

Opinião N23

NOVAS DINÂMICAS DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL: O PÚBLICO E O PRIVADO¹

*Helena Sampaio*²

Introdução

Na literatura contemporânea sobre ensino superior, termos como mercantilização e privatização são comumente empregados para qualificar as mudanças em curso no ensino superior de um país e mesmo do mundo. Embora sejam utilizados como sinônimos, remetem a fenômenos diferentes. Uma instituição de ensino superior que se define juridicamente como privada e cobra taxas de matrículas e/ou mensalidades de seus alunos não significa que tenha fins lucrativos. Harvard, Stanford e Yale, importantes universidades norte-americanas, e as universidades católicas brasileiras, por exemplo, ilustram essa situação. Assim, para evitar que fenômenos diferentes continuem sendo tratados como equivalentes, breves notas sobre o assunto, à guisa de introdução, são necessárias.

Para Schwartzman (2014), a explicação da privatização das matrículas de ensino superior deve ser buscada nos fatores internos – embora comuns a vários – de cada país. O autor elenca três fatores relacionados à existência de um mercado desse nível de ensino. Um primeiro fator é o crescimento contínuo da demanda de ensino superior que ultrapassa a capacidade de financiamento público. O segundo fator diz respeito à dificuldade que as instituições públicas têm em atender com a agilidade necessária as demandas do mercado, ou seja, formar pessoas com os perfis profissionais que ele requer. De acordo com o autor, essa dificuldade abre espaço para que o próprio mercado organize-se para suprir as necessidades

¹ Trata-se de uma versão resumida e adaptada de ensaio intitulado “Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões”. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014, p.139-192.

² Antropóloga, Professora do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pesquisadora Associada do Núcleo de Pesquisas de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP).

em áreas específicas, tais como administração, paramédicas, comunicação, entre outras. Por fim, o terceiro fator está associado ao surgimento do que o autor identifica como “indústria do conhecimento”, no sentido da venda da educação como um serviço altamente rentável.

Assim, para Schwartzman (2014), os fatores explicativos da privatização do ensino superior devem ser buscados na própria relação oferta/demanda, ou seja, no contexto de mercado. Embora essa equação esteja presente desde os primórdios das universidades, ela tornou-se cada vez mais complexa no mundo contemporâneo. E por que isso ocorre?

O aumento da demanda de ensino superior não é um fenômeno recente, mas uma decorrência da ampliação gradual há pelo menos cinquenta anos, do atendimento dos níveis básicos de educação, com a universalização, ou quase, do ensino fundamental e consequente aumento do atendimento do ensino secundário. (Altbach 2007) Para atendê-la, alguns sistemas nacionais realizaram profundas mudanças em sua estrutura de oferta³ ao passo que outros apenas incrementaram o número de vagas, cursos e/ou instituições. Os períodos e os padrões de expansão dos sistemas de ensino superior estão muitas vezes imbricados. Nos Estados Unidos, por exemplo, a expansão de seu sistema teve início na metade do século XX,⁴ enquanto que na maior parte dos países só ganhou força no final desse século.⁵

Os sistemas que ampliaram o atendimento da demanda de ensino superior somente nas últimas décadas – entre o final do século XX e começo do século XXI – o fizeram, em geral, por meio do aumento da participação da oferta privada, fenômeno que Schwartzman vincula

³ Teichler (1988), ao analisar comparativamente as mudanças na estrutura de ensino superior em alguns países ocidentais industrializados a partir dos anos de 1950, mostra como esses países buscaram resolver os problemas de organização de seus respectivos sistemas. A partir da análise das políticas e das mudanças estruturais ocorridas, o autor busca sistematizar os principais modelos e padrões estruturais encontrados nos diferentes sistemas desde então. Para o sistema de ensino superior norte-americano, ver Geiger (1985).

⁴ Os Estados Unidos foram pioneiros na expansão massiva do ensino superior, iniciando-a em meados do século passado. Os países que só mais tardiamente se urbanizaram e industrializaram e conseguiram suprir o atendimento dos níveis educacionais que antecedem o superior começaram a sofrer a pressão da demanda de ensino superior e a expandir a capacidade de atendimento somente nos inícios do século XXI. Certamente, *timings* e modelos de expansão adotados em cada país implicam em posições distintas de seus sistemas de ensino superior no escalonamento mundial de excelência acadêmica.

⁵ De acordo com Clancy *et al.* (2007), no início do século XX, os estudantes universitários no mundo não passavam de 500 mil; em 2000, já eram 100 milhões, o que correspondia a 20% da coorte mundial de jovens entre 18 e 24 anos.

ao esgotamento da capacidade de financiamento do Estado. Essa ocorrência verifica-se tanto em sistemas nos quais as matrículas mantiveram-se a até pouco tempo predominantemente públicas quanto naqueles em que o setor privado sempre foi mais robusto. Na América Latina, por exemplo, enquanto os sistemas de ensino superior do México e da Argentina mantiveram-se por muito tempo quase inteiramente públicos, os do Chile, da Colômbia e do Brasil sempre contaram com uma forte presença do setor privado, especialmente do segmento confessional. Nos últimos dez anos, entretanto, constata-se nesses países um forte avanço da participação das matrículas privadas no sistema de ensino superior.⁶

Numa mesma chave explicativa de Schwartzman (2014), Brunner e Uribe (2007) entendem o crescimento de atividades mercantis no ensino superior como respostas estimuladas pela demanda crescente de educação superior no mundo. Para esses autores, processos de privatização e mercantilização do ensino superior remetem ao deslocamento que este faz em direção ao mercado. Segundo os autores, existem dois indicadores para aferir o grau de privatização de um sistema de ensino superior: o primeiro é a proporção de estudantes matriculados em instituições privadas; o segundo é a participação dos recursos públicos e dos privados no total de financiamento do ensino superior. Privatização, nesse entendimento, não necessariamente implica em mercantilização que, segundo Brunner e Uribe (2007), remete exclusivamente à emergência de instituições privadas com fins lucrativos que operam em mercados locais e internacionais e as transações mercantis que as envolvem. Essas instituições – que os autores chamam de “novos provedores” – se desenvolvem fora da tradição e da ideologia do serviço público e atendem propósitos estritamente comerciais.

De acordo com Brunner e Uribe (2007), cada sistema de ensino superior realiza seu próprio percurso em direção ao mercado, o que impossibilita falar de mercantilização no singular; segundo os autores, trata-se de processos de naturezas diversas e efeitos também distintos. O deslocamento do ensino superior na direção do mercado resulta, segundo os autores, de uma combinação de condições geradas nos contextos nacionais, tais como o desenvolvimento dos sistemas de ensino superior, as medidas de política utilizadas pelos

⁶ Ver, a propósito: Altbach, 1999 e 2006; Kent e Ramirez, 1999; e Levy 1986a e 1999.

governos e as estratégias das instituições diante das forças de mercado ou de mecanismos de quase mercado, como, por exemplo, na disputa pela alocação dos recursos ou ainda na avaliação de sua efetividade. (Brunner e Uribe, 2007)

Ainda, segundo esses autores, os fenômenos de privatização – também tratados no plural – envolvem desde a criação de mercados para a educação superior até a transformação do equilíbrio do público/privado no que tange a questões específicas tais como, por exemplo, a cobrança de mensalidades dos estudantes, o financiamento e a gestão das universidades e o surgimento de instituições privadas com fins lucrativos, entre outros. A privatização do ensino superior manifesta-se em dois níveis: no das matrículas, ou seja, em relação ao percentual de alunos em cada um dos setores, o público e o privado; e no dos recursos utilizados para financiar as instituições, isto é, referente ao gasto total do país correspondente a fontes privadas.

Partindo desse quadro conceitual que propõe explicar os processos recentes de privatização e de mercantilização do ensino superior no contexto das possíveis respostas dos diferentes sistemas nacionais frente à demanda crescente por esse nível de ensino, busco discutir neste texto a singularidade desses fenômenos no Brasil.

Fato bastante conhecido é o extraordinário crescimento, na última década, do número de matrículas de ensino superior no país, hoje em torno de sete milhões. Nessa ampliação do atendimento, o setor privado, que desde a década de 1970 já era majoritário⁷ no sistema nacional de ensino superior, aumentou ainda mais a sua participação, respondendo atualmente por 85% das 2.100 instituições – das quais 40% têm fins lucrativos – e por 74% do total e matrículas. (Inep, 2014)

Esses números evidenciam o elevado grau de privatização das matrículas de ensino superior no Brasil. Todavia, ao lado desse fenômeno, ocorre outro, que é a alocação de

⁷ Em 1975, as matrículas em instituições privadas já correspondiam a 62% do total de matrículas e as instituições privadas a 75% do total de estabelecimentos de ensino superior do país. Apesar de algumas oscilações nas décadas seguintes, a menor taxa de participação das matrículas privadas no total de matrículas foi de 58% em 1994. (Sampaio, 2000)

recursos públicos para financiar parte significativa desses estudantes matriculados em instituições privadas. Ambos os fenômenos, conforme veremos, estão imbricados.

Neste ensaio, os termos mercantilização e privatização, seguindo os autores apresentados, remetem especificamente ao avanço da participação do setor privado no sistema de ensino superior, cujas evidências encontram-se nos dados de matrículas e de instituições⁸ e, especialmente, nas transações mercantis que as envolvem. Proponho, por conseguinte, analisar uma manifestação da privatização: o *financiamento público* da demanda de ensino superior que, de acordo com Brunner e Uribe (2007), é um mecanismo mediante o qual o Estado, em contextos de mercantilização do ensino superior, desloca o peso do financiamento das instituições – públicas e semipúblicas e, em geral, não gratuitas em alguns países – para o financiamento dos estudantes. De acordo com os autores, a adoção desse mecanismo pelo Estado teria por objetivo propiciar a ampliação do atendimento da clientela de ensino superior e, ao fazê-lo, instaurar uma competição entre diferentes tipos de instituições. Este é o caso do Chile depois da reforma dos anos de 1990, mas não é o do Brasil onde as universidades públicas são (quase) integralmente financiadas pelo Estado e gratuitas para os estudantes e, assim sendo, não participam da competição por recursos públicos.

