



Oligopolização Financeirizada do Mercado do Ensino Superior: uma produção do Estado entrepreneurfare

Autoria

Rodrigo Gameiro Guimarães - rgameirog@yahoo.com.br
PROFIAP/FEAC/UFAL

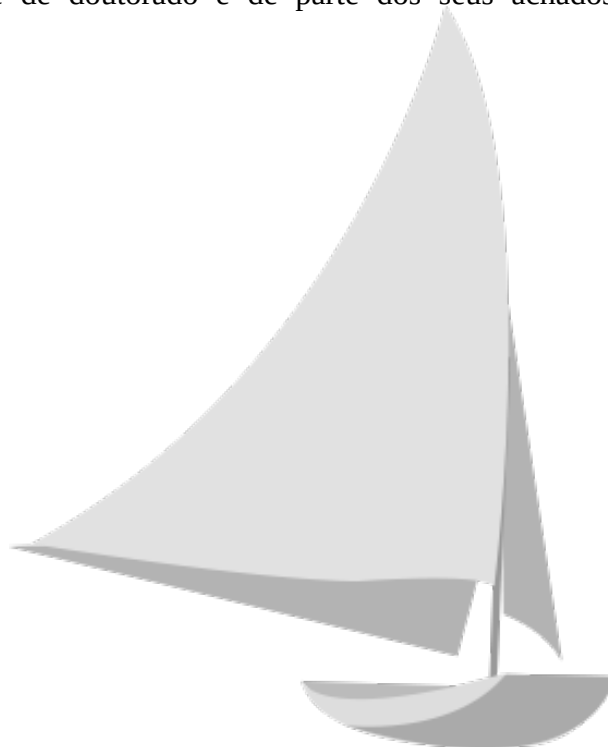
Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva - rosimeri.carvalho@ufrgs.br
Prog de Pós-Grad em Admin/Esc de Admin – PPGA/EA/UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Agradecimentos

Prodep/UFAL e CNPq

Resumo

Em publicações sobre políticas públicas é possível identificar que houve nos últimos anos uma ampliação da atuação do Estado e dos gastos públicos no Brasil. Na educação é evidente a relação entre a ampliação das políticas de financiamento e as transformações no mercado do ensino superior. Nesse contexto, objetivamos a analisar como a reconfiguração (financeirização e oligopolização) do mercado do ensino superior brasileiro está imbricada às políticas e fundos de financiamento (endividamento) estudantil. Para tal, partimos da suposição de que a relação entre o mercado e a política pública não aconteceu por acaso, e para explicá-la construímos o conceito de Estado entrepreneurfare. Esse conceito é ilustrado em termos concretos na análise das transformações no mercado do ensino e da política de financiamento estudantil. Em termos metodológico, este trabalho é fruto do recorte da principal contribuição teórica de uma tese de doutorado e de parte dos seus achados empíricos.





Oligopolização Financeirizada do Mercado do Ensino Superior: uma produção do Estado *entrepreneurfare*

Em publicações sobre políticas públicas é possível identificar que houve nos últimos anos uma ampliação da atuação do Estado e dos gastos públicos no Brasil. Na educação é evidente a relação entre a ampliação das políticas de financiamento e as transformações no mercado do ensino superior. Nesse contexto, objetivamos analisar como a reconfiguração (financeirização e oligopolização) do mercado do ensino superior brasileiro está imbricada às políticas e fundos de financiamento (endividamento) estudantil. Para tal, partimos da suposição de que a relação entre o mercado e a política pública não aconteceu por acaso, e para explicá-la construímos o conceito de Estado *entrepreneurfare*. Esse conceito é ilustrado em termos concretos na análise das transformações no mercado do ensino e da política de financiamento estudantil. Em termos metodológico, este trabalho é fruto do recorte da principal contribuição teórica de uma tese de doutorado e de parte dos seus achados empíricos.

Palavras-chave: construção de mercados; Estado empreendedor; neoliberalismo.

1. Introdução

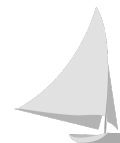
Num levantamento em diversas publicações sobre as políticas públicas de diferentes áreas (cultura, habitação, sociais e educação), percebemos que, nos últimos anos, houve no Brasil uma ampliação da atuação do Estado pelo aumento dos gastos públicos. A análise dessas políticas públicas e da aplicação dos fundos públicos mostra que, mesmo nas áreas sociais, não houve necessariamente políticas contra-neoliberais. Os recursos públicos foram apropriados como suporte ao crescimento, ou criação, de alguns mercados e empresas tanto quanto para atender às demandas da sociedade, em alguns casos, antes supridas por serviços prestados por organizações públicas.

Nos últimos 20 anos, aproximadamente, o ensino superior no Brasil passou por mudanças singulares, sendo uma das principais a regulamentação em lei e normas (internacionais) do tratamento do ensino como uma mercadoria cuja prestação do serviço pode ser realizada por organizações com fins lucrativos. Nesses anos, diversas IES confessionais, comunitárias e filantrópicas mudaram de razão social e na esteira desse processo foram criados os grupos empresariais educacionais. Esse processo teve início no período da ditadura militar quando as matrículas do ensino superior em IES privadas tornaram-se predominantes, diferença que se ampliou com a reconfiguração do mercado do ensino superior.

