



observatório universitário

Documento de Trabalho n° 123/2019

Série Divulgação

Movimento político-regulatório dos conglomerados educacionais no Sistema Federal de Ensino*

Ivanildo Ramos Fernandes¹

ramos.ives@gmail.com

Universidade de Brasília - UnB

Maio de 2019

*Artigo apresentado no XXVII Seminário Nacional da Rede UNIVERSITAS/Br: “Tendências na educação superior brasileira em um contexto de crise: resistências e lutas. Na Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE, 22 a 24 de junho de 2018.

¹ Doutorando em Educação, ênfase regulação e avaliação da educação superior, pela Universidade de Brasília-UNB. Associado à Rede Universitas/BR, desde 2009; ao Grupo de pesquisa “Observatório e Pesquisa das Políticas de Avaliação da Educação Superior” (POW1) e ao “Grupo de Estudos de Políticas de Avaliação da Educação Superior” (GEPAES). Lattes: cnpq.br/0012290825549159. É pesquisador vinculado ao Observatório Universitário.

O Observatório Universitário alia, de forma sistemática, pesquisas acadêmicas, multidisciplinares, com a execução de iniciativas voltadas à solução de problemas práticos inerentes às atividades da educação superior e sua relação com a regulação governamental.

A série Documentos de Trabalho tem por objetivo divulgar trabalhos publicados por membros do observatório e de pesquisadores externos, sempre que publicados em coautoria com membros do Observatório Universitário, além de pesquisas em andamento e colher sugestões e críticas para aperfeiçoamento e desdobramentos futuros.

Observatório Universitário

Coordenação do Observatório Universitário

Edson Nunes

Equipe Técnica do Observatório Universitário

Ana Flávia Melo Barbosa
Antônio José da Silva Neto
Claudia Regina da Silva Moura
David Moraes
Ivanildo Ramos Fernandes
Patrícia Dias
Paulo Gomes Alcântara
Pedro Paulo Silva do Nascimento
Regina de Fátima Pereira da Silva
Robson Rocha de Azevedo
Sônia Pereira Koehler

Rua da Assembleia, 10/4208

–

Centro

20011-901

–

Rio de Janeiro – RJ

Tel./Fax.: (21) 3221-9550

e-mail: observatorio@observatoriouniversitario.org.br
<http://www.observatoriouniversitario.org.br>

I – Introdução

Este documento versa sobre os grupos econômicos com finalidade lucrativa que se formaram na educação superior, a partir da década de 1990, no governo neoliberal de Fernando Henrique Cardoso - FHC, fomentados pela edição Medida Provisória (MPV) nº 1.477-39/1997, convertida na Lei nº 9.870/19991 (BRASIL, 1997, 1999). Em 20 anos não só o setor lucrativo tomou a dianteira da oferta de matrículas na educação superior, como a legislação permitiu a criação desses oligopólios.

O estudo classifica-se como exploratório, o que contribui com o objetivo do estudo, proporcionando familiaridade com o problema investigado e permitindo desvelar a configuração político-regulatória dos grupos econômicos, constituindo hipóteses para trabalhos futuros, o aprimoramento de ideias e intuições (GIL, 2002). Nosso percurso envolveu levantamento bibliográfico, incluindo legislação e documentos diversos, inclusive dados estatísticos. A seleção dos grupos se deu por uma combinação de critérios, entre eles o explícito *animus* de expansão física e de capitalização na bolsa de valores.

II – a gestão dos conglomerados educacionais, suas grandezas e implicações regulatórias.

Para compreendermos os movimentos do capital é mister alcançar as alianças em torno do Estado, esse poder político que se materializa como um comitê para gerir os negócios comuns à classe burguesa, regular e preservar a ordem existente, conferindo supremacia à classe dominante (GORENGER, 1988). Quanto à relação entre o capital e a educação superior, adotamos por marco temporal/legal a Reforma Leôncio de Carvalho, Decreto nº 7.247/1879, permitindo a criação, por particulares, de faculdades livres nos diversos ramos do saber (BRASIL, 1879).