No Brasil, o financiamento público da demanda destina-se a estudantes matriculados em cursos presenciais de instituições privadas sem e com fins lucrativos, como também ocorre nos Estados Unidos,⁹ e se dá mediante a dois programas federais: o Programa Universidade para Todos (Prouni), que concede isenção de impostos às instituições privadas com finalidade lucrativa em troca de bolsas; e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa de crédito educativo garantido pelo governo. Desde a implementação desses programas, na

⁸ Não utilizarei dados de vagas de ensino superior por considerar que esse crescimento da oferta é fictício, pois se refere às vagas autorizadas e não às efetivamente criadas; trata-se, antes, de um expediente de reserva de mercado por parte das instituições privadas.

⁹ O financiamento público para estudantes matriculados em instituições privadas é um mecanismo antigo nos Estados Unidos, onde à estrutura complexa de seu sistema de ensino superior, diversificado e com níveis de permeabilidade variados, correspondem mecanismos não menos complexos de financiamento público e privado para estes setores. Segundo Daniel Levy: “Nos Estados Unidos, as escolas privadas são mais dependentes do financiamento privado do que a educação superior privada enquanto as escolas públicas dependem muito mais exclusivamente do financiamento público que a educação superior”. (1986b, p.195 [tradução livre])

segunda metade dos anos 2000, o setor privado passou a ser fortemente financiado pelo Estado.¹⁰ Embora ambos os programas financiem estudantes e não instituições, é evidente o impacto deles para a manutenção do crescimento das taxas de matrículas nas instituições privadas e, logo, para a sustentabilidade da expansão do setor privado no qual um terço de seus estudantes é hoje beneficiário do Prouni ou do Fies.

Três hipóteses orientam este estudo. A primeira é a de que circunstâncias de cunho normativo, político-ideológico e de mercado confluem há pelo menos quarenta anos para o deslocamento do ensino superior na direção do mercado, tornando o sistema brasileiro um anfitrião receptivo das entidades privadas com fins lucrativos que atuam nesse mercado. A segunda hipótese é a de que políticas recentes de ampliação do acesso e permanência e os fenômenos de intensificação da privatização das matrículas e mercantilização desse nível de ensino são processos mutuamente implicados e dependentes. E a terceira hipótese é a de que as políticas de ampliação do acesso e de permanência no ensino superior adotadas nos últimos anos não só resultaram na expansão do sistema como também implicaram em uma nova reconfiguração do mesmo: aspectos constitutivos da dualidade público e privado, tais como origem do financiamento estudantil, custo para os alunos, mecanismos de acesso, distribuição geográfica das instituições, perfil dos estudantes, distribuição das matrículas por área do conhecimento, entre outros, tornam-se mais nuançados, dando lugar a outros contrastes e segmentações no interior de cada um desses setores.

Neste trabalho, reúno dados de diferentes naturezas, oriundos de fontes também diversas: séries estatísticas do ensino superior no Brasil, dados quantitativos específicos ao setor privado, documentos oficiais relativos a leis e decretos que disciplinam o ensino superior no país. O texto está organizado em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte, apresento as circunstâncias prévias dos processos de privatização e mercantilização do ensino superior no Brasil. Na segunda, a partir de dados estatísticos,

¹⁰ Até a implementação do Prouni e do Fies, apenas as instituições privadas sem finalidade lucrativa (comunitárias, beneficentes e confessionais) poderiam ter acesso a recursos públicos regulares por meio de isenção fiscal (Decreto nº 2.306/1997). Embora existisse um programa de crédito educativo, sua operação era muito restrita, com peso insignificante no sistema. (Sampaio, 2000)

procuro mostrar como as políticas de ampliação do acesso e permanência no ensino superior e os processos de privatização e de mercantilização desse nível de ensino são fenômenos mutuamente implicados. E, na terceira parte, a partir da análise de dados de matrículas no ensino superior, por cursos e áreas do conhecimento, apresento alguns indícios dos efeitos das políticas de ampliação do acesso e permanência no ensino superior e do mercado para uma nova reconfiguração do sistema nacional. Nas considerações finais, busco sintetizar os fatores que confluem para o avanço da privatização e mercantilização do ensino superior no Brasil, reunindo, assim, os principais resultados do trabalho.

1. Circunstâncias prévias: o público e o privado

Antes de avançar na análise dos processos recentes de privatização de mercantilização do ensino superior no Brasil, faz-se necessário um recuo no tempo para mostrar: (i) como fatores internos do desenvolvimento do sistema tornaram-no um anfitrião receptivo das novas entidades educacionais com fins lucrativos (os “novos provedores”, na denominação de Brunner e Uribe, 2007); e (ii) e em que medida essa trajetória confere um caráter singular aos processos de mercantilização do ensino superior no país hoje.

Um dos efeitos da primeira expansão do ensino superior no Brasil, iniciada no final dos anos 1960 e contínua até 1980, foi instaurar uma relação de complementaridade entre o setor público e o setor privado, rompendo, assim, o relativo paralelismo até então vigente entre eles.¹¹ Naqueles anos, na esteira da industrialização e urbanização do país, a demanda de

¹¹ Cf. Geiger, 1986; e Sampaio, 2000 e 2014a. Refiro-me aqui ao conceito de *parallel sector* desenvolvido por Geiger para os sistemas de ensino superior nos quais os setores público e privado pouco se distinguem em termos de proporção de matrículas e de instituições, prestígio acadêmico e fontes de financiamento. As instituições de ambos os setores tendem a desempenhar funções similares no sistema e dependem de recursos públicos constantes para a sua manutenção. Exemplos de sistemas desse tipo são o chileno e o belga que, em comum, têm uma forte participação de universidades confessionais católicas desde as suas origens; as diferenças entre eles referem-se aos mecanismos de financiamento público vigentes em cada país e a gratuidade ou não das instituições. No caso brasileiro, até a expansão dos anos de 1970, o setor público e o privado equivaliam-se em termos de tamanho e prestígio; ademais, as instituições privadas, que não se distinguiam em com e sem finalidade lucrativa, recebiam financiamento público por meio de isenção de impostos e algumas universidades católicas,

ensino superior cresceu e se diversificou. Um contingente maior de jovens de ambos os sexos e de pessoas mais velhas, pressionadas pelas exigências do mercado de trabalho ou em busca de realização pessoal, passou a demandar ensino superior;¹² na época, todavia, a oferta desse nível de ensino era ainda pequena e insuficiente para atender o crescimento da demanda.¹³

Foi no quadro legal da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1961 e da Reforma Universitária de 1968 que o sistema de ensino superior no Brasil cresceu e se modernizou. A LDB de 1961 reconhecia a presença de instituições que não se constituíam como universidades, o que favoreceu a expansão de escolas isoladas; embora a Lei tivesse instituído mecanismos de controle do setor privado, eles eram por demais flexíveis para fazer frente à pressão do mercado de ensino superior que demandava mais vagas no sistema. (Martins, 2009; e Sampaio, 2000). Já a Reforma de 1968, ao erigir um modelo único de ensino superior, constituído preferencialmente por universidades concebidas no princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão,¹⁴ modelo este que se consolidou e vigora até hoje como um ideal de ensino superior para o país,¹⁵ pouco fez para ampliar o acesso a suas instituições. Nesse cenário, enquanto o setor privado se expandia por meio da criação de instituições isoladas e do aumento do número de vagas, cursos/carreiras, o setor público,

como a do Rio de Janeiro, tinham acesso a recursos públicos para atividades de pesquisa e pós-graduação. (Schwartzman, 2014)

¹² Ver: Schwartzman (1993), sobre o crescimento e a diversificação da demanda de ensino superior que, associadas aos processos de urbanização e industrialização do país, pressionou, nos anos 1970, a primeira expansão do sistema de ensino superior.

¹³ A demanda de ensino superior pode ser demográfica, reprimida, ou ainda uma combinação de ambas. A demanda demográfica, proveniente da coorte de 18 a 24 anos e considerada adequada para cursar o ensino superior, expressa-se na taxa líquida de matrícula. A demanda reprimida provém de pessoas com mais de 24 anos e o seu crescimento explica, por exemplo, o aumento da taxa de matrículas mesmo em países - como o Brasil - onde as distorções no fluxo educacional e o afunilamento do ensino médio costumam frear a elevação da taxa líquida de ingresso no ensino superior. (Cf. Andrade, 2012; Castro, 2010; e Corbucci, 2014) A demanda total, por sua vez, formada tanto pela coorte de 18 a 24 anos quanto por pessoas acima dessa idade, expressa-se na taxa bruta de matrícula.

¹⁴ Ver: Martins, 2009; Sampaio, 2000; e Schwartzman, 2014, no que se referem os efeitos contraditórios da Reforma de 1968 sobre a configuração do sistema de ensino superior.

¹⁵ Sobre essa discussão, ver: Barbosa, 2014.

formado quase exclusivamente por universidades, investia em estruturas de pesquisa e de regulação e apoio à pós-graduação.¹⁶ (Sampaio e Klein 1994) Em pouco tempo, o setor privado,¹⁷ mobilizando recursos próprios e indiferente ao princípio da indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão, atendeu de forma mais ágil à demanda de ensino superior¹⁸ e logo o superou em número de estudantes, de instituições e de cursos.