O crescimento desse mercado é normalmente explicado pelas mudanças nas legislações e regulamentações da oferta do ensino superior que iniciaram desde o período da ditadura militar no Brasil e pela forte demanda da sociedade brasileira, que está entre as menos escolarizadas entre os países da OCDE. A estabilidade regulatória desse mercado e essa demanda potencial tornaram o ensino superior um setor econômico tão ou mais atrativo do que outros da economia brasileira. No entanto, não somente essas características explicam a entrada de grupos educacionais estrangeiros no Brasil, a atração de investimentos de fundos e bancos nacionais e estrangeiros, a abertura de capital das IES ou a rápida formação de grandes grupos educacionais. Tampouco a pujança desse mercado, um dos cinco maiores do mundo, pode ser compreendida somente como resultado desses investimentos e da grande valorização das ações desses grupos em patamares acima da média de outras empresas listadas na Bolsa.

Essas mudanças precisam ser analisadas considerando tanto a ampliação das linhas de financiamento público (com juros e condições especiais do BNDES) às IES como pela garantia de relevante parcela da receita das IES privadas fornecida pelos programas de ampliação do acesso como as bolsas do ProUni (Programa Universidade para Todos) e os repasses do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil)¹. Inclusive, algumas pesquisas (que citamos na seção 3)

¹ Este último é um fundo de financiamento estudantil operacionalizado como um programa do Ministério de Educação destinado a financiar a graduação de estudantes em instituições não gratuitas, regulamentado pela lei 10.260/2001. E o Programa Universidade para Todos (ProUni) é de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para curso de graduação e sequenciais, em instituições de ensino privada; foi criado em 2004 e seu foco é de alunos concluintes do ensino médio na rede pública ou particular na



indicam que o rápido crescimento desse mercado dependeu de políticas que direcionaram recursos públicos para financiar tanto a ampliação e reestruturação financeira das IES (via BNDES) como as mensalidades dos estudantes via incentivo fiscal (do ProUni) ou repasse direto de recursos do financiamento estudantil (Fies), garantindo parte significativa da receita das IES privadas.

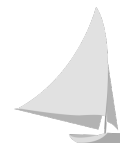
Considerando que essas políticas públicas não têm uma relação efêmera com as mudanças no mercado do ensino superior, partimos da suposição teórica de que as políticas sociais sob o Estado neoliberal servem tanto para garantir os serviços sociais quanto a destinar os fundos públicos à reconfiguração dos mercados de serviços sociais. Nesse sentido, o artigo se propõe a **analisar** como a reconfiguração (financeirização e oligopolização) do mercado do ensino superior brasileiro está imbricada às políticas e fundos de financiamento (endividamento) estudantil. Essa relação entre o mercado e a política não aconteceu por acaso, porque, segundo o conceito de *entrepreneurfare*, desenvolvido na seção 2, ela seria o resultado da produção de um Estado neoliberal cujas políticas sociais ou de ampliação do acesso à educação servem primordialmente para direcionar os fundos públicos na criação/reconfiguração de mercados, aparentando uma relação de simbiose entre as necessidades sociais e da acumulação do capital, mas que na essência é de exploração do capital sobre as demandas sociais. Esse conceito é ilustrado em termos concretos, na seção 3, quando analisamos a relação entre as principais mudanças no mercado do ensino superior e na política de financiamento estudantil e, a partir desses dados, construímos acrescentamos novos elementos ao conceito de *entrepreneurfare*.

Em termos metodológico, este trabalho é fruto do recorte da principal contribuição teórica de uma tese de doutorado e de parte dos seus achados empíricos. A orientação metodológica é inspirada na concepção epistemológica bourdieusiana. Nela, Bourdieu (2008) sugere a história social dos problemas e objetos como um dos instrumentos que ajudam a entender por que e como se compreende a realidade social, a fim evitar tornar-se objeto dos problemas que se toma por objeto. Neste trabalho, utilizamos da história da emergência dos problemas, posto que o Estado (campo burocrático) contribui para constituição de problemas sociais universais, assunto público que pode ser publicamente tratado (BOURDIEU, 2008) e estamos tomando o Estado em ação como objeto de análise. Ainda que o objeto de pesquisa tenha sido definido, como sugerem enfaticamente Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004, p.48) em função de uma problemática teórica que permite interrogar sistematicamente a realidade, o trabalho empírico foi fundamental para confrontá-la e dar-lhe novos contornos. Aliás, Bourdieu e Wacquant (2008) sugerem que a teoria como um programa de percepção e ação só se revela no trabalho empírico que a atualiza e ganha mais confrontando novos objetos (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.63).

Então, ao partir da problemática teórica, seção 2, construímos o objeto na seção seguinte (3). Para tal, foram coletados dados de diversas fontes documentais, principalmente estudos e pesquisas já produzidos sobre o tema que mesmo apontando para a relação entre o Fies e as mudanças no mercado do ensino superior, não haviam construído uma explicação teórica para tal que é o que nos propomos no item 2 e, por fim, na seção 4, onde procuramos inferimos as atualizações e refinamentos da teoria proposta anteriormente.

