matrículas na modalidade da EaD privada, que cresceram de 1,26 milhão (em 2015) para 3,54 milhões em 2021. Nota-se que a manutenção do crescimento das matrículas da educação superior, na segunda metade da década de 2010, foi garantido pelo crescimento das matrículas na modalidade EaD: de um total de 8,03 milhões de matrículas em 2015 (sendo 82,6% na modalidade presencial), atinge, seis anos depois, 8,98 milhões de matrículas (58,6% na modalidade presencial).

Os dados demonstram que o setor privado foi o grande responsável por essa variação, a qual se torna mais perceptível quando é considerado o percentual de matrículas na modalidade presencial e a distância. No período de 2014 a 2021, quando se reporta ao número total de matrículas (IES públicas e privadas), a Tabela 19 mostra que os cursos na modalidade presencial, em 2014, respondiam por 82,9% das matrículas, contra 17,1% na modalidade a distância; e, em 2021, a participação das matrículas na EaD atinge 41,4%, contra 58,6% na modalidade presencial.

Tabela 19. Percentual de matrículas na educação superior, por modalidade de ensino e por ano. Brasil, 2014-2021

MODALIDADE	MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Presencial</b>	82,9%	82,7%	81,4%	78,8%	75,7%	71,5%	64,2%	58,6%
<b>EaD</b>	17,1%	17,3%	18,6%	21,2%	24,3%	28,5%	35,8%	41,4%

Fonte: INEP, 2022a, 2022b.

Essa tendência deve ser mantida nos próximos anos, especialmente quando se analisa o número de ingressantes. A Tabela 20 mostra que, em 2014, 3,11 milhões de estudantes ingressaram na educação superior, tanto no setor público como privado, incluindo as duas modalidades de oferta. Deste total, 2,43 milhões ingressaram em cursos presenciais e 727 mil ingressaram em cursos EaD. Já em 2021, de um total de 3,94 milhões de ingressantes, 1,46 milhão optaram por cursos presenciais, enquanto 2,47 milhões escolheram cursos na modalidade EaD.

Tabela 20. Número e Percentual de ingressantes na educação superior, por ano, categoria administrativa de IES e modalidade de ensino. Brasil, 2014-2021

ANO	INGRESSANTES NA EDUCAÇÃO SUPERIOR				Total
	IES Pública		IES Privada		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	
2014	504.835	43.915	1.881.923	683.837	3.114.510
	16,2%	1,4%	60,4%	22,0%	100%
	17,6%		82,4%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2015	504.237	30.323	1.723.604	664.236	2.922.400
	17,3%	1,0%	59,0%	22,7%	100%
	18,3%		81,7%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2016	505.162	24.490	1.638.293	818.691	2.986.636
	16,9%	0,8%	54,9%	27,4%	100%
	17,7%		82,3%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2017	502.795	86.965	1.650.614	986.532	3.226.906
	15,6%	2,7%	51,2%	30,6%	100%
	18,3%		81,7%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2018	518.413	62.643	1.554.594	1.310.678	3.446.328
	15,0%	1,8%	45,1%	38,0%	100%
	16,9%		83,1%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2019	526.954	32.459	1.514.506	1.559.725	3.633.644
	14,5%	0,9%	41,7%	42,9%	100%
	15,4%		84,6%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2020	478.825	48.300	1.277.865	1.960.679	3.765.669
	12,7%	1,3%	33,9%	52,1%	100%
	14,0%		86,0%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total
2021	449.719	42.422	1.017.804	2.434.952	3.944.897
	11,4%	1,1%	25,8%	61,7%	100%
	12,5%		87,5%		
	Presencial	EaD	Presencial	EaD	Total

Fonte: INEP, 2022a, 2022b

No período, a distribuição das matrículas dos cursos na modalidade presencial e a distância em IES públicas manteve-se estável: com pequenas variações. Cerca de 91% das matrículas em IES públicas concentraram-se na modalidade presencial. Contudo, assim como apontado na Tabela 18, apesar de uma relativa estabilidade nos números absolutos de alunos ingressantes no setor público, em termos percentuais, seguiram diminuindo: enquanto a participação de ingressantes no setor público em 2014 era de 17,6%, sete anos depois, em 2021, caiu para 12,5%, apesar de numericamente a quantidade de alunos tenha se mantido relativamente estável, com tendência de queda (redução de 56.609 alunos ingressantes).

O Inep, ao analisar os dados sobre a educação a distância no ano de 2020, observou que (INEP, 2022a, p. 22):

O número de ingressantes a distância parte do total de 431.597, em 2011, e, seguindo uma tendência de crescimento contínua, alcança o total de 2.008.979, em 2020, o que representa incremento de 365,5%. Os ingressantes presenciais, por sua vez, partem do total de 1.915.098, em 2011, e apresentam tendência de crescimento nos quatro primeiros anos do período, seguida de discreta tendência de queda, alcançando o número de 1.756.496, em 2020.

Quando o recorte é feito apenas e tão somente nas matrículas em cursos de IES privadas, ano a ano, a diferença entre ingressantes nas duas modalidades, foi diminuindo, até que em 2019, a quantidade de ingressantes na modalidade a distância superou os ingressantes da presencial. Em 2014, conforme Tabela 20, ingressaram 2,56 milhões de estudantes em IES privadas; destes, 1,88 milhão em cursos presenciais e 683 mil na modalidade a distância. Essa diferença foi reduzindo, até que em 2019, o número de ingressantes em cursos na modalidade a distância superou o número de ingressantes na modalidade presencial. Registre-se que a pandemia da Covid-19 se manifestou no Brasil apenas em março de 2020, isto é, o número de ingressantes em 2019 e 2020 não foi influenciado pela pandemia.

A Tabela 21 evidencia esse movimento no setor privado. Quando se considera o percentual de ingressantes nas duas modalidades, no mesmo período, constata-se que enquanto os cursos na modalidade presencial respondiam, em 2014, por 73,3% dos ingressantes (contra 26,7% na modalidade a distância), em 2019, o percentual de

ingressantes na modalidade a distância foi de 50,8% e, em 2021, de 70,5%, contra 29,5% de ingressantes no presencial nesse último ano. Por outras palavras, em 2021, a cada 10 ingressantes no setor privado, 7 optaram pela modalidade de EaD.

Tabela 21. Percentual de ingressantes na educação superior (IES privada), por modalidade de ensino e por ano. Brasil, 2014-2021

MODALIDADE	INGRESSANTES (IES PRIVADA)							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Presencial</b>	73,3%	72,1%	66,6%	62,6%	54,2%	49,2%	39,4%	29,5%
<b>EaD</b>	26,7%	27,9%	33,4%	37,4%	45,8%	50,8%	60,6%	70,5%

Fonte: INEP, 2022a, 2022b.

Para que houvesse o aumento do número de alunos matriculados em cursos na modalidade a distância, era natural que também houvesse o aumento da oferta de cursos. A Tabela 22 mostra claramente o rápido crescimento da oferta de cursos nesta modalidade de formação: em seis anos, o número de cursos cresceu mais de 4 vezes. Quando se considera apenas a oferta por IES privadas, esse crescimento foi de mais de 5 vezes. Em 2015, havia 1.476 cursos, sendo 1.054 ofertados por instituições privadas; seis anos depois, em 2021, a quantidade total atingiu 7.620, sendo 7.075 (mais de 92%) mantidos por instituições privadas.

Tabela 22. Número e Percentual de cursos autorizados pelo Ministério da Educação, na modalidade a distância, por categoria administrativa de IES e por ano. Brasil, 2015-2021

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	ANO						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Pública</b>	422	449	464	497	520	539	545
	28,6%	27,0%	22,0%	15,6%	11,5%	8,8%	7,2%
<b>Privada</b>	1.054	1.215	1.648	2.683	4.011	5.577	7.075
	71,4%	73,0%	78,0%	84,4%	88,5%	91,2%	92,8%
<b>Total</b>	1.476	1.664	2.112	3.180	4.531	6.116	7.620

Fonte: INEP, 2022a.

Especificamente sobre o número de vagas, confirmando a tendência de crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância, em detrimento dos cursos presenciais, os dados do Inep (2022a, p. 19) mostram que foram ofertadas “19.626.441 vagas, das quais 68,9% a distância e 31,1% presenciais”.

Além do aumento de cursos e de vagas, esse forte crescimento no número de ingressantes e matrículas de estudantes da educação superior na modalidade a distância, também foi viabilizado por marcos normativos já examinados, que facilitaram a criação e oferta de cursos, bem como a abertura de polos de educação a distância que, segundo definição legal, “é a unidade acadêmica operacional descentralizada, no país ou no exterior, para o desenvolvimento de atividades presenciais relativas aos cursos ofertados na modalidade a distância” (art. 5º do Decreto n. 9.057/2017). E, ainda nos termos do mesmo decreto, deve “manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequada aos projetos pedagógicos ou de desenvolvimento da instituição de ensino e do curso” (parágrafo único, do art. 5º).

O Decreto n. 9.057, de 26.05.2017, foi regulamentado pela Portaria n. 11 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017), de 20.06.2017 que, em seu artigo 11, define que o polo EaD deverá apresentar identificação da IES responsável pela oferta dos cursos, manter infraestrutura física, tecnológica e de pessoal adequados para a realização das atividades presenciais. O ponto mais importante desta Portaria é a permissão concedida para as IES credenciadas para a oferta de cursos a distância criarem polos por ato próprio, independentemente de prévia autorização estatal. Neste aspecto, deverão observar os seguintes quantitativos máximos, vinculados ao Conceito Institucional (CI) mais recente: a) CI 3, até 50 polos; b) CI 4, até 150 polos; e c) CI 5, até 250 polos. Com esse direito, passou ser desnecessária prévia autorização do MEC para a abertura de polos. Com isso, o aumento do número de polos de 2017 para 2018 foi superior a 100%, como mostra a Tabela 23 e, nos anos de 2014, 2015 e 2016, a quantidade de polos oscilava em torno de 5.000 unidades; já em 2017 verifica-se um aumento para 7.052 e, no ano seguinte, isto é, no ano imediatamente posterior à edição da Portaria n. 11 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017), a quantidade de polos mais que dobrou e atingiu o número de 15.452. E esse ritmo de crescimento manteve-se nos anos subsequentes. A diferença em todo o período foi extremamente significativa: de 4.913 polos em 2014 para 31.497 polos em 2021.

Tabela 23. Número de polos EaD, por categoria administrativa de IES e por ano. Brasil, 2014-2021

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	ANO							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Privada	3.695	3.636	3.868	5.657	13.320	20.514	24.996	28.725
Pública	1.218	1.281	1.266	1.395	2.132	2.276	2.629	2.772
<b>Total</b>	<b>4.913</b>	<b>4.917</b>	<b>5.134</b>	<b>7.052</b>	<b>15.452</b>	<b>22.790</b>	<b>27.625</b>	<b>31.497</b>

Fonte: Semesp, 2019, 2020, 2021, 2022.

Na prática, o polo é um ponto de venda de cursos na modalidade a distância. Espalhados pelo Brasil, muitas vezes com instalações físicas mínimas, servem para a captação de alunos para cursos nessa modalidade. Tais estabelecimentos são mantidos normalmente por parceiros comerciais das IES, que montam o polo sob a orientação da IES mantenedora dos cursos, recebendo percentuais sobre o faturamento do polo, como será abordado no próximo item.

#### 4.2.3. Dos Polos de Educação a Distância

O foco principal de um polo de apoio à educação a distância é a captação de alunos. Em pesquisa realizada durante a pandemia da Covid-19, em 2020, pela Associação Brasileira de Educação a Distância (Abed), 1.900 instituições de educação superior de todos os segmentos (incluindo as instituições públicas) foram indagadas sobre as principais atividades desenvolvidas no polo, de tal forma que 60,9% responderam (era possível dar mais de uma resposta) que é a captação de alunos, seguida pelo atendimento administrativo do aluno (56,5%). Apenas 39,1% das instituições que responderam à pergunta indicaram o atendimento pedagógico e a realização de trabalhos colaborativos entre os alunos, como mostra a Tabela 24. Deve-se observar que, durante a pandemia da Covid-19, o MEC expediu portaria desobrigando a realização de atividades avaliativas presenciais nos cursos de graduação na modalidade EaD, motivo pelo qual essa pesquisa não inclui essa atividade no questionário. Não obstante, ainda que a pesquisa tenha sido realizada durante a pandemia, mostra a relevância do polo de educação a distância no processo de captação de alunos.

Tabela 24. Percentual das principais atividades declaradas pelas IES como realizadas nos polos de educação a distância. Brasil, 2020

PRINCIPAIS ATIVIDADES NOS POLOS EaD	%
Captação de alunos	60,9
Atendimento administrativo ao aluno	56,5
Atendimento pedagógico ao aluno	39,1
Realização de trabalhos colaborativos entre alunos	39,1
Interação social entre alunos	30,4
Espaço para assistir a videoaulas/teleaulas	26,1

Fonte: ABED, 2022, p. 49.

Em uma reportagem de 04.05.2022, intitulada “Kroton inclui mais de 204 novos municípios da região nordeste do país no mapa da educação superior”<sup>28</sup>, o jornal O Maranhense informou que o grupo educacional pretendia “potencializar a democratização do acesso à educação e promover a ascensão profissional e salarial dessas populações com a implementação de polos educacionais”. A reportagem informa, ainda, que o grupo educacional já possuía “mais de 2.500 polos, distribuídos em mais de 1,9 mil cidades”. A matéria destaca que o objetivo da empresa Kroton (uma das marcas da *holding* educacional Cogna, que também detém a marca Anhanguera) era ampliar o seu número de polos pela região Nordeste do país, abrindo-os em cidades pequenas, com um investidor local. Jeferson Ortiz, identificado na reportagem como Vice-Presidente de Operações da empresa Kroton, faz o seguinte relato:

Com espaço reduzido e investimento inicial baixo (a partir de R\$ 15 mil), é possível abrir um polo educacional Anhanguera, do Mais Conhecimento, com toda infraestrutura necessária para oferecer a população local cursos de graduação e pós-graduação 100% EAD, com toda qualidade acadêmica da Anhanguera, uma instituição de ensino com mais de 25 anos de trajetória e que investe continuamente na aplicação de novas tecnologias educacionais.

A declaração acima encontra eco no site do grupo empresarial Cogna direcionado para a captação de parceiros comerciais para a abertura de polos de educação a distância: [www.sejaparceiroanhanguera.com.br](http://www.sejaparceiroanhanguera.com.br). Logo na primeira imagem do site, como mostra a Figura 1, o grupo empresarial destaca que se trata de

<sup>28</sup> Disponível em: <https://omaranhense.com/kroton-inclui-mais-de-204-novos-municipios-da-regiao-nordeste-do-pais-no-mapa-da-educacao-superior/>. Acesso em 27.06.2022.

um “modelo de negócio em educação inovador e lucrativo”, com “baixo custo de investimento (a partir de R\$ 15.000,00)”.

Figura 1. Página inicial do site [www.sejaparceroanhanguera.com.br](http://www.sejaparceroanhanguera.com.br)



Fonte: [www.sejaparceroanhanguera.com.br](http://www.sejaparceroanhanguera.com.br). Acesso em 28.06.2022.

No relatório da administração de 2021, publicado no jornal Folha de São Paulo de 30.03.2022<sup>29</sup>, em que o grupo empresarial educacional Cogna (detentor da marca Anhanguera, entre outras) presta contas da gestão e dos dividendos auferidos no ano contábil, a companhia também estabelece as suas linhas estratégicas, expondo-as aos seus acionistas. Nessa seara, a companhia informou que uma de suas estratégias para a expansão da oferta de cursos na modalidade a distância é a ampliação do número de polos espalhados pelo país:

Para sustentar o crescimento do EAD já mencionado, tivemos um grande foco na expansão de polos parceiros, chegando a 2.517 polos e superando, em 2021, a meta de expansão do ano de 2022 (2.300 polos). Atualmente, a nossa rede parceira conta com um grande número de grupos econômicos experientes, 79% dos polos pertencem a grupos econômicos com mais de uma unidade, o que demonstra a fortaleza e sustentabilidade do modelo de negócio.

Essa situação não é isolada, nem é exclusividade de grandes grupos educacionais. Instituições regionais, de médio e pequeno porte, também adotam estratégias comerciais agressivas para a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, com o apoio de parceiros descentralizados para a montagem e administração de polo para oferta de cursos na modalidade EaD.

A empresa educacional Multivix, com sede no Estado do Espírito Santo, no dia 20.03.2022 (domingo), fez um anúncio publicitário no jornal Folha de São Paulo, ocupando uma página inteira, como mostra a Figura 2.

Figura 2. Anúncio publicitário da empresa educacional Multivix

FOLHA DE SÃO PAULO • • • DOMINGO, 20 DE MARÇO DE 2022 A17

## TENHA UMA FACULDADE MULTIVIX NA SUA CIDADE.

**POR QUE INVESTIR NO ENSINO A DISTÂNCIA (EAD) MULTIVIX?**

- O EAD no Brasil cresceu mais de 30% no último ano e o Grupo Multivix cresceu 215% em número de alunos.
- 7 faculdades, 1 centro universitário, mais de 350 polos e mais de 40.000 alunos em todo Brasil.
- Instituição de excelência com cursos presenciais de Medicina, Odontologia, Direito, Medicina Veterinária e muitos outros.
- Nota máxima no MEC e 22 anos de mercado.
- São mais de 170 cursos EAD de graduação e pós-graduação.
- Curso de Direito EAD aguardando publicação final do MEC.
- Entre as 20 melhores instituições de Ensino Superior do Brasil.
- Sem taxa de adesão e retorno em até 18 meses\*.
- Suporte nacional e regionalizado com treinamentos e consultoria de campo.
- Patrocinadora dos principais campeonatos de futebol do Brasil.

**EAD JÁ É REALIDADE NO BRASIL**

- Das 16 milhões de vagas para ensino superior no Brasil em 2019, 63,2% foram ocupadas por EAD.
- Em 10 anos, o número de matriculados no EAD, de nível superior, aumentou quase 5 vezes, segundo o Inep.
- Formato moderno e flexível de aprendizagem para todos.
- Valores acessíveis e diploma igual ao do presencial.

\*Consulte contrato e condições com o time Multivix.

**SAIBA MAIS**

multivix.vc/parceiros  
expansao@multivix.edu.br  
**0800 003 7000**  
**27 99819 2187**

**MULTIVIX**  
CENTRO UNIVERSITÁRIO

Fonte: Jornal Folha de São Paulo, de 20.03.2022, p. A17.

Com o instigador título que indica a oportunidade de um empreendedor ter “uma faculdade”, o anúncio traz uma descrição das vantagens empresariais para investir na abertura de polo de EaD. O modelo de negócio aproxima-se muito de uma franquia, em que o detentor de um plano de negócio e de uma marca (franqueador) oferece para empreendedores (franqueados) a abertura de unidades na forma de parceria, fazendo uso de sua marca e *know-how*, como estratégia para a expansão de negócios.

No site da empresa educacional Multivix, após um rápido cadastro indicando o seu interesse em abrir um polo de EaD, o usuário tem acesso a uma apresentação mais detalhada do negócio, apresentando ao interessado, entre outros pontos, a infraestrutura necessária para a montagem do polo, como mostra a Figura 3:

Figura 3: Material comercial da Multivix, com detalhes da estrutura mínima para a abertura de polo de educação a distância

**SEJA UMA UNIDADE MULTIVIX**

**ESTRUTURA FÍSICA MÍNIMA PARA ABRIR UM POLO**  
O polo deve estar situado em andar térreo ou superior com elevador ou rampa.

**Recepção/Secretaria (10 a 15m<sup>2</sup>):**

- ▶ Mesa com cadeiras para atendimento;
- ▶ Computador, impressora e internet;
- ▶ Banco ou longarina tripla de espera.

**Sala de aula (mínimo 30m<sup>2</sup>):**

- ▶ 20 cadeiras universitárias (até 150 alunos)\*\*
- ▶ Tutoria.

**Sala Multidisciplinar, para atender (mínimo 30m<sup>2</sup>):**

- ▶ Ambiente de estudo em grupo (mesa redonda e 5 cadeiras).
- ▶ Ambiente de estudo individual;
- ▶ Banco ou longarina tripla de espera;
- ▶ Laboratório de informática (com 3 baias e 3 computadores\*).

**Banheiros: masculino, feminino e cadeirante.**

**ESTRUTURA DE RH MÍNIMA**

- ▶ 01 Coordenador de polo
- ▶ 01 Secretária
- ▶ 01 Equipe de vendas

\*A partir de 100 alunos, o polo deve adquirir mais 3 computadores.  
\*\*Adequar a quantidade de cadeiras à quantidade de alunos (sugestão: use o múltiplo de 5).

Sala de Aula

Recepção

Sala Multidisciplinar

Fonte: Multivix (2022)

Outro ponto que merece destaque na apresentação da Multivix é a política de repasses financeiros, vinculada ao número de alunos captados no polo mantido por

um empreendedor parceiro, como mostra a Figura 4. No caso de polos abertos em estados diferentes da sede (Espírito Santo), os percentuais de retorno financeiro para o investidor são variáveis pelo número de alunos matriculados no polo: de 30% sobre o faturamento (no caso de polo com até 150 alunos) até 40% (para polos com mais de 1.000 alunos), indicando que quanto maior a agressividade e a eficiência do parceiro na captação de alunos na região em que o polo for instalado, maior será a sua rentabilidade. A Figura 4 também dá um indicativo do potencial de faturamento do empresário que montar um polo, a partir da mensalidade média praticada pela IES que, no caso, é de R\$ 200,00. Assim, o faturamento mensal do empreendedor irá variar pelo número de alunos: se o polo possuir apenas 100 alunos matriculados, por exemplo, o retorno financeiro do empreendedor será de aproximadamente R\$ 6.000,00 (considerando a mensalidade média de R\$ 200,00 e o repasse de 30%) ou até mesmo R\$ 80.000,00, para o caso de 1.000 alunos matriculados no polo (considerando a mensalidade média de R\$ 200,00 e o repasse de 40%).

Figura 4: Material comercial da Multivix, com detalhes da proposta financeira para a abertura de polo de educação a distância

**TABELA DE REPASSE**

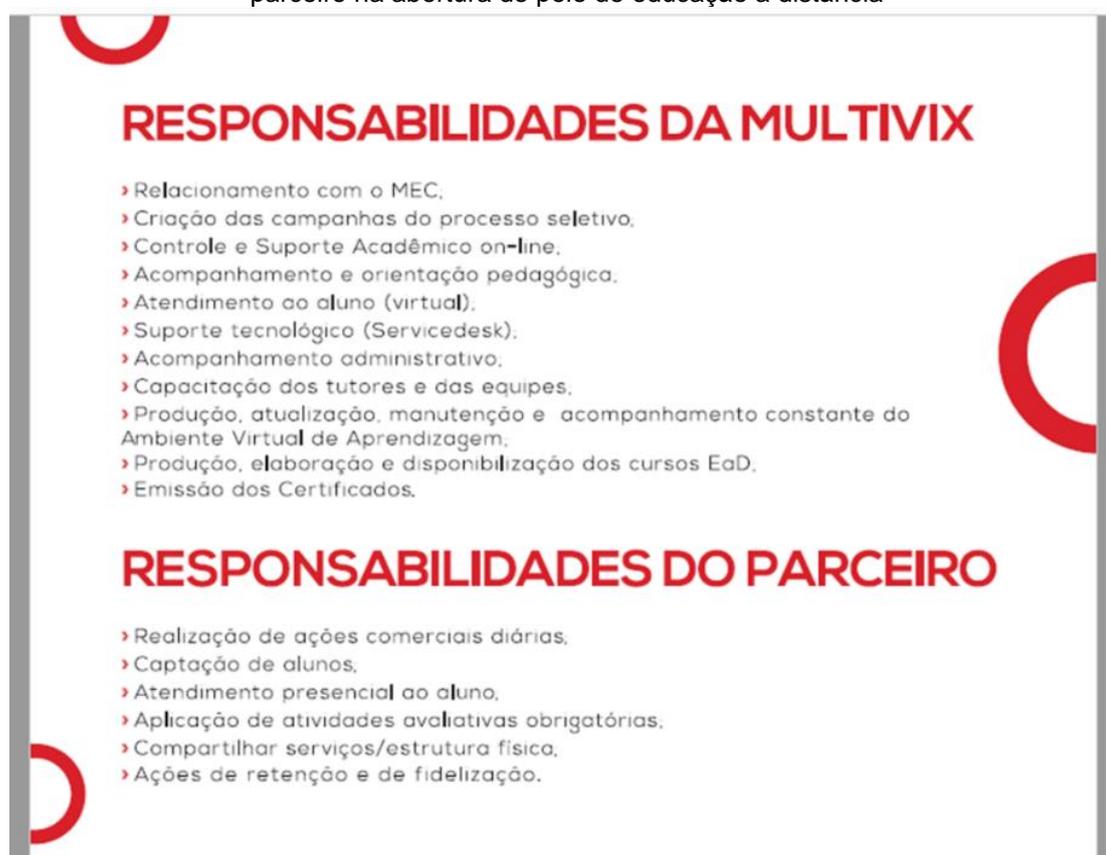
ESPIRÍTO SANTO		POLOS BRASIL	
FAIXA	REPASSE	FAIXA	REPASSE
Acima de 700 alunos	40%	Acima de 1.000 alunos	40%
De 601 a 700 alunos	38%	De 901 a 1.000 alunos	38%
De 501 a 600 alunos	35%	801 a 900 alunos	37%
De 401 a 500 alunos	32%	De 701 a 800 alunos	36%
De 301 a 400 alunos	30%	De 601 a 700 alunos	35%
De 251 a 300 alunos	29%	De 501 a 600 alunos	34%
De 201 a 250 alunos	28%	De 401 a 500 alunos	33%
De 151 a 200 alunos	27%	De 301 a 400 alunos	32%
De 101 a 150 alunos	26%	De 151 a 300 alunos	31%
Abaixo de 100 alunos	25%	Abaixo de 150 alunos	30%

**TICKET MÉDIO: R\$ 200,00**

Fonte: Multivix (2022)

Trata-se de uma parceria comercial – e não uma parceria acadêmica. Por ela, a IES compromete-se com a manutenção de um pacote de cursos de graduação e pós-graduação *lato sensu* na modalidade EaD, enquanto o parceiro (ou empreendedor ou investidor local) responsabiliza-se pela captação dos alunos com ações comerciais na sua região geográfica de atuação, mantendo espaço com a infraestrutura necessária para o atendimento presencial do aluno, quando necessário. Esse compartilhamento de tarefas e responsabilidades fica bem definido na Figura 5, parte integrante da minuta da proposta comercial encaminhada pela empresa educacional Multivix.

Figura 5: Material comercial da Multivix, com detalhes do compartilhamento de tarefas entre a IES e o parceiro na abertura de polo de educação a distância



Fonte: Multivix (2022)

A manutenção dos polos de educação a distância em diferentes localidades é uma necessidade imposta pela legislação, pois, não obstante o curso ser integralmente na modalidade EaD, o artigo 4º do Decreto n. 9.057/2017 (BRASIL, 2017b) impõe que as avaliações e outras atividades previstas nas diretrizes curriculares e nos projetos pedagógicos dos cursos (como estágio, práticas

profissionais e defesas de trabalhos) sejam realizadas presencialmente, na sede da IES ou nos polos de educação a distância. Tal exigência, contudo, foi suspensa pelo MEC desde o início da pandemia da Covid-19.

Não obstante a necessidade da existência de polos de educação a distância para que o aluno domiciliado em cidades afastadas da sede da IES possa realizar as atividades presenciais obrigatórias, sem necessidade de grandes deslocamentos, as empresas educacionais veem o polo como um elemento importante para a ampliação do número de matrículas e de sua rentabilidade financeira. As Tabelas 18 e 20 mostraram, no tópico anterior, o ritmo acelerado de crescimento das matrículas e ingressantes (calouros) nos cursos ofertados por IES privadas na modalidade EaD, durante a segunda metade da década de 2010: ano a ano, o número de alunos ingressantes e matriculados nessa modalidade de ensino aumentou, inclusive em relação aos cursos presenciais. No mesmo ritmo, as Tabelas 22 e 23, mostraram que o número de cursos e polos de educação a distância acompanhou esse processo de crescimento e, de uma certa forma, viabilizando-o.

#### **4.2.4. O Aluno da EaD e a Taxa Líquida de Matrícula (TLE)**

Ainda que a manutenção do crescimento das matrículas na educação superior se mantenha constante e positiva, desde o início dos anos 2000, como demonstra a Tabela 1 (vide p. 60), a partir de 2018, essa tendência de crescimento foi sustentada por matrículas nos cursos ofertados na modalidade a distância, como se demonstrou pela Tabela 18, desse capítulo. Todavia, quando se analisa o perfil etário predominante em cursos da modalidade EaD, é possível constatar que este crescimento (mantido pelas matrículas na modalidade EaD) proporcionará efeitos distintos nas taxas de escolarização líquida e bruta da educação superior.