Ao longo dos últimos quarenta anos, a partir da análise de dados de matrículas e de instituições de ensino superior,¹⁹ constata-se a seguinte dinâmica entre o setor público e o privado no Brasil:

(i) na década de 1970, setor público e setor privado apresentam comportamentos simetricamente opostos, com o primeiro estagnado e o segundo em franco crescimento. As linhas de evolução das matrículas públicas e privadas, paralelas até os anos 1970, ganham distância nas décadas seguintes. Em 1980, o setor privado torna-se majoritário, respondendo por mais de 60% das matrículas;

(ii) nos anos de 1980, todo o sistema de ensino superior – público e privado – para de crescer (matrículas e instituições); a expansão contínua durante dez anos, alimentada sobretudo por uma demanda reprimida de ensino superior, mostrou sinais de esgotamento. Ainda que a estagnação do crescimento das matrículas atingisse todo o sistema,²⁰ seu impacto foi maior no setor privado, cuja

¹⁶ As universidades públicas que realizam pesquisa e que são dotadas de uma reconhecida estrutura de pós-graduação são minoria no país, embora todas contem com docentes titulados (a maioria doutores) e em regime de tempo integral.

¹⁷ As instituições privadas nesse período não se distinguiam entre as que tinham ou não fins de lucro e todas se beneficiavam com a isenção fiscal prevista na legislação vigente para o desenvolvimento de atividades educacionais.

¹⁸ Entre 1960 e 1980, o número de matrículas de ensino superior no Brasil passou de 200 mil para 1,4 milhão, em um crescimento de quase 500%; no setor privado, o crescimento foi de mais de 800%. (Sampaio, 2000)

¹⁹ Cf. Evolução das Estatísticas do Ensino Superior no Brasil – 1980-1984, MEC, 1996; Sinopse Estatística para o Ensino Superior – 1975, MEC, 1977; e Inep/MEC, 2011.

²⁰ No cenário geral da década de estagnação econômica e de gradual transição democrática depois de quase vinte anos de regime militar, destacam-se as altas taxas de analfabetismo e a ainda restrita cobertura do ensino fundamental, agravada por altos índices de repetência e de evasão escolar. Além de apontarem para as desigualdades regionais, sociais e econômicas no país, esses indicadores repercutiam diretamente no fluxo educacional, afunilando o ensino médio e desaquecendo a demanda de ensino superior.

participação relativa na taxa total de matrículas diminuiu sensivelmente no decênio de 1980;²¹

(iii) na década de 1990 e na primeira metade dos anos 2000, constata-se momentos de recuperação de crescimento do setor privado; na segunda metade dos anos 2000, é o setor público que cresce.

Essas trajetórias de desenvolvimento do setor público e do privado nos anos 1970 e 1980, que muito devem ao quadro legal do período,²² lograram a definir papéis muito distintos e complementares para cada um deles. A dualidade público e privado se manifestaria, nos anos seguintes, por diferentes aspectos: origem do financiamento, custo para o estudante, organização acadêmica, distribuição geográfica das instituições, mecanismos de acesso, reconhecimento acadêmico, áreas de concentração dos cursos, perfil dos estudantes, titulação e regime de trabalho dos docentes, entre outros.

Dois instrumentos legais tiveram grande impacto no setor privado e, de modo amplo, na configuração do sistema nacional de ensino superior: a Constituição de 1988 e o Decreto nº 2.306/1997. Foi nesse quadro normativo que os processos de privatização e mercantilização do ensino superior no país ganharam impulso nos últimos anos.

A Constituição de 1988

O princípio da autonomia da universidade, disciplinado pela Constituição de 1988, teve grande impacto no setor privado. Para as instituições privadas, alcançar a autonomia conferida às universidades representou a possibilidade de se liberarem do controle burocrático (leia-se prévia autorização) do então Conselho Federal de Educação (CFE) em questões tais como criar e extinguir cursos na sede e remanejar vagas. Nos anos 1990, muitas instituições privadas isoladas se transformaram em universidades motivadas por essa possibilidade.

²¹ Entre 1980 e 1985, a taxa de crescimento das matrículas privadas foi inferior a 1%. Essa baixa performance deveu-se à diminuição global da demanda por ensino superior no período que, por sua vez, estava refletindo o estrangulamento do número de concluintes do ensino médio, (Sampaio, 2000)

²² Sobre a legislação do ensino superior e a sua aplicação pelos órgãos de controle nos anos 1970 e 1980, ver: Sampaio, 2000.

Usufruindo da autonomia, essas instituições puderam responder mais rapidamente às oscilações da demanda de mercado por ensino superior. Em um período de dez anos o número de universidades privadas triplicou,²³ muitas vezes, a transformação de uma instituição isolada em universidade envolvia processos de fusão e/ou incorporação de outras instituições privadas, antecipando as transações que quase vinte anos depois se intensificariam no setor privado, conforme veremos. Desfrutando da autonomia, as universidades privadas puderam promover a sua desconcentração regional²⁴ bem como ampliar e diversificar a oferta de cursos/carreiras de nível superior.

Quanto à ampliação e diversificação da oferta de cursos e carreiras, uma estratégia adotada pelas universidades privadas nos anos 1990 foi a “fragmentação de carreiras”; ou seja, a transformação de uma habilitação e/ou disciplina em um curso independente, com certificação autônoma. A estratégia, mais recorrente nas regiões Sudeste e Sul onde o setor privado já tinha forte presença, ocorreu, sobretudo, no âmbito das áreas de Humanidades e Artes, Saúde e Bem-estar Social, Ciências Sociais, Negócios e Direito. Por meio da “fragmentação das carreiras”, o setor privado não só atendeu a novas demandas requeridas pelo mercado como engendrou novas, atraindo uma clientela também mais diversificada. No início deste século, o setor privado elegeu a área de Serviços para promover nova ampliação e diversificação dos cursos superiores. Boa parte das “novíssimas carreiras”²⁵ criadas na área de Serviços originam-se de profissões de ofício para as quais ainda não havia – tampouco se exigia – formação acadêmica. Todavia, uma vez convertidas em nível superior, essas carreiras criam novas certificações para novos mercados e vice-versa. Muitos desses cursos são de tipo “tecnológico”, ou seja, superiores de curta duração, que o setor público nunca se interessou

²³ Entre 1985 e 1996, o número de universidades privadas passou de 20 para 64. (Sampaio, 2000)

²⁴ Na primeira metade dos anos 1990, as matrículas privadas cresceram muito nas regiões Norte e Centro-Oeste, refletindo a busca por novos mercados. No Sul e no Sudeste, o setor privado cresceu mais no interior do que nas capitais dos estados e isso ocorreu por meio da criação de novas instituições e também pela abertura de novos cursos nas já existentes. (Sampaio, 2000)

²⁵ Exemplos das novíssimas carreiras são: *chef de cuisine, somelier, pâtisserie*, gastrônomo, turismólogo e uma dezena de outras derivadas do *design*: *designer* gráfico, de cabelo, de interiores, de móvel, de moda etc.. (Sampaio 2011 e 2014)

em desenvolver. Em 2012, 22,2% das matrículas no setor privado eram de cursos tecnológicos, contra somente 7,4% no setor público, conforme dados do Censo do Ensino Superior.

Todas essas ações empreendidas pelo setor privado de ensino superior, especialmente pelo segmento das universidades que gozam de autonomia, para enfrentar o período de estagnação da demanda, tiveram efeitos sobre o desenho do sistema nacional: diminuição do grau de concentração geográfica da oferta em termos de regiões e capitais dos estados; elevação do número de matrículas em regiões do país historicamente menos contempladas pela iniciativa privada e no interior dos estados mais ricos,²⁶ aumento da participação de universidades no sistema e, logo, a de estudantes matriculados em instituições com esse tipo de organização acadêmica; aumento, com diversificação, do número de cursos e carreiras; e ampliação da oferta de ensino tecnológico de curta duração. O deslocamento do ensino superior em direção ao mercado tem início com essas transformações; são elas que vão contribuindo para a formação dos fatores internos propulsores dos processos de privatização e de mercantilização do ensino superior em curso no país.

O Decreto nº 2.306/1997

O artigo 1º do Decreto nº 2.306/1997 permitiu às entidades mantenedoras das instituições de ensino superior alterarem seu estatuto, escolhendo assumir natureza civil ou comercial.²⁷ Com base nesse instrumento, as entidades mantenedoras puderam optar em ser entidade mantenedora de instituição sem fins lucrativos ou com fins lucrativos. Esse dispositivo legal é um divisor de águas no setor privado e no sistema como um todo e, certamente, o que suscitou (e ainda suscita) mais controvérsias.²⁸

²⁶ Sobre o processo de interiorização das matrículas no Estado de São Paulo dando origem ao fenômeno “malhas universitárias”, ver: Sampaio, 2000.

²⁷ Dispõe que as entidades mantenedoras poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, e quando constituídas como fundações serão regidas pelo Código Civil Brasileiro (Art. 24º).

²⁸ Sobre as interpretações dos diferentes atores do sistema nacional de ensino superior sobre o referido decreto, ver: Sampaio 2014a.

Até a edição desse instrumento legal, não se previa no Brasil o serviço educacional com fins de lucro e, portanto, estendia-se a isenção de impostos a todas as instituições mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito, mesmo que tivessem na prática objetivos de lucro, aferidos por subterfúgios como o aluguel de imóveis e equipamentos e venda de serviços por parte das mantenedoras, altas remunerações para os dirigentes etc.. Vigorava, assim, uma espécie de financiamento público para instituições privadas de ensino superior, uma vez que se concedia imunidade fiscal a todas elas.

Com o Decreto nº 2.306/1997, o Estado, supostamente, passaria a exercer um controle maior sobre as instituições privadas sem finalidade lucrativa – confessionais, comunitárias e filantrópicas.²⁹ Em contrapartida ao controle estatal, essas instituições teriam isenção de tributos e também, em casos especificados, poderiam pleitear acesso a recursos públicos regulares. Por outro lado, as mantenedoras de instituições privadas que optassem pela finalidade lucrativa ficariam submetidas ao regime da legislação mercantil quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas. (Sampaio, 2000)

Outro impacto do Decreto nº 2.306/1997, ao reconhecer o lucro no serviço educacional,³⁰ foi a promover o aumento, de forma exponencial, das transações mercantis.