2. As políticas públicas como agentes da reconfiguração do mercado de serviços sociais – um rascunho do Estado *Entrepreneurfare*

É comum identificar em diversos diagnósticos e análises sobre o Estado que, a partir dos anos 90 e sob influencia do ideário neoliberal, houve uma redução do seu papel na execução de políticas públicas e a conversão a um Estado mínimo. Porém, pesquisas mostram que alguns



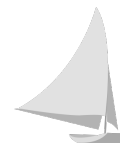
países mantiveram ou aumentaram os seus gastos sociais, mesmo aqueles que propagavam o discurso neoliberal do Estado Mínimo (REZENDE, 1996) e outras defendem que houve uma reconfiguração dos braços do Estado, inclusive com uma hipertrofia das suas funções punitivo-penais (WACQUANT, 2013).

Na realidade, a análise do Estado sob o ideário neoliberal enseja uma compreensão a partir de sua complexidade. Pois, como lembra Harvey (2005) a partir das teorizações de Marx e Engels, o Estado se origina da contradição dos interesses particulares e os da comunidade, assim como da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, configurando-se como um resultado da criação humana para sua própria dominação. E para compreendê-lo como uma forma de dominação, não se pode trata-lo como um ente homogêneo, mas em contradição, assim tomo a definição de Bourdieu (1996, p.97-8) de que o Estado é uma incógnita que “[...] reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e simbólica em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente [...] a instituição instituída faz com que se esqueça de uma longa série de atos de instituição e apresenta-se com toda aparência do natural.”

A partir dessa concepção de Estado, fica ainda mais evidente que não se pode aceitar a caracterização comum que se faz do neoliberalismo como uma mera redução do Estado. Ainda que se possa considerar que, em certa medida, uma parte das políticas de bem-estar social foi combatida pelo programa neoliberal, o que me leva a questionar o que foi posto no lugar, ou melhor, quais as características das políticas sociais e econômicas, depois da onda neoliberal que varreu o mundo desde o fim dos anos 60? Em parte, essa resposta está no trabalho de Peck (2001) *Workfare State* onde destaca como o termo adquiriu um significado amplo desde as reformas de bem-estar até políticas de bem-estar para o trabalho, treinamento e programas de empregabilidade. Nesse mesmo sentido, Jessop (1993) acrescenta a ideia de que as políticas *workfaristas* e o Estado de Bem-Estar foi substituído por um **Estado Schumpeteriano Pró-trabalho (SWS)**. Uma das características das políticas dessa forma de Estado é **promover a inovação e competitividade estrutural no campo da economia política e promover a flexibilidade e a competitividade no campo da política social**. Enquanto o KWS estende os direitos sociais aos cidadãos, o SWS **se destina a promover serviços de bem-estar** que beneficiem os negócios com resultados enquanto as necessidades individuais ocupem o segundo lugar (JESSOP, 1993). Há uma mudança na política social que priorizava a distribuição de renda para uma visão mais produtivista e preocupada com a competitividade do regime pró-trabalho (*workfare*), subordinando a política social às demandas empresariais por mais flexibilidade na força e no mercado de trabalho (ARIENTI, 2002, p. 20).

Em parte, a manifestação histórica do que Jessop (1993) caracterizou como Estado Schumpeteriano pode ser vista no que Mazzucatto (2014) definiu e exemplificou como **Estado Empreendedor**. Com a diferença que o foco da autora foi na atuação do Estado em relação ao setor produtivo (polo da oferta), sem contemplar na sua análise as políticas sociais ou de trabalho. Mazzucatto (2014) procura explicar que o desenho de um Estado Empreendedor definiu a manutenção dos EUA como uma economia em constante crescimento, sobretudo baseada em conhecimento e tecnologia. Isso aconteceu a despeito da ideia dominante da retirada do Estado, normalmente caracterizado como uma força paralizante, pois Mazzucatto (2014) pretende desconstruir essa imagem falsa e mostrar o caráter possivelmente inovador e dinâmico, inclusive a capacidade de empreender do Estado na sociedade. Ela defende que o Estado está na base dos investimentos “empreendedores” e em inovações mais corajosas porque considera que a mão invisível do Estado fez as inovações acontecerem, ainda que para os economistas é como se o Estado estivesse apenas corrigindo falhas de mercado (MAZZUCATTO, 2014, p.26).

Outro conceito que ilustra historicamente a presença do Estado na economia é o de Musacchio e Lazzarini (2015) sobre o **Capitalismo de Estado** com análise específica do Brasil. Eles demonstram que não houve uma retirada maciça do Estado das atividades econômicas,



mesmo nas economias e períodos considerados mais liberais. Pelo contrário, Musacchio e Lazzarini (2015, p.10-11) chamam a atenção de que há um novo capitalismo de Estado em que “[...] o Estado trabalha de mãos dadas com os investidores privados em novos arranjos de governança.” e o definem como “[...] a influência difusa do governo na economia, seja mediante participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados”.