Conforme já abordado no item 2.1 do Capítulo 2, o Plano Nacional de Educação de 2014 (BRASIL, 2014) estabeleceu metas prioritárias para os seus 10 anos de vigência (2014-2024). Dentre elas, a Meta 12 prevê a elevação da TBM para 50% e a elevação da TLM na educação superior para 33%. A TBM indica a capacidade de absorção do sistema educacional superior, considerando o total de matriculados, independentemente de faixa etária, em relação ao total populacional em idade

considerada adequada para cursar a educação superior. Por sua vez, a TLM considera apenas o percentual da população que está dentro da idade de referência que, no caso da educação superior, é entre 18 e 24 anos de idade (INEP, 2022a).

A Tabela 3 (vide p. 66), do capítulo 2, indicou que a TLM manteve, entre 2014 e 2020, percentuais de crescimento constantes (com exceção de uma retração em 2017); iniciou em 2014 com 20,1% de TLM e atingiu, em 2020, 26,1%. No ano seguinte, ainda que a TBM tenha mantido o ritmo de crescimento (de 39,1% para 39,3%), a TLM sofreu uma queda de mais de 2 pontos percentuais entre 2020 e 2021 (de 26,1% para 24,0%). Contudo, nos dois casos, mostra-se bem distante do percentual estabelecido como meta para 2024, especialmente quando se considera que, desde 2018, o acesso à educação superior tem sido feito, majoritariamente, pela modalidade a distância, como se demonstrou na Tabela 18, desse capítulo.

Fato que, diferentemente do que ocorre com o presencial, na modalidade a distância, o percentual de alunos com até 24 anos de idade matriculados é de 24,1%, como mostra a Tabela 25, que traz o fracionamento por faixa etária dos alunos matriculados na educação superior brasileira em 2020. Com isso, tem-se que 75,9% dos alunos na modalidade a distância têm pelo menos 25 anos de idade. Por sua vez, na modalidade presencial, no mesmo ano de 2020, 58,9% dos alunos matriculados têm até 24 anos. Assim, o crescimento da educação superior na modalidade a distância é sustentado primordialmente por alunos com pelo menos 25 anos (75,9%), na medida que os alunos mais jovens, dentro da idade considerada adequada para a educação superior, preferem a modalidade presencial que, como visto (Tabela 20), desde 2018, está recebendo menos alunos.

Tabela 25. Percentual comparativo de faixa etária dos alunos matriculados em IES privadas, por modalidade de ensino. Brasil, 2020

<b>ALUNOS MATRICULADOS EM IES PRIVADAS</b>		
<b>Presencial</b>	<b>Faixa etária</b>	<b>EaD</b>
58,9%	Até 24 anos	24,1%
18,6%	Entre 25 e 29 anos	20,1%
9,0%	Entre 30 e 34 anos	18,4%
6,0%	Entre 35 e 40 anos	15,9%
5,6%	Entre 40 e 49 anos	16,4%
1,5%	Entre 50 e 59 anos	4,4%
0,3%	60 anos ou mais	0,7%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022b).

Soma-se ao cenário, a escalada de queda na participação no número de inscritos no Enem, que é uma das principais formas de ingresso para a educação superior. Com o auge do número de inscritos em 2016, a partir de então se percebe queda, de tal forma que os números de 2021, como mostra a Tabela 26. Os dados possibilitam inferir que o número de inscritos de 2021 representa apenas 39,8% em comparação ao ano de 2016. A situação torna-se mais preocupante quando se verifica que, em 2021, o número de inscritos é o menor da série histórica apresentada (2010-2021) e que, em relação ao ano anterior (2020), a redução foi de 40,4%.

Tabela 26. Número de inscritos para o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por ano. Brasil, 2010-2021 - em milhões

<b>NÚMERO DE INSCRITOS PARA O ENEM - em milhões</b>											
<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
4,6	5,4	5,8	7,2	8,7	7,8	8,6	6,7	5,5	5,1	5,8	3,4

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados do INEP (2022a).

Se for mantida a tendência de crescimento de alunos matriculados na educação superior em cursos na modalidade a distância, em detrimento das matrículas nos cursos presenciais, é possível que a TBM mantenha sua curva ascendente até 2024, sustentada exatamente pelas matrículas na EaD. Por outro lado, mantida essa tendência e somada à forte queda do número de estudantes inscritos nas últimas edições do Enem, a TLM, que considera apenas os alunos na idade escolar adequada para o nível superior, deve regredir até 2024, afastando-se, ainda mais, do percentual fixado na Meta 12 do PNE/2014 que, sem considerar o

crescimento da EaD e os efeitos nocivos da pandemia da Covid-19, já se mostrava improvável. Por outras palavras, a EaD não atrai tanto o alunado mais jovem, como ocorre com o presencial.

Nesse sentido, a TBM cresceu entre 2020 e 2021 (de 39,1% para 39,3%), assim como o número total de matrículas, como se verificou na Tabela 1 (vide p. 60), também oscilou positivamente: de 6,68 milhões de matrículas em 2020 para 8,98 em 2021. Não obstante esses números positivos, a TLM oscilou negativamente no mesmo período (de 26,1% para 24,0%), fato que pode ser explicado pelo forte crescimento no número de matrículas nos cursos na modalidade de EaD, em detrimento dos cursos presenciais pois, como verificado na Tabela 25, os cursos na modalidade de EaD atraem preferencialmente alunos acima de 24 anos de idade, que estão excluídos do cálculo da TLM.

Pode-se afirmar, portanto, que o crescimento dos cursos na modalidade EaD tem atraído um público com mais de 24 anos de idade, que está sustentando o crescimento do número total de alunos na educação superior brasileira. Contudo, apesar deste crescimento, a participação de estudantes com o perfil etário considerado ideal para a educação superior (até 24 anos de idade) está diminuindo, como é verificável pela oscilação negativa da TLM em 2021, apesar do crescimento do número absoluto de alunos matriculados no setor, no mesmo período.

#### **4.2.5. O Valor da Mensalidade como Diferencial para Atração de Alunos para a Modalidade EaD**

Certamente a flexibilidade de horários e a possibilidade de estudar sem ter que realizar deslocamentos para a sede da IES são diferenciais importantes para aqueles que optam pela modalidade da EaD. A Tabela 25 demonstrou que 75,9% dos alunos matriculados na EaD em 2020 têm, pelo menos, 25 anos de idade e, certamente, é de se imaginar que boa parte deles têm compromissos profissionais e familiares para os quais estes diferenciais são relevantes, somando, ainda ao valor das mensalidades.

A Tabela 27 contempla dados de pesquisa realizada pela empresa de consultoria Hoper Educação, parcialmente apresentada neste Capítulo (Tabela 17), e que mostra a evolução das mensalidades médias praticadas por IES privadas, entre 2012 e 2021, por modalidade de oferta (presencial e EaD). Assim como na Tabela 17, os valores apresentados na Tabela 27 estão atualizados pelo IPCA, de tal forma que a inflação dos preços pode ser ignorada na sua análise. A empresa de consultoria informa, ainda, que para o levantamento da mensalidade média dos cursos na modalidade presencial foram coletados 18.071 preços entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021, considerando um universo de 24.465 cursos; na modalidade EaD foram coletados 5.415 preços, entre fevereiro e março de 2021, num universo de 7.871 cursos.

Tabela 27. Valor médio das mensalidades de IES privadas (em reais), por modalidade de ensino e ano e diferença percentual entre os valores das duas modalidades. Brasil, 2012-2021

ANO	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Presencial (R\$)	826,02	850,36	883,81	959,64	935,02	907,10	900,59	872,07	769,27	758,44
EaD (R\$)	405,22	393,66	390,64	382,18	358,95	324,90	306,41	283,36	261,20	248,67
Diferença média	49,1%	46,3%	44,2%	39,8%	38,4%	35,8%	34,0%	32,5%	34,0%	32,8%

Fonte: Hoper Educação, 2021, p. 28.

No recorte do preço médio praticado nos cursos na modalidade a distância oferecidos por IES privadas, percebe-se que no período analisado (2012-2021), o valor médio manteve-se em constante redução, iniciando-se em 2012 com uma mensalidade média de R\$ 405,22, até atingir o montante médio de R\$ 248,67 em 2021.

E esse movimento gradual de redução do valor médio da mensalidade praticada por cursos na modalidade EaD é explicado pela própria lógica do mercado educacional: no período analisado (2012-2021), a oferta da EaD cresceu muito, seja pelo aumento do número de cursos (como se verifica na Tabela 22), seja pelo aumento do número de polos (demonstrado na Tabela 23) que proporcionaram o aumento do número de alunos nessa modalidade de educação (como mostra a Tabela 18), de tal forma que a rentabilidade desses cursos passou a ser mantida pela quantidade de alunos vinculados, com ganhos em escala, uma vez que o aumento do número de alunos nessa modalidade não significa, na mesma proporção, o aumento de despesas com infraestrutura, com professores ou com tutores.

Conforme Tabela 17, o preço médio das mensalidades praticadas nos cursos presenciais iniciou a década de 2010 com tendência de alta, partindo de R\$ 787,77 e atingindo seu maior valor em 2015, no montante de R\$ 959,64. No ano seguinte (2016), o preço médio dos cursos presenciais iniciou a tendência de redução, até chegar ao valor médio de R\$ 758,44 em 2021, isto é, menor do que era praticado em 2010 (Tabela 17). Essa curva de aumento do valor e, em seguida, a curva de redução, relaciona-se diretamente com a trajetória do Fies, como visto no início deste capítulo.

A redução do valor da mensalidade dos cursos presenciais também favoreceu a redução do preço dos cursos ofertados na modalidade a distância, de maneira mais evidente. A Tabela 27 mostra que, em 2012, o custo médio das mensalidades praticadas em cursos de modalidade EaD era praticamente a metade (49,1%) do valor praticado nos cursos presenciais. Ano a ano, essa diferença foi aumentando, de tal forma que em 2021, o valor médio da mensalidade praticada nos cursos na modalidade a distância equivalia a 32,8% do valor médio praticado nos presenciais.

#### **4.3. A Segunda Estratégia do Mercado como Reação ao Encolhimento do Fies: o Financiamento Estudantil Privado**

Com o gradual encolhimento do Fies, a partir da segunda metade da década de 2010, uma das alternativas compensatórias buscada por IES privadas, para a manutenção da captação de novos alunos, foi a oferta de fontes de financiamento estudantil privado, seja por programas construídos e mantidos pelas próprias IES, seja por créditos oferecidos por instituições financeiras privadas.

Paralelamente às políticas públicas de concessão de financiamento reembolsável (como o Fies) e não reembolsável (como o Prouni), as IES privadas oferecem também modalidades de financiamento. Entre os financiamentos reembolsáveis, duas estratégias podem ser percebidas: o financiamento total ou parcial da mensalidade escolar pela própria IES, bem como o financiamento (também total ou parcial) por instituição financeira terceirizada. Ao lado desta estratégia, a concessão de descontos comerciais (parciais ou integrais) pelas IES privadas aos alunos, normalmente atrelado ao pagamento com pontualidade da mensalidade escolar (no caso de desconto parcial) também é parte integrante desse esforço de

captação de alunos e, para todos os efeitos, tais descontos são considerados como um programa de financiamento estudantil não reembolsável, nos termos do Censo da Educação Superior organizado pelo Inep (2022a).

Neste raciocínio, considera-se três fontes de financiamento privado, fruto das estratégias comerciais adotadas pela IES para a fomentar a captação de alunos: a) reembolsável, concedido pela própria IES privada; b) reembolsável, concedido por instituição financeira externa; e c) não reembolsável, concedido pela IES, mediante política de concessão de desconto comercial.

#### 4.3.1. Programas de Financiamento Privado Reembolsável

Com o gradual encolhimento do programa público de concessão de financiamento estudantil reembolsável (Fies) a partir da segunda metade da década de 2010, as IES privadas iniciaram um tímido processo de ampliação da oferta de programas próprios de financiamento estudantil e, muitas vezes, em paralelo com essa estratégia, firmaram parcerias com instituições financeiras para oferta de financiamento.

A Tabela 28 identifica os programas de concessão de financiamento estudantil reembolsável, entre 2011 e 2020, segregando os dados de programas público e os privados (das próprias IES e os mantidos por instituições externas privadas e públicas de nível estadual e municipal). Constam tanto os números absolutos, como os percentuais em relação ao número total de alunos matriculados no segmento privado.

Tabela 28. Valor médio das mensalidades de IES privadas (em reais), por modalidade de ensino, ano e diferença média percentual entre os valores das modalidades. Brasil, 2011-2021

FONTES DE FINANCIAMENTO REEMBOLSÁVEL	NÚMERO E PERCENTUAL DE MATRICULADOS									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fies	220.542	433.948	817.020	1.303.146	1.332.302	1.226.352	1.070.460	821.122	571.852	353.001
	4,4%	8,4%	15,2%	22,2%	21,9%	20,2%	17,2%	12,9%	8,8%	5,2%
Programa de financiamento da IES	37.796	35.245	37.471	24.546	35.514	74.494	96.659	169.860	206.027	78.866
	0,8%	0,7%	0,7%	0,4%	0,6%	1,2%	1,5%	2,7%	3,2%	1,2%
Programa de financiamento de entidades externas, públicas e privadas	39.387	39.872	78.472	36.568	33.833	41.233	47.632	46.219	42.397	40.146
	0,8%	0,8%	1,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%
Total de Alunos em IES Privadas	4.966.374	5.140.312	5.373.450	5.867.011	6.075.152	6.058.623	6.241.307	6.373.274	6.523.678	6.724.002

Fonte: INEP, 2022a.

A Tabela 28 demonstra o gradual crescimento do Fies a partir de 2011, ocasião em que beneficiava pouco mais de 220 mil alunos matriculados em IES privadas, o que representava, na ocasião, 4,4% dos alunos matriculados em IES privadas. Esse número sofreu um forte crescimento no ano seguinte, quase dobrando o número de alunos beneficiados. Em 2013, a participação do número de alunos beneficiados é expressivamente aumentada para mais de 800 mil alunos (ou 15,2% dos alunos de IES privadas), atingindo o seu auge nos anos de 2014 e 2015, com mais de 1,3 milhão de alunos beneficiados pelo programa em cada ano. Em 2014, o Fies atingia 22,2% dos alunos da rede privada; em 2015, 21,9%. A partir de 2016, o Fies inicia o seu processo de encolhimento, até atingir o número de 353 mil alunos beneficiados em 2020, isto é, 5,2% dos alunos da rede privada superior.

Paralelamente a esse movimento percebido com o Fies, a Tabela 28 mostra que entre 2011 e 2015, a oferta de financiamento estudantil pela própria IES privada manteve-se relativamente estável no intervalo, com 35 a 37 mil alunos beneficiados por ano; apenas em 2014 essa quantidade sofreu uma importante redução (para 24 mil alunos), ano que, como mostra a Tabela 7 (vide p. 106), o número de novos contratos do Fies atingiu a cifra recorde de 733 mil novos alunos beneficiados, o que certamente explica a redução da procura por este tipo de financiamento, pois o Fies oferecia condições financeiras melhores para o estudante.

Os programas de financiamento estudantil mantidos pelas próprias IES privadas sofreram um importante salto quantitativo em 2016, dobrando o número de alunos beneficiados em comparação com o ano anterior, conforme Tabela 28. Esse crescimento foi seguido nos anos subsequentes, até 2019, quando a quantidade de alunos beneficiados superava 200 mil e já representava 3,2% dos alunos matriculados na educação superior privada. Essa participação sofre uma forte redução no ano de 2020, atingindo mais de 78 mil alunos (ou apenas 1,2% dos alunos matriculados no segmento). Esta redução é justificada por dois principais fatores: a crise econômica que se anunciava com o início da pandemia da Covid-19 e o crescimento do número de matriculados em cursos na modalidade a distância (que naquele ano já representava 34,0% de todos os alunos matriculados na educação superior, como mostra a Tabela 18), com mensalidades sensivelmente menores (mais precisamente

34,0% do valor médio da mensalidade presencial, como se mostrou na Tabela 27) e que, portanto, não se exigia a busca de financiamento por boa parte dos estudantes.

A Tabela 28 também apresenta a participação do financiamento concedido por instituições externas, notadamente financeiras mantidas por instituições bancárias. No período analisado (2011 a 2020), o número de alunos beneficiados apresentou-se estável (entre 36 mil e 47 mil) e, com exceção do ano de 2013 (com mais de 78 mil alunos beneficiados), nunca atingiu 1% dos alunos matriculados no segmento privado da educação superior.

Como exemplo, o programa de financiamento estudantil mantido por entidade externa mais conhecido do mercado é o Pravalor, oferecido pelo Internacional Finance Corporation (IFC), vinculado ao Grupo Banco Mundial<sup>30</sup>, que já fez diversos aportes em IES privadas com finalidade lucrativa e também “foi acionário na Ideal Invest em 2009, primeira e maior empresa privada brasileira a oferecer um programa de empréstimo estudantil” (TAGLIARI, 2022, p. 42). Em 2022, o Pravalor captou R\$ 238 milhões no mercado de capitais para financiar alunos de IES privadas. Em entrevista ao jornal Valor Econômico de 08.09.2022 (pág. B8), o diretor financeiro da empresa, Haroldo Carvalho, afirmou que em 2022 “a demanda por crédito estudantil aumentou três vezes devido a uma combinação de fatores. Entre eles, estão o retorno dos alunos que adiaram a entrada no ensino superior durante os dois anos de pandemia e crise econômica.”

#### **4.3.2. Programas de Financiamento Privado Não Reembolsável**

Como foi abordado no tópico 4.3.5 deste capítulo, a redução da oferta do Fies e a ampliação do número de vagas oferecidas na educação superior privada, especialmente na modalidade a distância, provocou uma importante redução do valor médio das mensalidades praticadas pelas IES privadas. A Tabela 27 mostrou que o valor médio das mensalidades praticado para cursos presenciais manteve um ritmo constante de elevação entre 2010 e 2016; contudo, a partir de 2017, esse valor médio

---

<sup>30</sup> Conforme relatório da IFC, disponível em: [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9e9c2bf2-7aff-4a85-8ef3-bc6d42987d86/IdealInvest\\_FINAL\\_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IfCMYjD](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/9e9c2bf2-7aff-4a85-8ef3-bc6d42987d86/IdealInvest_FINAL_web.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IfCMYjD). Acesso em 05.09.2022.

inicia um processo de redução, até atingir, em 2021, um valor médio equivalente aquele praticado em 2010.

De fato, as IES privadas sempre adotaram uma política de desconto, atrelada a alguma proposta mercadológica para ampliar a captação de alunos. No Censo da Educação Superior organizado pelo Inep (2022a), esse dado é apresentado como um programa de financiamento próprio da IES, não reembolsável.

Com efeito, a Tabela 29 mostra o número de alunos matriculados em IES privadas beneficiados por programas de financiamento estudantil não reembolsável, incluindo o Prouni (programa público), bem como os programas mantidos pelas próprias IES (que, na prática, são descontos comerciais concedidos) e aqueles suportados por entidades externas públicas (de nível estadual e municipal) e privadas, entre os anos de 2011 e 2020, apresentando não só os números absolutos, como os percentuais em relação ao número total de alunos matriculados no segmento privado.

Tabela 29. Número e Percentual de alunos matriculados na Educação Superior com fontes de financiamento não reembolsável, por ano. Brasil, 2011-2020

FONTES DE FINANCIAMENTO NÃO REEMBOLSÁVEL	NÚMERO E PERCENTUAL DE MATRICULADOS									
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Prouni (integral e parcial)	364.521	398.409	384.698	437.275	517.161	580.592	609.434	575.099	615.623	566.636
	7,3%	7,8%	7,2%	7,5%	8,5%	9,6%	9,8%	9,0%	9,4%	8,4%
Programa de financiamento da IES	683.564	717.449	754.369	787.687	873.657	990.427	1.300.256	1.612.607	1.763.909	2.056.901
	13,8%	14,0%	14,0%	13,4%	14,4%	16,3%	20,8%	25,3%	27,0%	30,6%
Programa de financiamento de entidades externas, públicas e privadas	170.840	155.175	127.540	114.844	204.536	140.749	158.507	164.668	161.966	137.966
	3,4%	3,0%	2,4%	2,0%	3,4%	2,3%	2,5%	2,6%	2,5%	2,1%
Total de Alunos em IES Privadas	4.966.374	5.140.312	5.373.450	5.867.011	6.075.152	6.058.623	6.241.307	6.373.274	6.523.678	6.724.002

Fonte: INEP, 2022a.

Na rubrica do Prouni, a Tabela 29 mostra que em 2011 eram um pouco mais de 360 mil alunos, o que representava 7,3% dos alunos matriculados em cursos de instituições privadas. Esse número foi crescendo ano a ano, acompanhando o crescimento do número de matriculados no segmento. Em termos percentuais, seu auge ocorreu em 2017, com 9,8% dos alunos matriculados; em 2020, eram mais de 560 mil alunos, isto é, 8,4% dos alunos matriculados em IES privadas.

A Tabela 29 também apresenta o número de alunos beneficiados por programas de financiamento não reembolsável sustentados por IES privadas. Nesta

rubrica, deve-se incluir descontos comerciais concedidos como parte de uma estratégia de captação de alunos; e, também, a concessão de bolsas de estudo concedidas por IES sem finalidade lucrativa e com perfil beneficente, como parte da exigência legal para a obtenção de benefícios tributários (conforme abordado no tópico 3.4.1.1 do capítulo anterior). Até a primeira metade da década de 2010, esse programa de financiamento privado não reembolsável atingia aproximadamente 14% dos alunos matriculados do setor privado: em 2011 eram pouco mais de 680 mil alunos, que representavam 13,8% dos alunos do segmento; já em 2015, o percentual atinge 14,4%, com mais de 870 mil alunos beneficiados. Contudo, a partir da segunda metade da década de 2010, quando começa o processo de encolhimento do Fies, o percentual de alunos beneficiados com esses programas de financiamento não reembolsável próprio de IES privada inicia uma forte aceleração, beneficiando mais de 990 mil alunos em 2016, que na época representava 16,3% dos alunos matriculados no segmento, até atingir mais de 2 milhões de alunos em 2020, isto é, 30,6% dos alunos matriculados em IES privadas.

A Tabela 27 evidenciou que, a partir de 2016, as IES privadas iniciaram um processo de redução do valor médio de suas mensalidades, juntamente com os primeiros efeitos do início do processo de encolhimento do Fies. Além de redução do preço das mensalidades, a Tabela 29 também demonstra que essa redução do valor veio acompanhada de uma forte política de concessão de descontos comerciais por IES privadas com finalidade lucrativa (tratado na Tabela 29 como programa de financiamento não reembolsável concedido por IES privadas), indicando que, para manter o ritmo de crescimento do número de matrículas a partir da segunda metade da década de 2010, as IES privadas apostaram na redução do preço da mensalidade para atingir os alunos de classes C, D e E, adequando os seus preços à capacidade econômica dessa camada da população.

Por fim, a Tabela 29 também destaca o número de alunos beneficiados por programas de financiamento não reembolsável concedido por entidades externas, públicas, por exemplo, municípios que custeiam (total ou parcialmente) a mensalidade de seus alunos munícipes, e privadas, como empresas que suportam (total ou parcialmente) mensalidades de seus funcionários. Esse tipo de benefício atingia, em

2011, 3,4% dos alunos matriculados no segmento; em 2020, o benefício atingia 2,1% dos alunos.

#### **4.4. Não Há Espaço Vazio no Capitalismo**

O mercado capitalista é dinâmico e não é diferente no mercado educacional, especialmente no segmento superior. Na primeira metade da década de 2010, o Fies era uma política pública que, ao mesmo tempo viabilizava o acesso à educação superior para estudantes oriundos de camada sociais mais vulneráveis, também promovia a transferência de dinheiro público para IES privadas. Com seus orçamentos alimentados não apenas por mensalidades escolares, mas também pelo dinheiro público (inclusive com renúncias fiscais viabilizadas pelo Prouni) e por investidores nacionais e internacionais do mercado de capitais, tornou a educação superior um grande negócio.

Contudo, como já exposto, o Fies, de grande protagonista da primeira metade da década de 2010, na segunda, tornou-se um mero coadjuvante neste cenário mercadológico. Hoje, agoniza. O encolhimento do Fies exigiu respostas rápidas e efetivas do mercado educacional, para manter o ritmo de crescimento e rentabilidade, principalmente para as IES privadas com ações negociadas na bolsa de valores, suscetível de pressões econômicas para resultados operacionais positivos e expressivas partilhas de dividendos.

Soma-se a esse cenário a crise econômica vivenciada especialmente entre 2014 e 2016, período no qual o PIB caiu cerca de 9%, impactando todos os setores produtivos, inclusive o educacional, criando um ambiente de forte recessão, como explica Barbosa Filho (2017, p. 56):

A redução da taxa de crescimento do PIB foi acompanhada de redução da taxa de investimento em 4,8% e a menor taxa de crescimento do consumo nos últimos anos, com crescimento de somente 2,3% no ano. No entanto, somente após a disparada do risco país em 2015 se observa a forte contração de consumo e investimento em nossa economia. A forte queda desses dois componentes parece estar relacionada com a crise de sustentabilidade da dívida pública brasileira que elevou os juros e a incerteza. O investimento se reduziu em 13,9% em 2015 e 10,6% em 2016, enquanto o consumo caiu 3,9% e 4,5%, respectivamente.

No mesmo sentido, em reportagem de 13.06.2022, o jornal Valor Econômico<sup>31</sup> narra que o cenário econômico para os grupos empresariais educacionais com capital investido na bolsa de valores era preocupante, provocando queda do valor de suas ações. A reportagem informa que nos últimos 12 meses as ações do grupo empresarial educacional Cruzeiro do Sul caíram 77,6%; as ações da Ser Educacional desvalorizaram 57,8%; a Ânima desvalorizou 59,7%; a Yduqs desvalorizou 58,8%; e a Cogna desvalorizou 43,7%. A matéria declara que essa desvalorização foi fomentada, a médio prazo, pela redução dos repasses do Fies e a crise econômica, bem como, no curto prazo, à crise provocada pela pandemia da Covid-19:

As quatro companhias de ensino superior listadas na B3 perderam tamanho após a redução drástica do Fies (programa de financiamento estudantil do governo federal), em 2015. Além desse baque, o setor foi afetado pela crise econômica e pandemia da covid-19 que provocou a redução de 700 mil alunos em cursos presenciais entre 2020 e 2021.

Outro exemplo desta oscilação do mercado econômico pode ser constatado em reportagem da revista Exame, poucos dias após a realização do primeiro turno da eleição presidencial de 2022, mas antes do segundo turno. Na reportagem intitulada “Educação: qual é o impacto real de um novo Fies no Brasil do futuro?”, de 07.10.2022, a revista Exame<sup>32</sup> explica que as promessas de campanhas do então candidato Luiz Inácio Lula da Silva, indicando que, caso fosse eleito, daria um “novo gás ao Fies”, provocaram a valorização de ações das empresas educacionais: “Cogna e Yduqs, por exemplo, aceleraram 6,85% e 4,98%, respectivamente, na quinta-feira (6), após novas falas envolvendo o programa”. Neste mesmo sentido, a reportagem informa que as empresas educacionais Ânima, Ser Educacional e Cruzeiro do Sul “ganharam R\$ 2,2 bilhões em valor de mercado. Desse total, R\$ 1,4 bilhão veio a partir do dia 17, data em que o tuíte de Lula a respeito da volta do Prouni e do Fies ‘com força’ foi publicado.”

O intuito desse movimento era manter a acessibilidade à educação superior para as camadas mais vulneráveis da população, não por uma questão ideológica, mas para a continuidade dos resultados financeiros que os grupos empresariais educacionais estavam produzindo, especialmente aqueles com ações negociadas na

---

<sup>31</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/06/13/grupos-de-ensino-superior-voltam-a-analisar-combinacao-de-ativos.ghtml>. Acesso em 13.06.2022.