²⁹ Comunitárias são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas educacionais, sem fins lucrativos, que incluem na sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Confessionais são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas, sem fins lucrativos, que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade (redação dada pela Lei nº 12.020/2009). Filantrópicas são instituições que prestam serviço à população em caráter complementar às atividades do Estado (Artigo 20º da LDB). Disponível em: <http://www.dce.mre.gov.br/nomenclatura_cursos.html>.

³⁰ Os empresários do setor privado, considerando o benefício da isenção fiscal, jamais discutiriam abertamente o caráter *for profit* de suas atividades. Levy chama a atenção para essa situação no Brasil, comparando com a Turquia onde “(...) *private sector captures only a minority of total enrollments, it does accommodate excess demand and therefore can operate on a for-profit basis. Turkish for-profits began in the early 1960’s and did so well economically that many others quickly emerged*”. “*The best advice one could offer an investor interested in high profits over short-term periods would be to go into the colleges business*”. “*Similar dynamics have in practice operated in Brazil, even though all its private institutions are legally nonprofits*”. (Levy 1986b; Levy 1999) Tradução livre: ... onde “(...) o setor privado recebe apenas uma minoria do total de matrículas, acomoda a demanda excedente e, portanto, pode operar com fins lucrativos. As instituições turcas com fins lucrativos tiveram início no início da década de 1960 e tiveram um desempenho econômico tão bom que muitas outras surgiram rapidamente”. “O melhor conselho que alguém poderia dar a um investidor interessado em altos lucros no curto prazo seria para investir no ensino superior”. “Dinâmicas semelhantes operaram na prática no Brasil, embora todas as instituições privadas fossem legalmente sem fins lucrativos”. (Sampaio, 2000)

Isso porque as próprias instituições privadas com finalidade lucrativa tornaram-se, depois do decreto, elas próprias mercadorias, passíveis de serem vendidas/compradas.

De acordo com o Censo Educacional de 2014, das cerca de 2.100 instituições privadas de ensino superior, 40% declaram-se com fins lucrativos. (Inep, 2014) Apesar do elevado número dessas instituições, quase mil, a participação percentual delas no sistema nacional tem-se mantido estável desde o Decreto nº 2.306/1997.

A emergência dos “novos provedores” do ensino superior, para usar o nome dado por Brunner e Uribe (2007) às entidades educacionais mercantis, desencadeou outros fenômenos, destacando-se a intensificação dos processos de fusão e aquisição de instituições, a concentração das matrículas de ensino superior em grandes grupos bem como a maior capilaridade da oferta desse nível de ensino no território nacional e o realinhamento das representações de interesses do setor privado.

Feita essa rápida digressão, voltamos a alguns números do sistema de ensino superior que podem nos dizer mais sobre as trajetórias do setor público e do privado, agora já separado entre os segmentos sem e com fins lucrativos.

1.1. Matrículas, cursos e áreas: público e privado sem e com finalidade lucrativa

Uma das características das instituições privadas de ensino superior era concentrar a oferta de cursos em poucas áreas do conhecimento. Quando ocorreu a primeira expansão do ensino superior no país, liderada pelo setor privado nos anos de 1970, o incremento no número de cursos ocorreu notadamente nas áreas de Educação e de Ciências Sociais Aplicadas, com a proliferação de cursos de Pedagogia, Administração, Contabilidade e Direito. Vinte anos depois, na década de 1990, o crescimento da oferta de cursos abrangeu a área da Saúde e Bem-estar Social, com a criação de carreiras como Nutrição, Musicoterapia, Terapia Ocupacional, Psicomotricidade etc.; nesse período, ocorreu também o fenômeno que denominei “fragmentação das carreiras”, que atingiu especialmente os cursos da chamada área de Ciências Sociais Aplicadas, tais como Administração e Comunicação Social. (Sampaio, 2000) A expansão mais recente do setor privado, na segunda metade dos anos 2000, o crescimento

da oferta de cursos ocorreu, como já dito, na área de Serviços, com as “novíssimas carreiras”. O resultado acumulado dessas sucessivas ondas de aumento do número de cursos no setor privado, em seus segmentos sem e com fins lucrativos, pode ser visto no Quadro 1, que traz também dados relativos à participação das matrículas dos setores público e privado, com e sem finalidade lucrativa, em cada grande área do conhecimento do ensino superior no país.

QUADRO 1
DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DO SETOR PÚBLICO E DO SETOR PRIVADO
SEM E COM FINALIDADE LUCRATIVA POR GRANDES ÁREAS DO CONHECIMENTO

| Áreas | Setor Público (Federal, Estadual e Municipal) (%) | Setor Privado | | Especial (%) ³¹ | Número Total de Matrículas |
|---|--|----------------------------|----------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| | | Sem fins lucrativos (%) | Com fins lucrativos (%) | | |
| Educação | 43,4 | 27,4 | 28,1 | 1,1 | 1.371.600 |
| Humanidades e Artes | 36,3 | 25,5 | 35,7 | 2,5 | 161.745 |
| Ciências Sociais, Negócios e Direito | 12,7 | 43,6 | 41,8 | 1,9 | 2.916.189 |
| Ciências, Matemática e Computação | 38,6 | 28,0 | 32,2 | 1,2 | 433.836 |
| Engenharia, Produção e Construção | 29,8 | 32,7 | 35,9 | 1,5 | 190.530 |
| Agricultura e Veterinária | 55,6 | 15,9 | 27,7 | 2,7 | 146.988 |
| Saúde e Bem-estar Social | 17,9 | 42,4 | 38,3 | 1,3 | 780.621 |
| Serviços | 18,2 | 51,0 | 28,6 | 2,2 | 153.427 |
| Engenharia | 30,0 | 29,5 | 38,3 | 2,2 | 719.269 |
| Medicina e Odontologia | 33,3 | 22,5 | 41,3 | 2,9 | 181.294 |
| Total | 25,1 | 36,3 | 36,9 | 1,7 | 7.055.499 |

Fonte: Schwartzmam (2014), a partir dos dados do Censo da Educação Superior de 2012.

³¹ Instituições classificadas como “Especiais” são aquelas criadas por lei, geralmente de âmbito municipal, mas que funcionam como se fossem privadas, cobrando mensalidades de alunos e contando com professores, em sua maioria, horistas.

Os dados do Quadro 1 mostram aspectos gerais – e mais conhecidos – da distribuição das matrículas de ensino superior entre o setor público e o privado (sem e com finalidade lucrativa) por área do conhecimento e também aspectos mais específicos que permitem identificar, no interior do setor privado, nichos diferentes de mercado para os segmentos sem e com fins lucrativos.

Os aspectos mais gerais da dinâmica da relação público e privado são:

- i. Em quase todas as áreas, o setor privado responde por mais de 50% das matrículas. A exceção é a área de Agricultura e Veterinária em que a participação do setor público é um pouco superior (55%).
- ii. As áreas de Ciências Sociais, Negócios e Direito concentram os maiores percentuais de matrículas privadas (85%), seguidas das áreas de Saúde e Bem-estar Social (81%) e a de Serviços (80%). Nessas áreas, cada um dos segmentos do setor privado - sem e com finalidade lucrativa - sempre apresenta um percentual maior de matrículas do que o setor público. Com efeito, do total de matrículas dos segmentos privados sem e com finalidade lucrativa, a área de Ciências Sociais, Negócios e Direito representam, respectivamente, 47% e 50% do total.
- iii. Os maiores percentuais de matrículas públicas estão nas as áreas de Educação (43%), Humanidades e Artes (36%), Ciências, Matemática e Computação (39%) e Agricultura e Veterinária (56%). Apenas nessas quatro áreas a participação das matrículas públicas é superior ao percentual de matrículas do segmento privado sem finalidade lucrativa e ao de matrículas do segmento privado com finalidade lucrativa.

Já os aspectos mais específicos – e menos conhecidos – dessa distribuição são:

- i. Na área da Educação, os segmentos privados sem e com fins lucrativos têm, cada qual, uma participação equivalente de matrículas, em torno de 28%. Do total de matrículas de cada um desses segmentos, a área de Educação corresponde também a um mesmo tanto em ambos: 15%.
- ii. Na área de Ciências, Matemática e Computação e na área de Engenharia, Produção e Computação, destaca-se uma participação já significativa das matrículas (28%) do segmento privado com fins lucrativos. Nesta última área, como também na de Engenharia, os percentuais de matrículas no segmento privado sem fins lucrativos são superiores aos do setor público inclusive. No total de matrículas de cada um dos setores, o público e o privado, e no interior deste, em cada segmento, a área da Engenharia já tem pesos próximos: 12% no setor

público, 11% no segmento privado sem finalidade lucrativa e 8% no segmento privado com fins lucrativos.

iii. Na área de Humanidades e Artes, as matrículas públicas (36%) e do segmento privado sem fins lucrativos (36%) têm uma participação maior que as do segmento privado com finalidade lucrativa (26%).

iv. Na área de Medicina e Odontologia, o segmento privado sem fins lucrativos tem uma participação maior (41%). Depois da área de Agricultura e Veterinária, a área de Medicina e Odontologia é a que tem a menor participação de matrículas do segmento privado com fins lucrativos.

v. Por fim, a área de Serviços. Embora 80% das matrículas nessa área sejam privadas (51% no segmento com fins lucrativos e 29% no segmento sem fins lucrativos), o peso dessa área é ainda muito pequeno no total das matrículas de cada segmento; no segmento privado com fins lucrativos é da ordem de 3%, o que traduz o caráter ainda muito localizado de iniciativas de criação, por exemplo, das “novíssimas carreiras” que mencionei antes.