Essas definições concretas sobre as formas históricas que o Estado tem assumido no capitalismo só suportam a tese de que não faz sentido considerar o Estado Mínimo. Pelo contrário, como mostram Musacchio e Lazzarini e, principalmente, Mazzucatto algumas políticas e fundos públicos têm um protagonismo indelével na criação e reconfiguração de certos mercados. Por outro lado, a conceituação de Estado empreendedor de Mazzucatto não explica como as políticas e fundos públicos direcionados a garantir direitos sociais (como educação, moradia, saúde etc.) influenciam no desenvolvimento ou criação de um mercado de serviços antes públicos e prestados pelo Estado. Como essa questão das políticas sociais é central no argumento proposto neste texto e ausente em Mazzucatto, reforça-se a necessidade de cunhar outro conceito, *entrepreneurfare*, para explicar esse plano de atuação do Estado e que, apesar de fronteiro ao de Mazzucatto, não pode ser confundido com ele. Algo similar acontece com a definição construída por Jessop (1993) do Estado Pró-Trabalho Schumpeteriano (SWS). Ainda que Jessop indique como a atuação do Estado é direcionada à oferta, de investimento na criação de novos negócios e como as políticas sociais estão cada vez mais submetidas a essas políticas econômicas, ele não faz uma ligação direta entre o fato dessas novas políticas sociais estarem funcionando como uma política de incentivo econômico direto às empresas ao injetarem os recursos e fundos públicos em novos mercados e garantir suas receitas.

De outra forma, Soederberg (2014, p. 114) analisa a política de ampliação do crédito estudantil nos EUA, não como uma política social, mas como uma política de inclusão financeira e de endividamento, construída por um Estado *debtfare*, e identifica que essa política **promove o crescimento das universidades privadas dos EUA**. Contudo, além de não se aprofundar na análise da relação entre a política de financiamento estudantil e o crescimento do mercado do ensino superior privado, Soederberg não destaca a análise dessa política como uma política social. Como as abordagens que citei até o momento não analisam diretamente como políticas sociais (e o Estado) podem criar ou incentivar a expansão de mercados, encontrei na elaboração teórica de Bourdieu a problematização direta desse aspecto.

Analizando o mercado das habitações, Bourdieu (2006) define que o Estado e os que através dele impõem suas perspectivas contribuem significativamente para “[...] produzir o estado do mercado de habitações [...]”, isso porque orienta de forma direta ou não os investimentos financeiros e afetivos. O mercado das casas e em diferentes graus todo o mercado

[...] é produto de uma dupla construção social, para o qual o estado contribui de uma forma decisiva: **construção da procura**, através da produção das disposições individuais e, mais precisamente dos sistemas de preferência individual – nomeadamente em matéria de propriedade ou de arrendamento – e também através da atribuição dos recursos necessários, isto é, as ajudas estatais à construção ou ao arrendamento definidas por leis e regulamentos de que se pode também descrever a gênese; **construção da oferta**, através da política do Estado (ou dos bancos) em matéria de crédito aos construtores que contribui, com a natureza dos meios de produção utilizados, para definir as condições de acesso ao mercado [...] (BOURDIEU, 2006, p. 33-4, grifo meu).

Dessa forma, Bourdieu (2014, p.52) conseguiu compreender como de um programa político apresentado por alguns indivíduos, “[...] gerou-se um regulamento eficiente que comanda a demanda, a oferta, o mercado, e constrói inteiramente o mercado. É uma das funções do Estado construir mercados. [...]”. Mais do que isso, na concepção de Bourdieu (2014, p.



145), o Estado aparece como lugar de antagonismos e enfatiza que há uma ambiguidade fundamental do processo de gênese e do próprio Estado, caracterizando que “[...] O Estado é de tal forma um Jano que não se pode enunciar uma propriedade positiva sem enunciar simultaneamente uma propriedade negativa [...]”. Descrever a gênese do Estado é descrever a gênese de um campo social [...]”. Essas análises de Bourdieu sobre o Estado se apresentam como os pilares mais fundamentais do conceito que estamos propondo um rascunho, a partir do significativo *entrepreneurfare*. Dentre as ideias de Bourdieu que apropriei diretamente ao conceito estão a sua defesa e demonstração sobre como o Estado opera para criar mercados, tanto ao construir socialmente a oferta como a demanda por moradia. A outra é que ele mostra que **o Estado realiza**, mais do que o controle, **a construção do mercado** de habitação e isso se dá supostamente a partir das transformações feitas **numa política pública que visava resolver um problema social**, a falta de moradia.

Na descrição e análise do mercado do ensino superior e sua relação com as políticas de financiamento público ajudam a evidenciar que além das disputas e construção simbólica em torno da consolidação do tratamento à educação não só como bem público de obrigação exclusiva do Estado – identifico nas práticas de financiamento que o ensino superior é tratado como uma mercadoria qualquer e inclusive a ser provida por empresas privadas com fins lucrativos e de capital aberto, ainda que isso fique velado pela construção da educação como um bem simbólico – também há todo um aporte de recursos dos fundos públicos (pelo FIES e ProUni, além dos recursos do BNDES) para prover receitas previsíveis e vantagens às IES particulares que buscam ocupar suas vagas ociosas. Nesse sentido, a atividade de criação de mercados pelo Estado abarcadas no conceito de *entrepreneurfare* é realizada tanto considerando os aportes econômicos e financeiros (material) quanto pelo trabalho de construção simbólica do mercado de serviços sociais, antes atrelado ao Estado como prestador exclusivo do serviço público.