<sup>32</sup> Disponível em: [https://exame.com/exame-in/educacao-qual-e-o-impacto-real-de-um-novo-fies-no-brasil-do-futuro/?utm\\_source=pushnews&utm\\_medium=pushnotification](https://exame.com/exame-in/educacao-qual-e-o-impacto-real-de-um-novo-fies-no-brasil-do-futuro/?utm_source=pushnews&utm_medium=pushnotification). Acesso em 11.10.2022.

bolsa de valores. O cenário, durante a segunda metade da década de 2010, exigiu que o mercado educacional superior privado estabelecesse estratégias comerciais para a manutenção de seus ganhos financeiros, compensando as perdas provocadas pelo encolhimento progressivo do Fies e pela crise econômica. Ocupar a lacuna deixada pela agonia do Fies era necessário e, na ausência de uma política pública, fez com que as IES privadas, lideradas por grandes grupos empresariais educacionais, buscassem estratégias para a manutenção do acesso à educação superior para os estudantes provenientes de camadas sociais mais baixas. Esse público não poderia ser atendido pelo Prouni, o qual concede bolsas de estudo integral para estudantes com renda familiar até 1,5 salário-mínimo, e bolsas de estudo parcial (50% ou meia bolsa) para estudantes provenientes de famílias com renda *per capita* de até 3 salários. Assim, essas estratégias eram dirigidas essencialmente para potenciais estudantes de curso superior que não se enquadravam no perfil do Prouni ou, quando se enquadravam, eram beneficiários apenas de bolsas parciais. E, como já afirmado, eram estratégias que visavam atingir esse público não para promover a continuidade de um processo de massificação ou, quiçá, democratização da educação superior. Visavam simplesmente a manutenção do negócio e do processo de crescimento do setor, bem como da rentabilidade dos grandes grupos empresariais educacionais, especialmente aqueles com capital aberto livremente negociado na bolsa de valores, que tem como principal missão gerar rentabilidade aos seus acionistas.

A ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, com preços bem inferiores àqueles praticados em cursos presenciais (em 2021, o valor médio de uma mensalidade de um curso superior na modalidade a distância representava 32,8% do valor médio do curso presencial, como mostrou a Tabela 27) foi a primeira aposta dos grupos educacionais para viabilizar a educação superior aos estudantes provenientes de famílias com renda *per capita* não contemplada pelo Prouni.

A segunda estratégia – não tão importante quanto a primeira – foi a oferta de financiamento privado para o custeio das mensalidades escolares, seja por programas próprios das IES privadas, seja por meio de instituições financeiras parceiras.

Essas duas estratégias serão tratadas nos próximos tópicos deste Capítulo, com o objetivo de demonstrar que na ausência de uma política pública que viabilizasse a inclusão de estudantes na educação superior, o mercado educacional privado estabeleceu suas estratégias com o propósito de manter os seus níveis de crescimento e rentabilidade, abalados pela crise econômica vivenciada a partir de 2014 e pela diminuição dos aportes financeiros promovidos pelo Fies.

Antes de se enveredar para a exploração dessas duas estratégias, realiza-se uma análise dos dois últimos relatórios da administração dos cinco grupos empresariais educacionais que têm seu capital aberto para livre negociação na bolsa de valores brasileira, com o objetivo de demonstrar que essas estratégias foram decisivas para o crescimento dos maiores *players* educacionais do mercado nacional.

#### **4.4.1. Os Relatórios de Administração dos Anos de 2020 e 2021 dos Cinco Principais Grupos Empresariais Educacionais com Capital Aberto na Bolsa de Valores**

Em 2022, cinco companhias que atuam no segmento da educação superior têm suas ações livremente negociadas na bolsa de valores brasileira, atualmente chamada de B3 (antiga Bovespa). São elas: Cogna Educacional, Yduqs Participações, Ser Educacional, Cruzeiro do Sul Educacional e Ânima Educação.

Empresas de capital aberto, essas companhias têm seu capital social fracionado em ações que são negociadas no mercado, de tal forma que qualquer pessoa pode adquiri-las, tornando-se acionista da companhia e, com isso, receber dividendos sempre que o resultado da atividade empresarial for lucrativo. O investidor também pode obter dividendos vendendo essas ações por preço superior àquele praticado no momento da sua compra. Para as companhias, por sua vez, o capital aberto viabiliza a prospecção de recursos financeiros com a venda de suas ações, para investir no negócio.

Trata-se de um mercado altamente regulado e controlado, para dar segurança e, com isso, atrair investidores de todo o mundo. Uma das ferramentas normativas para proporcionar transparência e credibilidade aos investidores é a obrigação dessas

companhias prestarem contas públicas periodicamente, detalhando todas as suas operações, resultados financeiros e planos estratégicos. Neste sentido, todas as companhias de capital aberto tornam público, anualmente, um relatório de administração, com a síntese de toda gestão realizada no ano anterior, detalhando custos, investimentos e o resultado financeiro.

Com o objetivo de constatar empiricamente as estratégias desses grupos empresariais educacionais de capital aberto, analisa-se os relatórios de administração dessas 5 companhias, para os exercícios de 2021 e 2020.

#### **4.4.1.1. Cogna Educacional**

A Cogna Educacional é uma *holding*<sup>33</sup> que se apresenta ao mercado consumidor como “uma das principais organizações educacionais do mundo”<sup>34</sup>, que atende mais de 2,4 milhões de estudantes, na educação básica e superior. É proprietária das marcas Kroton, Anhanguera, LFG, Pitágoras, entre outras.

No Relatório da Administração da Cogna Educacional, referente ao exercício de 2020, tornado público em 06.04.2021, no jornal Folha de São Paulo, entre as páginas A15 e A21, foi declarado logo no texto de abertura que o ano de 2020 foi um dos mais difíceis da história recente da empresa, com forte queda da receita:

(...) tanto por motivos operacionais quanto em decorrência de ajuste de contas a receber do ensino superior. A combinação da significativa redução da receita de alunos Fies com a piora da economia ocasionada pela pandemia da covid-19 impactou fortemente os resultados da companhia.

O Relatório informa que esse cenário exigiu que a empresa fizesse a “maior reestruturação da história”, de tal forma que pôde iniciar o ano de 2021 “com a estrutura física otimizada para a nova realidade do ensino superior de crescente digitalização”, o que fez com que a companhia incorresse em “gastos de natureza extraordinária, tais como multas de rescisão, indenizações trabalhistas e baixas contábeis”. Por outras palavras, para a manutenção de seus resultados operacionais

---

<sup>33</sup> Sociedade gestora de outras empresas, normalmente constituída para controlar e administrar diversas empresas e negócios.

<sup>34</sup> Disponível em: <https://www.cogna.com.br/>. Acesso em 11.07.2022.

que, no caso, implicava em mitigar os prejuízos que estavam sendo percebidos no período, a empresa reduziu o tamanho de sua estrutura física, fechando *campi* universitários (reduzindo custos operacionais de manutenção de infraestrutura física, incluindo, por exemplo, o pagamento de aluguel). E, por outro lado, investindo na oferta de cursos na modalidade a distância, o que também provocou a redução dos custos com o corpo administrativo e o corpo docente, com demissões que geraram “gastos de natureza extraordinária” (indenizações por rescisões de contratos de trabalho). Se a companhia fez a opção pela oferta de cursos na modalidade a distância, reduzindo a oferta dos presenciais, houve uma diminuição do seu quadro docente, na medida em que muitas atividades acadêmicas na modalidade EaD podem ser conduzidas por tutores e o professor, quando necessário, desenvolve os conteúdos para centenas – e, por vezes, milhares – de alunos.

No desempenho operacional de 2020, a Cogna Educacional declarou que no segmento da educação superior (já que também atua em outros segmentos) encerrou o ano com 818.165 alunos matriculados, dos quais 770.066 em cursos de graduação presencial e EaD:

Esse número representa uma redução de 0,5% na comparação anual, refletindo o maior número de formaturas observadas no período em razão das fortes safras de captação verificadas em 2013 e 2014, além da manutenção no processo de mudança no perfil da base, com redução no número de alunos Fies (que historicamente apresentavam menor evasão) com o aumento dos alunos matriculados na modalidade EaD (que possuem maior propensão a evadir).

Em seu relatório, informa que a queda de alunos mantidos pelo Fies foi tão significativa que a companhia declarou que no final de 2020 possuía apenas “19.880 alunos Fies, retração de 53,6% face ao ano de 2019, equivalente a 8,7% da base da graduação presencial e 2,6% da base de graduação total”.

Pelo segundo ano, no Relatório Administrativo de 2021, tornado público no jornal Folha de São Paulo em 30.03.2022, entre as páginas 4 e 11<sup>35</sup>, a companhia relatou resultado operacional negativo, isto é, prejuízo na operação: “o resultado

---

35

Disponível

em:

[http://media.folha.uol.com.br/mercado/publicidadelegal/2022/03/30/2022033009032162444b3a16898.pdf?\\_mather=5d9a1704e834990e](http://media.folha.uol.com.br/mercado/publicidadelegal/2022/03/30/2022033009032162444b3a16898.pdf?_mather=5d9a1704e834990e). Acesso em 12.07.2022.

financeiro foi de R\$ 598,7 milhões negativos, ante os R\$ 762,3 milhões negativos registrados em 2020.”

Esses dois anos de resultados negativos fez com que a companhia trocasse o seu comando. A revista Istoé Dinheiro, de 18.02.2022<sup>36</sup>, noticiou que o “maior conglomerado educacional do País” substituiu o seu CEO, o executivo Rodrigo Galindo:

O grupo saiu de lucros em 2017 (R\$ 2,2 bilhões), 2018 (R\$ 1,9 bilhão) e 2019 (R\$ 771,9 milhões), para prejuízos em 2020 (R\$ 907 milhões) e nos nove primeiros meses de 2021 (R\$ 256 milhões). A receita caiu 12,3% de janeiro a setembro, em comparação com o mesmo período do ano anterior. E já havia registrado queda de 16,1% em 2020, ante 2019. Unidades completamente fechadas durante meses prejudicaram o desempenho da empresa, que tem 70% de seu faturamento proveniente da Kroton, que engloba todas as operações de ensino superior (presencial e EAD). Valério, que comanda essa unidade de negócio, está na companhia desde 2014, quando houve a fusão com a Anhanguera Educacional.

No Relatório de Administração de 2021, a Cogna Educacional informou que teve um pequeno aumento no número de alunos de cursos de graduação, fechando o período com 804 mil alunos. Da mesma forma que relatório anterior, a companhia informou que deu continuidade ao processo de reestruturação de seus *campi* e da equipe pedagógica, aproveitando-se de normativa MEC (Portaria n. 1.428, de 28.12.2018) que autorizou a oferta de até 40% da carga horária dos cursos presenciais de forma remota. Nesta estratégia, informou em seu relatório, mais uma vez, a redução de pessoal (leia-se corpo docente) e de infraestrutura:

Com a reformulação completa dos nossos campus [sic], ajustando a infraestrutura física e expandindo os nossos polos parceiros, apresentamos melhora nas principais linhas de custos e despesas: de Pessoal com a transição de boa parte do portfólio do presencial para o EAD nas unidades próprias, novo modelo acadêmico e com a maturação de 40% de EAD em cursos presenciais, reduzimos essa linha de despesa em 15% no ano.

Confirmando a tendência percebida no Relatório Administrativo de 2020 que indicava que a alavancagem financeira dependeria do crescimento na oferta de cursos na modalidade EaD, a companhia informou em seu Relatório de 2021 que a redução na base de alunos em cursos presenciais “foi compensada pela expansão da base do

---

<sup>36</sup> Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/cogna-troca-comando-depois-de-dois-anos-ruins-e-aposta-em-solucoes-de-ensino-hibrido-e-plataforma/>. Acesso em 11.07.2022.

ensino digital, evidenciando o foco na digitalização do ensino superior”. Explica que manteve o ritmo de expansão de seus polos de educação a distância, registrando que em 2021 atingiu 2.517 polos e que este crescimento “está alinhado com a estratégia da companhia e traz perspectivas positivas para as captações de alunos nos próximos ciclos”. Ainda preocupada com a redução de seus custos, informa que boa parte destes novos polos são “Light, uma categoria de polos com menor espaço físico, menor necessidade de investimento pelo parceiro (portanto, exigem menor quantidade de alunos para serem viáveis) e que têm função comercial relevante em cidades ou regiões que não eram atendidas previamente”. Essa estratégia, segundo a companhia, proporcionou um crescimento acumulado, nos últimos dois anos, de 32% no número de alunos na modalidade a distância:

O Ensino Digital/Híbrido como forte alavanca de crescimento: Em linha com a estratégia da Cogna e seguindo uma das avenidas de crescimento mencionadas acima, o EAD segue apresentando um crescimento expressivo devido a aceleração da digitalização do Ensino Superior, expansão da rede de polos e novos cursos. Esse crescimento vem ocorrendo de forma consistente nos últimos ciclos de captação, apresentando um CAGR<sup>37</sup> de 32% desde 2019, tanto para o ciclo de verão, quanto para o ciclo de inverno.

Os dois relatórios analisados demonstram que a estratégia da empresa no biênio 2020 e 2021 foi direcionada ao fortalecimento da digitalização da educação, com o aumento da oferta e da demanda nos cursos na modalidade a distância e com a ampliação do número de polos de apoio, para aumentar sua permeabilidade no país. Também fez parte dessa estratégia a incorporação de conteúdos digitais em cursos presenciais, aproveitando-se da permissão contida na Portaria MEC n. 1.428 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018b), que autorizou a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos presenciais, até 40% da carga horária total do curso.

Por fim, outro elemento para atingir o objetivo de máxima digitalização da educação superior foi a redução dos *campi* universitários, o que colabora com a redução de suas despesas pessoais. Ainda como reflexo desse processo de digitalização, a empresa também promoveu a redução de suas equipes acadêmicas,

---

<sup>37</sup> A sigla CAGR, largamente usada no mundo corporativo, significa *Compound Annual Growth Rate*, isto é, taxa de crescimento anual composta.

na medida em que o aumento da demanda por cursos na modalidade EaD não exige, na mesma proporção, o crescimento do corpo docente.

#### 4.4.1.2. Yduqs Participações

A Yduqs Participações também se apresenta como uma *holding*, que tem por missão “transformar a educação no Brasil a partir do uso intenso de tecnologia para apoiar o desenvolvimento de jovens e adultos de todas as classes”<sup>38</sup>. É detentora de marcas importantes na educação superior brasileira, como Estácio, Ibmecc, Damásio, Wyden, e afirma possuir mais de 1 milhão alunos.

O Relatório de Administração do exercício de 2020 da Yduqs foi tornado público em 17.03.2021 e está disponível no website da companhia<sup>39</sup>. É aberto com o registro de que o ano de 2020 foi um dos mais difíceis da história da companhia, em virtude da pandemia da Covid-19. Ainda na mensagem de abertura assinada pelo CEO da companhia, o Relatório indica que os resultados financeiros sofreram “forte pressão” por diversos fatores, fazendo um destaque especial às perdas sentidas pela redução da oferta de financiamento público (Fies) que, em termos quantitativos, representou uma redução de 22% em relação ao ano anterior no número de alunos mantidos pelo Programa:

As perdas com o programa, que chegaram a R\$ 302 milhões em 2020, escondem o crescimento da base e afetam o perfil do alunado, o que tem impactos sobre provisões, entre outros fatores. O ano de 2020 foi o último a ter impacto significativo do Fies, o que dará visibilidade ao real nível de crescimento que temos conquistado.

Apesar das dificuldades, a companhia relata que o ano de 2020 foi encerrado com uma receita líquida de R\$ 4,07 bilhões, o que representou um crescimento de 8,1% em relação ao ano anterior, observando que os fatores que promoveram o crescimento no período (2020) foram as aquisições de outras IES, a rentabilidade dos cursos de medicina e dos cursos na modalidade a distância, “mais do que

---

<sup>38</sup> Disponível em: <https://www.yduqs.com.br/show.aspx?idCanal=U/ccuSh0iht1/mEX/ez1ng==>. Acesso em 11.07.2022.

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.yduqs.com.br/Download.aspx?Arquivo=uISWWLWHDCqj69lbsn0DrA==>. Acesso em 12.07.2022.

compensando a perda do Fies de R\$ 302,3 milhões (excluindo as aquisições) em 2020.”

O Relatório referente ao exercício de 2020 informa que a companhia encerrou o ano de 2019 com 528 mil alunos em cursos de graduação, sendo 53,21% alocados em cursos presenciais (281 mil alunos) e 46,79% em cursos na modalidade a distância (215 mil alunos); no ano seguinte (2020), a companhia informou ter encerrado com um aumento de volume (662 mil alunos), com forte alavancagem na modalidade a distância, que cresceu 63% de um ano para outro, atingindo 351 mil alunos (equivalente a 53,03% do total do número de alunos vinculados à graduação). O Relatório justifica esse crescimento com a aquisição de outras marcas e, principalmente, pelo “forte ritmo de expansão e maturação dos polos”, respondendo por 49,8% do crescimento percebido.

Já o Relatório de Administração do exercício de 2021 da Yduqs foi publicado no jornal Valor Econômico do dia 16.03.2022, entre as páginas C7 e C12, apresenta a companhia como “o maior *player* de educação superior no Brasil em número de alunos” e em franco processo de crescimento.

Sobre seus resultados financeiros, o Relatório informa que a companhia “teve R\$ 1,3 bilhão de receita no EaD”, considerando esse resultado “emblemático, pois foi o faturamento do Fies em seu auge”. Neste aspecto, o Relatório ainda informa que o resultado positivo dos cursos na modalidade EaD “sustentou essa fase difícil, em que tivemos perda da base de alunos no presencial pelas captações fracas.” Para sustentar esse crescimento da demanda por cursos na modalidade a distância, a Yduqs informa que o processo de expansão do número de polos “cresceu 34% com relação ao ano de 2020” e que a marca está presente em mais de 1.300 cidades brasileiras” e que o objetivo é atingir, até o final de 2022, 2.500 polos.

O Relatório também ressalta a importância do crescimento do número de matrículas nos cursos da modalidade a distância, para compensar as perdas verificadas durante o ano de 2021 com os cursos presenciais e a queda de receita do Fies:

O segmento de graduação presencial encerrou o 2021 apresentando uma queda de 12,8% na base de alunos, resultado explicado pelos efeitos da pandemia que afetou a captação principalmente no primeiro semestre de 2021, além da redução da base do Fies (-42,4% vs. 2020). O segmento começa a dar sinais de recuperação, com o aumento da captação no 2S21 (+12% vs. 2S20) e com o aumento da intenção de matrícula para o ano de 2022.

Com forte destaque ao desempenho dos seus produtos nominados “premium” (cursos de medicina e a marca Ibmec) e dos cursos na modalidade a distância, a companhia informa um resultado líquido em 2021 de R\$ 158,2 milhões.

Diferentemente do que ocorreu com a Cogna Educacional, a Yduqs apresentou dois relatórios com resultados contábeis positivos, que foram sustentados pelo forte crescimento do número de alunos nos cursos na modalidade a distância e nos cursos com alto valor de mensalidade. Também se percebe que a estratégia para os bons resultados na captação de alunos na modalidade EaD é baseada na ampliação do número de polos de apoio, bem como o fato de que o crescimento da rentabilidade da EaD compensou a forte redução de receita provocada pelo encolhimento do Fies.

#### **4.4.1.3. Cruzeiro do Sul Educacional**

A Cruzeiro do Sul Educacional apresenta-se como uma das maiores empresas do segmento educacional brasileiro, atuando em todos os níveis de ensino, fundada há mais de 50 anos e, atualmente com 390 mil alunos, “do ensino básico ao superior”<sup>40</sup>. Além da própria marca Cruzeiro do Sul, é detentora de outras, como a Universidade Positivo, Universidade Cidade de São Paulo (Unicid), Centro Universitário Braz Cubas, entre outras. Abriu seu capital na bolsa de valores apenas em fevereiro de 2021, após a conclusão do processo de listagem no Mercado Novo da B3, captando R\$ 1,2 bilhão em seu IPO<sup>41</sup>. Como já cumpria a legislação das sociedades anônimas, é possível consultar o Relatório de Administração de 2020, tornado público em 07.04.2020<sup>42</sup>, em que informou, logo em seu introito, que a oferta

---

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.cruzeirodosuleducacional.com.br/>. Acesso em 14.07.2022.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/2021/empresas/cruzeiro-do-sul-primeira-analise/>. Acesso em: 12.07.2022.

<sup>42</sup> Disponível em: [https://www.alertadiario.com.br/publication\\_pages/5bd1d-diario-oficial-de-sao-paulo-caderno-empresarial-2021-04-07-pg-10](https://www.alertadiario.com.br/publication_pages/5bd1d-diario-oficial-de-sao-paulo-caderno-empresarial-2021-04-07-pg-10). Acesso em 13.07.2022.

de cursos na modalidade a distância cresceu “sete vezes mais que a perda de alunos presenciais”, permitindo que a companhia registrasse em 2020 “um aumento orgânico expressivo, uma vez que essa iniciativa promoveu não apenas o crescimento da base de alunos como também o aumento da rentabilidade.”

Em seu Relatório, informa que adotou como estratégia a revisão de sua estrutura e custos, “identificando oportunidades de reduções e buscando sinergia, eficiência e melhor resultado operacional.” Nesse sentido, informa que realizou uma ampla revisão de suas matrizes curriculares, “com aumento na quantidade de disciplinas à distância nos cursos presenciais.”

O Relatório também apresentou um crescimento na base de alunos, em relação ao ano de 2019, quando possuía 118.998 alunos matriculados em cursos presenciais, encerrando o exercício de 2020 com 114.362, uma redução de 3,9% no número de alunos. Em relação aos cursos na modalidade a distância, informa que em 2019 possuía 154.230 alunos e encerrou o ano de 2020 com 186.982, com um aumento de 21,2% no número de alunos. Como no ano de 2021, a companhia também realizou aquisições de outras instituições de ensino (que lhe proporcionaram mais 29.802 alunos matriculados em cursos a distância e mais outros 21.174 de cursos presenciais), encerrou o ano de 2021 com 352.320.

Já o Relatório da Administração do exercício de 2021 tornou-se público em 07.04.2022, no jornal O Estado de São Paulo<sup>43</sup>. A companhia inicia informando que foi executado “um grande plano de ajuste na nossa base de polos”, focando na criação de polos no modelo “hub, com laboratórios específicos para atividades práticas, que possibilitaram a oferta de cursos de Engenharia, Nutrição, Farmácia, Biomedicina e Gastronomia na modalidade a distância.” Dessa maneira, a companhia informa que em 2021 recebeu autorização ministerial para a abertura de 2.000 vagas para o curso de enfermagem na modalidade a distância.

Sobre a quantidade de alunos, o grupo empresarial informa que sofreu uma queda de 4,1% do número de alunos em cursos presenciais, recuo que foi

---

<sup>43</sup> Disponível em: [https://estadaori.estadao.com.br/wp-content/uploads/2022/04/final-Cruzeiro-do-Sul-Educacional-SA\\_\\_\\_DF2021.pdf](https://estadaori.estadao.com.br/wp-content/uploads/2022/04/final-Cruzeiro-do-Sul-Educacional-SA___DF2021.pdf). Acesso em 13.07.2022.

compensado pelo aumento de 12,5% na quantidade de alunos em cursos na modalidade EaD: a companhia encerrou o ano de 2021 com 130 mil alunos no presencial e 244 mil em cursos na modalidade a distância.

Em relação às suas receitas, a Cruzeiro do Sul encerrou o ano de 2021 com receita bruta de R\$ 4,5 bilhões, o que representou um aumento de 22,4% em comparação ao mesmo período do ano anterior, explicando que “contribuiu para este aumento o número de alunos nos cursos de EaD, com destaque para a graduação”. Além disso, a companhia informa que apesar do aumento de 6,1% do número total de alunos, houve uma redução de 0,4% em suas despesas, boa parte viabilizada pela “mudança na grade curricular com maior penetração do EaD no ensino presencial.”

Assim como as demais companhias de capital aberto, a Cruzeiro do Sul declara em seus dois relatórios de administração que a sustentabilidade de seu crescimento e de sua rentabilidade no período teve lastro no forte crescimento percebido na oferta de cursos na modalidade a distância, o que não acompanha, na mesma proporção, o aumento de seus custos operacionais, na medida em que os ganhos com essa modalidade de formação é materializado em escala, sem que o aumento numérico de alunos implique, de forma necessária, aumento de custo. Além disso, assim como fizeram outras companhias, a Cruzeiro do Sul também obteve redução de custos com a ampliação das horas de disciplinas ofertadas na modalidade a distância em cursos presenciais, como permitiu a Portaria n. 1.428 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018b).

#### **4.4.1.4. Ser Educacional**

A Ser Educacional nasceu em 1994 com uma escola preparatória de concursos jurídicos, atualmente com mais de 300 mil alunos espalhados entre 1.900 cursos técnicos, de graduação e pós-graduação<sup>44</sup>. É detentora de marcas importantes no segmento, como Uninassau, Unama e Univeritas, entre outras, com forte atuação no norte do país. Em seu Relatório da Administração do exercício de 2020, tornado público em 25 de março de 2021<sup>45</sup>, a companhia informa que incorporou naquele ano

---

<sup>44</sup> Disponível em: <https://www.sereducacional.com/institucional.html>. Acesso em 14.07.2022.

<sup>45</sup> Disponível em: <http://vipfiles.valor.com.br/BDEmpresas/541152.pdf>. Acesso em 14.07.2022.

quatro outras IES, além de uma *edtech*, com o investimento de R\$ 500 milhões, acelerando a expansão da oferta de cursos digitais. Não obstante, no exercício, a companhia informa que os resultados financeiros sofreram com os impactos da pandemia e dos índices de desemprego, o que não a impediu de obter “sólidos índices de rentabilidade”, de tal forma que apurou uma receita bruta de R\$ 2,4 bilhões, com um crescimento de 15,1% em relação ao ano anterior. Também apontou que, não obstante o aumento da receita (e também do número de alunos), conseguiu reduzir as despesas operacionais, sendo um dos fatores preponderantes foi a “redução das despesas com pessoal, decorrente da readequação da estrutura administrativa para comportar a atual base de alunos da Companhia.”

Informa que encerrou o ano de 2020 com uma base total de 191,2 mil alunos, o que lhe proporcionou um crescimento de 3,5% em comparação aos 184,8 mil alunos do final de 2019. Do total, 131,6 mil correspondiam a alunos matriculados em cursos de graduação presencial, o que representou uma redução de 9,5% em relação ao ano anterior. Também pontuou que em 2019 estavam matriculados 20,1 mil alunos beneficiados pelo Fies, que representavam 15,3% dos alunos de graduação presencial. A companhia também informou que o crescimento da base de alunos foi viabilizado pelo “desempenho no segmento de ensino digital”, além das incorporações realizadas. Conclui informando que:

Excluindo-se as referidas aquisições, a base de alunos apresentou ainda um crescimento de 1,0%, mas sob os efeitos do cenário econômico adverso dos últimos anos, amplificado pelos impactos gerados pela pandemia da Covid-19, que elevou as taxas de desemprego, associados à redução dos programas de financiamento estudantil do Governo Federal (Fies).

Já o Relatório da Administração do exercício de 2021 tornou-se público em 24 de março de 2022<sup>46</sup> e a companhia informou que encerrou o ano de 2021 com 223,6 mil alunos, gerando um crescimento de 16,9% em comparação ao período anterior. Segundo a companhia, esse crescimento foi fomentado pelo “desempenho no segmento de ensino digital”, além de aquisições de outras instituições.

---

46

Disponível em:  
file:///C:/Users/MS/Downloads/Ser%20Educatonal\_SEER3\_Demonstrac%C3%B5es%20Financeiras%202021\_Completas\_v.f%20(1).pdf. Acesso em 14.07.2022.

Especificamente sobre os alunos nos cursos na modalidade a distância (tratados no Relatório como “ensino digital”), a companhia relata que encerrou o ano de 2021 com 87,7 mil alunos (incluindo pós-graduação), um aumento de 63% em comparação ao período anterior. Para a companhia, esse crescimento foi viabilizado principalmente por “investimentos no crescimento orgânico dessa modalidade realizados pela Companhia a partir de 2017 e (ii) do reposicionamento da oferta a partir do segundo semestre de 2020 com a introdução dos novos cursos digitais, novas plataformas de comercialização e expansão da rede de polos parceiros.”

O Relatório também destaca a importância da aquisição da FAEL, uma das maiores instituições de ensino digital sediada no sul do país, com quase 90 mil alunos matriculados (a transação representou um investimento de aproximadamente R\$ 297,5 milhões): “Com a FAEL, a Ser Educacional passa a ser um player relevante no segmento de ensino digital por meio de polos parceiros e com alcance nacional”. O Relatório também faz outros dois destaques: a aquisição de *edtechs* dedicadas à educação digital, num investimento de R\$ 43,8 milhões, bem como a criação de uma fintech, identificada com a marca “B.Uni” ([www.buni.digital](http://www.buni.digital)):

(...) dedicada a atender as necessidades de alunos de ensino superior, oferecendo serviços financeiros como: conta digital, cartão de crédito, seguros, crédito a colaboradores e a alunos, focados nas especificidades desse público, e uma oferta de *cashback* para alunos que pagam suas mensalidades em dia, criando um diferencial de mercado com um olhar para o estudante brasileiro.