Ao longo do século XIX os diplomas universitários foram a chave de acesso à burocracia estatal, aos círculos da nobreza e da burguesia. Criado o ambiente jurídico para o novo negócio, formou-se de imediato uma aliança entre a alta burocracia, o empresariado burguês, a nobreza, entidades confessionais e a própria Cúria, para criação das primeiras faculdades particulares.

¹ Esta MPV e a respectiva lei deram o salvo-conduto para que empresas com finalidade lucrativa pudessem se tornar mantenedoras de instituições de educação superior, algo que na prática já ocorria desde a década de 1960, mas de forma excepcional.

Estes grupos recebiam uma licença para funcionar adornada de privilégios, subsídios do Estado e o direito de indicar ao regulador os critérios para que outras IES ingressassem no sistema. Para o Ministro Rivadavia Corrêa (1911, p. 269) foi sempre uma saudade “da burguesia a aristocratização pelos títulos; perdidas as fornadas das condecorações e dos outros ornatos de fidalguia medieva, o título acadêmico transformou-se no sonho dourado de quase todas as famílias brasileiras”. Ainda segundo Corrêa (1911, p. 269), do apreço à nova especiaria resultou uma “avalanche de matrículas nos cursos superiores” na década de 1910.

No ano de 1907 o país já contava com 5.795 matriculados em 25 IES, sendo 13 particulares (BRASIL, 1927). Entre 1912 e 1980 o crescimento decenal de IES ocorreu à média de 58,75% e o de matrículas, 113,49%, em média. Em 1980 chegamos à marca 887 IES² e 1.311.799 matrículas, 64,3% da iniciativa privada. Em 2012 as IES lucrativas passaram a ser responsáveis por 43,1% de todas as matrículas na educação superior e 51,3% do setor privado (INEP, 2013)³.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) informa que em 2018 havia 1.992 mantenedoras de IES, das quais 1.044 eram mantenedoras com fins lucrativos, que controlam 1.689 IES e 3.597.400 matrículas (ou 43,39% do total de 8.290.911⁴) (INEP, 2018).

Dentro do segmento com fins lucrativos identificamos 17 empresas que controlam 58 mantenedoras, 308 IES e 2.821.815 matrículas, o que representa 34,04% do universo total de matrículas (8.290.911) e 78,44% das matrículas do segmento lucrativo (3.597.400).

Observemos a seguir a distribuição das matrículas e vagas autorizadas, por grupo.

Tabela 1. Matrículas e vagas em cursos de graduação, segundo as *holdings* selecionadas

-	Grupo	sede	n° de IES	Matrículas	
				N	%
1	Kroton Educacional S/A*	MG	85	894.159	31,69
2	Assupero Ltda (UNIP)*	SP	21	401.676	14,23

² Os dados de IES e matrículas para os anos de 1932 a 1988 foram obtidos nos anuários estatísticos do IBGE, dos respectivos anos, disponíveis em <https://biblioteca.ibge.gov.br/>

³ Outro movimento se deu em relação às comunitárias, confessionais e filantrópicas (CCF). Em 2007, 449 IES tinham as três certificações perante o Governo Federal, e delas, 123 se declaravam confessionais. Todavia, dados de 2019 apontam que apenas 44 IES se identificam como confessionais no sistema e-MEC e, destas, apenas 17 IES acumulam as três certificações mencionadas, em geral as católicas. As confessionais ainda são responsáveis por 376.853 matrículas (ou 14,25% das privadas sem fins lucrativos)

⁴ Este número inclui graduação presencial e a distância.

3	Estácio Participações S/A*	RJ	10	298.393	10,57
4	Rede Laureate LTDA*	SP	6	274.738	9,74
5	ACTIS Brasil (Cruzeiro do Sul)*	SP	6	174.670	6,19
6	Nove de Julho*	SP	2	152.934	5,42
7	Carlyle, Vinci e BRL Trust (Uniasselvi)	SC	5	151.021	5,35
8	Anima Holding S.A.*	SP	6	111.852	3,96
9	Cesumar LTDA*	PR	7	77.256	2,74
10	Ser Educacional S.A.*	PE	19	54.799	1,94
11	Ilumno Holding Ltda (UVA/UNIJORGE)*	RJ	3	54.293	1,92
12	Adtalem-Devry S/A*	CE	13	47.263	1,67
13	UNIESP S.A	SP	94	42.430	1,50
14	Tiradentes LTDA*	SE	2	41.044	1,45
15	Soebras LTDA	MG	14	19.479	0,69
16	SOCIESC	SC	10	17.304	0,61
17	Athenas Grupo Educacional	RO	5	8.504	0,30
-	Totais	-	308	2.821.815	100,00