Por fim, a cunhagem do **conceito *entrepreneurfare* visa explicar como as políticas e fundos públicos são aplicados aparentemente para atender a necessidade de acesso a direitos sociais, quando na essência são um importante suporte a transformação e até criação de mercados de oferta privada de serviços (antes públicos)**. Então, o Estado *entrepreneurfare* cria, amplia ou reconfigura mercados por meio de políticas de acesso aos direitos sociais (transferência de renda etc.) e de promoção do consumo popular, inclusive essas políticas vinculam os benefícios à formação para o trabalho (*workfare*) ou ao acesso ao crédito (*debtfare*).

3. Transnacionalização, financeirização e oligopolização no mercado do ensino superior no Brasil

No Brasil está um dos cinco maiores mercados de Ensino superior do mundo² com aproximadamente 8 milhões de estudantes matriculados em, aproximadamente, 2.407 IES, sendo 2.111 IES privadas³ (87,8%) e pouco mais de 6 milhões de matrículas privadas (3 em cada 4), segundo dados de 2016 (INEP, 2017). Dentre as IES, há quatro grandes grupos empresariais de capital aberto e com ações na Bolsa de Valores, um deles é considerado um dos maiores do mundo, também a participação de fundos de investimento (nacionais e estrangeiros) nos grupos de capital aberto e fechado, além da participação de grupos educacionais estrangeiros como IES locais. Isso caracteriza o mercado brasileiro pela financeirização porque as empresas educacionais são objeto de investidores financeiros e possuem ações negociadas em bolsa e pela transnacionalização já que há participação de empresas transnacionais na atividade fim ou como acionistas das empresas brasileiras.

² Texto publicado no site do grupo Ser Educacional, intitulado, O Setor de Educação no Brasil, disponível em: < http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47925 >.

³ Sguissardi (2014, p. 58) informou que o Inep no Censo do ES de 1999-2009 fazia a distinção entre as IES comunitárias, confessionais e filantrópicas (sem fins lucrativos) e privadas particulares (com fins de lucro), mas isso deixou de constar sem nenhuma explicação.



Para dar uma ideia da composição desse mercado, a tabela abaixo mostra a receita líquida dos 10 maiores grupos empresariais de ensino superior do Brasil. Entre esses, por ordenação do volume da receita líquida, o primeiro (Kroton), o segundo (Estácio), o quinto (Ser Educacional) e o sexto (Anima) são os grupos de capital aberto e ações negociadas na Bolsa de São Paulo. O quarto (Laureate) e oitavo (Devry) são grupos educacionais norte-americanos (transnacionais da educação). Os demais, Unip (terceiro) e Unicesumar (décimo), são grupos empresariais com atuação apenas no nível superior de ensino. Enquanto a Uninove (sétimo) e a Cruzeiro do Sul Educacional (nono) atuam no ensino infantil e médio, sendo que a última recebeu aporte financeiro do grupo estrangeiro *Actis*.

Tabela 1 – Dados dos 10 maiores grupos educacionais privados (em 2016)

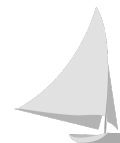
Grupos	Receita Líquida (R\$ milhões)	Matrícula (em mil)	% de mercado por matrícula	% de mercado por Receita	Receita Líq. por mat. (em mil)
Kroton	5.244,7	877,03	14,4	9,5	5.929,10
Estácio	3.184,5	436,3	7,2	5,8	7.298,88
Unip	2.641,6	403,36	6,6	4,8	6.548,99
Laureate	2.111,4	245,92	4,1	3,8	8.585,72
Ser Educacional	1.125,4	137,19	2,3	2,0	8.203,22
Uninove	810,4	131,73	2,2	1,5	6.151,98
Cruzeiro do Sul Educ.	573,2	102,29	1,7	1,0	5.603,68
Anima	1.076,3	85,14	1,4	2,0	12.641,53
Devry	800	75	1,2	1,5	10.666,67
Unicesumar	379	66,96	1,1	0,7	5.660,10

Fonte: Dados disponíveis em: < <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?w=620&h=600> >