Esses diferentes aspectos da distribuição das matrículas por áreas do conhecimento evidenciam, de saída, a heterogeneidade do setor público e dos segmentos privados sem e com finalidade lucrativa; em segundo lugar, explicitam os nichos de mercado onde cada um desses segmentos preferencialmente atua.

Embora a participação do setor público seja maior que a do setor privado no total de matrículas nas áreas de Ciências, Matemáticas e Computação (38%) e de Agricultura e Veterinária (55%), no total das matrículas públicas, essas áreas têm pouco peso, respectivamente 10% e 5%. Isso sugere que a predominância das matrículas públicas nessas áreas deve-se antes à quase ausência delas no setor privado (sem e com finalidade lucrativa) do que à sua forte presença nas universidades públicas.

O exame da distribuição das matrículas totais de cada setor – público e privado e, no interior deste, os segmentos sem e com finalidade lucrativa – por área de conhecimento mostra também que as diferenças entre eles não é tão grande assim: mais da metade do total das matrículas públicas e dos segmentos privados sem e com finalidade lucrativa concentra-se em duas áreas: Educação e Ciências Sociais, Negócios e Direito.

Outra constatação refere-se à posição peculiar do segmento privado sem fins lucrativos. Embora seja tão grande quanto o segmento privado com fins lucrativos (cada qual responde por mais de um terço das matrículas de ensino superior), a presença das matrículas deste segmento em algumas áreas do conhecimento é tão significativa quanto a do setor público, chegando mesmo a superá-lo como, conforme vimos, ocorre nas áreas de Engenharia, Produção e Construção, de Engenharia e de Medicina e Odontologia. Em outros casos, contudo, o segmento privado não lucrativo divide o nicho de mercado com o segmento com fins lucrativos, como constatamos nas áreas de Ciências Sociais, Negócios e Direito e de Saúde e Bem-estar Social. A área de Serviços é um nicho quase exclusivo do segmento privado com finalidade lucrativa que, por sua vez, tem uma baixa participação nas áreas de Agricultura e Veterinária (16%) e na de Medicina e Odontologia (23%).

Nesta seção, procurei apresentar um quadro geral da evolução do ensino superior no país e, em especial, do setor privado. Mostrei como, ao longo de suas trajetórias, os setores públicos e privados se aproximam e se diferenciam em função das variáveis consideradas. O exame da participação do setor público e privado, com e sem fins lucrativos, no total de matrículas de ensino superior por área do conhecimento evidenciou novas dinâmicas de separação e aproximação entre eles quanto aos nichos de mercado que por sua vez ocupam. A análise sugere a necessidade de relativizar os contrastes comumente estabelecidos entre esses setores e segmentos quanto às suas áreas de concentração de cursos. Como vimos eles não são assim tão evidentes.

2. O financiamento público da demanda e a sustentabilidade dos processos de privatização e mercantilização do ensino superior no Brasil

O foco desta seção é o financiamento público da demanda enquanto uma das manifestações da privatização do ensino superior no Brasil.

Em processos de privatização e de mercantilização do ensino superior, o financiamento público da clientela é um mecanismo utilizado pelo Estado para deslocar o peso do financiamento das instituições – públicas e semipúblicas e, em geral, não gratuitas – para

o financiamento dos estudantes. Por meio desse instrumento, o Estado busca instaurar a competição entre diferentes tipos de instituições e ampliar o atendimento da clientela de ensino superior. (Brunner e Uribe 2007) No Brasil, a adoção do financiamento público dos estudantes matriculados em instituições privadas parece ter outras motivações e consequências. Não se trata de estabelecer um ambiente de competição de mercado entre as instituições, uma vez que as universidades públicas são integralmente financiadas pelo Estado e gratuitas para os estudantes, e por isto imunes à competição. O financiamento público da clientela adotado recentemente no País faz parte de um conjunto mais amplo de medidas governamentais com o objetivo de ampliar o acesso e a equidade no ensino superior.³² Trata-se de uma preocupação antiga de autoridades governamentais e de diferentes setores da sociedade brasileira,³³ bem ilustrada pelo Plano Nacional da Educação (PNE, 2001-2010), sancionado pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso e em vigor durante os dois mandatos do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. O PNE (Lei nº 10.172) prognosticava que 30% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos deveriam, em 2010, estar cursando o ensino superior.³⁴

É nesse quadro que se inscrevem o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Programa de Financiamento Estudantil (Fies). Ambos foram instituídos na segunda metade dos anos 2000 (o Prouni, em 2005; e o Fies, em 2008), período em que as taxas de crescimento das matrículas de ensino superior estavam em declínio, especialmente as da graduação

³² No setor público, esse esforço vai-se traduzir no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), voltado para a ampliação da rede de instituições federais, mediante a criação de novos *campi*, cursos e o aumento do número de alunos matriculados em troca de recursos públicos adicionais, e na política de cotas que facultava acesso diferenciado a estudantes oriundos de escolas públicas e que se autoidentificam com grupos afrodescendentes ou indígenas. No setor privado, conforme veremos, são os programas Fies e Prouni. Para uma análise dessas linhas de ação, ver: Schwartzman, 2014.

³³ As diferentes entidades representativas do setor privado de ensino superior tiveram uma participação importante na ocasião da elaboração do PNE sancionado em 2001, recebendo com entusiasmo a projeção de 30% de taxa líquida de matrículas de ensino superior naquele decênio.

³⁴ Outras metas do PNE 2001-2010 eram a erradicação do analfabetismo e o atendimento de 50% das crianças de 0 a 3 anos em creches.

presencial.³⁵ Ambos os programas voltam-se para estudantes de baixa renda (em consonância com as políticas de ampliação do acesso e equidade no ensino superior) e se valem da extensa rede de instituições privadas sem e com finalidade lucrativa instalada no país. De acordo com Carvalho (2013), do total de bolsistas do Prouni no primeiro trimestre de 2013, 56% estudavam em instituições privadas com fins lucrativos e 44% em instituições privadas sem fins lucrativos (confessionais, comunitárias ou filantrópicas).

O Prouni opera mediante a concessão de bolsas para estudantes que frequentam cursos presenciais de graduação e sequenciais de formação específica nas instituições privadas sem e com fins lucrativos.³⁶ Os beneficiários da bolsa não podem ter diploma de ensino superior e a renda familiar mensal *per capita* deve ser de até um salário mínimo e meio (para obter bolsa integral) e de até três salários mínimos (para pleitear bolsa parcial de 25% ou 50%).³⁷ No Artigo 3º da lei, encontramos uma menção ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem): o estudante a ser beneficiado pelo Prouni “será pré-selecionado pelos resultados e pelo perfil socioeconômico do Enem ou outros critérios a serem definidos pelo Ministério da Educação”; na etapa final da seleção, a instituição de ensino superior utilizará os próprios critérios, encarregando-se também de verificar a autenticidade das informações prestadas pelos alunos. O desempenho do candidato à bolsa no Enem é também um critério de seleção, embora a lei ainda seja bastante vaga nesse aspecto.

As instituições de ensino superior privadas sem fins lucrativos (e não filantrópicas) e com fins lucrativos que aderem ao Prouni devem oferecer uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do ano correspondente

³⁵ As taxas de crescimento das matrículas de ensino superior caem no período entre 2002 a 2009. De 12,5%, em 2002, cai para 7,0%, em 2005, ano este de criação do Prouni; em 2006, cai para 5,0%; em 2007, para 4,4%; em 2008, para 4,1%; e, em 2009, chega a 0,7%. A partir de 2009, elas voltam a crescer. Cf.: Sinopses Estatísticas da Educação Superior (1996 a 2010), Inep/MEC, 2011; e Corbucci (2014).

³⁶ Brasil. Lei nº 11.096, de 13/01/2005. Institui o Programa Universidade para Todos (Prouni). Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/>>.

³⁷ Atendendo a esses dois critérios, a bolsa será destinada a pessoas que tenham estudado no ensino médio em escolas públicas ou em escolas privadas na condição de bolsista; a pessoas com deficiência física e a professores da rede pública de ensino para os cursos de licenciatura, normal superior e pedagogia. (Art.2º da Lei nº 11.096/2005).

do período letivo anterior (Artigo 5º). Isso significa cerca de dez bolsas integrais para cada 107 alunos pagantes.³⁸ Aqui chegamos a um aspecto fundamental do Prouni: as instituições devem conceder bolsas na proporção necessária³⁹ até que a soma dos benefícios atinja o equivalente a 8,5% da receita anual dos períodos letivos que já têm bolsistas do Prouni, receita esta efetivamente recebida.

Destaco aqui quatro pontos importantes da lei: o primeiro refere-se ao prazo de dez anos de adesão das instituições privadas ao programa, prazo este que pode se renovar por igual período; o segundo diz respeito à ampliação do número de vagas em instituições que não gozam de autonomia; neste caso, a lei autoriza antecipadamente essas instituições a ampliarem o número de vagas “no limite da proporção de bolsas integrais oferecidas por curso e turno” (Artigo 7º); o terceiro refere-se à possibilidade de uma instituição ser desvinculada do Prouni: ter uma avaliação insuficiente duas vezes seguidas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) (§ 4º do Artigo 7º); por fim, o quarto ponto diz respeito à prioridade que as instituições que aderem ao Prouni tem na distribuição dos recursos disponíveis no Fies (Artigo 14º).