A receita bruta totalizou R\$ 2,8 bilhões em 2021, um crescimento de 15% em relação a 2020, justificado pela recomposição do valor das mensalidades, aumento do portfólio de cursos de saúde e à integração dos resultados das aquisições realizadas.

Nos relatórios de administração da Ser Educacional também fica claro que o investimento na expansão da oferta de cursos na modalidade a distância é a base da estratégia de manutenção do processo de crescimento da companhia, seja com a abertura de polos, seja com a aquisições de instituições que já trabalham no segmento. Neste sentido, os relatórios indicam que fez grandes investimentos na aquisição de outras instituições com forte presença no setor, alargando sua

participação que era efetiva apenas na região Norte. De maneira diferenciada, informou investimentos na aquisição de *edtechs* e na criação de uma *fintech*, que será o braço financeiro da companhia para viabilizar a permanência de alunos sem apoio do Fies.

#### 4.4.1.5. Ânima Educação

A Ânima Educação apresenta-se ao mercado como um dos maiores grupos empresariais educacionais, com mais de 330 mil alunos e 19 anos de existência, detentora de marcas importantes, como Anhembi Morumbi e Universidade São Judas, entre outras. Diferentemente das demais, tem a sua base de alunos consolidada em cursos presenciais, com uma atuação mais tímida na EaD que, a partir do Relatório da Administração do exercício 2021, será tratado como prioridade estratégica da companhia.

No Relatório da Administração do exercício de 2020<sup>47</sup>, a companhia informa um crescimento de 20,4% na receita líquida, que atingiu o montante de R\$ 1,42 bilhão. Relata esforços de captação e retenção de alunos que proporcionaram um crescimento de 5,6% em relação ao ano anterior, atingindo quase 120 mil alunos no final do exercício. Relata que durante a pandemia da Covid-19 adotou “amplas iniciativas de apoio socioemocional, seja, ainda, pelas alternativas de financiamento que oferecemos aos alunos diante da crise”. Mais precisamente sobre o financiamento estudantil, informou em seu relatório que:

Seguimos acompanhando a redução dessa (Fies) modalidade de financiamento na nossa base de alunos, sem perspectiva de mudança, dada a situação de pressão fiscal e orçamentária da União, agravada pelo cenário da pandemia. Dessa forma, encerramos o ano com 14,3 mil alunos com Fies (13,2% da base).

Já no Relatório da Administração do exercício de 2021<sup>48</sup>, a companhia inicia contextualizando que superou mais um ano de dificuldades, afirmando que a “confiança no futuro sempre nos marcaram desde a nossa fundação e estiveram presentes em momentos de grande turbulência nesses últimos anos, como a crise

---

<sup>47</sup> Disponível em: file:///C:/Users/MS/Downloads/DFP\_2020.pdf. Acesso em 15.07.2022.

<sup>48</sup> Disponível em: file:///C:/Users/MS/Downloads/DFP%20Online%20(1).pdf. Acesso em 15.07.2022.

financeira de 2008, as mudanças significativas do Fies (2014) e a pandemia iniciada em 2020.”

A Ânima informa ter encerrado 2021 com 321 mil alunos, representando crescimento de 191,2% em relação ao ano anterior. Pontua que esse crescimento é resultado das aquisições feitas no período, bem como o crescimento da demanda por cursos na modalidade EaD que, segundo a companhia, “passaram a ter maior relevância no nosso ecossistema”.

Declara, também, que encerrou o exercício com uma receita líquida de R\$ 2,65 bilhões, o que representou um aumento de 86,5% em relação ao ano anterior, que foi viabilizado “pela expansão da base de alunos oriunda de aquisições.” Indica, ainda, que considera ampliar a oferta de cursos na modalidade a distância:

Da mesma forma, o Ensino Digital (EAD), com seu crescimento acelerado, se configura como uma nova avenida de crescimento, dentro de uma estratégia de acessibilidade de educação de qualidade conciliada à capilaridade, que permitirá contribuição de maiores margens neste negócio em curto espaço de tempo. A parceria com a Telefônica Brasil permitirá a criação de uma plataforma digital de educação com cursos livres de capacitação, com foco em educação continuada e empregabilidade de amplo acesso. (...) Encerramos o ano de 2021 com esta unidade de negócio compondo mais de 114 mil alunos em nossas bases, na graduação e na pós-graduação lato sensu, o que representou uma receita líquida de R\$ 106,8 milhões (4,8% da receita líquida total consolidada) e um resultado operacional de R\$ 27,5 milhões e uma margem operacional de 25,7%.

Sobre o financiamento estudantil, a companhia informa que possui apenas 10,9% de seus alunos usando algum tipo de financiamento. Neste aspecto, pontua que a participação de alunos com o Fies vem diminuindo (em 2021 representou 7,3% dos alunos) e que também faz o uso de um parceiro comercial para a concessão de financiamento (Pravalor). Afirma que “os novos alunos estão menos dependentes de alternativas de financiamento para iniciar sua graduação”.

Diferentemente das demais companhias, os dois relatórios analisados da Ânima Educação indicam uma mudança de estratégia durante o biênio. Enquanto as demais já atuavam fortemente na oferta de cursos de EaD, a Ânima tem sua base em cursos presenciais e indica, especialmente no Relatório de 2021, que irá iniciar um processo de expansão da base de alunos nos cursos na modalidade a distância,

especialmente com a aquisição de IES que já atuavam nesse segmento, enxergando-o como uma trilha importante para o seu crescimento no mercado.

#### **4.5. As Estratégias do Segmento Privado da Educação Superior para Atender os Órfãos do Fies**

Com o gradual encolhimento do crédito destinado a novos contratos do Fies, a partir da segunda metade da década de 2010, a oferta em larga escala de cursos de graduação na modalidade a distância apresentou-se como uma estratégia compensatória para a captação de alunos que não teriam condições financeiras de suportar mensalidades de cursos presenciais e também não teriam o perfil elegível para fazer uso das bolsas concedidas pelo Prouni. Essas estratégias focalizam, portanto, estudantes oriundos de famílias com renda *per capita* entre três e cinco salários mínimos.

A análise dos relatórios de administração dos anos de 2020 e 2021 das cinco empresas educacionais com ações livremente negociadas na bolsa de valores brasileira sustenta essa afirmação. Tais relatórios indicaram que as cinco empresas mantiveram o crescimento quantitativo da base de alunos com a expansão da oferta de cursos na modalidade a distância. Os relatórios apontaram esse segmento do mercado como o nicho preferencial para os próximos anos e, com essa estratégia, todas pontuaram o aumento do número de polos de apoio como base do crescimento. Até mesmo a Cogna Educacional, que apresentou resultados financeiros negativos nos dois anos analisados, apresentou crescimento no número de alunos. Ainda nesse aspecto, com exceção da Ânima Educacional, as demais companhias também contextualizaram que o crescimento da EaD foi importante para compensar as perdas com a queda na captação de alunos nos cursos presenciais, especialmente após o início da gradual redução da oferta do Fies em 2015 e a crise econômica no mesmo período.

É relevante observar que as empresas Cogna, Cruzeiro do Sul e Ser Educacional informaram textualmente em seus relatórios que passaram por processos de reestruturação de infraestrutura e de pessoal, não obstante terem apontado crescimento quantitativo no número de alunos. Se o crescimento do número de alunos

fosse mantido nos cursos presenciais, seria natural a necessidade de ampliação de infraestrutura para acolhida de alunos, bem como o proporcional aumento da equipe administrativa e docente. Contudo, a redução das equipes e da infraestrutura somente foram possíveis quando se constata que o crescimento foi focalizado em alunos de cursos na modalidade a distância, que não fazem uso do *campus* universitário (quando muito, utilizam os polos espalhados pelo Brasil) e permitem a reprodução de conteúdos de formação em escala, sem aumento de custo na mesma proporção, com interação mínima de professores e apoio de tutores. No fator de redução de custo, especialmente com a diminuição do número de horas de remuneração para professor em sala de aula presencial, a Cogna Educacional e a Cruzeiro do Sul também informaram em seus relatórios a ampliação de conteúdos e disciplinas a distância em cursos presenciais, na proporção de até 40% da carga horária total do curso, como passou ser autorizado pela Portaria n. 1.428 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018b).

Nesse sentido, a Tabela 30 apresenta a proporção de número de alunos por docente, entre os anos de 2014 e 2021. Com efeito, nesse período, o número de alunos matriculados na educação superior brasileira aumentou: enquanto em 2014 eram 5,87 milhões de alunos, em 2021 eram 6,90 milhões, isto é, um incremento de mais de 1 milhão de alunos em 8 anos. Contudo, como já analisado, esse aumento do número de matrículas foi sustentado pelo crescimento da EaD. Apesar do crescimento do número de alunos na educação superior, a Tabela 30 mostra que o número de docentes diminuiu no mesmo período: em 2014 eram 220 mil professores e, em 2021, 182 mil professores. Com isso há um aumento da quantidade de número de alunos por docente: em 2014 eram 26,7 alunos para cada professor e, em 2021, essa proporção saltou para 37,8.

Tabela 30. Proporção entre número de alunos por docente, na educação superior, tanto no segmento público como privado, entre os anos de 2014 e 2021

CATEGORIA ADMINISTRATIVA	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Número de Docentes (IES privadas)</b>	220.273	222.282	214.550	209.442	210.606	209.670	194.959	182.855
<b>Alunos presencial</b>	4.675.696	4.815.602	4.689.930	4.651.412	4.490.329	4.231.500	3.775.908	3.363.744
<b>Alunos EaD</b>	1.202.503	1.265.387	1.371.826	1.591.413	1.883.584	2.292.608	2.948.431	3.544.149
<b>Total de Alunos Matriculados</b>	5.878.199	6.080.989	6.061.756	6.242.825	6.373.913	6.524.108	6.724.339	6.907.893
<b>Quantidade de Alunos por Docente</b>	26,7	27,4	28,3	29,8	30,3	31,1	34,5	37,8

Fonte: Inep, 2022b

Os cursos na modalidade EaD podem ser estruturados com uma quantidade menor de professores e, por isso, apesar do aumento do número de alunos matriculados, a quantidade de professores reduziu no período analisado. Com menos custo para a manutenção de docentes, além de uma infraestrutura reduzida, a política de preços dos cursos na modalidade EaD é um diferencial de mercado, como foi demonstrado pela Tabela 27. O ganho das empresas educacionais é realizado em escala, oferecendo seus serviços educacionais ao mercado consumidor de forma agressiva, para atingir uma alta concentração de matrículas.

Adicionalmente, os referidos relatórios também indicaram que as companhias educacionais promoveram a hibridização dos currículos dos cursos na modalidade presencial, inserindo conteúdos em EaD, no limite máximo de 40% da carga horária total, conforme autorizado pela Portaria n. 1.428/2018 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2018b), o que também contribuiu com a redução do número de docentes vinculados.

Com exceção da Cruzeiro do Sul, as demais companhias também contextualizaram em seus relatórios importantes perdas com o gradual encolhimento do Fies. Partindo-se da premissa que esse financiamento promovia o acesso à educação superior fundamentalmente para alunos provenientes de famílias com renda *per capita* a partir de três salários mínimos, com apoio de políticas públicas que viabilizaram o aumento da oferta de cursos na modalidade a distância, os grandes grupos empresariais educacionais conseguiram manter o ritmo de crescimento do número de alunos matriculados investindo na EaD. Contudo, considerando que os alunos dessa modalidade contribuem financeiramente com valores médios de mensalidade bem inferiores, quando comparados com aqueles praticados nos cursos presenciais (como observado na Tabela 27), esse aumento do número de alunos precisou ocorrer juntamente com a redução do custeio da operação, obtido com a redução da infraestrutura e de pessoal administrativo e docente, para a manutenção da rentabilidade do negócio.

Em vista disso, durante o ano de 2020, a empresa de consultoria Hoper Educação realizou um estudo em que constatou que a redução do número de matrículas de alunos nos cursos na modalidade presencial de IES privadas e, ao mesmo tempo, o crescimento das matrículas na modalidade a distância foram

provocadas, basicamente, pelo agravamento da crise econômica brasileira a partir de 2015 e as restrições sofridas no Fies na mesma época:

A velocidade da queda da modalidade presencial (-3,2%) no ciclo 2015-2019 contrasta com a ampliação da EaD (16%), no mesmo ciclo de tempo, fatos estes com base nas restrições do Fies e agravamento da crise econômica do Brasil (2015). Esse ganho de espaço da EaD é fato básico para entendermos que a dinâmica do mercado educacional brasileiro se alterou. (HOPER EDUCAÇÃO, 2021, p. 13).

Essa constatação também foi registrada em reportagem do jornal O Estado de São Paulo de 18.03.2022 (p. B19), com o título: Yduqs compensa queda no Fies com cursos EAD e de Medicina. De forma direta, a reportagem é iniciada da seguinte maneira:

As mudanças de regras do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), entre 2016 e 2017, obrigaram uma reinvenção do negócio para os grupos privados de ensino superior. Foi o caso da Yduqs, dona da Estácio e do Ibmeq, que há cinco anos tinha receita de R\$ 1,3 bilhão fruto do programa de financiamento subsidiado pelo governo. Essa linha caiu para cerca de R\$ 300 milhões anuais, mas a empresa já fatura com o ensino a distância (EAD) o mesmo patamar do antigo Fies.

Na mesma reportagem, o CEO do grupo empresarial educacional, Eduardo Parente, afirma que a estratégia para compensar as perdas com a diminuição da receita proveniente do Fies é investir em cursos na modalidade a distância e ampliar o portfólio de polos de apoio para o interior de todo o país: “Para o presidente da Yduqs, ter esse tipo de estrutura é fundamental, uma vez que o foco da companhia está nas classes C e D”. Essa mesma lógica já havia sido verbalizada pelo CEO do grupo Yduqs em entrevista concedida ao Jornal Valor Econômico, em 23.11.2021. Nela, Eduardo Parente afirmou (no 17º minuto da entrevista)<sup>49</sup> que:

A primeira grande onda do EaD veio canibalizando o Fies. A pessoa não tinha os 700 e poucos reais do presencial, mas tinha 150, 200 para entrar no EaD. Não foi uma canibalização do pagante presencial. Foi uma canibalização daquele que estava sendo financiado pela sociedade.

À vista disso, em pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Educação a Distância (ABED) durante a pandemia da Covid-19, em 2020, com 1.900 IES de todos os segmentos (incluindo instituições públicas), a Associação teve por objetivo

---

<sup>49</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/videos-valor-economico/>. Acesso em 24.11.2021.

entender o comportamento do mercado educacional e as possibilidades de expansão dos cursos na modalidade a distância. A ABED constatou que essa modalidade de formação se mostra promissora especialmente para alunos com menor poder aquisitivo:

Quanto à classe social, as últimas pesquisas apontam que, na modalidade EAD, a maioria dos estudantes pertencem às classes C, D e E, enquanto na modalidade presencial, as classes A e B ainda ocupam bastante espaço, tanto em IES públicas quanto em privadas, mesmo que estas correspondam a uma pequena faixa da população brasileira. Esse fator é um indicativo da crise que muitas instituições privadas têm enfrentado. Com a chegada de uma pandemia e um cenário incerto, muitos se viram obrigados a trancar seus cursos até se sentirem estáveis o suficiente para voltarem às salas de aulas virtuais. (ABED, 2022, p. 130)

A modalidade de educação a distância também contribui para a diversificação institucional, assim compreendida, segundo Prates (2010), como fator determinante para o crescimento de matrículas no mundo todo. A ideia de diferenciação decorre das distinções internas entre as diversas espécies de instituições de educação superior (por exemplo, pública ou privada e, entre essas, com e sem finalidade lucrativa), as distintas modalidades de cursos (por exemplo, bacharelado ou licenciatura) e duração, além da própria modalidade de ensino (presencial ou a distância) e o foco formativo (por exemplo, cursos voltados para o mercado de trabalho ou para a pesquisa acadêmica). A ampla variedade de possibilidade de oferta na modalidade a distância contribui, portanto, para a atratividade dos mais diferentes perfis estudantis, colaborando para as transformações recentes na educação superior, como uma nova forma de diversificação institucional (COELHO, PENHA; MILANSKI, 2021). Contudo, esse movimento também tem um efeito colateral, quando aliado com o movimento de ampliação acelerado do acesso à educação superior, nominado por Coelho, Penha e Milanski (2021) como competitividade excludente, referindo-se ao maior nível de adaptabilidade às demandas do mercado por algumas instituições, em detrimento de outras, o que poderá afetar, de maneira mais assertiva, IES privadas consideradas de pequeno porte.

Além disso, não são raras às críticas direcionadas à expansão maciça da EaD, relacionando-a à política neoliberal. Ramires Neto (2021, p. 50) descreve que essa crítica estaria alinhada com o discurso que afirma que a expansão da EaD “estaria a serviço de uma espécie de racionalidade instrumental sob a égide do mercado,

visando maximizar os resultados e minimizar a aplicação de recursos financeiros, principalmente aqueles gastos com recursos humanos.”

Essa análise é empiricamente verificável quando se percebe que a política de expansão descontrolada da ofertada da modalidade a distância tem favorecido os grandes grupos empresariais, com a concentração das matrículas em um pequeno grupo de IES, vinculadas a esses *players* do segmento educacional. A Tabela 31 apresenta o número de matrículas em cursos na modalidade presencial ofertados por 10 IES privadas no ano de 2021, em ordem decrescente. Nela, em 2021, verifica-se que 70,2% das matrículas de cursos de graduação na modalidade a distância estavam concentradas em dez IES privadas; o restante (29,8%) fracionava-se entre as demais. E, além disso, a rigor, essas IES protagonistas na oferta da modalidade EaD pertencem a seis grupos empresariais educacionais (sendo quatro deles sociedades anônimas de capital aberto). Quantitativamente, em 2021, dos mais de 3,5 milhões de alunos matriculados em cursos na modalidade a distância em IES privadas, 2,48 milhão estavam concentrados em apenas dez IES; os demais, um pouco mais de 1 milhão de alunos, estavam matriculados nas demais IES privadas.

Tabela 31. Relação das dez IES privadas brasileiras com o maior número de alunos em cursos na modalidade EaD em 2021.

IES	Marca	Grupo Empresarial atual (2022)	Alunos em 2019	Market Share em 2021
Centro Univ. Leonardo da Vinci	Unopar	Vitru Educação	537.524	15,2%
Univ. Pitágoras Unopar Anhanguera	Unopar	Cogna Educação	449.741	12,7%
Univ. Estácio de Sá	Estácio de Sá	Yduqs	310.152	8,8%
Unversidade Cesumar	UniCesumar	Vitru Educação	264.794	7,5%
Universidade Paulista	Unip	Unip	262.794	7,4%
Centro Univ. Internacional	Uninter	Vitru Educação	205.065	5,8%
Universidade Anhanguera	Anhanguera	Cogna Educação	197.968	5,6%
Universidade Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul	Cruzeiro do Sul	95.079	2,7%
Centro Univ. Estácio de Rib. Preto	Estácio de Sá	Yduqs	86.178	2,4%
Centro Univ. Fael	Fael	Ser Educacional	79.521	2,2%
Total			2.488.816	70,2%
Demais IES privadas			1.055.333	29,8%
Total de alunos matriculados na modalidade EaD em IES privadas			3.544.149	100%

Fonte: Inep, 2022b

Esse quadro de alta concentração pode ser explicado pelo forte poder econômico dos grupos empresariais educacionais, especialmente aqueles com uma

gestão corporativa e capacidade de investimento no mercado financeiro. Soma-se a isso a agressividade na política de captação de alunos e a permeabilidade de suas operações, com uma grande quantidade de polos em todas as regiões do país. Como exemplo, o grupo Cogna Educação, mantenedor das marcas Unopar e Anhanguera (conforme Tabela 30), tem 2.517 polos de apoio da EaD<sup>50</sup> espalhados pelo Brasil.

O setor atrai a atenção de investidores, como foi o caso da FAEL, que em 2021 possuía quase 80 mil alunos. A faculdade paranaense, que atuava exclusivamente na oferta de cursos na modalidade a distância, foi comprada em 2021 pelo grupo Ser Educacional pelo valor de R\$ 280 milhões de reais<sup>51</sup>.

Também em 2021, a UNICESUMAR, até então um centro universitário com sede em Maringá (PR), foi adquirida pelo grupo Vitru Educação (detentor da marca Uniasselvi), por mais de R\$ 3 bilhões<sup>52</sup>. As duas empresas educacionais juntas somam aproximadamente 800 mil alunos, sendo 97% destes na modalidade a distância. Em virtude dos valores envolvidos e da grande concentração de clientes (no caso, alunos), essa aquisição exigiu a aprovação do Cade, o que ocorreu apenas em maio de 2022. Sobre esta aquisição e a aprovação no Cade, o jornal Valor Econômico de 19.05.2022<sup>53</sup> detalhou que:

A Vitru, controladora da Uniasselvi, anunciou, em agosto do ano passado, a aquisição da UniCesumar por R\$ 3,2 bilhões, sendo 63% em dinheiro e a diferença em troca de ações. A transação envolve ainda outros R\$ 300 milhões referentes a metas a serem atingidas e acordos de não competição. A companhia tem como principais acionistas as gestoras Vinci, Carlyle e Neuberger Bermann.

A estimativa é que a integração dos grupos educacionais traga, no período, redução entre R\$ 1 bilhão a R\$ 1,4 bilhão na linha de custos e despesas da companhia combinada. Na área comercial, as sinergias somam de R\$ 945 milhões a R\$ 1,3 bilhão. Já na economia esperada em investimentos (capex) varia de R\$ 65 milhões a R\$ 90 milhões.

“Esperamos ganhos relevantes em folha de pagamento, uma vez que a empresa vai crescer e como já temos pessoal não será preciso novas contratações. Há também ganhos com ampliação de portfólio de cursos,

<sup>50</sup> Disponível em: <https://www.esgcogna.com.br/>. Acesso em 11.07.2022.

<sup>51</sup> Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/ser-educacional-e-comprado-por-r-280-milhoes/#:~:text=A%20Ser%20Educacional%20anunciou%20nesta,nacional%2C%20exclusivamente%20na%20modalidade%20de>. Acesso em 11.07.2022.

<sup>52</sup> Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2021/08/24/unicesumar-e-vendida-para-empresa-que-controla-uniasselvi-por-mais-de-r-3-bilhoes.ghtml>. Acesso em 11.07.2022.

<sup>53</sup> Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/05/19/uniasselvi-e-cesumar-vaogerar-sinergias-de-r-2-bi-a-r-28-bi.ghtml>. Acesso em 19.05.2022.

aumento da presença das marcas nas cidades”, disse Carlos Freitas, diretor financeiro da Vitru.

O segmento privado de cursos de graduação na modalidade a distância está concentrado na mão de poucos grupos empresariais que fixam as regras do mercado, influenciam com lobistas a construção de políticas públicas e prestam contas, em primeiro lugar, aos seus acionistas – e não aos seus alunos.

É nessa conjuntura que o forte crescimento da oferta de cursos na modalidade a distância especialmente a partir de 2018 (conforme mostrou a Tabela 22) foi acompanhado pelo proporcional aumento do número de matrículas nessa modalidade de formação e, ao mesmo tempo, pela redução do número de alunos nos cursos presenciais (como mostraram as Tabelas 18, 19, 20 e 21), de tal forma que em 2019, pela primeira vez, o número de ingressantes em cursos na modalidade EaD foi superior ao presencial (conforme Tabelas 20 e 21). Na ausência de fontes de financiamento atrativas para estudantes provenientes de famílias com renda *per capita* entre três e cinco salários, esse público foi direcionado para os cursos na modalidade a distância que praticam mensalidades bem inferiores, quando comparadas com os cursos presenciais que, conforme Tabela 27, em 2021, a mensalidade média de curso na modalidade EaD representava apenas 32,8% do valor médio de um curso presencial.

Esse movimento foi construído pelos grupos empresariais educacionais com o objetivo de manter o mesmo nível de rentabilidade que vinham sendo obtidos nos 15 primeiros anos do século atual, pois essa sustentabilidade financeira dependia da massificação e da diversificação do acesso à educação superior, atingindo estudantes não só das classes A e B, mas também das demais.

Essa estratégia contou com o apoio de políticas públicas que facilitaram, favoreceram e desburocratizaram a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, especialmente a partir do governo do Presidente Michel Temer (2016-2018), com a edição de normativas que permitiram a aceleração do processo de expansão da oferta de cursos na modalidade a distância, bem como a ampliação da carga horária ofertada na modalidade a distância em cursos presenciais, o que tem sido chamado de hibridização do ensino.

#### 4.6. Síntese do Capítulo

Buscou-se demonstrar nesse Capítulo que com o gradual encolhimento do Fies, a partir de 2015, os grupos empresariais educacionais encontraram alternativas para a manutenção da rentabilidade financeira e do número de matrículas, direcionadas para a captação de alunos das classes sociais mais vulneráveis, na medida em que a continuação de estudos no nível superior é uma trilha quase natural para a elite da sociedade brasileira. Sem fontes de financiamento público, a atração do alunado mais carente estaria limitada ao Prouni que, na prática, implica em apenas benefícios fiscais às instituições aderentes; não proporciona receita.

Nessa circunstância, quase de forma reativa, o setor privado da educação superior iniciou um movimento de redução do preço médio do valor das mensalidades dos cursos presenciais até então praticados. Como visto, interrompendo cinco anos de aumento real do valor médio das mensalidades, a partir de 2016, o *ticket* médio inicia um processo de redução, até atingir, em 2021, valores próximos àqueles praticados há mais de 10 anos (o valor médio das mensalidades praticadas em 2021 representou 79% do praticado em 2016).

Nessa perspectiva e na análise do valor do preço médio das mensalidades, o recorte histórico entre 2005 e 2021 demonstrou que entre os anos de 2011 e 2015 foi o único período com crescimento real do preço médio praticado. É justamente nesse momento que o Fies foi o protagonista no mercado educacional e chegou a financiar quase um quarto dos alunos de IES privadas (em 2014). Com o Fies (leia-se o Estado) garantindo o pagamento das mensalidades, o segmento se aproveitou deste bom “cliente”, que não questionava o preço, e passou a aumentar o valor das mensalidades.

O segmento educacional privado logo percebeu que a redução do valor da mensalidade não resolveria o problema e certamente conduziria várias IES privadas para a ruína financeira, pois, apenas reduzir o preço médio das mensalidades dos cursos presenciais não era suficiente e, muito menos, recomendável. O cenário exigia a construção de estratégias comerciais para manter o ritmo de crescimento no

número de alunos na educação superior, bem como a rentabilidade financeira, fator extremamente importante para seus acionistas. A partir de 2015, o segmento educacional privado adotou duas estratégias comerciais decisivas para a manutenção da captação de alunos e da rentabilidade financeira: a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância e o financiamento privado.

A primeira estratégia (não em função de uma questão cronológica, mas de importância) foi a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância. Demonstrou-se no presente Capítulo que a partir de 2017 o poder público editou uma série de normativas que gradualmente permitiram a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, bem como a inserção de conteúdos na modalidade a distância em cursos presenciais. Esse último movimento é que passou a ser chamado de hibridização. Nessa lógica, em 2014, ano em que o Fies teve seu auge, a participação das matrículas na EaD do setor privado representava 17,1%, enquanto o presencial respondia por 82,9%; seis anos depois, a participação da EaD mais que dobra e atinge 35,8% das matrículas. E a participação da EaD no mercado educacional ainda está em crescimento e, mantido o cenário, é possível que a quantidade de alunos nessa modalidade de educação supere os números dos cursos presenciais. Ademais, se demonstrou que em 2019 o número de ingressantes em cursos na modalidade a distância superou o número de ingressantes do presencial (em 2021, 29,5% dos ingressantes eram de cursos presenciais e 70,5% na modalidade de EaD, considerando-se apenas o segmento privado), confirmando a manutenção dessa tendência.

A outra estratégia foi a oferta de fontes de financiamento estudantil privado, seja por programas mantidos pelas próprias IES, seja por créditos oferecidos por instituições financeiras privadas. Seguindo o critério do Censo da Educação Superior, foram analisadas as seguintes modalidades de financiamento privado: a reembolsável ofertada pela própria IES ou por entidade externa, em que o aluno beneficiado assume o compromisso do pagamento do financiamento no futuro, bem como o não reembolsável, ofertada pela IES e que, na prática, é materializado por políticas de concessão de descontos comerciais, normalmente condicionados ao pagamento pontual das mensalidades.