Em termos do volume de matrículas, o *ranking* entre os grupos segue a ordem disposta na tabela acima. É possível identificar uma diferença grande de tamanho entre o primeiro (Kroton) que detém pouco mais do que a soma das matrículas do segundo (Estácio) e do terceiro (Unip) ou tem o dobro das matrículas de um deles. Do quarto (*Laureate*) para o segundo ou o terceiro em matrículas a diferença também é do dobro. O quinto (Ser Educacional) e sexto (Uninove) tem quase mesma base de matrículas e cada um deles chega a pouco mais da metade do quarto Grupo. Analisando esse mercado pela participação de mercado desses grupos com base nas **matrículas**, é possível caracterizá-lo em três segmentos. O primeiro com 14,4% do mercado, é um **mega-conglomerado**, composto isoladamente pela Kroton; o segundo, entre 7-6% de participação, formado pela Estácio e Unip, são os **conglomerados educacionais**; o terceiro com 4% de participação da *Laureate* isolada e entre 2-1% de participação é formado pela Ser Educacional, Uninove, Cruzeiro do Sul Educacional, Anima, Devry e Unicesumar, pode ser caracterizado como **grandes grupos educacionais**. Considerar esses grupos pela participação percentual da receita do mercado, a Kroton igualmente se manteria isolada, seguida da Estácio e da Unip, depois há a *Laureate*, seguida pelo Ser Educacional e pela Anima, Uninove e Devry, Cruzeiro do Sul e Unicesumar.

Outro exame desses dez grupos é da **Receita Líquida pelo total de matrículas** e possibilita identificar aqueles com maior receita por matrícula. A maior isoladamente é do Anima, seguido pela outra faixa pelo Cruzeiro do Sul Educacional e da Devry, depois há o Laureate e o Ser Educacional, na outra faixa está grupo da Estácio, da Unip e da Uninove e por fim a Kroton e Unicesumar com a menor receita por matrícula. Então, entre os grupos de capital aberto, a Kroton, o maior grupo brasileiro e considerado um dos maiores do mundo, é direcionada a massificação com menor receita por matrícula enquanto a Anima possivelmente busca mais valor por matrícula.

Por tais características e recentes transformações desse setor, Costa (2015, p. 166) caracteriza que a mercantilização do ensino superior no Brasil tem algumas características



genuínas como: a participação de **empresas transnacionais da educação** que, segundo Azevedo (2015), impõe seus interesses pela pressão por performance das IES, a **financeirização** do capital de alguns grupos empresariais (abertura de capital e participação de fundos de investimento) e ao mesmo tempo uma tendência de **oligopolização** da oferta e matrículas, constituída pelas operações de fusões e aquisições, bem como **acirramento da competição entre os grandes grupos** demonstradas nas estratégias de publicidade e de propaganda para captar alunos.

Alguns elementos operacionais e legais facilitaram o crescimento desse setor, amplificando sua atratividade ao capital financeiro e aos grupos educacionais internacionais. De acordo com Sguissardi (2008), um deles foi a liberação das universidades multicampi e dos limites geográficos das redes. O outro foi, segundo Sguissardi (2014), a **alteração no marco regulatório do Ensino Superior que possibilitou a existência de IES lucrativas começou na CF de 1988 e sua consolidação foi em 2001**, depois da regulamentação da OMC. Isso abriu as portas desse processo de transnacionalização das organizações de ensino, pois estabeleceu a segurança jurídica para que as IES se constituírem como lucrativas. Esse marco legal foi influenciado pelos Organismos multilaterais financeiros (BM e BID) e a coordenação mundial do comércio de serviços (AGCS) da OMC que se estabeleceram como um dos principais articuladores do mercado educacional mundial. Inclusive contou com a participação direta do braço financeiro do Banco Mundial, o *International Finance Corporation* (IFC), que realiza empréstimos e adquire ações dos grupos educacionais, e é um parceiro dos bancos e fundos de Investimento privados (SGUISSARDI, 2014). Assim, enquanto, entre 1980 e 1997, as IES privadas passaram de 682 a 689, nos 15 anos depois do decreto de 1997 (2.306/97 que regulamentou o art. 20 da LDB (Lei 9.934/96) e definiu o negócio da educação superior como um serviço educacional comercializável), as IES privadas passaram para 2.112, um crescimento de 206%. As lucrativas que eram 526, em 1999, passaram para 1860, em 2012, aumentando 253%. Em 1999, o Censo do Inep indicou que 48% de todas as IES do Brasil (1.097) ou 58% das IES privadas (905) tinham mudado estatuto para se tornar particulares com fins lucrativos, até que em 2010, elas se tornaram 77,8% das IES (SGUISSARDI, 2014).

Tais mudanças criaram as condições necessárias para a segunda grande transformação do mercado de ensino superior, a sua **financeirização**. O ensino superior brasileiro se constituiu com um amplo potencial de crescimento e conta com suporte regulatório do Estado e de aporte de recursos público, tornando-se mais atrativo aos **fundos de investimento nacionais e internacionais**. A ampliação do controle desses agentes do mercado financeiro sobre as IES brasileiras fez com que Tavares (2014) caracterizasse o processo de mercantilização do ensino como subordinado aos interesses dos agentes financeiros no gerenciamento dos grupos educacionais. Carvalho (2013) considera que a **aquisição dos fundos de private equity** e a **abertura de capital** das empresas educacionais na bolsa (IPOs), a partir de 2007, permitiu que os Fundos participassem diretamente da gestão das empresas.