Como se vê, a lei do Prouni é muito atraente para as instituições de ensino superior privadas e, mais ainda para as que têm fins lucrativos. Cumprido o estabelecido na lei, a instituição privada de ensino superior fica isenta dos seguintes impostos e contribuições: Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) (Artigo 8º). Nos casos do IRPJ e do CSLL, a isenção recai sobre os lucros das instituições com fins lucrativos; e no caso do PIS e

³⁸ As instituições privadas devem manter sempre a proporção entre bolsas e alunos matriculados pagantes; quando houver discrepância entre a evasão de alunos bolsistas e evasão dos estudantes matriculados, a instituição, a cada processo seletivo, deverá oferecer bolsas para restabelecer a proporção. (Artigo 6º da Lei nº 11.096/2005)

³⁹ O Artigo 5º conta com vários parágrafos que detalham as diversas possibilidades e limitações da ocorrência de permuta de tipo de bolsas entre cursos e turnos, as proporções em que podem ser oferecidas bolsas parciais (de 25% e de 50%) e integrais etc.. (Lei nº 11.096/2005)

do Cofins, sobre a receita⁴⁰ decorrente das atividades de ensino superior nos cursos de graduação ou sequenciais de formação específica (§ 1º do Artigo 8º).

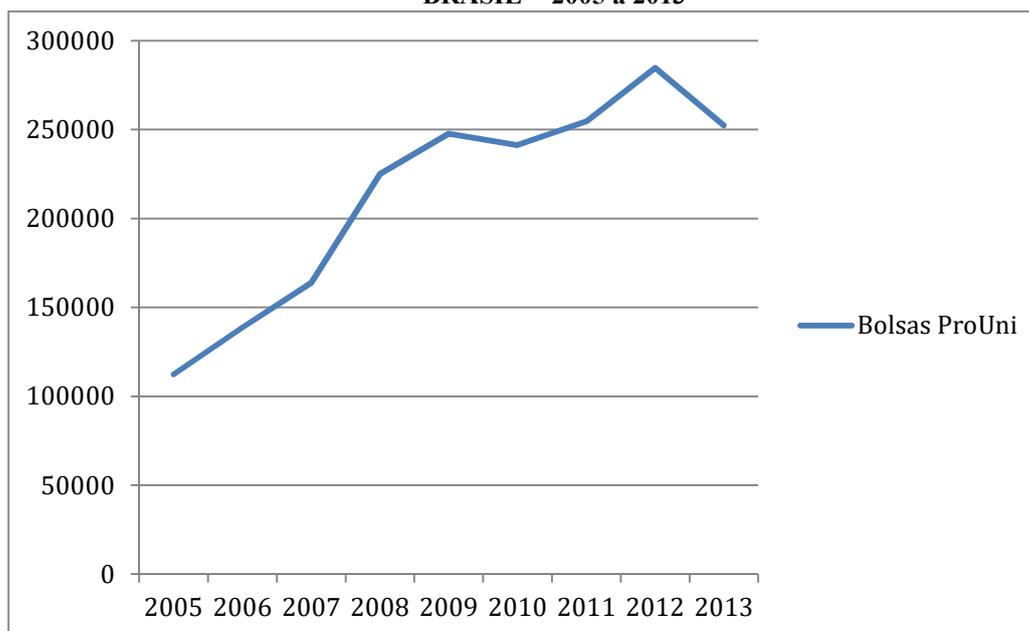
Os dados oficiais sobre o número de bolsas concedidas pelo Prouni desde que foi criado são pouco claros quanto ao montante acumulado. O que se pode depreender deles é que, desde 2009, o número de bolsas anualmente concedidas oscila em torno de 250 mil, o que evidencia estagnação da taxa de crescimento (Figura 1). Entre 2012 e 2013, constata-se diminuição de 11% no número de bolsas concedidas. Considerando-se o número total de matrículas em 2013 nas instituições privadas, a cobertura do Prouni não chega a 6%.⁴¹ Esse baixo índice talvez explique os frequentes ajustes que são feitos no programa desde sua criação.⁴²

⁴⁰ As instituições privadas sem fins lucrativos, uma vez que já não pagam IRPJ nem CSLL, só ficam isentas do PIS e do COFINS.

⁴¹ Um balanço recente mostra que das 191,6 mil bolsas disponíveis em janeiro de 2014, 29,5%, ou seja, 56,5 mil, não foram preenchidas. A proporção de vagas ociosas do Prouni varia em cada estado da Federação. Nos estados de Santa Catarina, São Paulo, Paraná e Distrito Federal, os percentuais de vagas remanescentes são respectivamente de 49,6%, 36,1%, 34,9% e 30,7%. De acordo com um executivo da Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior, o não preenchimento das bolsas do Prouni pode ser atribuído ao não cumprimento de critérios, tais como: histórico escolar do estudante (ter frequentado alguma vez uma escola privada no ensino médio), renda familiar acima do estipulado para poder ser beneficiário do programa, entre outros. Ainda que essa questão deva ser melhor investigada, há uma coincidência entre os estados mais ricos do país, com uma maior presença do ensino superior privado, e uma maior proporção de vagas do Prouni não preenchidas. Cf. matéria de Flávia Foreque: “Quatro em cada dez bolsas Prouni ‘encalham’ na capital paulista”. *Folha de São Paulo*, 24/05/2014.

⁴² Segundo o Governo Federal, os ajustes visam aprimorar os programas e melhor integrá-los, especialmente no que tange à compatibilização de seus calendários; assim, um aluno que não foi pré-selecionado pelo Prouni pode pleitear o crédito educativo do Fies.

FIGURA 1
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE BOLSAS PROUNI CONCEDIDAS POR ANO
BRASIL – 2005 a 2013



Fonte: <<http://Prouniportal.mec.gov.br/>>.

O Fies é outro mecanismo de financiamento público da clientela de ensino superior. Destina-se a estudantes de baixa renda (definida pelos mesmos critérios do Prouni) que estejam regularmente matriculados em cursos de graduação presenciais em instituições privadas com uma avaliação positiva no Sinaes.⁴³ Desde 2010, o Fies tem como agente operador o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FNDE) e, como o Prouni, já passou por muitas alterações visando, segundo os agentes do governo, facilitar o acesso dos estudantes aos recursos. Entre as alterações, destacam-se: redução da taxa de juros de financiamento de 9% para 3,4%; ampliação dos prazos de carência;⁴⁴ possibilidade de o estudante pedir o financiamento a qualquer momento sem precisar se submeter a processos seletivos; a

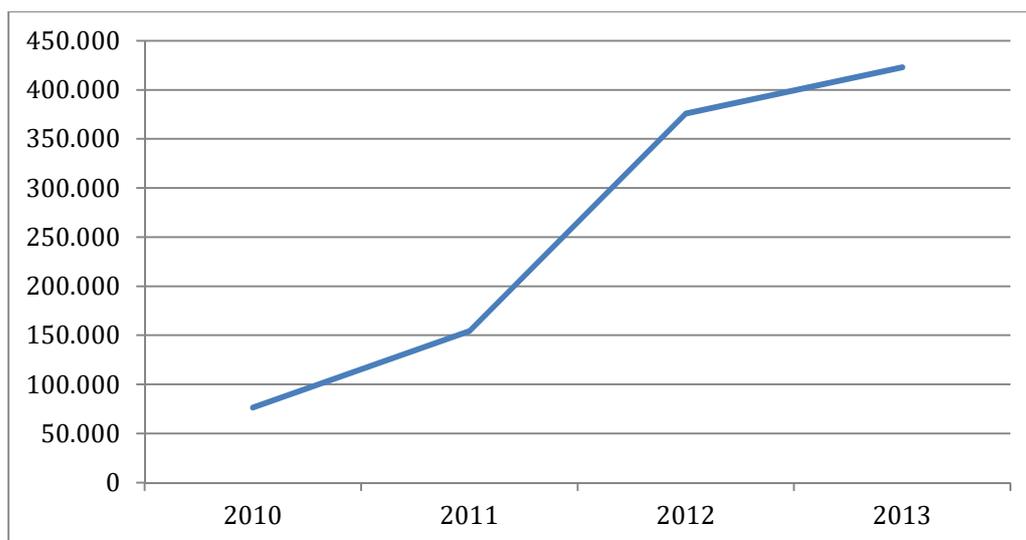
⁴³ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

⁴⁴ A carência corresponde a três vezes o período financiado acrescido de um ano. Assim, um curso de quatro anos de duração terá uma carência de treze anos (3 x 4 + 1). Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

possibilidade de estudantes optarem pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito, dispensando-os do fiador. Segundo operadores e analistas do Fies, essas alterações contribuem para o crescimento do número de contratos.⁴⁵

Os contratos Fies distribuem-se no país proporcionalmente ao montante de matrículas nos estados. Em 2013, o Estado de São Paulo liderou, com 155 mil contratos; seguiram Minas Gerais, com 61 mil; Bahia, com 40 mil; e Rio de Janeiro, com 36 mil. (Bicalho e Barbosa, 2014)

FIGURA 2
EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONTRATOS FIES FIRMADOS POR ANO
BRASIL - 2010 a 2013



Fonte: PNDE, 2014.⁴⁶

⁴⁵ De acordo com Bicalho & Barbosa (2014), entre 1999 e 2009, a média de contratos Fies era de cinquenta mil por ano.

⁴⁶ Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

Embora ofereçam diferentes benefícios – bolsas um e crédito estudantil outro –, o Prouni e o Fies têm desenhos parecidos em termos de sua população-alvo e por beneficiarem instituições privadas sem e com fins lucrativos, exigindo delas apenas que não tenham avaliação insatisfatória duas vezes seguidas no (Sinaes).⁴⁷ Ao aderir ao Prouni, a instituição privada tem prioridade na distribuição dos recursos públicos do Fies, o que amplia a obtenção de recursos públicos, seja mediante a isenção fiscal concedida pelo primeiro seja mediante o crédito educativo do segundo.