Especificamente em relação à concessão de financiamento reembolsável, evidenciou-se que a partir de 2015, enquanto a participação do Fies, como política pública, foi gradualmente reduzida (beneficiando 1,3 milhão de alunos em 2014 e, em 2020, beneficiando apenas 353 mil), as fontes privadas cresceram quantitativamente (atingindo 61 mil alunos em 2014 e, em 2019, 250 mil alunos). Contudo, nesse decurso, de maneira mais assertiva, a justificativa foi o crescimento da concessão de descontos comerciais: enquanto em 2014 apenas 13,4% dos alunos matriculados em IES privadas recebiam esse benefício, em 2020, os beneficiários representavam 30,6%.

Como visto, essas duas estratégias têm por foco ocupar a lacuna deixada pela agonia do Fies: a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância, com preços bem inferiores àqueles praticados em cursos presenciais foi a primeira aposta dos grupos educacionais; a segunda foi a oferta de financiamento privado para o custeio das mensalidades escolares, seja por programas próprios das IES privadas, seja por meio de instituições financeiras parceiras.

A análise dos relatórios de administração das cinco empresas educacionais com ações livremente negociadas na Bolsa de Valores demonstrou que essas empresas mantiveram o crescimento quantitativo da base de alunos com a expansão da oferta de cursos na modalidade a distância. Os relatórios apontaram esse segmento do mercado como o nicho preferencial para os próximos anos e, nesta estratégia, todas assinalaram o aumento do número de polos de apoio como base desse crescimento. Em paralelo, a concessão do financiamento privado não reembolsável (leia-se, política de descontos comerciais) é a outra estratégia de captação de alunos, tendo como foco a política de preço.

## CONCLUSÃO

Muito desejada no Brasil, a educação superior representa melhores rendimentos profissionais e, neste sentido, estima-se que, em média, o brasileiro portador de um diploma possa auferir remuneração 350% maior, quando comparada com a daquele que interrompeu seus estudos no nível médio. Esse fator remuneratório, aliado a uma tradição secular de que o acesso à educação superior era reservado para poucos no Brasil, fomentou a construção de uma simbologia significativa do diploma, idealizado como um objeto de desejo. Ainda que a educação, por si só, não promova movimentos nos estratos sociais, o diploma representa um diferencial para o mercado de trabalho, proporcionando melhores rendimentos salariais e *status*. É neste ambiente que se cria no imaginário popular uma idealização sobre a importância do diploma da educação superior, que se torna objeto de consumo desejado pelo brasileiro. No entorno deste título, deste capital cultural institucionalizado, especialmente após a democratização do país, surge uma demanda social pelo alargamento da porta de acesso à educação superior, para que não continuasse um bem restrito de uma elite social.

Até então para poucos, no final do século passado, o país iniciou um processo de expansão da oferta de vagas da educação superior. Quatro anos após a promulgação da atual LDB (BRASIL, 1996a), o Brasil quase dobrou o número de alunos matriculados na educação superior (de 1,87 milhão em 1996 para 3,21 milhões no ano 2000), com forte protagonismo das instituições privadas, iniciando um processo de privatização, posto que a ampliação do número de estudantes foi direcionado majoritariamente para instituições privadas, em detrimento das públicas, de tal forma que o estado passa a atuar como um coadjuvante, um mero fiscalizador e regulador do setor. A educação superior é diretamente afetada por políticas neoliberais, com a presença de grupos empresariais com gestão influenciada pelo mercado (e acionistas), que gradualmente se expandiram até atingir uma dominância do segmento educacional privado que, até o final do século passado, era ocupado

exclusivamente por instituições sem finalidade lucrativa (associações ou fundações), notadamente instituições mantidas pela Igreja Católica (também chamadas de confessionais, como, por exemplo, as pontifícias) ou por grupos familiares. Por outras palavras, não só se transfere o protagonismo da expansão do mercado educacional para o segmento privado, como também se altera o perfil das IES, com predomínio daquelas que exploram a atividade educacional com objetivo de auferir lucro.

Mas não era suficiente apenas o alargamento da base de alunos; também era necessário diversificá-la. Com este foco, no início deste século, várias políticas públicas foram paulatinamente introduzidas e tornaram o acesso à educação superior viável para os estudantes de famílias mais vulneráveis. Em pouco mais de duas décadas, esse conjunto de políticas públicas migrou a educação superior tipicamente de elite – em que poucos, normalmente de classes socioeconômicas mais privilegiadas, têm oportunidade de atingir o diploma – para um sistema massificado e diversificado, alterando o perfil discente. Por massificado, entende-se que houve um alargamento da oferta de vagas e, portanto, o percentual populacional com acesso à educação superior aumentou; por diversificado, entende-se que este alargamento não ficou restrito às classes sociais mais privilegiadas e conseguiu atingir, também, aquelas mais vulneráveis.

Especialmente a partir do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) são criadas políticas públicas para a diversificação do acesso, como a lei de cotas de 2012 (esta já no governo da Presidente Dilma Rousseff, 2011-2016), que em menos de uma década alterou significativamente o perfil do alunado nas universidades federais: enquanto em 2010 apenas 39,1% dos estudantes se declaravam pretos, pardos ou indígenas, em 2020 esse percentual salta para 49,7%, demonstrando o êxito desse conjunto de políticas públicas.

Neste cenário, o Prouni e o Fies também foram protagonistas e importantes para a diversificação do perfil do estudante. Aproveitando o gradual aumento de vagas ociosas em IES privadas, a partir de 2006, com o Prouni, o poder público viabilizou o acesso à educação superior para alunos provenientes de famílias com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo, concedendo benefícios fiscais, como contrapartida às instituições aderentes. Ainda durante a primeira metade da década de 2010,

metamorfoseando um tímido Programa de financiamento estudantil existente desde a década de 1970, o novo Fies foi responsável pelo ingresso e permanência de milhões de estudantes vindos de famílias com renda *per capita* de até 3 salários mínimos.

Os benefícios deste conjunto de políticas públicas são inegáveis para a diversificação do perfil do aluno na educação superior brasileira que, em pouco mais de 20 anos, deixou de ser um sistema tipicamente de elite, em que poucos privilegiados tinham acesso, para um sistema de massa, com importante alargamento da base de alunos, e diversificado, alterando o público discente para se tornar acessível para os alunos de camadas sociais mais vulneráveis.

Essas políticas públicas proporcionaram forte impulso para o processo de massificação e diversificação do acesso à educação superior. Nesse sentido, fazendo um recorte apenas do Fies, no ano de 2014, quando ocorreu seu apogeu com 733 mil novos alunos beneficiados, 85,2% destes eram provenientes de famílias com renda *per capita* de até 1,5 salário mínimo; 78% fizeram integralmente o ensino médio na rede pública; 52,5% se declaravam pretos, pardos ou indígenas; 58,9% eram do sexo feminino. Esses números sustentam o importante papel inclusivo do Programa no esforço de diversificação do perfil do alunado da educação superior brasileira, durante a primeira metade da década de 2010.

Contudo, este é apenas um dos lados dos programas. Ao mesmo tempo que viabilizaram a matrícula de alunos com perfil socioeconômico mais vulnerável, esses dois programas também serviram como fomento para o fortalecimento das IES privadas, apoiando-as financeiramente, seja pela adoção de renúncias tributárias (notadamente por meio do Prouni), seja pela transferência direta de receita financeira (Fies).

Nas primeiras premissas desta tese, demonstrou-se que o Fies produziu inegáveis benefícios sociais, viabilizando o acesso e a permanência na educação superior para uma importante camada da população – ainda que com o ônus de seu endividamento. Sustentou-se que estas políticas, para além dos interesses e benefícios sociais, também vieram ao encontro da idealização criada pela sociedade sobre esse capital cultural institucionalizado, com muita relevância em um país que

remunera muito melhor, aqueles que o possui. Contudo, também contribuiu para a formação de grupos empresariais do setor, capitalizando-os e, com a segurança de um fluxo de receita aparentemente garantida, valorizando suas ações na bolsa de valores.

A atuação dos grupos empresariais educacionais caracteriza-se por uma gestão profissionalizada, direcionada principalmente para obtenção de lucro durante a sua atuação no mercado educacional privado, deixando para um segundo plano a questão acadêmica e formativa, exigida no tripé constitucional ensino, pesquisa e extensão. Portanto, não se pretende generalizar a afirmação para todas as IES privadas, mas apenas e tão somente àquelas que organizam a atividade educativa a partir de uma gestão em que se prioriza o interesse de seus investidores e acionistas, em detrimento do seu alunado. Se a tônica é a rentabilidade financeira, a gestão educacional desses grupos empresariais é caracterizada por uma padronização acadêmica entre todos os cursos dos mais diversos *campi* universitários mantidos pelo grupo, conciliando um modelo de gestão centralizado e desvinculado do corpo acadêmico, contentando-se, na maioria das vezes, com o cumprimento das métricas mínimas instituídas pelo sistema de regulação conduzido pelo Inep.

Essas empresas educacionais passaram a atuar no Brasil a partir de 1997, após a edição da LDB (BRASIL, 1996a) e do Decreto n. 2.306/1997 (BRASIL, 1997) que concederam autorização legislativa para a constituição de IES privada com finalidade lucrativa. O segmento que, até então, era preenchido por instituições sem fins lucrativos, gradualmente passa a ter como protagonistas IES com finalidade lucrativa. O fortalecimento destas IES foi fomentado, inicialmente, pelo aporte de capital estrangeiro (especialmente a partir de 2001) e, na sequência, a migração dessas empresas para o mercado de ações, no formato de sociedades anônimas de capital aberto (a partir de 2007). Capitalizadas, essas instituições iniciam o processo de expansão, seja pelo aumento do número de vagas ofertadas, seja pela aquisição e incorporação de IES menores e isoladas, criando verdadeiros grupos empresariais educacionais.

Contudo, o poder público também foi decisivo para o fortalecimento desses grupos empresariais educacionais, pois as mesmas políticas públicas que viabilizaram

a massificação e a diversificação do acesso à educação superior, também financiaram tais empresas educacionais, com a concessão de benefícios fiscais e repasses financeiros.

A financeirização passa a ser uma das características principais deste setor. O foco é o mercado e a obtenção de resultados para rateio entre os investidores. Pela financeirização, as empresas educacionais priorizam a acumulação de capital no mercado especulativo (típico das bolsas de valores), a valorização do acionista como um *ethos* corporativo e tem como foco prioritário a realização lucro.

E esse é o outro lado da moeda. Os mesmos programas públicos de diversificação do acesso à educação superior também são, ao mesmo tempo, financiadores da atividade empresarial destes grupos educacionais. O financiamento público da educação superior privada torna-se parte integrante de um conjunto de ações com o objetivo de ampliar e diversificar o acesso à educação superior, baseado na iniciativa privada.

Cria-se um ecossistema perfeito para negócios milionários.

A primeira base deste cenário é um conjunto normativo que autoriza a abertura de empresas que queiram competir e lucrar no segmento educacional superior, atuando da mesma forma que qualquer outra de capital aberto, recebendo aportes financeiros especialmente no mercado mobiliário da bolsa de valores. Uma segunda base é fincada em um conjunto de normativas que facilitam a ampliação do negócio, isto é, o aumento da oferta de cursos e vagas no segmento educacional, em que IES públicas são coadjuvantes e o estado um mero regulador e fiscalizador. Fechando este tripé, a terceira base é a construção de um conjunto de políticas públicas que viabilize a oferta de seus produtos para um segmento da população que não teria acesso a esses bens e serviços sem algum tipo de apoio estatal. Aquela camada da população que criou o hábito de financiar bens de consumo, como utilidades domésticas, veículos e casas, passa a também incluir em seu portfólio de opções o diploma da educação superior.

E tornar esse bem de consumo acessível para esse enorme mercado consumidor era estratégico, pois o acesso e a permanência na educação superior para estudantes das classes A e B é algo quase natural e está dentro do *habitus* deste grupo. Contudo, esse mercado consumidor elitizado é muito restrito para o plano de negócio dos grupos empresariais educacionais. Seria necessário atingir, também, as classes C, D e E. Portanto, neste contexto, a construção de políticas públicas de diversificação do acesso à educação superior atende, ao mesmo tempo, os anseios de uma camada populacional mais vulnerável, que idealiza o diploma superior como uma arma importante para melhores ganhos financeiros e mudanças no *status* social, bem como os interesses dos grupos educacionais empresariais, que são diretamente beneficiados pela concessão de renúncias fiscais e repasses de receitas financeiras. Para esses grupos empresariais educacionais, o número de alunos torna-se uma métrica de rentabilidade.

Contudo, todo esse cenário sofreu uma brusca interrupção a partir da crise econômica vivenciada durante o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff (entre 2015 e agosto de 2016) e a posterior adoção de uma política de austeridade fiscal (oficialmente incorporada no texto constitucional no final de 2016), que provocaram sensíveis reduções em programas sociais, incluindo o Fies. Estudantes de classes sociais mais vulneráveis são diretamente impactados com a redução da oferta de financiamento público, assim como os grupos empresariais educacionais, que veem ameaçada a continuidade de um programa público de repasse contínuo de receitas financeiras para o setor.

O cenário altera-se por completo. O impacto maior é absorvido pelo Fies que inicia, a partir de 2015, um gradual processo de encolhimento. Apenas o Prouni mantém-se efetivo, vez que é concedido em proporcionalidade às vagas preenchidas nas IES aderentes. Os processos de massificação (iniciado com a LDB de 1996) e de diversificação (que se tornou mais assertivo a partir dos anos 2000) da educação superior são bruscamente interrompidos.

Mais do que isso, para o segmento empresarial da educação superior, o enfraquecimento do Fies dificultaria, portanto, a atração de alunos das classes C, D e E para os seus bancos universitários. Sem esses alunos não seria possível sustentar

os níveis de rentabilidade financeira destas empresas, vivenciados até então. Atingir apenas alunos das classes A e B da sociedade brasileira não bastava, pois para proporcionar para este público o acesso e a permanência na educação superior não é necessária nenhuma política pública: basta a massificação do sistema. Este raciocínio não se aplica, contudo, aos estudantes mais vulneráveis, das classes C, D e E, pois, a oferta de vagas no segmento público permanece pequena e sem um programa de financiamento, o pagamento da mensalidade é inviável economicamente. Em termos objetivos, como reflexo da crise econômica e da política de austeridade fiscal, a partir de 2015, o Fies inicia um forte processo de encolhimento, reduzindo bruscamente o número de novos contratos que eram firmados anualmente: enquanto em 2014 (no seu auge) foram firmados 733 mil novos contratos do Fies, no ano seguinte foram assinados apenas 287 mil novos contratos e, ano a ano, o Governo Federal foi restringindo a oferta, até atingir pouco mais de 47 mil novos contratos em 2021.

O impacto é sentido, também, pelas IES privadas já a partir de 2015. Nota-se uma pequena redução no ritmo de crescimento do número de alunos que, até então, mantinha-se em constante desde o início do século. Expectativas de rentabilidade dos investidores – principal preocupação da gestão corporativa – são frustradas. E como não há espaço vazio no capitalismo, a reação do segmento privado da educação superior foi rápida.

A primeira medida reativa foi a redução do preço médio praticado nas mensalidades. A análise do movimento do valor das mensalidades escolares no intervalo entre 2005 e 2021 permite inferir a existência de três fases claras e distintas nesta política de preço. Numa primeira fase, entre 2005 e 2010, o preço médio da mensalidade dos cursos presenciais passa por um processo de redução, pois se trata de um período em que os primeiros grandes grupos empresariais educacionais estão se formando e, como estratégia de marketing para a captação de alunos, adotam uma política de preços agressiva. Numa segunda fase, entre 2011 e 2015, a tendência se inverte e o preço médio da mensalidade vivencia uma fase de aumento gradual, fomentada pelo protagonismo do Fies e o Governo Federal como principal “cliente”. Contudo, esse período de “bonança” para as IES privadas é interrompido pela crise econômica iniciada em 2015 e o processo de encolhimento do Fies. Assim, como

primeira reação, as IES privadas iniciam um processo de redução do valor da mensalidade, com foco na atração dos alunos das classes C, D e E, identificada como terceira fase deste movimento no valor da mensalidade praticada.

Apenas reduzir o preço médio das mensalidades dos cursos presenciais não era suficiente e, muito menos, recomendável. O cenário exigia, portanto, mais que uma mera política de preços. Sem o protagonismo do Fies, os grupos empresariais educacionais estabelecem estratégias comerciais para manter o ritmo de crescimento no número de alunos na educação superior e, para isso, essas estratégias deveriam atingir as classes C, D e E.

Esta tese demonstrou que com a míngua de fontes públicas estatais de financiamento estudantil e a consequente redução da demanda de alunos, a continuidade do processo de expansão e, portanto, a manutenção dos resultados financeiros das empresas educacionais, foi viabilizada por duas estratégias comerciais centrais: o aumento da oferta de cursos na modalidade de educação a distância, com mensalidades sensivelmente mais baratas, e a oferta de fontes privadas de financiamento estudantil.

A primeira – e principal – estratégia adotada pelos grupos empresariais educacionais para manter o ritmo de crescimento do setor foi a ampliação da oferta de cursos na modalidade a distância.

Para tanto, era necessário a construção de marcos legislativos que facilitassem o crescimento do setor. Ainda que a EaD tivesse previsão legal na própria LDB (BRASIL, 1996a), com diversas normativas editadas na sequência, é com a edição do Decreto n. 9.057/2017 (BRASIL, 2017b) que o segmento ganha os contornos atuais, com a introdução de regras que permitem a aceleração da ampliação da oferta de cursos e vagas em larga escala. Até este marco normativo, o aumento da oferta de cursos na modalidade EaD era gradual e controlada, tanto é assim que em 2017, de um universo de 8,29 milhões de universitários, apenas 1,75 milhão (menos de 20%) estavam matriculados na EaD.

Com o apoio de vários marcos normativos introduzidos a partir de 2017, os grupos empresariais educacionais passam a priorizar seus esforços na expansão da oferta de cursos na modalidade EaD, de tal forma que em 2021, 41,3% dos alunos da educação superior estavam matriculados nesta modalidade de formação; destes, 39,4% no segmento privado e 1,9% no público. E com forte tendência de aumento, vez que, desde 2019, o segmento privado passou a receber mais calouros nos cursos na modalidade a distância, quando comparado com os cursos presenciais; em 2021, 70,5% dos ingressantes na educação superior privada optaram pela modalidade de EaD.

Pode-se afirmar que o crescimento da oferta de cursos na modalidade de EaD foi uma característica da política pública a partir de 2017, ano em que o segmento privado possuía apenas 1.648 cursos autorizados nesta modalidade de ensino. Quatro anos depois, em 2021, já eram 7.075 cursos autorizados.

Parte fundamental da estratégia para a captação de alunos para cursos na modalidade EaD é a abertura de polos de apoio, pois dão capilaridade à oferta, na medida em que a presença dessas empresas pode chegar, com o apoio de parceiros comerciais, nas mais diversas cidades do país, com baixíssimo investimento. Enquanto em 2017 existiam 5.657 polos de apoio de IES privadas, em 2021, passam a ser 28.725; destes, 2.517 polos apenas de um único grupo empresarial educacional (Cogna Educacional).

A expansão dos polos é um negócio lucrativo, interessante para a IES e para o parceiro comercial. Muito semelhante ao modelo de negócio das franquias, com pouquíssimo investimento financeiro, o parceiro comercial de um polo de apoio responsabiliza-se (sempre com o apoio da IES) pela captação localizada dos alunos, oferecendo o portfólio de cursos de graduação, pós-graduação e extensão da marca a que está vinculado. A lucratividade deste empreendimento é definida pelo êxito na captação, pois a IES e o empreendedor local ajustam um percentual de repasse sobre o número de matrículas vinculadas àquele polo.

Como se trata de um serviço educacional em que a rentabilidade é obtida em escala, o preço médio das mensalidades praticadas na modalidade EaD é bem inferior

quando comparado com os cursos presenciais: em 2021, o valor médio da mensalidade de um curso de EaD foi de R\$ 248,67, que representava 32,8% do preço médio praticado por cursos presenciais (R\$ 758,44) no mesmo ano. Trata-se, portanto, de um valor que “cabe” no bolso de estudantes das classes C e D, sem necessidade de um financiamento público.

A segunda estratégia adotada pelos grupos empresariais educacionais para manter o ritmo de crescimento do setor foi a ampliação da oferta de financiamento privado, que se tornou mais efetiva também na segunda metade da década de 2010, com a redução da fonte de financiamento público.

Paralelamente às políticas públicas de concessão de financiamento público, as IES privadas sempre ofereceram modalidades de financiamento (total ou parcial) das mensalidades, tanto reembolsável (com ou sem apoio de instituição financeira externa), como não reembolsável. Trata-se de uma estratégia de captação de alunos, muitas vezes atrelada ao pagamento com pontualidade da mensalidade. Essa estratégia também é acompanhada pelos dados do Censo da Educação Superior organizado pelo Inep (2022a), podendo ser segregada em três grupos de financiamento privado: a) reembolsável, concedido pela própria IES privada; b) reembolsável, concedido por instituição financeira externa; e c) não reembolsável, concedido pela IES, mediante política de concessão de desconto comercial.

Analisando o financiamento privado reembolsável, em 2014 (ano do auge do Fies) apenas 1% dos alunos de IES privadas eram beneficiados, seja por programa instituído pela própria, seja por programa mantido por instituição financeira externa. Nos anos seguintes, com o encolhimento gradual do financiamento público, o percentual de alunos vinculados às IES com financiamento privado aumentou, atingindo o seu ápice em 2019, com 3,8% dos alunos beneficiados.

Contudo, a concessão de financiamento privado não reembolsável foi mais efetiva e se tornou mais intensa na segunda metade da década de 2010. Ainda que esta política seja identificada pelo Censo desta forma, na prática, trata-se de uma política de descontos concedidos pela IES sobre o valor da mensalidade contratada pelo aluno, normalmente vinculada ao pagamento com pontualidade. Até 2014, o

percentual de alunos matriculados em IES privadas que eram beneficiados com algum tipo de desconto sobre a mensalidade não ultrapassava 14%. Ano a ano, este percentual foi crescendo, até atingir 30,6% em 2020.

Tal estratégia, especialmente quando associada ao processo de redução do valor da mensalidade, percebido também a partir da segunda metade da década de 2010, denota a importância do preço para a atração do aluno e para a manutenção do ritmo de crescimento do número de matrículas das IES privadas. Como o ponto central desta lógica de mercado era a manutenção do crescimento do número de alunos matriculados, o segmento estabeleceu estratégias precificação (reduzindo o valor médio e instituindo políticas de descontos comerciais) para manter a atratividade perante os alunos de classes sociais mais baixas. Ambas as estratégias são percebidas nos relatórios de administração dos anos de 2020 e 2021, das cinco empresas educacionais com capital aberto, isto é, com ações livremente negociadas na bolsa de valores brasileira.

Esses relatórios indicaram que todas as cinco empresas mantiveram o crescimento quantitativo da base de alunos com a expansão da oferta de cursos na modalidade a distância. Apontaram este segmento do mercado como o nicho preferencial para os próximos anos e, nesta estratégia, todas pontuaram o aumento do número de polos de apoio como base neste crescimento. Os relatórios indicaram que o crescimento da EaD foi importante para compensar as perdas com a queda na captação de alunos nos cursos presenciais, especialmente após o início da gradual redução da oferta do Fies em 2015 e a crise econômica no mesmo período.

A ampliação da oferta de cursos de EaD foi também importante para a redução de custos operacionais. Três das cinco empresas analisadas informaram textualmente em seus relatórios que passaram por processos de reestruturação de infraestrutura e de pessoal, não obstante terem apontado crescimento quantitativo no número de alunos, demonstrando que o crescimento da EaD, em detrimento do presencial, é acompanhado da redução de custos, pessoal e infraestrutura. Na prática, essa reestruturação permitiu a redução de despesas com a manutenção de *campi* universitários e a diminuição do número de docentes, na medida em que cursos na

modalidade EaD permitem a reprodução de conteúdos sem a intervenção de um professor em tempo real e de forma síncrona.

Como consequência secundária da ampliação da oferta de cursos na modalidade de EaD, também se verificou a ampliação de conteúdos e disciplinas a distância em cursos presenciais, na proporção de até 40% da carga horária total do curso, movimento que é conhecido no mercado como hibridização e que tem por foco principal a redução dos custos acadêmico, com o aproveitamento de conteúdos dos cursos da modalidade de EaD nos presenciais.

A política de expansão descontrolada da ofertada da modalidade a distância favoreceu os grandes grupos empresariais, que passaram a concentrar as matrículas do segmento da EaD: em 2021, 70,2% das matrículas de cursos de graduação na modalidade a distância estavam concentradas em 10 IES privadas (que, a bem da verdade, pertencem a 7 grupos empresariais educacionais, sendo quatro deles sociedades anônimas de capital aberto); o restante (28,8%) fracionava-se entre as demais.

Esse quadro de alta concentração pode ser explicado pelo forte poder econômico dos grupos empresariais educacionais, especialmente aqueles com uma gestão corporativa e capacidade de investimento no mercado financeiro. Soma-se a isto a agressividade na política de captação de alunos e a permeabilidade de suas operações, com uma grande quantidade de polos em todas as regiões do país.

Este cenário foi construído pelos grupos empresariais educacionais com o objetivo de manter o nível de rentabilidade que vinha sendo obtida até a primeira metade da década de 2010. A sustentabilidade financeira desses grupos dependia da massificação e da diversificação do acesso à educação superior, atingindo estudantes não só das classes A e B, mas também das demais.

Tais estratégias não são focalizadas, portanto, na continuidade da diversificação do perfil estudantil na educação superior, proporcionando melhores oportunidades de formação, principalmente para estudantes mais vulneráveis, dando-lhes melhores condições e armas para estarem no campo e minimizarem as

diferenças sociais, como se fossem instrumentais para neutralizar ou minimizar o determinismo das estruturas sociais. Ao revés, demonstrou-se que essas estratégias são direcionadas tão somente com base no interesse comercial de geração de rentabilidade financeira e, portanto, dividendos aos acionistas. E, registre-se, essas estratégias foram construídas com o apoio do poder público, que proporcionou todo um conjunto normativo permissivo para este movimento.

Estatisticamente, essa política pública cumpre a missão de dar continuidade ao processo de expansão da educação superior, ainda que os números indiquem que o Brasil não cumprirá, até 2024, a meta 12 de elevação da TBM (Taxa Bruta de Matrícula, calculada sobre o total de matriculados, independentemente da idade, em relação ao total populacional em idade considerada adequada para cursar o nível de ensino em análise) e da TLM (Taxa Líquida de Matrícula, que considera apenas o percentual da população que está dentro da idade de referência que, no caso da educação superior, é entre 18 e 24 anos de idade), prevista no PNE/2014. Contudo, impõe-se uma estratificação nos diplomas da educação superior. Ainda que, formalmente, não haja nenhuma diferenciação no diploma sobre a modalidade cursada, deve-se considerar que há diferenças entre a origem dos diplomas, em virtude de uma estratificação horizontal existente na educação superior, tipicamente credencialista: terão os egressos da EaD o mesmo nível de formação dos cursos presenciais? O diploma terá o mesmo valor no processo de recrutamento no mercado de trabalho?

É inocência afirmar que a atual expansão da oferta de cursos na modalidade EaD tem por fim social atingir aquele aluno localizado em uma cidade mais longínqua. Ainda que, pontualmente, a EaD cumpra essa função, é fato que o conjunto de políticas públicas instituídas a partir de 2017 tem por foco direcionar essa modalidade de formação para estudantes de classes sociais mais vulneráveis que, na ausência de um efetivo programa de financiamento público que viabilize o acesso e a permanência destes alunos na educação superior privada ou políticas que garantam acesso à educação superior pública, resta-lhe a opção para a formação que caiba em seu bolso, seja nos cursos ofertados na modalidade EaD ou, em cursos presenciais, fazendo uso de financiamento privado reembolsável ou não reembolsável.

Desde a segunda metade da década de 2010, a continuidade do processo de massificação e diversificação do acesso à educação superior brasileira está sendo ditada pelo setor privado, mais precisamente por grupos empresariais educacionais que, na ausência de política pública efetiva que promova acesso e permanência de alunos de classes sociais mais vulneráveis, apostaram na oferta de financiamento privado e, principalmente, no direcionamento deste público para cursos na modalidade de EaD, reforçando o problema da estratificação horizontal na educação superior.