Fonte: (INEP, 2018). *estes são os 12 grupos que geralmente são considerados pela literatura/mídia como os mais expressivos em termos de matrículas e lucro. A associação entre matrículas e as holdings se dá a partir de pesquisa do autor com o CNPJ dos grupos, além de relatórios na Comissão de Valores Mobiliários (CVM). A pesquisa sobre a constituição das *holdings*, controladoras de mantenedoras, se deu entre novembro de 2018 e março de 2019.

Cunha e Seki (2018), estimam que os quatro primeiros grupos da tabela reúnem 2.270 fundos de investimento com ramificação internacional, reflexo do interesse do mercado pelo sistema educacional brasileiro, que movimentou 54,5 bilhões em 2017.

III - Considerações finais

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), estabelece como princípio da Educação o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino⁵” (BRASIL, 1988). Ora, mas sabemos também que cada artigo ou parágrafo de lei encerra sua própria antítese. Como podemos cogitar pluralismo de ideias e concepções pedagógicas quando apenas 17 grupos controlam 308 IES e expressivo percentual de matrículas? E mais, dos 17 grupos, 13 estão sediados no Sul/Sudeste e de lá controlam 2,8 milhões de matrículas nas cinco regiões do país.

Em adição, o §4º do artigo 173 da CF/88 diz que a “lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros” (BRASIL, 1988). Já o artigo 36 da Lei nº 12.529/2011 adverte que a infração à ordem econômica ocorre com a dominação de mercado relevante de bens ou serviços ou com o exercício abusivo de posição dominante (BRASIL, 2011). Segundo esta lei, a posição dominante ocorre “sempre que **uma**

⁵ Este princípio também foi inscrito no artigo 3º da Lei nº 9.394/1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

empresa ou grupo de empresas for capaz de alterar **unilateral ou coordenadamente** as condições de mercado ou quando controlar 20% (vinte por cento) ou mais do mercado relevante” (destacamos).

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) parece perder a batalha (se é que ela existe) em relação à evidente *posição dominante* destes conglomerados. Como a maioria do sistema é formada por pequenos mantenedores, pouco expressivos econômica e politicamente - muitas vezes vitimados pela concepção de qualidade vigente - é razoável supor que o “mercado” de aquisições e fusões atingirá seu ponto forte num futuro breve.

IV – Referencial

BRASIL. Decreto nº 7.247, de 19 de abril de 1879. **Reforma o ensino primário e secundário no município da Côrte e o superior em todo o Imperio.** Coleção de Leis do Império do Brasil - 1879, Página 196 Vol. 1 pt. II

BRASIL. MINISTERIO DA AGRICULTURA, INDUSTRIA E COMMERCIO. Diretoria Geral de Estatística. **Anuario estatístico do Brazil – 1908-1912: Cultos, assistência, repressão e instrução**, v. III. Rio de Janeiro: Typografia da estatística, 1927

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988, Seção I, p.1

_____. Medida Provisória (MPV) nº 1.477-39 de 08/08/1997. Dispõe sobre o valor total anual das mensalidades escolares e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 nov. 1997, p 17151, 1997.

_____. Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o valor total das anuidades escolares. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 24 nov. 1999, p 1.

_____. Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011. Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 01 dez. 2011, p 1.

CORRÊA, Rivadávia. Exposição de Motivos ao Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911, que aprova a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 06 abr. 1911, seção 1, p. 3983.

CUNHA, J. ; SEKI, Allan. Kenji. **Conglomerados do ensino superior avançam sobre a educação básica**. Folha de S. Paulo, São Paulo, p. 1 - 1, 17 jun. 2018.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GORENGER, Jacob: **O nascimento do materialismo histórico**. In: MARX, K.& ENGELS,F. A ideologia alemã. São Paulo: Martins Fontes, 1998. p. VII-XL

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2017**. Brasília: Inep, 2018.

_____. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior 2012**. Brasília: Inep, 2013