Conforme se constatou nas Figuras 4 e 5, o Prouni e o Fies têm evoluções diferentes: enquanto o primeiro mantém uma regularidade no número de bolsas anualmente concedidas (em torno de 250 mil), com uma ligeira queda em 2013, o Fies apresenta um crescimento contínuo no número de contratos no período analisado. De 2012 a 2013, a taxa de crescimento dos contratos firmados pelo Fies foi de 47%. Considerando que cada contrato Fies corresponde a um estudante diferente (e não a bolsas renovadas como ocorre no Prouni), o total contratos já ultrapassou um milhão.⁴⁸

O impacto do financiamento público da demanda mediante o Fies e o Prouni na expansão das matrículas de ensino superior no Brasil é bastante significativo. Em contextos de estagnação do número de concluintes do ensino médio – o que leva à estabilização da demanda demográfica de ensino superior (Andrade 2012 e Corbucci 2014) – e de acentuada concorrência entre as instituições, os mantenedores de instituições privadas são quase

⁴⁷ O Sinaes, criado em 2004, realiza as avaliações das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. No caso das instituições, avalia as seguintes dimensões: ensino, pesquisa, extensão, responsabilidade social, desempenho dos alunos, gestão da instituição, corpo docente, instalações etc.. Conta ainda com uma série de instrumentos complementares: autoavaliação, avaliação externa, Enade, avaliação dos cursos de graduação e instrumentos de informação (censo e cadastro). Os processos avaliativos são coordenados e supervisionados pela Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes) e a operacionalização é do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), órgãos ligados ao MEC. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>>.

⁴⁸ Segundo dados do FNDE, o curso de Direito é o mais procurado, com mais de 156,5 mil contratos formalizados desde 2010. Em seguida, destacam-se Administração (88,7 mil contratos), Enfermagem (76,4 mil) e Engenharia Civil (67,5 mil). Somando todas as especialidades na área de Engenharia, perfazem 179,7 mil os financiamentos concedidos desde 2010. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/>>.

unânicos ao creditar ao Prouni e ao Fies, especialmente este, a sustentação do crescimento de suas taxas de matrículas.⁴⁹

Dos cerca de sete milhões de estudantes no ensino superior hoje no Brasil, 75% estão no setor privado. A distribuição dos estudantes entre instituições privadas sem fins lucrativos e com fins lucrativos tem-se mantido equilibrada, cada segmento com aproximadamente 36% das matrículas, com pequena vantagem do segmento sem finalidade lucrativa, conforme o Censo da Educação Superior de 2012.

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.⁵⁰

Estamos diante de processos de mercantilização em que o nível de privatização das matrículas de ensino superior não corresponde ao nível de privatização de recursos. Ao financiamento público das universidades oficiais, mantidas com quase exclusividade com recursos públicos, soma-se agora o financiamento público dos estudantes do setor privado, por meio do Prouni e do Fies. Uma situação que não deixa de ser preocupante tendo em vista o grau crescente de dependência por que o setor privado de ensino superior passa a ter em

⁴⁹ A taxa de crescimento das matrículas totais de ensino superior em 2012 foi de 4,4% em relação a 2011. No setor público foi de 7% e, no setor privado, de 3,5%. (Sampaio, 2014)

⁵⁰ Refiro-me não apenas programa federal Reuni, mas também aos diversos programas de ação afirmativa implementados em diferentes universidades públicas estaduais (embora relevantes, os programas de ação afirmativa ampliam apenas a equidade, mas não preveem ampliação de vagas).

relação ao Estado brasileiro.⁵¹ Com efeito, processos de privatização do ensino superior encerram muitas contradições e parecem não caminhar numa só direção.⁵²

3. O público e o privado: aproximações e distâncias

As diferenças entre o setor público e o privado, até muito recentemente percebidas como bastante nítidas, tendem a se tornar mais nuançadas. Dois fatores têm contribuído para esse fenômeno: o primeiro é a pressão da demanda de mercado de ensino superior; o segundo são as políticas de ampliação do acesso e equidade no ensino superior implementadas nos últimos anos. Ambos os fatores tendem a promover uma maior aproximação entre o setor público e o privado e, no interior deste setor, entre os segmentos sem e com finalidade lucrativa. O quadro abaixo mostra essa aproximação nas seguintes dimensões: financiamento, custo para os estudantes, distribuição geográfica das instituições, mecanismos de acesso, perfil do alunado, distribuição das matrículas por área do conhecimento.

⁵¹ Um caso recente nos Estados Unidos ilustra os problemas que podem ocorrer quando escolas privadas de fins lucrativos dependem de financiamento público para funcionar. O *Corinthian Colleges Inc.*, uma corporação de *colleges* privados, sob investigação federal por supostamente ter falsificado taxas de colocação de emprego e registros de frequência dos alunos, teve suspenso o seu acesso ao auxílio estudantil e a concessões de dinheiro público, fonte aproximadamente de 85% de sua receita. Essa restrição gerou uma grave crise na empresa que anunciou a venda, nos próximos meses, de 85 *campi* e a diminuição das operações em mais 12. Para evitar o fechamento de todas as escolas ligadas à empresa, o governo decidiu conceder à empresa 35 milhões de dólares do fundo estudantil e submetê-la a um monitoramento financeiro. Disponível em: <<http://latimes.com/business/la-fi-corinthian-colleges-agreement-20140704-story.html>>.

⁵² Uma lei (nº 12.688/2012) relativamente recente, que passou quase despercebida, votada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Presidente da República, corrobora essa interpretação. Entre outras providências, ela instituiu o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies). Visando “assegurar condições para a continuidade das atividades de entidades mantenedoras de instituições integrantes” do sistema de ensino federal (Artigo 3º), o Proies concede moratória por um prazo de doze meses a todas as dívidas tributárias federais da mantenedora da instituição de direito público ou privado que se encontre em grave situação econômico-financeira, desde que aprovado seu plano de recuperação tributária. Ao iniciar o pagamento das prestações mensais (total de seis), a mantenedora pode utilizar certificados emitidos pelo Tesouro Nacional na forma de títulos da dívida pública em contrapartida às bolsas Proies, que concede a estudantes de cursos superiores. Para aderir ao Proies, a mantenedora deve também ter feito sua adesão ao Prouni, ao Fies e ao FGDUC. As bolsas Proies, oferecidas em sistema eletrônico, devem atender aos mesmos requisitos do Prouni, mas as bolsas deste último não podem ser utilizadas no pagamento das prestações.

QUADRO 2
DIFERENÇAS E APROXIMAÇÕES ENTRE O SETOR PÚBLICO
E O SETOR PRIVADO DE ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

| Dimensões | Setor Público | Setor Privado Sem Fins Lucrativos | Setor Privado Com Fins Lucrativos |
|---|---|---|--|
| Financiamento | Financiamento público. Eventualmente recursos privados para projetos de pesquisa em áreas pontuais. | Misto. Financiamento privado: pagamento de taxas e mensalidades pelos estudantes. Financiamento público: isenção fiscal (bolsas Prouni e Proies) e recursos regulares do Estado (crédito educativo Fies). | Misto. Financiamento privado: pagamento de taxas e mensalidades pelos estudantes. Financiamento público: isenção fiscal (Prouni e Proies) e recursos regulares do Estado (crédito educativo Fies). |
| Acesso | Vestibular/Enem + Programas de Ação Afirmativa (cotas raciais e sociais). Grau de seletividade varia em função da instituição e do curso/carreira. | Vestibular/Enem/Processos seletivos + critérios exigidos pelo Prouni, Fies e Proies. Grau de seletividade varia em função da instituição e do curso/carreira.. | Vestibular/Enem/Processos seletivos + critérios exigidos pelo Prouni, Fies e Proies. Grau de seletividade varia em função da instituição e do curso/carreira. |
| Custo para o Estudante | Gratuito. ⁵³ | Pago. Possibilidade de obtenção de bolsas integrais ou parciais. Possibilidade de acesso a crédito educativo. | Pago. Possibilidade de obtenção de bolsas integrais ou parciais. Possibilidade de acesso a crédito educativo. |
| Cursos e Carreiras | Maior cobertura em todas as áreas do conhecimento. | Maior cobertura em todas as áreas. | Concentração de cursos na área de profissões sociais. |
| Distribuição Geográfica das Instituições | Presentes em todos os estados da Federação. | Tendem a se concentrar em regiões mais desenvolvidas e nos centros urbanos de médio e grande portes. | Tendência à desconcentração geográfica. Maior crescimento das matrículas privadas em estados do Centro-Oeste, Nordeste e Norte. |

Elaborado pela autora.

⁵³Embora a gratuidade nas universidades públicas já existisse, a matéria foi disciplinada na Constituição Federal de 1988. No Estado de São Paulo, a gratuidade nas três universidades estaduais (USP, UNICAMP e UNESP) foi igualmente disciplinada pela Constituição Estadual de 1989.

Certamente, por outros aspectos, algumas diferenças entre o setor público e o privado, sem e com fins lucrativos, persistem. O regime de trabalho do corpo docente talvez constitua-se no aspecto mais evidente da distinção entre o setor público e o privado. Quanto à titulação docente e à qualidade do ensino auferida segundo indicadores usados na avaliação realizada pelo MEC, o que se constata é uma grande heterogeneidade, caracterizando cada um dos setores – o público e o privado (com e sem fins lucrativos). O que segue são apenas hipóteses que ainda demandam um exame mais cuidadoso dos dados para essas variáveis em cada um dos segmentos privados.

Em relação à pesquisa e à pós-graduação, haveria antes um *continuum* entre uma posição “de mais presente” (setor público) a uma “de quase inexistente” (segmento privado com fins lucrativos), passando pela situação de “presente em alguns nichos” (segmento privado sem fins lucrativos) do que contrastes entre o setor público e o privado. Neste caso, teríamos uma situação de maior aproximação de algumas universidades do setor público com algumas do segmento privado sem fins lucrativos.