A ausência de uma política pública efetiva que proporcione o acesso e a permanência de estudantes de classes sociais mais vulneráveis na educação superior permitiu que o mercado ditasse as regras. O modelo de gestão e sustentação do Fies construído na primeira metade da década de 2010 mostrou-se insustentável para o Estado. Ainda que o poder público tivesse espaço orçamentário para atender a mesma quantidade de estudantes que conseguiu beneficiar naquele período, o modelo se mostrou equivocado pois provocou alto endividamento dos alunos, na medida em que o valor da mensalidade financiada foi fixado pela IES – e não pelo Estado. Neste contexto, como a base do financiamento era o valor da mensalidade fixada pela IES, o estudante assumia uma dívida maior (assim como o repasse do Estado para a IES era maior), endividando-se, criando um compromisso financeiro para o futuro que, na maioria das vezes, não tem condições de assumir. Tanto é assim que, após forte pressão social e política, em 2021, o Governo Federal instituiu um “refis” para os devedores do Fies.

Mostrou-se equivocado, também, pelo fato de que o Programa financeirizou o setor, instituindo um fluxo de repasse financeiro do Estado para IES privadas, contribuindo para a criação e o fortalecimento de grupos empresariais educacionais, que hoje ditam as regras do setor, definindo o direcionamento da educação superior brasileira.

O encolhimento do Fies na segunda metade da década de 2010 permitiu que grupos empresariais educacionais definissem (com anuência e apoio do Estado) as políticas públicas de ingresso e permanência de estudantes provenientes de classes sociais mais vulneráveis na educação superior. O Estado precisa voltar a ser o protagonista deste cenário, a partir de uma forte revisão do modelo jurídico do Fies,

em que o Estado deve definir quais áreas do conhecimento são prioritárias para a formação de profissionais para o futuro, a modalidade de formação e, em especial, o quanto o Estado quer pagar para que o segmento privado forme este estudante.

## REFERÊNCIAS

ABED. Associação Brasileira de Educação a Distância. **Censo EAD.BR: relatório analítico da aprendizagem a distância no Brasil 2020**. Curitiba, InterSaberes, 2022.

AGUIAR NETO, Jorge Morgan. **Da escola pública à universidade: trajetórias de sucesso escolar**. Tese de doutoramento da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8875>. Acesso em 02.02.2022.

ALMEIDA, Ana Maria. NOGUEIRA, Maria Alice. **A escolarização das elites: um panorama internacional da pesquisa**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2003.

ALMEIDA, Wilson Mesquita. **Prouni e o ensino superior privado lucrativo em São Paulo: uma análise sociológica**. São Paulo: Musa, 2014.

ALMEIDA, Wilson Mesquita. Prouni: limites, avanços e desafios em uma década de existência. **Cadernos do GEA** n. 7, jan./jul. 2015, p. 50-52. Disponível em: [http://flacso.org.br/files/2016/06/caderno\\_gea\\_n7\\_digitalfinal.pdf](http://flacso.org.br/files/2016/06/caderno_gea_n7_digitalfinal.pdf). Acesso em 13.07.2020.

ALMEIDA, Wilson Mesquita. Prouni e o acesso de estudantes negros ao ensino superior. **Revista Contemporânea de Educação**, vol. 12, n. 23, jan./abr. 2017, p. 89-105. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/rce/article/view/3224>. Acesso em 13.07.2020.

ALMEIDA, Wilson Mesquita. Recursos do FIES e o financiamento do ensino superior lucrativo brasileiro. **44º Encontro Anual da ANPOCS – GT06 – Ciências Sociais e Educação**. 2020, p. 1-20. Disponível em: <https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPljtzOjQ6IjQ1MTIiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiMWVjYTZiZDM5ODcwMjNINTYzNWl5NTk4YWVjMTkyMjliO30%3D>. Acesso em 04.01.2021.

ALONSO, Kátia Morosov; SILVA, Danilo Garcia. A educação a distância e a formação *on-line*: o cenário das pesquisas, metodologias e tendências. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.39, abr./jul. 2018, p. 499-514. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/TYNBQvCBGY8nL83CBjykwSR/abstract/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

ALVES, Danubia Fernandes; CARVALHO, Cristina Helena Almeida. O impacto da expansão do Fies entre 2010 e 2017 no cumprimento estratégico 12.6 do PNE (2014-2024). **Rev. de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 6, 2020, p. 1-13. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90497>. Acesso em 20.09.2021.

ANDRADE, Lucas Bressan. **Financeirização na educação superior privada: permanência por endividamento, expansão por benefício público**. Dissertação de mestrado. Unicamp, Campinas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/332452>. Acesso em 20.05.2021.

ANDRADE, Lucas Bressan. Financeirização na educação superior privada: uma análise do fenômeno nos governos Lula e Dilma. **Rev. Soc. Bras. de Economia Política**, n. 56, ma./ago. 2020, p. 1-34. Disponível em: <http://www.revistasep.org.br/index.php/SEP/article/view/580>. Acesso em 20.05.2021.

ARRETCHE, Marta. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp, 2015.

ARRETCHE, Marta. Democracia e redução da desigualdade econômica no Brasil: a inclusão dos outsiders. **Rev. Bras. Cien. Sociais**, vol. 33, n. 96, 2018, p. 1/23. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/Mtx4F43dy9YjLkf9k85Gg7F/abstract/?lang=pt>. Acesso em 10.08.2020.

ARRUDA, Eucidio Pimenta; ARRUDA, Durcelina Ereni Pimenta. Educação à distância no Brasil: políticas públicas e democratização do acesso ao ensino superior. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v; 31, set. 2015, p. 321/338. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/L8pKJV/B44tLnp5rTzNB3SvC/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

AZEVEDO, Alexandre Ramos; CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf. A qualidade da oferta e do acesso ao ensino superior de graduação no Brasil segundo as estratégias das metas 12 e 13 do Plano Nacional de Educação. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, v. 6, 2022, p. 233-274. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5385>. Acesso em 13.05.2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Resolução n. 3.842**, de 10 de março de 2010, Diário Oficial da União de 11 mar. 2010.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia**. 1. ed. [in Spanish]. Washington, D.C.: 1995. (Serie: El desarrollo en la práctica). Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>. Acesso em 26.12.2019

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. As profissões no Brasil e sua sociologia. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, 2003, p. 593/607. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/QtyQgqcb9kHLCJqDJxSLdZx/?lang=pt>. Acesso em 25.10.2021.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. As desigualdades diante da educação e seus efeitos sociais. **Dossiê**, abr. 2007, s/p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/JwpqssBzTRkXCqjPMV8YSkx/?lang=pt>. Acesso em 25.10.2021.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Expansão, diversificação, democratização: questões de pesquisa sobre os rumos do ensino superior no Brasil. **Dossiê**, v. 28, n. 74, mai. 2015, p. 247-253. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/QJnCQmNmNKWJph3ybXMPMpq/?lang=pt>. Acesso em 25.10.2021.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. Democratização ou massificação do ensino superior no Brasil? **Revista Educ. PUC-Camp**, v. 24, n. 2, mai./ago. 2019, p. 240-253. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/edpuc/v24n2/2318-0870-edpuc-24-2-240.pdf>. Acesso em 25.10.2021.

BARBOSA, Maria Ligia; GANDIN, Luis Armando. Sociologia da educação brasileira: diversidade e qualidade. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, v. 91, 2020, p. 1-38. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/99>. Acesso em 25.05.2022.

BARBOSA, Maria Ligia; PICANÇO, Felícia; PIRES, André. Expectativas, valores e o sentido do ensino superior dos estudantes da UFRJ sobre o ensino superior. **Educação e Sociedade: análises sociológicas**. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ, 2022.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; SANTOS, Clarissa Tagliari. A permeabilidade social das carreiras do ensino superior. **Dossiê**, v. 24, n. 63, dez. 2011, p. 535-554. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/xKMhmPycRTSRzD5nnDhkYmr/?lang=pt>. Acesso em 25.10.2021.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, n. 31, jan./abr. 2017, p. 51-60. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/BD4Nt6NXVr9y4v8tqZLJnDt/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05.07.2022.

BAYMA, Fátima. Reflexões sobre a constitucionalidade das cotas raciais em universidades públicas no Brasil: referências internacionais e os desafios pós-julgamento das cotas. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 20, n. 75, abr./jun. 2012, p. 325-345. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/xWK9mv8FbJ6NMnf53PvzQ9s/abstract/?lang=pt>. Acesso em 30.12.2019.

BERTOLIN, Julio Cesar Godoy. Existe diferença de qualidade entre as modalidades presencial e a distância? **Cadernos de Pesquisa**, v. 51, 2021, p. 1-16. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/D3V5HhqRcBvPsthDjxwxYS/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

TESOURO NACIONAL. Financiamento estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do programa. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, jul. 2015, s/p. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:30717](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:30717). Acesso em 19.03.2021.

BOURDIEU, Pierre. Le champ Scientifique. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, 1976, disponível em: [https://www.persee.fr/doc/arss\\_0335-5322\\_1976\\_num\\_2\\_2\\_3454](https://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1976_num_2_2_3454). Acesso em 22.10.2021.

BOURDIEU, Pierre. **O senso prático**. Petrópolis: Vozes, 2009.

BOURDIEU, Pierre. **A reprodução**. Petrópolis: Vozes, 2018a.

BOURDIEU, Pierre. Classificação, desclassificação, reclassificação. In BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 16ª edição. Petrópolis: Vozes, 2018b.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 16ª edição. Petrópolis: Vozes, 2018c.

BOURDIEU, Pierre. O capital social – notas provisórias. In BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 16ª edição. Petrópolis: Vozes, 2018d.

BOURDIEU, Pierre. **Homo academicus**. Florianópolis: Edufsc, 2019.

BOURDIEU, Pierre; CHAMPAGNE, Patrick. Os excluídos do interior. In BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. 16ª edição. Petrópolis: Vozes, 2018.

BOURDIEU, Pierre. PASSERON, Jean-Claude. **Os herdeiros: os estudantes e a cultura**. Florianópolis: UFSC, 2018.

BOWEN, William; BOK, Derek. **O curso do rio**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2004.

BRANCO, Lilian Soares Alves; CONTE, Elaine; HABOWSKI, Adilson Cristiano. Evasão na educação a distância: pontos e contrapontos à problemática. **Avaliação: Revista de Avaliação da Educação Superior**, v. 25, jan./abr. 2020, p. 132-154. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/MHWXpfQMQ4jGQzR7TBrMXxN/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

BRAGHINI, Katya Mitsuko Zuquim. A história dos estudantes “excedentes” nos anos 1960: a superlotação das universidades e um “torvelinho de situações improvisadas”. **Educar em Revista**, n. 51, jan./mar. 2014, p. 123-144. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/er/n51/n51a09.pdf>. Acesso em 19.04.2021.

BRASIL. **Lei n. 4.024**, de 20 de dezembro de 1961. Diário Oficial da União de 28 dez. 1961.

BRASIL. **Lei n. 5.172**, de 25 de outubro de 1966. Diário Oficial da União de 31 out. 1966.

BRASIL. **Lei n. 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Diário Oficial da União de 03 dez. 1968.

BRASIL. **Decreto n. 68.908**, de 13 de julho de 1971. Diário Oficial da União de 14 jul. 1971.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União de 05 out. 1988.

BRASIL. **Lei n. 8.436**, de 25 de junho de 1992. Diário Oficial da União de 26 jun. 1992

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União de 20 dez. 1996a.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14**, de 12 de setembro de 1996. Diário Oficial da União de 13 set. 1996b.

BRASIL. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Diário Oficial da União de 20 dez. 1996a.

BRASIL. **Decreto n. 2.306**, de 19 de agosto de 1997. Diário Oficial da União de 19 ago. 1997.

BRASIL. **Decreto n. 2.494**, de 10 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União de 11 fev. 1998.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.827**, de 25 de maio de 1999. Diário Oficial da União de 26 mai. 1999.

BRASIL. **Lei n. 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Diário Oficial da União de 09 jan. 2001a.

BRASIL. **Lei n. 10.260**, de 12 de julho de 2001. Diário Oficial da União de 12 jul. 2001b.

BRASIL. **Medida Provisória n. 213**, e 10 de setembro de 2004. Diário Oficial da União de 10 set. 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial da União de 14 jan. 2005a

BRASIL. **Decreto n. 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Diário Oficial da União 20 dez. 2005b.

BRASIL. **Medida Provisória n. 213**, de 10 de setembro de 2004. Diário Oficial da União de 12 set. 2004.

BRASIL. **Lei n. 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Diário Oficial da União de 13 jan. 2005a.

BRASIL. **Decreto n. 5.622**, de 19 de dezembro de 2005. Diário Oficial da União de 20 dez. 2005b.

BRASIL. **Decreto n. 5.800**, de 8 de junho de 2006. Diário Oficial da União 7 jun. 2006.

BRASIL. **Decreto n. 6.096**, de 24 de abril de 2007. Diário Oficial da União de 24 abr. 2007a.

BRASIL. **Portaria Normativa n. 39**, de 12 de dezembro de 2007. Diário Oficial da União de 12 dez. 2007b.

BRASIL. **Lei n. 11.552**, de 19 de novembro de 2007. Diário Oficial da União de 20 nov. 2007c.

BRASIL. **Lei n. 11.941**, de 27 de maio de 2009. Diário Oficial da União de 28 mai. 2009a.

BRASIL. **Lei n. 12.087**, de 11 de novembro de 2009. Diário Oficial da União de 12 nov. 2009b.

BRASIL. **Lei n. 12.202**, de 14 de janeiro de 2010. Diário Oficial da União de 14 jan. 2010a.

BRASIL. **Decreto n. 7.234**, de 19 de julho de 2010. Diário Oficial da União de 19 jul. 2010b.

BRASIL. **Lei n. 12.711**, de 29 de agosto de 2012. Diário Oficial da União de 29 ago. 2012.

BRASIL. **Lei n. 13.005**, de 24 de junho de 2014. Diário Oficial da União de 24 jun. 2014.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União de 15 dez. 2016.

BRASIL. **Lei n. 13.530**, de 7 de dezembro de 2017. Diário Oficial da União de 8 dez. 2017a.

BRASIL. **Decreto n. 9.057**, de 25 de maio de 2017. Diário Oficial da União de 30 mai. 2017b.

BRASIL. **Lei n. 14.024**, de 9 de julho de 2020. Diário Oficial da União de 10 jul. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.075**, de 6 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União de 7 dez. 2021a.

BRASIL. **Medida Provisória n. 1.090**, de 30 de dezembro de 2021. Diário Oficial da União de 30 dez. 2021b.

BRASIL. **Lei n. 14.350**, de 25 de maio de 2022. Diário Oficial da União de 26 mai. 2022.

BRUNNER, José Joaquín; LABRAÑA, Julio; RODRÍGUEZ-PONCE, Emilio; GANGA, Francisco. Variedades de capitalismo acadêmico: um marco conceptual de análise. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, Vol. 29, mar. 2021, p. 1-32. Disponível em:

[https://www.researchgate.net/publication/350287954\\_Variedades\\_de\\_capitalismo\\_academico\\_Un\\_marco\\_conceptual\\_de\\_analisis](https://www.researchgate.net/publication/350287954_Variedades_de_capitalismo_academico_Un_marco_conceptual_de_analisis). Acesso em 05.07.2022.

BURGARELLI, Rodrigo. Explosão do Fies: Como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal. In: MARINGONI, *et al.* (Org.). **O Negócio da Educação: A aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco**. Federação dos Professores do Estado de São Paulo-Fepesp. São Paulo: Olho d'Água, 2017.

CAMELO, Rafael. DEAK, Mariel. ARRUDA, Veveu. Educação nas classes CDE. In: GONZALEZ, Lauro, *et al.* **O Brasil mudou mais do que você pensa: um novo olhar sobre as transformações nas classes CDE**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2018.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Estudo: educação e desigualdades**. 2020. Disponível em: <https://campanha.org.br/acervo/estudo-educacao-e-desigualdades-capitulo-brasil/>. Acesso em 23.08.2021

CAMPOS, Camila Brasil Gonçalves. **O curso de administração e seus estudantes na Região Metropolitana de Campinas**. Tese de doutoramento, UNICAMP, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5708961](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5708961). Acesso em 29.09.2021.

CAMPOS, Cristian de Oliveira Lobo; CALDERÓN, Adolfo Ignacio; SOARES NETO, Joaquim José. Um estudo da política pública do Fies e sua relação com a redução de assimetria na oferta e interiorização da educação superior brasileira (2010-2014). In: MACEDO, Fernando Cezar, *et al.* **Universidade e território: ensino superior e desenvolvimento regional no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA, 2022, p. 95-121. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11160>. Acesso em 01.12.2022.

CAMPOS, Luiz Augusto; SZWAKO, José. Biblioteca bourdieusiana ou como as ciências sociais brasileiras vêm se apropriando de Pierre Bourdieu (1999-2018). **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, v. 91, 2020, p. 1-25. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/99>. Acesso em 25.05.2022.

CARVALHÃES, Flávio; MEDEIROS, Marcelo; TAGLIARI, Clarissa. **Expansão e diversificação do ensino superior: privatização, educação a distância e concentração de mercado no Brasil, 2002-2016**. SSRN, 2021, p. 1-31. Disponível em: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3892300](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3892300). Acesso em 13.05.2022.

CARVALHAES, Flávio; RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. **Estratificação horizontal da educação superior no Brasil**. São Paulo, Tempo Social, v. 31, jan./abr. 2019, p. 195-233. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ts/a/xwLJY7HjWj6DZrbG85cPwgp/abstract/?lang=pt>. Acesso em 02.02.2022.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 18, n. 54, jul./set. 2013, p. 761-801. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/pQPdZ9QyVRTz6qBym83HNxK/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 18.010.2020.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Políticas para a educação superior no governo Lula. **Revista IEB**, n. 58. São Paulo, jun. 2014, p. 209-244. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rieb/n58/a10n58.pdf>. Acesso em 23.12.2019.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Educação superior privada no Brasil: concentração de mercado e financeirização em simbiose. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado das Letras, 2017a.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. Capital concentration and financialization in brazilian private higher education. **Academia**, n. 10, 2017b, p. 56-78. Disponível em: [https://www.academia.edu/35066333/Capital\\_concentration\\_and\\_financialization\\_in\\_brazilian\\_private\\_higher\\_education](https://www.academia.edu/35066333/Capital_concentration_and_financialization_in_brazilian_private_higher_education). Acesso em 20.02.2022.

CARVALHO, Márcia Marques. A educação superior no Brasil: o retorno privado e as restrições ao ingresso. **Sinais Sociais**, v. 5, n. 15, jan./abr. 2011. Disponível em: <https://www.sesc.com.br/portal/publicacoes/sesc/revistas/sinaissociais/n15/n15>. Acesso em 20.09.2021.

CASEIRO, Luiz Carlos Zalaf; AZEVEDO, Alexandre Ramos. Eficiência e potencial de expansão da educação superior pública. In: MORAES, Gustavo Henrique; ALBUQUERQUE, Ana Elizabet. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 2, 2019, p. 107-152. Disponível em <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/67>. Acesso em 13.05.2022.

CATANI, Afrânio; NOGUEIRA, Maria; HEY, Ana Paula; MEDEIROS, Cristina (orgs.) **Vocabulário Bourdieu**. Belo Horizonte, Autêntica, 2017.

CHACON, José Marcelo Traina; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, n. 17,v. 6, 2015, p. 78-100. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/ries/v6n17/2007-2872-ries-6-17-00078.pdf>. Acesso em 25.05.2020.

CHAPOVAL NETO, Alexandre. **Dinâmicas competitivas de IES comunitárias frente à expansão do EaD**. Tese de doutoramento, UNIJUI, Ijuí, 2021. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/bitstream/handle/123456789/7252/Alexandre%20Chapoval%20Neto.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 13.06.2022.

CHARLOT, Bernard. **Da relação com o saber às práticas educativas**. São Paulo: Cortez, 2013.

CHARLOT, Bernard. **Educação ou barbárie? Uma escola para a sociedade contemporânea**. São Paulo: Cortez, 2020.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, vol. 32, n. 4, out./dez. 2016, p. 49-72. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>. Acesso em 23.12.2019.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. AMARAL, Nelson Cardoso (org.). **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

CNN BRASIL. **Ser Educacional é comprado por R\$ 280 milhões**. 31 mai. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/business/ser-educacional-e-comprado-por-r-280-milhoes/#:~:text=A%20Ser%20Educacional%20anunciou%20nesta,nacional%2C%20exclusivamente%20na%20modalidade%20de>. Acesso em 11.07.2022

COELHO, Ruan de Oliveira. PENHA, Pedro Henrique Elgaly; MILANSKI, Bruna Aparecida. Novas tendências, mais concentração? Os padrões de distribuição de matrículas no ensino superior brasileiro entre 2010 e 2019. **Plural**, v. 29, jan./jun. 2022, p. 14-35. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/issue/view/12257>. Acesso em 05.07.2022.

CONCEIÇÃO, Marluz Aparecida Tavares. **Estratégias de marketing para a política pública de educação a distância (EAD) da oferta de cursos superiores no Brasil**. Tese de doutoramento, UNIMEP, Piracicaba, 2021. Disponível em: <https://www.escavador.com/sobre/5889803/marluz-aparecida-tavares-da-conceicao>. Acesso em 13.06.2022.

CORTELAZZO, Angelo Luiz; ELISEI, Cristina de Carvalho Ares. Desempenho dos estudantes de cursos presenciais e a distância no Enade em 2015, 2016 e 2017. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 30, n. 114, jan./mar. 2022, p. 207-231. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/grVFCbvX6XLqt6BXMg6M5WP/abstract/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

COSTA, Camila Furlan; GOULART, Sueli. Capitalismo acadêmico e reformas neoliberais no ensino superior brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, vol. 16, n. 3, jul./set. 2018, p. 369-409. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yqb5qvRgXJ9rzZVs76hsLP/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 05.07.2022.

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, p. 33-51. Disponível em: <http://www.periodicoselétronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa/article/view/10440>. Acesso em 06.07.2020.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil. **Interfaces da Educação**, v. 10, n. 28, 2019, p. 372-395. Disponível em: <https://periodicosonline.uems.br/index.php/interfaces/article/view/3985>. Acesso em 06.07.2020.

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. Educação e mercado financeiro: um estudo sobre a Anhanguera, Estácio e Kroton (2007-2014). **Roteiro**, v. 46, 2020, p. 1-24. Disponível em: <https://portalperiodicos.unoesc.edu.br/roteiro/article/view/23966>. Acesso em 24.09.2021.

COSTA, Joana. SILVEIRA, Fernando Galger. COSTA, Roberta. WALTENBERG, Fábio. **Expansão da educação superior e a progressividade do investimento público**. Rio de Janeiro: IPEA, 2021. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=37570&Itemid=457](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=37570&Itemid=457). Acesso em 20.09.2021.

COULON, Alain. **A condição de estudante**. Salvador: EduFBA, 2008.

COULON, Alain. **O ofício de estudante: A entrada na vida universitária**. Educação e Pesquisa, vol. 43, n. 4, 2017, p. 1239-1250. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S1517-97022017000401239&lng=pt&nrm=iso](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1517-97022017000401239&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 08.07.2020.

CRISTOFOLETTI, Evandro Coggo. SERAFIM, Milena Pavan. A relação universidade-empresa sob diferentes abordagens: da universidade empreendedora ao capitalismo acadêmico. **Educação**, v. 40, n. 1, jan./abr. 2017, p. 73-82. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/download/22838/15645>. Acesso em 05.12.2022.

CRUZ, Sonia Maria de Souza Santa. **Avaliação da educação superior: um estudo comparativo do Brasil e do México**. Tese de doutoramento, Universidade Nove de Julho, 2013. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=262740](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=262740). Acesso em 29.09.2021.

DIAS SOBRINHO, José. **Universidade fraturada: reflexões sobre o conhecimento e responsabilidade social**. Avaliação, v. 20, n. 3, nov. 2015, p. 581-601. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/2322>. Acesso em 10.12.2022.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Brasil: 1980 – 2000: Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), UNICAMP, 2005,

DUBET, François. **Sociologia da experiência**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

DUBET, François. Qual a democratização do ensino superior? **Caderno CRH**, vol. 28, n. 74, mai./ago. 2015, p. 255-265. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v28n74/0103-4979-ccrh-28-74-0255.pdf>. Acesso em 18.01.2020.

DUBET, François; DURU-BELLAT, Marie; VÉRÉTOUT, Antoine. As desigualdades escolares antes e depois da escola: organização escolar e influência dos diplomas. **Sociologias**, n. 29, jan./abr. 2012, p. 22-70. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/LZnTXB7qmqm8q5jKyNSnJkw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25.02.2022.

DURHAM, Eunice Ribeiro. SAMPAIO, Helena. **O ensino superior em transformação**. São Paulo: Nupes, 2001.

FEIJÓ, Ana Paula Speck; PIRES, André. A frequência escolar e a educação a partir do ponto de vista das beneficiárias do Programa Bolsa Família. **Rev. Elet. de Educação**, v. 9, n. 1, 2015, s/p. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/981>. Acesso em 22.09.2021.

FERES JÚNIOR, João. CAMPOS, Luiz Augusto. DAFLON, Verônica Toste. VENTURINI, Anna Carolina. **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2018.

FERREIRA, Wallace. Bourdieu e educação: concepção crítica para pensar as desigualdades socioeducacionais no Brasil. **E-Mosaico**, v. 2, n. 3, junho, 2013, p. 46-59. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/e-mosaicos/article/view/8846>. Acesso em 20.02.2022.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Publicidade legal**. 12 jul. 2022. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/mercado/publicidadelegal/2022/03/30/2022033009032162444b3a16898.pdf?mather=5d9a1704e834990e>. Acesso em 12.07.2022

FOLHA DE SÃO PAULO. **Publicidade legal**. 30 mar. 2022. Disponível em: <http://media.folha.uol.com.br/mercado/publicidadelegal/2022/03/30/2022033009032162444b3a16898.pdf?mather=5d9a1704e834990e>. Acesso em 11.07.2022.

FRAGOSO, Antônio; VALADAS, Sandra; PAULOS, Liliana. Ensino superior e empregabilidade: percepções de estudantes e graduados, empregadores e acadêmicos. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019, p. 1-17. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/DQ5KTMJnXW4LC6pLQmnNSMF/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

FRASER, Márcia Tourinho Dantas. GONDIM, Sônia Maria Guedes. Da fala do outro ao texto negociado: discussões sobre a entrevista na pesquisa qualitativa. **Paidéia**, 2004, n. 14, p. 139-152. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/paideia/a/MmkPXF5fCnqVP9MX75q6Rrd/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 07.07.2021.

FRITSCH, Rosângela; JACOBUS, Artur Eugênio; VITELLI, Ricardo Ferreira. Diversificação, mercantilização e desempenho da educação superior brasileira.

**Avaliação**, v. 25, n. 1, mar. 2020, p. 89-112. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/nQ9WySh5STQddnprvQyszvM/abstract/?lang=pt>. Acesso em 02.02.2022.

GAIGER, Fernando; RIBAS, Theo; CARDOMINGO, Matias; CARVALHO, Laura. Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamento Familiares (POF) 2017-2018. **Nota de Política Econômica**, n. 11, 2021, s/p. Disponível em: [https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE011\\_site.pdf](https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE011_site.pdf). Acesso em 20.09.2021.

GARCIA, Sylvia Gemignani; BRITO, Murilo Marschner Alves; HEY, Ana Paula. Transformações recentes na educação superior brasileira. **Plural**, v. 29, jan./jun. 2022, p. 5-13. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/issue/view/12257>. Acesso em 05.07.2022.

GATTI, Bernadete. Pesquisar em educação: considerações sobre alguns pontos-chave. **Revista Diálogo Educacional**, vol. 6, n. 19, 2006, p. 25-35. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/1891/189116275003.pdf>. Acesso em 22.10.2021.

GHIRARDI, José Garcez; KLAFKE, Guilherme Forma. Crescimento dos grupos educacionais de capital aberto (2010-2014). In: MARINGONI, *et al.* (Org.). **O Negócio da Educação: A aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco**. Federação dos Professores do Estado de São Paulo-Fepesp. São Paulo: Olho d'Água, 2017.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

GOMES, Maheus; HORATA, Guilherme. Determinantes da evasão no ensino superior: uma abordagem de riscos competitivos. **ANPEC**, 2020, s/p. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files\\_l/i12-d11340fef117601c59527843f9d06a96.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2020/submissao/files_l/i12-d11340fef117601c59527843f9d06a96.pdf). Acesso em 13.05.2022.

GONZALES, Lauro. PRADO, Maurício de Almeida. DEAK, Mariel. **O Brasil mudou mais do que você pensa: um novo olhar sobre as transformações nas classes CDE**. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço. **Ricos e pobres no mercado de trabalho: ampliação do acesso ao ensino superior x barreiras sociais**. Tese de doutoramento, UFMG, 2013. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=364951](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=364951). Acesso em 29.09.2021.