Costa (2015) destaca que além dos grupos educacionais estrangeiros, os **Fundos de Investimento (private equity)** são agentes relevantes. Esses fundos estrangeiros atuam comprando participações em empresas de capital, aberto ou fechado, e atuam na gestão para elevar suas margens de lucro. De acordo com Sguissardi (2014), dentre as 15 maiores empresas de educação, nove tem um banco ou fundo de investimento na gestão, ou seja, 60%. Ao mesmo tempo que injetam recursos, os fundos induzem processos de reorganização das IES, normalmente orientados à maximização dos lucros (SGUISSARDI, 2014, p.114-5). Por isso, Tavares (2014, p. 18-9) considera que essa “tendência de controle, incorporação e aquisição das IES por conglomerados econômicos, ligados principalmente ao setor financeiro.” é um aspecto pouco estudado. Um exemplo é a **atuação destacada dos fundos de investimento privados (private equity)**, principalmente os transnacionais com matriz nos EUA, na **preparação das primeiras empresas brasileiras para abertura de capital** e oferta pública



inicial de ações (*Initial Public Offering* - IPO) (SGUISSARDI, 2014). Mesmo privatizadas, até meados de 2000, as IES eram administradas por organizações familiares, mas em 2007 iniciam **abertura de capital e oferta pública de ações** (IPOs) que converteu em sociedade anônima diversas IEs e apontam para tendência de ampliação dos processos de compra, venda e fusões, resultando em oligopólios educacionais. A partir de 2008, o controle das IES passa por uma ampla investida dos fundos de investimento, quando o capital das IES é aberto (TAVARES, 2014).

Em paralelo aos processos de **transnacionalização e financeirização do ensino superior no Brasil**, diversos estudos identificaram a **ampliação** das aquisições e fusões no setor. Esse movimento também contribuiu para **consolidar** o mercado de ensino superior de forma concentrada e oligopolizada, constituindo a 3ª transformação do ensino superior. Um dos sinais dessa tendência segundo Bouchut (2014) é que, em 2010, há uma inversão na tendência de queda nas mensalidades, indicando que a concentração do mercado tem um comportamento inverso ao da ampliação da concorrência. Isso está relacionado de alguma forma com a estratégia de crescimento dos grupos mediante as fusões e as aquisições que é concomitantemente às primeiras ofertas de ações em bolsa e aporte de fundos de investimentos. É possível identificar A **formação dos grandes grupos** que atuam no nicho de mercado de massa pode ser identificada no registro das 200 operações de fusões e aquisições no setor de educação que aconteceram entre 2006 e 2014. A fusão emblemática entre a Kroton e a Anhanguera, em 2014, os dois maiores mantenedores privados, formou o maior grupo educacional do mundo com valor de US\$ 10 bilhões (BOUCHUT, 2014).

As **empresas com mais operações de F&A também tiveram os maiores índices de crescimento da receita líquida**, Bouchut (2014, p. 89) identificou “[...] uma correlação direta entre a ocorrência de transações de F&A e as taxas de crescimento das firmas [...]”, diagnosticada pela receita líquida e número de alunos, que indicam uma tendência de concentração nesse mercado que caracterizou a consolidação do setor de ensino privado no Brasil. De outra forma, Costa (2015, p. 192) define essa concentração como uma tendência a **oligopolização**, demonstrada na concentração de matrículas em poucas IES particulares com tendência de aumentar. Essa **oligopolização** foi aprofundada pela constituição da nova Kroton que detinha, em 2013, cerca de 9,5% das matrículas do setor privado (SGUISSARDI, 2015, p. 875). Considerando que em 2014, a Kroton adquiriu a Anhanguera, sua participação chegou a quase 20% do total de matrículas. Depois, Sguissardi (2014, p. 125) destaca que em 2003, os 20 maiores grupos com fins lucrativos detinham 14% das matrículas, dez anos depois os 12 maiores já concentravam 40% das matrículas privadas.

Essas empresas brasileiras fizeram **o segmento dos serviços educacionais um dos mais lucrativos dentre os dez setores de empresas listadas na Bovespa** entre 2012 e 2014, segundo Sguissardi (2014). As ações das três empresas educacionais apresentaram uma valorização muito acima da média do mercado, a Kroton com 314,9%, a Estácio 240,97% e a Anhanguera até março de 2014 valorizou 85,9%. Em parte, essa valorização das ações esteve relacionada as altas margens de lucros dessas empresas brasileiras que, segundo Corbucci, Kubota e Meira (2016, p. 42), estão em grande parte relacionadas ao **grande percentual dos seus estudantes estarem vinculados ao Fies**. Por exemplo, em 2014, a Kroton possuía 61,2% dos seus alunos da graduação presencial financiados pelo FIES, a Anima 48,3%, a Ser Educacional 47,5% e a Estácio 42,3%, enquanto a média entre todas as IES privadas era de 44% em 2014 (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.42). Esses dados indicam que praticamente metade das vagas nas IES privadas foi preenchida com financiamento público, garantindo a receita dessas empresas e diminuindo o risco do negócio.