No que diz respeito à titulação e ao regime de trabalho do corpo docente, os segmentos agrupam-se diferentemente: enquanto o indicador “titulação docente” aproxima o segmento privado sem fins lucrativos do setor público, o indicador “regime de trabalho” aproxima o primeiro do segmento privado com fins lucrativos, uma vez que o contrato parcial e contrato hora/aula tende a prevalecer sobre o regime de tempo integral. Quanto à qualidade⁵⁴ dos cursos do setor público e do privado, o setor público é no geral melhor avaliado que o setor privado: mais de 80% de seus cursos avaliados obtiveram nota superior a 3,0 (média). Já o setor privado concentra o maior número de cursos pior avaliados nas áreas de profissões sociais e também concentra o maior número de cursos melhor avaliados nessas mesmas carreiras, revelando mais uma vez a sua grande heterogeneidade interna.

⁵⁴ Embora o tema da avaliação seja importante na discussão do setor privado, não o desenvolvo neste trabalho.

Considerações Finais

Destaco, em seguida, os principais resultados deste trabalho.

1. Apesar de os processos de privatização e mercantilização constituírem uma tendência mundial, no Brasil são os fatores internos que os promovem, conferindo-lhes singularidade no contexto geral. Por essa perspectiva, o Decreto nº 2.306/1997, que legalizou o lucro nas IES privadas, não deflagrou os processos de privatização e mercantilização do ensino superior porque eles já estavam em curso. Havia razões locais: de um lado, um extenso e enraizado setor privado no país, com grupos de representação de interesse exercendo forte pressão sobre o aparato estatal e, de outro, uma demanda ampliada de ensino superior que não conseguia ser atendida pelo setor público.⁵⁵ O instrumento legal trouxe para mais perto do Estado as entidades privadas sem fins lucrativos, mantendo a imunidade fiscal de que já gozavam e exercendo sobre elas maior controle; ao mesmo tempo, empurrou para o mercado as entidades privadas com fins lucrativos, legalizando o lucro e lhes cobrando tributos. O decreto que explicita essa separação pareceu, à época, corresponder à segmentação de interesses que havia no interior do setor privado, uma vez que não houve reações negativas da parte de nenhum de seus segmentos.

2. A adoção de programas de ampliação do acesso e permanência no ensino superior, mediante o financiamento público de estudantes do setor privado, tais como o Prouni e o Fies, contribuíram para embaralhar a distinção entre instituições de ensino superior sem e com fins lucrativos instaurada em 1997. Todas elas hoje se beneficiam do financiamento público da clientela e da imunidade fiscal. Não é uma coincidência que a adoção de mecanismos de financiamento público dos estudantes matriculados em instituições privadas ocorra no mesmo momento em que o setor privado passa a se organizar em uma única frente: o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Criado em 2009, o fórum reúne entidades (ABMES, Anup, Abrafi, Anaceu, Semesp e Fenep) que representam os mais diversos, e na maioria das

⁵⁵ Alternativas para a ampliação do ensino superior público por meio do aumento do número de vagas, da oferta de cursos noturnos, da introdução de novas modalidades de ensino, como a educação a distância, cursos sequenciais entre outras, embora tenham sido adotadas mais recentemente, enfrentam historicamente a resistência de boa parte da comunidade acadêmica das universidades públicas; o argumento para se opor a mudanças é que estas podem ameaçar a qualidade das universidades públicas salvaguardadas pela indissociabilidade do ensino, pesquisa e extensão. Certamente essa posição contribuiu para delegar ao setor privado, em diferentes períodos, o protagonismo na ampliação do sistema quando pressionado pelo crescimento da demanda.

vezes inconciliáveis, interesses do setor privado.⁵⁶ Entre os “desafios para a definição de uma política educacional” destacados pelo fórum, constam a ampliação da oferta de educação superior, o aumento do volume de recursos públicos, a diversificação das fontes de financiamento e a contribuição do setor privado para o cumprimento das Metas do Plano Nacional de Educação.⁵⁷

3. Políticas de ampliação do acesso e permanência no ensino superior mediante o financiamento público da clientela e os processos de privatização e mercantilização desse nível de ensino estão mutuamente imbricadas no Brasil. Com efeito, para atingir as metas dos últimos PNEs (2001 a 2010 e de 2011 a 2020) de matricular 30%, 33% dos jovens brasileiros entre 18 e 24 anos em cursos de nível superior, o Governo Federal, nos dois últimos mandatos, estabeleceu uma forte parceria com o setor privado, concedendo a todas as instituições privadas os mesmos benefícios e meios de acesso aos recursos públicos por meio de crédito estudantil, isenção de impostos e remissão de dívidas públicas. Os recursos públicos injetados nas instituições privadas, especialmente por meio do Fies, são o grande fiador dos “novos provedores” do ensino superior que atuam no Brasil.

4. O corolário desses processos é uma aproximação entre algumas instituições e/ou cursos do setor público de ensino superior e certos segmentos do setor privado; essa aproximação estaria ocorrendo tanto na base do sistema, onde ocorreu uma maior ampliação do acesso, como nos segmentos que se mantiveram mais fechados.

Nos dias atuais, a crise econômica que atinge o país e, com ela, a urgência do enxugamento dos gastos públicos ameaçam, evidentemente, a sustentabilidade da política de ampliação de acesso e permanência dos estudantes no ensino superior. Sem o respaldo dos mecanismos de financiamento público da clientela do setor privado, tais como o Fies e o Prouni, os processos de privatização e mercantilização do ensino superior no Brasil talvez ganhem outras características e desdobramentos.

⁵⁶ Trata-se de associações sem fins lucrativos e filantrópicas de assistência social, fundações, entidades comunitárias, entidades confessionais, sociedades empresariais (sociedades anônimas e sociedades limitadas) e sociedades simples.

⁵⁷ Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. Audiência Pública. Comissão de Educação. Brasília: Câmara de Deputados, 2013.

Referências Bibliográficas

ALTBACH, Philip. The Underlying Realities of Higher Education in the 21st Century. In: _____ & PETERSON, Patty McGill (Eds.). *Higher Education in The New Century. Global Challenges and Innovative Ideas*. Rotterdam: Sense Publishers, 2007, p. xvii-xxiv.

_____. *International Higher Education: Reflections on Policy and Practice*. Chestnut Hill, MA: Center for International Higher Education Lynch School of Education, Boston College, 2006.

_____. Private Higher Education: Themes and Variations in Comparative Perspective. In: *Prospects*, n. 29 (3), 1999(a), p.310-23.

_____. (Ed.) *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Chestnut Hill, MA: Center for International Higher Education Lynch School of Education, Boston College, 1999(b).

ANDRADE, Cibele Yahn de. Acesso ao ensino superior no Brasil: equidade e desigualdade social. A evolução dos últimos quinze anos. In: *Revista do Ensino Superior*. Campinas: UNICAMP, jul. 2012, p.18-27.

BARBOSA, Maria Ligia Barbosa de Oliveira. *O ensino superior no Brasil: credencial, méritos e coronéis*. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2014.

BRUNNER, José Joaquín e URIBE, Daniel. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2007.

CARVALHO, Cleide. Bolsa Família sustenta um em cada três assentados. In: *O Globo*. Rio de Janeiro, 2013.

CLANCY, Patrick; EGGINS, Heather; GOASTELLE, Gaële; GURI-ROSEMBLIT, Sarah, NGUYEN, Phuong Nga; e ALEMNEH, Teshome Yizengaw. Comparative Perspectives on Access and Equity. In: ALTBACH, Philip & PETERSON, Patty McGill (Eds.). *Op. cit.*, 2007, p.35-54.

INEP. *Evolução do Ensino Superior 1980-1996*. Brasília: MEC, 1998.

_____. *Sinopses Estatísticas da Educação Superior (1996 a 2010)*. Brasília: MEC, 2011.

KENT, Rollin Serna & RAMIREZ, Rosalba. Private Higher Education in Mexico in the 1990s – Growth and Differentiation. In: ALTBACH, Philip G. & WESTPORT, Conn (Eds.). *Private Prometheus: Private Higher Education and Development in the 21st Century*. Greenwood Press, 1999, p.95-112.

LEVY, Daniel C. *Higher Education and the State in Latin America: Private Challenges to Public Dominance*. Chicago: University of Chicago Press, 1986(a).

_____. *Private Education Studies* In *Choice and Public Policy*. New York: Oxford University Press, 1986(B).

_____. When Private Higher Education does not Bring Organizational Diversity Argentina, Chile and Hungary. In: ALTBACH, Philip G. & WESTPORT, Conn (Eds.). *Op.cit.*, 1999, p. 17-50.

MARTINS, Carlos Benedito. A reforma universitária de 1968 e a abertura para o ensino superior privado no Brasil. In: *Educação & Sociedade*, n.30(106), 2009, p.15-35.

SAMPAIO, Helena. 2000. *Ensino superior no Brasil – O setor privado*. São Paulo: Fapesp/Hucitec.

_____. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. In: *Revista Ensino Superior*, n. 2(4), 2011, p. 28-43.

_____. Setor privado de ensino superior no Brasil: crescimento, mercado e Estado entre dois séculos. In: BARBOSA, Maria Lígia Barbosa de Oliveira (Org.). *O ensino superior no Brasil: credencial, méritos e coronéis*. Rio de Janeiro: 7 Letras. 2014(a), p.103-126.

_____. Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões. In: SCHWARTZMAN, Simon (Org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora da Unicamp, 2014(b), p. 139-192.

SAMPAIO, Helena e & KLEIN, Lúcia. Políticas de ensino superior na América Latina: uma análise comparada. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.24(9), 1994, p. 85-109.

SCHWARTZMAN, S. “Policies for Higher Education in Latin America: The Context”. In: *Higher Education*, n.1, v. 25, 1993. p.9-20.

_____. Masificación, equidad y calidad. Los retos de la educación superior en Brasil – Análisis del período 2009-2013. In: BRUNNER, J. J. & VILLALOBOS, C. (Eds.). *Políticas de Educación Superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales, 2014, p.199-243.

TEICHLER, Ulrich. *Changing Patterns of the Higher Education System the Experience of Three Decades*. London: Kingsley, 1988.