HERINGER, Rosana. Um balanço de 10 anos de políticas de ação afirmativa no Brasil. **Revista Tomo**, n. 24, jan./jun. 2014, p. 17-35. Disponível em <https://seer.ufs.br/index.php/tomo/article/view/3184/2786>. Acesso em 18.01.2020.

HERINGER, Rosana. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, vol. 19, n. 1, jan./jun. 2018, p. 7-17. Disponível em:

[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-33902018000100003&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-33902018000100003&lng=pt&nrm=iso). Acesso em 08.07.2020.

HERINGER, Rosana. Pertencer e permanecer na universidade: reflexões a partir das políticas de acesso e permanência na Universidade do Texas – Austin (EUA). **44º Encontro Anual da ANPOCS – GT06 – Ciências Sociais e Educação**. 2020. Disponível em: <https://www.anpocs2020.sinteseeventos.com.br/arquivo/downloadpublic?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyl7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPjtzOjQ6IjQ1MTIiO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiMWVjYTZiZDM5ODcwMjNINTYzNWl5NTk4YWVjMTkyMjliO30%3D>. Acesso em 04.01.2021.

HERINGER, Rosana; HONORATO, Gabriela de Souza. Elementos para uma análise dos estudantes cotistas e bolsistas no curso de pedagogia da UFRJ. **Caderno CRH**, v. 28, n. 74, mai./ago. 2015, p. 341-348. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/VsqMQYCMymy3zLDGDxsziZi/?lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

HERNÁNDEZ, Sérgio Emilio Juárez. O financiamento do ensino superior no México e no Brasil: semelhanças e diferenças. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, n. 24, mai. 2020, s/p. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/71287>. Acesso em 25.08.2021.

HONORATO, Gabriela. **Natureza, treinamento e mérito: capital humano, estrutural-funcionalismo e o imaginário liberal**. Educação e Sociedade: análises sociológicas. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ, 2022.

HOPER EDUCAÇÃO. **Análise setorial da educação privada**. Foz do Iguaçu: Hoper Educação, 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016**. Brasília: Inep, 2016.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2016**. Brasília: INEP, 2018.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2017**. Brasília: INEP, 2019.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - 2020**. Brasília: INEP, 2020a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2018**. Brasília: INEP, 2020b.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2019**. Brasília: INEP, 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resumo técnico do Censo da Educação Superior 2020**. Brasília: INEP, 2022a.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 4º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília: INEP, 2022b.

JARDIM, Fabiana Augusta Alves. ALMEIDA, Wilson Mesquita. Expansão recente do ensino superior brasileiro: (novo) elos entre educação, juventudes, trabalho? **Linhas Críticas**, vol. 22, n. 47, jan./abr. 2016, p. 63-85. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/lc/v22n47/1981-0431-lc-22-47-00063.pdf>. Acesso em 18.01.2020.

JERÔNIMO, Guilherme Benette. **Inclusão ilusória de estudantes das classes populares nos cursos de direito e nas carreiras jurídicas**. Tese de doutoramento, Universidade Tuiti do Paraná, 2020. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vie/wTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9463709](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vie/wTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9463709). Acesso em 29.09.2021.

KARPINSKI, Josiani Aparecida; MOURO, Neirisleia Francisconi; CASTRO, Marcos; LARA, Luiz Fernando. Fatores críticos para o sucesso de um curso em EAD: a percepção dos acadêmicos. **Avaliação**, v. 22, n. 2, jul./nov. 2017, p. 440-457. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/Ln9kmV4KDWjDhtPhc68jTWJ/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

LAHIRE, Bernard. **Sucesso escolar nos meios populares: as razões do improvável**. São Paulo: Editora Ática, 1997.

LAHIRE, Bernard. Reprodução ou prolongamentos críticos. **Educação e Sociedade**, n. 78, abr. 2002, p. 37-55. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/fxdfCzYBZjGnwck88KKc6Gq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 02.02.2022.

LAHIRE, Bernard. A fabricação social dos indivíduos: quadros, modalidades, tempos e efeitos da socialização. **Educ. Pesquisa**, v. 41, dez. 2015, 9. 1393-1404. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/Psk6v9crGTjWcs9QmJdLfsD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 02.02.2022.

LAVINAS, Lena. GENTIL, Denise. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, vol. 37, n. 2, mai./ago. 2018, p. 191-211. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/v37n2/1980-5403-nec-37-02-191.pdf>. Acesso em 14.05.2021.

LIBÂNEO, José Carlos. As teorias pedagógicas modernas revisitadas pelo debate contemporâneo na educação. In LIBÂNEO, José Carlos; SANTOS, Akiko (Orgs.) **Educação na era do conhecimento em rede e transdisciplinaridade**. Campinas: Alínea, 2005. p. 19-62.

LIBÂNEO, José Carlos. Epistemologias da política educacional: algumas precisões conceituais. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política**

**Educativa**, v. 2, p. 1-5, 2017. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10477>. Acesso em 15.08.2019.

LIMA, João Paulo Costa; ABREU, Waldir Ferreira; ARAÚJO, Rhoberta Santana; POÇA, Helder Nazaré Ferreira. Programas estatais de expansão e financiamento do setor de ensino provado superior no País: FIES e PROUNI como alavanca de Arquimedes. **Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional**, v. 14, n. 37, 2019, s/p. Disponível em: <https://www.researchgate.net/scientific-contributions/Waldir-Ferreira-de-Abreu-2162054466>. Acesso em 31.12.2019.

LIMA, Raquel Guilherme; RODRIGUES, Leonardo. Estratificação social e credenciais educacionais: perspectivas clássicas e contemporâneas. **Educação e Sociedade: análises sociológicas**. Rio de Janeiro: Faculdade de Educação UFRJ, 2022.

LIMA, Telma Cristiane Sasso; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katál.**, v. 10, 2007, n. esp., p. 37-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/abstract/?lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

LINS, Maria Alcina Terto. **Apropriação do fundo público pelo ensino superior privado no Brasil: a intermediação do Estado**. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5660204](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5660204). Acesso em 29.09.2021.

MAIA, Michelle Pascoal. **Políticas públicas e educação: uma avaliação do programa universidade para todos (PROUNI) em Natal – RN**. Tese de doutoramento, UFRN, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoC-onclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5895325](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoC-onclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5895325). Acesso em 29.09.2021.

MANZINI, Eduardo José. **A entrevista na pesquisa social**. Didática, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1990/1991. Disponível em: [https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista\\_na\\_pesquisa\\_social.pdf](https://www.marilia.unesp.br/Home/Instituicao/Docentes/EduardoManzini/Entrevista_na_pesquisa_social.pdf). Acesso em 07.07.2021.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

MARINGONI, Gilberto. **O negócio da educação: aventuras na terra do capitalismo sem risco**. São Paulo: Olho d'Água, 2017.

MARKOVITS, Daniel. **A cilada da meritocracia**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

MARQUES, Eugenia Portela de Siqueira. O PROUNI e a democratização do acesso à educação superior no Brasil. **Caderno do GEA**, n. 7, jan./jun. 2015, s/p. Disponível em: <http://flacso.org.br/?publication=caderno-gea-n7-democratizacao-da-educacao-superior-no-brasil-novas-dinamicas-dilemas-e-aprendizados>. Acesso em 08.07.2020.

MARTINS, André Luiz de Miranda. A marcha do “capitalismo universitário” no Brasil nos anos 1990. **Avaliação**, v. 13, n. 3, nov. 2008, p. 733-743. Disponível em: <https://periodicos.uniso.br/avaliacao/article/view/279/280>. Acesso em 10.12.2022.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 30, n. 106, Jan./Abr. 2009, p. 15-35. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a02.pdf>. Acesso em 04.01.2021.

MCCOWAN, Tristan. BERTOLIN, Julio. Inequalities in higher education access and completion in Brazil. **UNRISD United Nations Research Institute for Social Development**, abr. 2020. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/246235/1/WP2020-03.pdf>. Acesso em 13.06.2022.

MELLO, Hivy Damásio Araújo. Educação superior no Brasil: a hegemonia do setor privado com fins lucrativos e os desafios para a inclusão de novos grupos sociais com equidade. **20º Congresso Brasileiro de Sociologia: Sociedade, Estado e Natureza**, Belém, 2021, s/p. Disponível em: [https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtYyl7czozNToiYToxOntzOjE5OiJJRF9BVEIWSURBREUiO3M6MjoiMjMiO3oiO3M6MTciaCI7czozMjoiM2Q3ZmM3ZDdiYzZhZGYxYjJkZGNhMGlyYjBiZjM0YjQiO30%3D&ID\\_ATIVIDADE=23](https://www.sbs2021.sbsociologia.com.br/atividade/view?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtYyl7czozNToiYToxOntzOjE5OiJJRF9BVEIWSURBREUiO3M6MjoiMjMiO3oiO3M6MTciaCI7czozMjoiM2Q3ZmM3ZDdiYzZhZGYxYjJkZGNhMGlyYjBiZjM0YjQiO30%3D&ID_ATIVIDADE=23). Acesso em 24.09.2021.

MELLO NETO, Ruy de Deus; MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; CATANI, Afrânio Mendes. Prouni e retornos de capitais para instituições privadas de ensino superior: uma leitura para além dos benefícios diretos com o financiamento público. **Revista Internacional de Educação Superior**, v. 6, 2020, p. 1-23. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/riesup/article/view/8655907>. Acesso em 31.12.2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 301**, de 10 de fevereiro de 1998. Diário Oficial da União de 11 fev. 1998.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 2.253**, de 18 de outubro de 2001. Diário Oficial da União de 19 out. 2001.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 4.059**, de 10 de dezembro de 2004. Diário Oficial da União de 11 dez. 2004.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 10**, de 30 de abril de 2010. Diário Oficial da União de 03 mai. 2010a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 40**, de 29 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União de 29 dez. 2010b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 21**, de 26 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União de 29 dez. 2014a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 22**, de 26 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União de 29 dez. 2014b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 23**, de 26 de dezembro de 2014. Diário Oficial da União de 29 dez. 2014c.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 18**, de 1 de agosto de 2016. Diário Oficial da União de 16 ago. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 11**, de 20 de junho de 2017. Diário Oficial da União de 21 nov. 2017.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 315**, de 4 de abril de 2018. Diário Oficial da União de 4 abr. 2018a.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Portaria Normativa n. 1.428**, de 31 de dezembro de 2018. Diário Oficial da União de 31 dez. 2018b.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Manual do programa de crédito educativo**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>. Acesso em 27.12.2019.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Avaliação do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies**. Brasília, jan. 2018. Disponível em: [https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/avaliacao-tcu/avaliacao\\_fies\\_jan2018\\_coef.pdf](https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/publicacoes/subsidios-da-uniao/avaliacao-tcu/avaliacao_fies_jan2018_coef.pdf). Acesso em 19.03.2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Diagnóstico FIES**. Brasília, jun.2017. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017/view>. Acesso em 23.04.2021.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Relatório de Avaliação: Fundo de Financiamento Estudantil**. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/relatorio-de-avaliacao-cmas-2019-fies>. Acesso em 19.03.2021.

MIRANDA, Paula Roberta. **FIES e PROUNI na expansão da educação superior: quanto vale o conhecimento no Brasil**. Tese de doutoramento, Universidade Estadual de Maringá, 2017. Disponível em: <http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/6141>. Acesso em 29.09.2021.

MOCARZEL, Marcio Maia Vinagre. A financeirização da educação privada nas páginas de revista: discursos publicitários sobre a universidade brasileira. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019, p. 1-19. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/XWCcstbxh7XtGXRgfD8yRQS/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

MORAES, Reginaldo C; SILVA, Maitá de Paula; CASTRO, Luiza Carnicero. **Modelos internacional de educação superior: Estados Unidos, França e Alemanha**. São Paulo: Editora Unesp, 2017.

MOREIRA, Cláudia Regina Baukat; SOUZA, Ângelo Ricardo. Democratização do acesso à educação superior em debate: avaliação do Prouni. **Estud. Aval. Educ.**, v. 30, n. 73, jan./abr. 2019, p. 202-223. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/eae/article/view/5713>. Acesso em 22.09.2021.

MOROSINI, Marília (org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior: Volme 1**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021a. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1563/>. Acesso em 30.08.2021.

MOROSINI, Marília (org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior: Volme 2**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021b. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1563/>. Acesso em 30.08.2021.

MOROSINI, Marília. FELICETTI, Vera Lúcia. Estudantes de primeira geração (P-Ger) na educação superior brasileira: analisando os dados da PNS – 2013. **Educar em Revista**, v. 35, n. 75, mai./jun. 2019, p. 103-120. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/er/a/bSSPrmPm6kwt7XsXNRS5n7S/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 23.08.2021.

NAPOLITANO, Celso. Os tortuosos caminhos de uma mina de dinheiro. In: MARINGONI, *et al.* (Org.). **O Negócio da Educação: A aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco**. Federação dos Professores do Estado de São Paulo-Fepesp. São Paulo: Olho d'Água, 2017.

NASCIMENTO, João Paulo Rodrigues; VIEIRA, Maria das Graças. Os desafios da institucionalização do ensino superior na modalidade a distância: a visão dos gestores de uma universidade federal. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, N. 91, abr./jun. 2016, P. 308-336. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/yptm9tgG7Xjbg3zC9dLbyVt/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos. **Modelling income contingent lans for higher education student financing in Brazil**. Tese de doutoramento, UFBA, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=7033207](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7033207). Acesso em 29.09.2021.

NERI, Marcelo Cortes. Pobreza e políticas sociais na década da redução da desigualdade. **Revista Nueva Sociedad**, out. 2007, s/p. Disponível em: <https://nuso.org/articulo/pobreza-e-politicas-sociais-na-decada-da-reducao-da-desigualdade/>. Acesso em 27.07.2020.

NIEROTKA, Rosileia Lucia. **Desigualdade de oportunidades no ensino superior: um estudo de caso sobre acesso e conclusão na UFFS**. Tese de doutoramento na PUC-Rio, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/57127/57127.PDF>. Acesso em 02.02.2022.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins. Qual acesso ao ensino superior: colocando a “escolha” dos cursos superiores por parte dos candidatos no centro do debate. In: CUNHA, Daisy Moreira/ LAS CASAS, Estevan Barbosa (orgs.). **Educação superior: desafios em perspectivas transdisciplinares**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018.

NOGUEIRA, Cláudio Marques Martins; NOGUEIRA, Maria Alice. A sociologia da educação de Pierre Bourdieu: limites e contribuições. **Educação & Sociedade**, n. 78, abr. 2002, p. 15-36. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wVTm9chcTXY5y7mFRqRjX7m/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em 10.10.2021.

NOGUEIRA, Maria Alice. Estratégias de escolarização em famílias de empresários In: ALMEIDA, Ana Maria; NOGUEIRA, Maria Alice (orgs.). **A escolarização das elites: um panorama internacional da pesquisa**. Petrópolis, Ed. Vozes, 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Publicidade legal**. 07 abr. 2022. Disponível em: [https://estadaori.estadao.com.br/wp-content/uploads/2022/04/final-Cruzeiro-do-Sul-Educacional-SA\\_DF2021.pdf](https://estadaori.estadao.com.br/wp-content/uploads/2022/04/final-Cruzeiro-do-Sul-Educacional-SA_DF2021.pdf). Acesso em 13.07.2022.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Yduqs compensa queda no Fies com cursos EAD e de Medicina**. São Paulo: 18 mar. 2022, p. B19.

O GLOBO. **Raio-x do custo por aluno nas universidades federais**. Sem data. Disponível em: <https://infograficos.oglobo.globo.com/brasil/raio-x-do-custo-por-aluno-nas-universidades-federais.html>. Acesso em 22.01.2022

O GLOBO. **Unicesumar é vendida para empresa que controla Uniasselvi por mais de R\$ 3 bilhões**. 24 ago. 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/pr/norte-noroeste/noticia/2021/08/24/unicesumar-e-vendida-para-empresa-que-controla-uniasselvi-por-mais-de-r-3-bilhoes.ghtml>. Acesso em 11.07.2022.

O MARANHENSE. **Kroton inclui mais de 204 novos municípios da região Nordeste do país no mapa da educação superior**. 04 mai. 2022. Disponível em: <https://omaranhense.com/kroton-inclui-mais-de-204-novos-municipios-da-regiao-nordeste-do-pais-no-mapa-da-educacao-superior/>. Acesso em 27.06.2022.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Education at a glance 2020: OECD indicators**. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>. Acesso em 09.09.2020.

OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. **Education at a glance 2021: OECD indicators**. Disponível em: <https://www.oecd.org/education/education-at-a-glance/>. Acesso em 29.09.2021.

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\\_D.pdf](http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/334186/1/Oliveira_AnaLuizaMatosDe_D.pdf). Acesso em 15.12.2019.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade: uma análise histórica. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, 2007, 661-690. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf>. Acesso em 09.09.2020.

OLIVEN, Arabela Campos. Arquipélago de competência: universidades brasileiras na década de 90. **Cadernos de Pesquisa**, n. 86, ago. 1993, p. 75-78. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/941/946>. Acesso em 05.01.2021.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; ROCHA, Enivaldo Carvalho; SILVA JÚNIOR, José Alexandre; FREITAS, Diego. Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, ano 18, n. 42, mai./ago. 2016, p. 384-411. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/54268>. Acesso em 20.04.2019.

PAULA, Alisson Slider do Nascimento; COSTA, Frederico Jorge Ferreira; LIMA, Kátia Regina Rodrigues. Diretrizes globais para o capitalismo acadêmico brasileiro dependente: a busca pela construção da World Class University. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 14, jan. 2020, p. 1-20. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/jpe/v14/1981-1969-jpe-14-e69903.pdf>. Acesso em 05.07.2022.

PELEGRINI, Thalita de Oliveira; SILVA, Sheila Serafim; FERREIRA, Maxwell de Azevedo; OLIVEIRA, Murilo Alvarenga. O perfil da pesquisa acadêmica sobre educação a distância no Brasil e no mundo. **Revista Eletrônica de Administração**, v. 23, dez. 2017, p. 371-393. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/bkzGBm6fdfYTkFWMzth9hri/abstract/?lang=en>. Acesso em 13.05.2022.

PERDIGÃO, Denis Alves. **O canto da sereia? A educação superior como uma (im)possibilidade de mudança na trajetória profissional da ralé brasileira**. Tese de doutoramento, UFMG, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2442970](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2442970). Acesso em 29.09.2021.

PEREIRA, Elisabete Monteiro de Aguiar. A universidade da modernidade nos tempos atuais. **Avaliação**, v. 14, n. 1, mar. 2009, p. 29-52. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a03v14n1.pdf>. Acesso em 26.04.2021.

PINHEIRO, Marília Cordeiro. SERRANO, André Luiz Marques. Análise do impacto do programa Fies nos retornos de ações do setor de ensino superior. **Revista Contabilidade e Finanças**. 2019, vol.30, n.81, p. 368-380. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rcf/v30n81/pt\\_1808-057X-rcf-1808-057x201808070.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rcf/v30n81/pt_1808-057X-rcf-1808-057x201808070.pdf). Acesso em 23.12.2019.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação e Sociedade**, v. 37, n. 134, jan./mar. 2016, p. 133-152. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v37n134/1678-4626-es-37-134-00133.pdf>. Acesso em 23.12.2019.

PIRES, André. Afinal, para que servem as condicionantes em educação do Programa Bolsa Família? **Ensaio**: Aval. Pol. Públ. Educação, v. 21, n. 80, jul./set. 2013, p. 513-532. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/RfwV74C88c6psWQ9ydZmbRw/abstract/?lang=pt>. Acesso em 28.12.2019.

PIRES, André; ROMÃO, Paulo Cesar Ricci; VAROLLO, Victor Marques. O Programa Bolsa Família e o acesso e permanência no ensino superior pelo Programa Universidade para Todos: a importância do “eu me viro”. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, 2019, p. 1-26. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v24/1809-449X-rbedu-24-e240020.pdf>. Acesso em 30.12.2019.

PRATES, Antonio Augusto Pereira. Ampliação do sistema de ensino superior nas sociedades contemporâneas no final do séc. XIX: os modelos de mercantilização e diferenciação institucional – o caso brasileiro. **Estudos de Sociologia**, São Paulo, v. 15, n. 28, 2010, p. 123-146. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/view/2554>. Acesso em 07.07.2022.

PRATES, Antonio Augusto Pereira. BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. A expansão e as possibilidades de democratização do ensino superior no Brasil. **Dossiê**, v. 28, n. 74, mai/ago. 2015, p. 327-339. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/KMPpBGvKcDyrHCnNCY4ypLN/?lang=pt>. Acesso em 25.10.2021.

RAMIRES NETO, Luiz. **Capital cultura, *habitus* e campo educacional: trajetórias escolares de estudantes de pedagogia em educação a distância (EAD)**. Tese de doutoramento. USP, São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-25062021-115900/pt-br.php>. Acesso em 13.06.2022.

REIS, Elisa P. Percepção das elites sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 143-152. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/nZdT88swJfMfx9t9ZQKQGCL/abstract/?lang=pt>. Acesso em 28.08.2022.

REIS, Luiz Fernando. **Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2013-2014)**. Tese de doutoramento, UFRJ, 2015. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=3028252](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3028252). Acesso em 29.09.2021.

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

RESENDE, Manoela Vikeka Araújo. **Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento**

**estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália.** Dissertação (Mestrado) – Programa de pós-graduação em políticas públicas e desenvolvimento, Ipea, 2018. Disponível em [http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela\\_vilela\\_araujo\\_resende.pdf](http://www.mestradoprofissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf). Acesso em 31.03.2021.

REVISTA EXAME. **Educação: qual é o impacto real de um novo Fies no Brasil do futuro.** 11 out. 2022. Disponível em: [https://exame.com/exame-in/educacao-qual-e-o-impacto-real-de-um-novo-fies-no-brasil-do-futuro/?utm\\_source=pushnews&utm\\_medium=pushnotification](https://exame.com/exame-in/educacao-qual-e-o-impacto-real-de-um-novo-fies-no-brasil-do-futuro/?utm_source=pushnews&utm_medium=pushnotification). Acesso em 11.10.2022

REVISTA ISTOÉ DINHEIRO. **Cogna troca comando depois de dois anos ruins e aposta em soluções de ensino híbrido e plataforma.** 11 jul. 2022. Disponível em: <https://www.istoedinheiro.com.br/cogna-troca-comando-depois-de-dois-anos-ruins-e-aposta-em-solucoes-de-ensino-hibrido-e-plataforma/>. Acesso em 11.07.2022

REVISTA SEU DINHEIRO. **Cruzeiro do Sul: primeira análise.** 12 jul. 2022. Disponível em: <https://www.seudinheiro.com/2021/empresas/cruzeiro-do-sul-primeira-analise/>. Acesso em: 12.07.2022

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Dois estudos de mobilidade social no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 15, out. 2000, p. 171-193. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/W6kBSHbLtwvMVzbLJhXmggd/?lang=pt>. Acesso em 02.03.2022.

RIO DE JANEIRO. **Lei Estadual do Rio de Janeiro n. 3.708**, de 9 de novembro de 2001, Diário Oficial do Estado de 09 nov. 2001.

RISTOFF, Dilvo. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação**, v.19, n. 3, nov. 2014, s/p. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/aval/v19n3/10.pdf>. Acesso em 23.12.2019.

RISTOFF, Dilvo. Democratização do *campus* – o impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **Cadernos GEA**, n. 9, jan.-jun. 2016, p. 1-68. Disponível em: [http://flacso.org.br/files/2017/03/Caderno\\_GEA\\_N9\\_Democratiza%C3%A7%C3%A3o-do-campus.pdf](http://flacso.org.br/files/2017/03/Caderno_GEA_N9_Democratiza%C3%A7%C3%A3o-do-campus.pdf). Acesso em 11.05.2020.

ROCHA, Maria Eduarda da Mota; PETERS, Gabriel. Facetas de um Bourdieu tupiniquim: momentos de sua recepção no Brasil. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais BIB**, v. 91, 2020, p. 1-30. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/99>. Acesso em 25.05.2022.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior.** Campinas: Autores Associados, 2007.

RODRIGUES, Larisse de Oliveira. **O ensino superior provado no Brasil: a atuação do Estado e a consolidação da educação como negócio em tempos de financeirização.** Tese de doutoramento, UERJ, 2017. Disponível em:

[https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vieWTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5003319](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vieWTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5003319). Acesso em 29.09.2021.

ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONÇALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, jul./set. 2015, p. 791-824. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v58n3/0011-5258-dados-58-3-0791.pdf>. Acesso em 23.12.2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, 2019, v. 40, p. 1-20. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v40/1678-4626-es-40-e0223456.pdf>. Acesso em 14.05.2021.

ROTHEN, José Carlos. Os bastidores da reforma universitária de 1968. **Educação e Sociedade**, v. 29, n. 103, mai./ago. 2008, p. 453-475. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PVFXgnTXHRnstqmyndTnPbf/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

SALATA, André. Ensino superior no Brasil das últimas décadas: redução nas desigualdades de acesso? **Tempo Social**, v. 30, mai./ago. 2018, p. 219-253. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/WJjnYYS6fDhpDqMFVzqbP7L/abstract/?lang=pt>. Acesso em 23.08.2021.

SAMPAIO, Helena. **O ensino superior no Brasil: o setor privado**. São Paulo: Fapesp, 2000.

SAMPAIO, Helena. Diversidade e diferenciação no ensino superior no Brasil: conceitos para discussão. **Revista Brasileira Ciências Sociais**, fev. 2014, s/p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WqYKwZfRp6tmh3Qk5NDpLCb/abstract/?lang=pt>. Acesso em 19.08.2021.

SAMPAIO, Helena. Novas dinâmicas do ensino superior no Brasil: o público e o privado. **Caderno do GEA**, n. 7, jan./jun. 2015, s/p. Disponível em <http://flacso.org.br/?publication=caderno-gea-n7-democratizacao-da-educacao-superior-no-brasil-novas-dinamicas-dilemas-e-aprendizados>. Acesso em 08.07.2020.

SAMPAIO, Helena; ANDRADE, Cibele. Políticas para a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil: avanços, limites e desafios. In: PIRES, André; SAMPAIO, Helena; POMA, Luis Sime (orgs.). **Ensino Superior no Brasil e Peru e as políticas de inclusão nas últimas décadas**, 2020, p. 20-41. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=110355&opt=1>. Acesso em 10.06.2021

SAMPAIO, Helena; ANDRADE, Cibele; CARNEIRO, Ana Maria. Políticas de ensino superior no Brasil: ampliação do acesso e diversificação do público estudantil. In: ETULAIN, Carlos Raul (Org.). **Política pública no Brasil: estudos interdisciplinares e contemporâneos**. Campinas: Unicamp, 2021.

SANDEL, Michael. **A tirania do mérito: o que aconteceu com o bem comum?** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2020.

SANTANA, Elaine Barbosa. As políticas públicas de ação afirmativa na educação e sua compatibilidade com o princípio da isonomia: acesso às universidades por meio de cotas para afrodescendentes. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 18, n. 69, out./dez. 2010, p. 736-760. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v18n69/v18n69a05.pdf>. Acesso em 30.12.2019.

SANTINELLO, Jamile; COSTA, Maria Luisa furlan; SANTOS, Renata Oliveira. A virtualização do ensino superior: reflexões sobre política pública e educação híbrida. **Dossiê – Cultura Digital e Educação**, v. 36, 2020, p. 1-20. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/issue/view/2866/showToc>. Acesso em 13.05.2022.

SANTOS, Aline Veida dos. **A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**. Tese de doutoramento, Universidade Católica de Brasília, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6435197](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6435197). Acesso em 29.09.2021.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2017.

SANTOS, Clarissa Tagliari; BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. Políticas públicas para o Ensino superior público e privado: estudantes beneficiários em foco. In: PIRES, André; SAMPAIO, Helena; POMA, Luis Sime (orgs.). **Ensino Superior no Brasil e Peru e as políticas de inclusão nas últimas décadas**. 2020, p. 66-98. Disponível em: [http://ppgsa.ifcs.ufri.br/uploads/2/7/2/8/27281669/ensinosuperiornobrasilenoperu\\_ibs\\_n-9786500123227.pdf](http://ppgsa.ifcs.ufri.br/uploads/2/7/2/8/27281669/ensinosuperiornobrasilenoperu_ibs_n-9786500123227.pdf). Acesso em 15.10.2022.

SANTOS, Diego Augusto Rivas dos. **A questão da permanência de estudante beneficiários do Programa Universidade para Todos – ProUni: Um estudo do Curso de Serviço Social da UNIGRANRIO**. 2015. Mestrado em Serviço Social. Instituição de Ensino: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27021/27021\\_1.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/27021/27021_1.PDF). Acesso em 15.10.2022.