Por isso, Tavares (2014) define que a **mercantilização do ensino superior brasileiro é controlada pelo capital financeiro internacional e depende dos programas públicos** de financiamento da ampliação do acesso ao ensino. Ele é enfático ao diagnosticar que “[...] o



crescente controle do capital financeiro requer sistemática indução do Estado, por meio do fundo público [...] em especial a partir de 2008 [...] é que encontramos o apoio mais consistente e amplo, do Estado ao setor privado-mercantil” (TAVARES, 2014, p.7). Outra evidência da dependência dessas IES foi que a mudança de critérios do Fies em 2014 reduzindo um terço dos beneficiários, esteve relacionada a queda de 30% a 50% no valor de mercado em bolsa dos quatro grupos que formavam, dois anos antes, o mais lucrativo setor da Bovespa (SGUISSARDI, 2015). Essas evidências reforçam a suposição, levantada neste texto e parte da tese que o originou, que a consolidação do mercado de ensino superior está majoritariamente relacionada às políticas de financiamento público de acesso ao ensino superior.

4. Estado *entrepreneurfare* e a configuração a oligopolização financeirizada do mercado de ensino superior

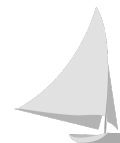
A partir da discussão teórica sobre o caráter neoliberal das transformações das políticas públicas sociais em políticas de reconfiguração de mercado, caracterizadas de *entrepreneurfare*, evidenciamos como as essas políticas são mais do que um instrumento de garantia de direitos, mas um agente de transformação dos mercados de serviços sociais. Isso foi demonstrado na consolidação do mercado do ensino superior que aconteceu *pari passu* aos processos de concentração e oligopolização das empresas de ensino por um lado e, por outro, sob a influência estrangeira de empresas transnacionais dos setores da educação e financeiro.

A entrada dos agentes econômicos do mercado financeiro no setor educacional deu suporte e, ao mesmo tempo, se alimentou de um processo de concentração do capital e do mercado das mantenedoras, configurando a oligopolização do setor que implicou numa distribuição concentrada dos fundos públicos. Esse cenário pode ser caracterizado como de competição monopolista, definida por Harvey (2014) pela busca dos capitalistas em preservar seus poderes monopolistas, principalmente pela centralização do capital e pela proteção de vantagens tecnológicas.

Ao estar na base da consolidação desse mercado, tais políticas (e o **Estado**) contribuíram tanto para o estabelecimento de uma competição monopolista entre as organizações do ensino superior - pois deram suporte ao crescimento concentrador dos grupos empresariais, ao torná-las atrativas ao capital financeiro nacional e estrangeiro – quanto foi objeto dos grandes grupos educacionais que se apropriaram concentradamente dos recursos públicos. Esses fundos públicos se tornam ainda mais relevantes quando as IES abriram capital e ampliaram a dependência dos investimentos estrangeiros, pois eram uma sinalização da garantia de um nível mínimo de demanda. Por isso, o Estado não foi só um agente regulador, mas atuou como um criador ou reconfigurador de mercados (*entrepreneurfare*). Além da importância financeira (material) que o Fies teve para as IES (até 40% da receita garantida), outro aspecto relevante foi a sinalização simbólica em relação ao compromisso de incentivar um setor em crescimento. No entanto, como a atuação do Estado contribuiu diretamente para consolidar um mercado do ensino superior oligopolizado é imprescindível reconstruir a definição de Estado *Entrepreneurfare* como: Estados que criam ou reconfiguram mercados por meio de políticas públicas e que podem contribuir para estabelecer uma competição monopolista nesses mercados.

Referências

- ARIENTI, W.L. Uma Análise Regulacionista das Reformas do Estado Capitalista: rumo ao estado pós-fordista? Textos de Economia, v.8, n.1, 2002, p.1-36.
- AZEVEDO, M.L.N. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Sorocaba, SP, v.1, n.1, p. 56-79, jan./jun. 2015.



- BOUCHUT, Maurício Caminha Leal. Análise da Concentração do Setor do Ensino Superior Privado Brasileiro. 2014. Trabalho de conclusão (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.
- BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.
- _____. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.
- BOURDIEU, P. La Práctica de la sociología reflexiva (Seminario de París) In: BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Uma invitación a la sociología reflexiva**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J-C.; PASSERON, J-C. **Ofício de sociólogo**: Metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.
- BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Uma invitación a la sociología reflexiva**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.
- CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, Sept. 2013.
- CORBUCI, P. R.; KUBOTA, L.C.; MEIRA, A.P.B. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no Brasil? **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 39-45, ago. 2016.
- COSTA, F.L.O. **Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012)**. 2015. 367 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- Costa (2016)
- HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.
- _____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.
- JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, 40, Spring: 7-39, 1993.
- MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.
- MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios - Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.
- REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 2, p.195-211, 1996.
- SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, Dec. 2008.
- SGUISSARDI, V. Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.
- SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil?. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, Dec. 2015.
- SOEDERBERG, S. **Debtfare States and the Poverty Industry**: Money, Discipline, and the Surplus Population. London and New York: Routledge/RIPE, 2014
- TAVARES, P.H.S. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado**: mercantilização de novo tipo? 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Janeiro, 2014.
- WACQUANT, L. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.