SANTOS, Tania Steren. Do artesanato intelectual ao contexto virtual: ferramentas metodológicas para a pesquisa social. **Sociologias**, ano 11, n. 21, jan./jun. 2009, p. 120-156. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/yS4mhVPtxNsMVCPTZThLpx/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

SANTOS FILHO, João Ribeiro; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. O financiamento estudantil (FIES) e as implicações na financeirização de grupos educacionais. In: CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. **Políticas de financiamento da educação superior num contexto de crise**. Campinas: Mercado das Letras, 2017.

SANTOS FILHO, João Ribeiro. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização dos grupos educacionais**. Tese de doutoramento, UFPR, 2016. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vie/wTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=4164542](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vie/wTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4164542). Acesso em 29.09.2021.

SCHWARTZ, Gilson. Além da estabilização: do Plano Real à reconstrução da economia política brasileira. **Revista Sociol.**, fev. 2000, s/p. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ts/a/PMqw6ftcdfWMv4kxNt3CSsC/?lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

SCHWARTZMAN, Simon. A educação superior brasileira como bem público. **Fórum Permanente: Educação como Bem Público**, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/336370241\\_A\\_educacao\\_superior\\_brasileira\\_a\\_como\\_bem\\_publico](https://www.researchgate.net/publication/336370241_A_educacao_superior_brasileira_a_como_bem_publico). Acesso em 13.07.2020.

SCHWARTZMAN, Simon. A revolução silenciosa do ensino superior. DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO, Helena (orgs.). **O Ensino Superior em Transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), 2001.

SCHWARTZMAN, Simon. A saga de Belínda: as políticas sociais no país dos contrastes. In: CARVALHO, José Carlos; OLIVEIRA FILHO, Luiz; MALAN, Pedro; BONELLI, Regis (orgs.). **De Belíndia ao Real – Ensaio em Homenagem a Edmar Bacha**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018, p. 1-29. Disponível em: [https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2017/02/A-saga-de-Belindia\\_ver2.pdf](https://iepecdg.com.br/wp-content/uploads/2017/02/A-saga-de-Belindia_ver2.pdf). Acesso em 13.07.2020.

SCHWARTZMAN, Simon. **Educação média profissional no Brasil: situação e caminhos**. São Paulo: Fundação Santillana, 2016.

SCHWARTZMAN, Simon. Massificação, equidade e qualidade: os desafios da educação superior no Brasil – análise do período 2009-2013. **Políticas de Educación Superior en Iberoamérica**. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014. Disponível em: [https://www.academia.edu/19737184/Massifica%C3%A7%C3%A3o\\_equidade\\_e\\_qualidade\\_Os\\_desafios\\_da\\_educac%C3%A7%C3%A3o\\_Superior\\_no\\_Brasil\\_-\\_An%C3%A1lise\\_do\\_Per%C3%ADodo\\_2009-2013](https://www.academia.edu/19737184/Massifica%C3%A7%C3%A3o_equidade_e_qualidade_Os_desafios_da_educac%C3%A7%C3%A3o_Superior_no_Brasil_-_An%C3%A1lise_do_Per%C3%ADodo_2009-2013). Acesso em 13.07.2020.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de Moura. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**, v. 21, n. 80, jul./set. 2013, p. 563-623. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/B8Kb6jfXqvCrfrfpWWr8Wsm/abstract/?lang=pt>. Acesso em 15.02.2019.

SCUDELER, Marcelo Augusto; FLORES, Adolfo Ignacio Calderón; PIRES, André. O desafio da educação a distância no ensino superior brasileiro: a expansão dos cursos de pedagogia à luz do ENADE como referencial de qualidade. **Jornal de Políticas Públicas**, v. 14, n. 7, jan. 2020, p. 1-23. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/70138>. Acesso em 10.02.2020.

SEKI, Allan Kenji. **Determinações do capital financeiro no ensino superior brasileiro: expansão privada e formação dos oligopólios de ensino (1990-2018)**. Tese de doutoramento, UFSC, 2020. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=9902997](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=9902997). Acesso em 29.09.2021.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 9ª ed., São Paulo: SEMESP, 2019. Disponível em: [https://www.semesp.org.br/wpcontent/uploads/2019/06/Semesp\\_Mapas\\_2019\\_Web.pdf](https://www.semesp.org.br/wpcontent/uploads/2019/06/Semesp_Mapas_2019_Web.pdf). Acesso em: 01.11.2019.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 10ª ed., São Paulo: SEMESP, 2020. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/educacao-10/>. Acesso em: 30.11.2020.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 11ª ed., São Paulo: SEMESP, 2021.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior de São Paulo. **Mapa do ensino superior no Brasil**. 12ª ed., São Paulo: SEMESP, 2022.

SENKEVICS, Adriano Souza. A expansão recente do ensino superior: cinco tendências de 1991 a 2020. **Cadernos de Estudos e Pesquisa em Políticas Educacionais**: Cenários do Direito à Educação. V. 3, n. 4, 2021, p. 199-246. Disponível em: <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/4892>. Acesso em 23.08.2021.

SENKEVICS, Adriano Souza; MELLO, Ursula Mattioli. Balanço dos dez anos da política federal de contas na educação superior. **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, v. 6, 2022, p. 233-274. Disponível em <http://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/issue/view/502>. Acesso em 13.05.2022.

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Ed. Cortez, 2016.

SILVA, Alexsander Dauzeley. **Conflito de interesses públicos e privados em sociedades de economia mista no Brasil: a busca do equilíbrio**. Tese de doutoramento, Universidade de Brasília, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=7634475](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7634475). Acesso em 29.09.2021.

SILVA, Andreia Alice Rodrigues. **Trabalho docente nas instituições de ensino superior privadas no estado do Piauí: significados e tendências**. Tese de doutoramento, UFPE, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5707010](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5707010). Acesso em 29.09.2021.

SILVA, Adriano Maniçoba; SANTOS, Beatriz Carolini Silva. Eficácia de políticas de acesso ao ensino superior privado na contenção da evasão. **Avaliação**, v. 22, n. 3, set./dez. 2017, p. 741-757. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v22n3/1982-5765-aval-22-03-00741.pdf>. Acesso em 29.09.2021.

SILVA FILHO, Roberto Leal Lobo. O financiamento do ensino superior privado. In: DURHAM, Eunice Ribeiro; SAMPAIO Helena (orgs). **O Ensino Superior em Transformação**. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (NUPES), 2001. Acesso em 23.12.2019.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **Novas faces da educação superior no Brasil: reforma do Estado e mudança na produção**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2020.

SILVA, Nelson do Valle. Mobilidade social. **Dados**, n. 21, 1979, p. 58-94. Disponível em: <http://anpocs.org/index.php/o-que-ler-1970-1995/volume-ii-sociologia/639-mobilidade-social/file>. Acesso em 03.03.2022.

SILVEIRA, Fernando Gaiger. RIBAS, Theo. CARDOMINGO, Matias. CARVALHO, Lauda. Impactos distributivos da educação pública brasileira: evidências a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares (POF): 2017-2018. **Nota de Política Econômica**. Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades (MADE) USP, abr. 2021, p. 1-8. Disponível em: <https://madeusp.com.br/publicacoes/artigos/impactos-distributivos-da-educacao-publica-brasileira-evidencias-a-partir-da-pesquisa-de-orcamentos-familiares-pof-2017-2018/>. Acesso em 30.04.2021.

SIQUEIRA, Wilson Macedo. **As políticas públicas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário**. Tese de doutoramento, Universidade Mackenzie, 2019. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=7666698](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=7666698). Acesso em 29.09.2021.

SLAUGHTER, Sheila; LESLIE, Larry L. **Academic capitalism: politics, policies, and the entrepreneurial university**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997.

SOUSA, Ana Lourdes Loucena. **Formação profissional em fisioterapia: o desafio dos avanços curriculares nos projetos pedagógicos da universidade pública**. Tese de doutoramento, PUCSP, 2014. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=2151694](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=2151694). Acesso em 29.09.2021.

SOUSA, Angélica Silva. LIVEIRA, Guilherme Saramango. ALVES, Laís Hilário. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, n. 43, 2021, p. 64-83. Disponível em: <https://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/view/2336>. Acesso em 22.10.2021.

SOUSA, José Vieira. História da educação superior. In: MOROSINI, Marília (org.). **Enciclopédia Brasileira de Educação Superior: Volme 2**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2021. Disponível em: <https://editora.pucrs.br/livro/1563/>. Acesso em 30.08.2021.

SOUZA, Marlene de Fátima Campos. **O estado brasileiro e o terceiro setor: políticas públicas e a extrafiscalidade na educação superior**. Tese de doutoramento, PUCSP, 2017. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=5603513](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=5603513). Acesso em 29.09.2021.

SOUZA, Pedro H. G. Ferreira. **Uma história de desigualdade: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926 – 2013**. São Paulo: Hucitec; Anpocs, 2018.

SOUZA, Simone; FRANCO, Valdeni; COSTA, Maria Luisa. Educação a distância na ótica discente. **Educação e Pesquisa**, v. 42, n. 1, jan./mar. 2016, p. 99-113. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/v99rNSNczt6cSRg4D7RTmmr/?lang=pt>. Acesso em 13.05.2022.

SPIEL, Christiane. SCHWARTZMAN, Simon. A contribuição da educação para o progresso social. **Revista Ciência & Trópico**, v. 42, n. 1, 2018, p. 31-106. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/1721>. Acesso em 13.07.2020.

TAGLIARI, Clarissa. Expansão do ensino lucrativo e retração das instituições sem fins lucrativos no ensino superior brasileiro. **Plural**, v. 29, jan./jun. 2022, p. 36-59. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/plural/issue/view/12257>. Acesso em 05.07.2022.

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 20.04.2020.

TESOURO NACIONAL. Financiamento estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do programa. **Boletim de Avaliação de Políticas Públicas**, v. 1, n. 2, jul. 2015, s/p. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:30717](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:30717). Acesso em 19.03.2021.

TROW, Martin. From mass higher education to universal access: the americana advantage. **Minerva**, 37, 2000, p. 1-16. Disponível em: [https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/2000\\_from\\_mass\\_higher\\_education\\_to\\_universal\\_access\\_the\\_american\\_advantage.pdf](https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/2000_from_mass_higher_education_to_universal_access_the_american_advantage.pdf). Acesso em 23.08.2021

TROW, Martin. Reflections on the transition from elite to mass to universal access: forms and phases of higher education in modern societies since WWII. **International Handbook of Higher Education**, Kluwer. 2005, p. 243-280. Disponível em: [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-4012-2\\_13](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-4012-2_13). Acesso em 18.01.2020.

VALOR ECONÔMICO. **Grupos de ensino superior voltam a analisar a combinação de ativos**. 13 jun. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/06/13/grupos-de-ensino-superior-voltam-a-analisar-combinacao-de-ativos.ghtml>. Acesso em 13.06.2022.

VALOR ECONÔMICO. **Uniasselvi e Cesumar vão gerar sinergias de R\$ 2 a R\$ 2,8 bilhões**. 19 mai. 2022. Disponível em: <https://valor.globo.com/empresas/noticia/2022/05/19/uniasselvi-e-cesumar-vaogerar-sinergias-de-r-2-bi-a-r-28-bi.ghtml>. Acesso em 19.05.2022.

VALOR ECONÔMICO. **Yduqs atrela bônus da diretoria ao cumprimento da meta ESG**. 24 jun. 2022. Disponível em: <https://valorinveste.globo.com/mercados/renda-variavel/empresas/noticia/2022/06/24/yduqs-atrela-bonus-da-diretoria-aocumprimento-da-meta-esg.ghtml>. Acesso em 24.06.2022

VARGAS, Hustana; HERINGER, Rosana. Políticas de permanência no ensino superior público em perspectiva comparada: Argentina, Brasil e Chile. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, n. 72, 2017, p. 1-36. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2799/1936>. Acesso em 27.05.2020.

VAZ, Katia Cristina da Silva. VAZ, Fábio Monteiro. Inserção profissional dos jovens concluintes da educação superior. In: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira (org.). **A expansão desigual do ensino superior no Brasil**. Curitiba: Appris, 2020.

VIEIRA, André. Os efeitos do diploma superior nos resultados iniciais da carreira profissional. In: BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira. **A expansão desigual do ensino superior no Brasil**. Curitiba: Appris, 2020.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições**. São Paulo, 2014. Dissertação de Mestrado. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/9808>. Acesso em 20.09.2021.

VITURI, Renee Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: trajetórias de vida de graduadas e graduados financiados pelo programa – das tramas aos dramas (1999 a 2018)**. Tese de doutoramento, PUCSP, 2019. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=8139230](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=8139230). Acesso em 29.09.2021.

VOIGT, Lucas. Uma análise do desenvolvimento conceitual da sociologia de Pierre Bourdieu a partir da obra “os herdeiros”. **Revista Novos Rumos Sociológicos**, v. 6, n. 10, ago./dez. 2018, s/p. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/333636642\\_Uma\\_analise\\_do\\_desenvolvim](https://www.researchgate.net/publication/333636642_Uma_analise_do_desenvolvim)

[ento conceitual da sociologia de Pierre Bourdieu a partir da obra Os herdeiros](#). Acesso em 25.02.2022.

WAINER, Jacques; MELGUIZO, Tatiana. Políticas de inclusão no ensino superior: avaliação do desempenho dos alunos baseado no Enade de 2012 a 2014. **Educação e Pesquisa**, v. 44, 2018, p. 1-15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/zJMDNRctDcpydfndzTsfq3C/abstract/?lang=pt>. Acesso em 22.09.2021.

WARGAS, Bruna Mara; PIRES, André. Acesso ao ensino superior de estudantes ex-beneficiários do Programa Bolsa Família em duas universidades do estado de São Paulo. In: PIRES, André; SAMPAIO, Helena; POMA, Luis Sime (orgs.). **Ensino Superior no Brasil e Peru e as políticas de inclusão nas últimas décadas**, 2020, p. 99-125. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=110355&opt=1>. Acesso em 10.06.2021.

WAUTIER, Anne Marie. Para uma Sociologia da Experiência. uma leitura contemporânea: François Dubet. **Sociologias**, n. 9, jan./jun. 2003, p. 174-214. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/Q9GcWWyTPdqfnqgGDbQQsDF/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 25.02.2022.

WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner. **Políticas públicas de expansão do ensino superior: a implementação do PROUNI e FIES por instituições comunitárias de ensino superior no RS**. Tese de doutoramento, Universidade de Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: [https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id\\_trabalho=6626933](https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=6626933). Acesso em 29.09.2021.

## APÊNDICES

QUADRO 1: Lista de teses de doutoramento, a partir de 2010, que tenham adotado o termo FIES em seus títulos, resumos ou nas palavras-chaves.

<b>TESES DE DOUTORAMENTO, A PARTIR DE 2010, QUE TENHAM ADOTADO O TERMO FIES EM SEUS TÍTULOS, RESUMOS OU PALAVRAS-CHAVES</b>			
<b>NOME</b>	<b>TÍTULO</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>
CAMPOS, Camila Brasil Gonçalves	O Curso de Administração e seus Estudantes na Região Metropolitana de Campinas	26.09.2017	UNICAMP
CRUZ, Sonia Maria de Souza Santa	Avaliação da Educação Superior: um Estudo Comparativo do Brasil e do México	25.02.2013	Universidade Nove de Julho
GUIMARÃES, Aline Amorim Melgaço	Ricos e Pobres no Mercado de Trabalho: Ampliação do Acesso ao Ensino Superior X Barreiras Sociais	29.05.2013	UFMG
JERÔNIMO, Guilherme Benette	Inclusão Ilusória de Estudantes das Classes Populares nos Cursos de Direito e nas Carreiras Jurídicas	20.09.2020	Universidade Tuiuti do Paraná
LINS, Maria Alcina Terto	Apropriação do Fundo Público pelo Ensino Superior Privado no Brasil: a Intermediação do Estado	28.06.2018	Universidade de Brasília
MAIA, Michelle Pascoal	Políticas Públicas e Educação: uma Avaliação do Programa Universidade para Todos (PROUNI) em Natal – RN	20.02.2017	UFRN
MIRANDA, Paula Roberta	FIES e PROUNI na Expansão da Educação Superior: Quanto Vale o Conhecimento no Brasil	19.12.2017	Universidade Estadual de Maringá
NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos	Modelling income contingent lans for higher education student financing in Brazil	23.08.2018	Universidade Federal da Bahia
PERDIGÃO, Denis Alvers	O canto da sereia? A educação superior como uma (im)possibilidade de mudança na trajetória profissional da rale brasileira	22.04.2015	Universidade Federal de Minas Gerais
REIS, Luiz Fernando	Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2013-2014)	21.08.2015	Universidade Federal do Rio de Janeiro
RODRIGUES, Larisse de Oliveira	O ensino superior provado no Brasil: a atuação do Estado e a consolidação da educação como negócio em tempos de financeirização	09.03.2017	Universidade Estadual do Rio de Janeiro

SANTOS, Aline Veida dos	A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)	27.02.2018	Universidade Católica de Brasília
SANTOS, FILHO, João Ribeiro	Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização dos grupos educacionais	13.11.2016	Universidade Federal do Paraná
SEKI, Allan Kenji	Determinações do capital financeiro no ensino superior brasileiro: expansão privada e formação dos oligopólios de ensino (1990-2018)	05.06.2020	UFSC
SILVA, Alexander Dauzeley	Conflito de Interesses Públicos e Privados em Sociedades de Economia Mista no Brasil: a Busca do Equilíbrio	28.06.2018	Universidade de Brasília
SILVA, Andreia Alice Rodrigues	Trabalho Docente nas Instituições de Ensino Superior Privadas no Estado do Piauí: significados e tendências	14.12.2017	UFPE
SIQUEIRA, Wilson Macedo	As políticas públicas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário	12.02.2019	Universidade Presbiteriana Mackenzie
SOUSA, Ana Lourdes Loucena de	Formação profissional em fisioterapia: o desafio dos avanços curriculares nos projetos pedagógicos da universidade pública	27.02.2014	PUCSP
SOUZA, Marlene de Fátima Campos	O estado brasileiro e o terceiro setor: políticas públicas e a extrafiscalidade na educação superior	23.10.2017	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
TAVARES, Pedro Henrique de Sousa	Financeirização no ensino superior: a educação como fronteira de valorização e acumulação de capital - o caso da Kroton Educacional	28.06.2019	Universidade Federal do Rio de Janeiro
VITURI, Renee coura Ivo	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: trajetórias de vida de graduadas e graduados financiados pelo programa – das tramas aos dramas (1999 a 2018)	15.03.2019	PUCSP
WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner	Políticas públicas de expansão do ensino superior: a implementação do PROUNI e FIES por instituições comunitárias de ensino superior no RS	13.04.2018	Universidade de Santa Cruz do Sul

Fonte: Capes. Catálogo de Teses e Dissertações. Disponível em:

<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>. Acesso em 28.09.2021

Quadro 2. Principais Características do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) entre 1999 e 2020

<b>FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES)</b>					
<b>CARACTERÍSTICAS</b>		<b>FASES</b>			
		<b>1ª FASE (1999-2009)</b>	<b>2ª FASE (2010-2014)</b>	<b>3ª FASE (2015-2017)</b>	<b>4ª FASE (2018-2020)</b>
<b>CONDIÇÕES DE PAGAMENTO</b>	<b>TAXA DE JUROS</b> (ao ano)	Até 2006: 9% 2006-2009: 3,5% a 6,5%	3,40%	6,50%	Taxa de juros real zero
	<b>CARÊNCIA</b> (a partir do mês subsequente à conclusão do curso)	Até 2007: sem carência 2007-2009: 6 meses	18 meses	18 meses	Sem Carência
	<b>LIMITE DE FINANCIAMENTO DO CURSO</b>	Até 2004: até 70% 2005-2006: até 50% 2007-2009: até 100%	50%, 75% ou 100%, a depender do valor da renda familiar	Até 100%, a depender do valor da renda familiar	De 50% a 100%, dependendo da renda familiar
	<b>PAGAMENTO DE JUROS TRIMESTRAIS (UTILIZAÇÃO E CARÊNCIA)</b>	Não há	R\$ 50,00 (pagamento ao agente financeiro)	R\$ 150,00 (independente da renda e com pagamento ao agente financeiro)	Alunos pagam coparticipação à CEF
	<b>CUSTOS OPERACIONAIS</b>	Da União	1,5% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de utilização e carência; 2% a.a. do saldo devedor dos financiamentos na fase de amortização, ponderados pela taxa de adimplência, pagos pela União	IES passam a contribuir com 2% do valor desembolsado no ano; Pós 2018: limite de R\$ 25 por contrato em utilização/carência, R\$ 35 por contrato em amortização	Alunos pagam encargos operacionais (o valor é fixo e igual para todos os financiados); Pagamento ao agente financeiro; Mantenedoras pagam 2%
	<b>PRAZO DE AMORTIZAÇÃO DE CONTRATO</b>	Duas vezes a duração do curso	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado + doze meses	Três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado	Prazo variável devido aos pagamentos (não existe prazo máximo)
<b>GARANTIAS</b>	<b>FUNDO GARANTIDOR DE CRÉDITOS</b>	Não havia; Agente financeiro e mantenedoras garantem 20% e 5% do saldo devedor	FGEDUC garante até 80% (entre 2010 e 2012) e até 90% (2012 a 2014) do financiamento	FGEDUC garante 90% do financiamento (União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15%	FG Fies tem como cotistas a União (R\$ 3 bilhões, realizados em aportes semestrais) e as

		inadimplido, respectivamente e	(União é a única cotista); Mantenedoras garantem 15% (adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes	(adimplentes) ou 30% (inadimplentes) do saldo não coberto pelo FGEDUC; Alavancagem de 10 vezes	mantenedoras, de forma proporcional à adimplência de seus alunos; Alavancagem de 4 vezes
	<b>FIANÇA</b>	Exigência de fiador	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: exigência de fiador; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC (a partir de 2014)	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : garantia exclusiva do FGEDUC; Demais casos: fiador + garantia do FGEDUC	Até 1,5 SM <i>per capita</i> : FG Fies é a única garantia; De 1,5 a 3 SM <i>per capita</i> : fiador + garantia do FG Fies
<b>CRITÉRIOS DE ELEGIBILIDADE</b>	<b>RENDA FAMILIAR</b>	Não havia	Até vinte salários mínimos (SM) de renda familiar bruta	2015: 2,5 SM <i>per capita</i> 2016-2017: 3 SM <i>per capita</i>	3 SM <i>per capita</i>
	<b>NOTA ENEM</b>	Não havia	Ter realizado o Enem a partir de 2010	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação	De 2018 a 2020: nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação; A partir de 2021: nota mínima de 450 pontos na média do Enem e de 400 pontos na redação
	<b>NOTA SINAES</b>	Não havia	Conceito de curso três ou superior	Prioritariamente IES cursos com conceito de curso cinco	Prioritariamente IES cursos com conceito de curso cinco
<b>GESTÃO</b>	<b>COMITÊ GESTOR</b>	Não havia	Não havia	Não havia	CG-Fies elabora Plano trienal com quantitativo de vagas, considerando o PNE, o impacto fiscal e parâmetros macroeconômicos

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório de Avaliação. Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. Ciclo 2019.

Quadro 3. Comparações entre os benefícios fiscais direcionados às diferentes modalidades das IES privadas, por tributo, entre 1997 e 2004 e a partir de 2005

TRIBUTOS	BENEFÍCIOS FISCAIS					
	IES SEM FINALIDADE LUCRATIVA E BENEFICENTE		IES SEM FINALIDADE LUCRATIVA E NÃO BENEFICENTE		IES COM FINALIDADE LUCRATIVA	
	Entre 1997 e 2004	A partir de 2005 (adesão ao PROUNI obrigatória)	Entre 1997 e 2004 (ou não aderente ao PROUNI)	A partir de 2005 (com a adesão ao PROUNI)	Entre 1997 e 2004 (ou não aderente ao PROUNI)	A partir de 2005 (com a adesão ao PROUNI)
IMPOSTO DE RENDA PESSOA JURÍDICA (IRPJ)	Imune	Imune	Imune	Imune	25% sobre o lucro	Imune
IMPOSTO SOBRE SERVIÇOS DE QUALQUER NATUREZA (ISS)	Imune	Imune	Imune	Imune	Variável por Município	Variável por Município
IMPOSTO PREDIAL E TERRITORIAL URBANO (IPTU)	Imune	Imune	Imune	Imune	Variável por Município	Variável por Município
CONTRIBUIÇÃO SOBRE O LÚCRO LÍQUIDO (CSLL)	Imune	Imune	9% sobre o lucro	Imune	9% sobre o lucro	Imune
CONTRIBUIÇÃO SOCIAL PARA FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL (COFINS)	Imune	Imune	3% sobre a receita	Imune	3% sobre a receita	Imune
CONTRIBUIÇÃO PARA O PROGRAMA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL (PIS)	Imune	Imune	0,65 sobre a receita	Imune	0,65 sobre a receita	Imune
CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA (INSS) PATRONAL	Imune	Imune	20% sobre a folha de pagamento	20% sobre a folha de pagamento	20% sobre a folha de pagamento	20% sobre a folha de pagamento

Fonte: Elaboração própria.

**Quadro 4.** Instrumentos legais da educação superior brasileira sobre a modalidade EaD, por data e assunto tratado.

Instrumentos Legais do ensino superior brasileiro sobre a modalidade EaD, por data e assunto tratado.		
INSTRUMENTOS LEGAIS SOBRE A MODALIDADE EAD		
DOCUMENTO	DATA	ASSUNTO
Lei n. 9.394 Presidência da República	20/12/1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. (Reconhece a modalidade de EAD (Art.80)).
Decreto n. 2.494 Presidência da República	10/02/1998	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências.
Portaria n. 301, MEC	09/04/1998	Normatiza procedimentos de credenciamento institucional para a oferta de cursos na modalidade EaD.
Decreto n. 2.561, Presidência da República	27/04/1998	Altera a redação de artigos do Decreto nº 2394 e regulamenta o artigo 80 da LDB.
Portaria n. 2.253, MEC	18/10/2001	Autoriza a oferta de disciplina na modalidade EaD em cursos presenciais.
Portaria n. 4.059, MEC	10/12/2004	Autoriza a oferta de disciplinas na modalidade EaD em cursos presenciais, revogando a Portaria 2.253,
Portaria n. 4.361, MEC	29/12/2004	Revoga a Portaria n. 301 e normatiza procedimentos de credenciamento institucional para a oferta de cursos na modalidade EaD.
Decreto n. 5.622, Presidência da República	19/12/2005	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.
Decreto n. 5.773, Presidência da República	09/05/2006	Dispõe sobre a regulação, supervisão e avaliação de IES e cursos superiores e, especificamente sobre a EaD, cria a Secretaria da Educação a Distância.
Decreto n. 5.800, Presidência da República	08/06/2006	Instituição do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB).
Portaria n. 1.047, MEC	07/11/2007	Aprova diretrizes para os instrumentos de avaliação para o credenciamento de IES e polos para a modalidade EaD.
Portaria n. 1.051, MEC	07/11/2007	Aprova o instrumento de avaliação INEP para autorização de curso superior na modalidade EaD.
Portaria n. 40, MEC	12/12/2007	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação da educação superior no sistema federal de educação.
	Republicada em 29/12/2010	Institui o e-MEC, sistema eletrônico de fluxo de trabalho e gerenciamento de informações relativas aos processos de regulação, avaliação e supervisão da educação superior no sistema federal de educação, e o Cadastro e-MEC de Instituições e Cursos Superiores e consolida disposições sobre indicadores de qualidade, banco de avaliadores (Basis) e o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) e outras disposições.
Resolução n. 01, CNE/CES	11/03/2016	Estabelece diretrizes e normas para a oferta de cursos na modalidade EAD.
Portaria n. 18, MEC	15/08/2016	Dispõe sobre a regulação de polos de apoio presencial no exterior e dá outras providências.
Decreto n. 9.057, Presidência da República	25/05/2017	Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional
Portaria Normativa nº 11, MEC	20/06/2017	Estabelece normas para o credenciamento de instituições e a oferta de cursos superiores a distância, em conformidade com o Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.
Portaria nº 315, MEC	04/04/2018	Dispõe sobre os procedimentos de supervisão e monitoramento de instituições de educação superior integrantes do sistema federal de ensino e de cursos superiores de graduação e de pós-graduação lato sensu, nas modalidades presencial e a distância.
Portaria n. 1.428, MEC	31/12/2018	Dispõe sobre a oferta de disciplinas na modalidade a distância em cursos de graduação presencial.

Fonte: Elaboração própria.