

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

KÁTIA REGINA HOPFER

**ESTADO CAPITALISTA E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR PRIVADAS: O PROUNI COMO POLÍTICA SOCIAL E COMO
ASSEGURAMENTO DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL**

**CURITIBA
2011**

KÁTIA REGINA HOPFER

**ESTADO CAPITALISTA E ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DE INSTITUIÇÕES DE
ENSINO SUPERIOR PRIVADAS: O PROUNI COMO POLÍTICA SOCIAL E COMO
ASSEGURAMENTO DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração, área de Concentração Estratégia e Organizações, do Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Administração.

Orientador: Prof. Dr. José Henrique de Faria

**CURITIBA
2011**

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu orientador, José Henrique de Faria, professor e amigo, pelo seu entusiasmo em relação ao tema da tese, pela paciência e compreensão nos momentos difíceis, por ter-me aceito como aluna e orientanda nestes anos de atividade acadêmica, por sua dedicação e apoio constante. Sou-lhe imensamente grata pelas aulas ministradas durante o Programa, que me instigaram a querer aprender sempre mais sobre a teoria crítica. Suas lições enriqueceram minha vida profissional.

Agradeço aos meus colegas de doutorado, especialmente a Júlia Graeff, Márcia Massukado, Luciano Rossoni e Sandra Lima, por compartilharem comigo os momentos de alegria e de crises nesta jornada.

Agradeço ao professor Sergio Lima, pelas sugestões valiosas ao aprimoramento da tese e por compartilhar experiências e conhecimentos durante a realização da pesquisa.

Agradeço ao João, meu parceiro de vida, por seu incentivo, postura e amor nesta caminhada nem sempre fácil.

Agradeço aos meus pais, Carlos e Hanny, por sua disponibilidade e incentivo em criar um tempo livre para mim quando mais precisei.

Agradeço a Deus, pelo meu filho Pedro, que ocupou um espaço na minha vida que eu nem havia percebido que existia.

RESUMO

O presente estudo investiga o processo de renúncia fiscal direcionado às Instituições de Ensino Superior Privadas (IESP) quando da sua adesão ao PROUNI – Programa Universidade para Todos, como uma política pública de um Estado Capitalista, e seus efeitos sobre as estratégias empresariais. A partir de um arcabouço conceitual da teoria crítica, buscamos posicionar o PROUNI como um elemento do modo capitalista de produção. Partindo das práticas organizacionais, definimos três estratégias apoiadas nos elementos constitutivos do PROUNI: de Viabilização, de Expansão e de Rentabilidade. Para analisar essas estratégias, escolhemos três IESP pelo critério de acessibilidade, as quais, pelas características apresentadas, representam o universo das IESP que aderiram ao PROUNI a partir de 2005. Sendo assim, caracteriza-se como um estudo de casos múltiplos, com avaliação longitudinal, privilegiando a pesquisa bibliográfica, a documental, a observação participante e as entrevistas. Os dados analisados indicam que o PROUNI possui elementos do sistema capitalista e que sua operacionalização garante a acumulação ampliada do capital inserido no modo de produção dominante. Identificamos, a partir dos dados coletados, que essa acumulação é garantida por meio da imediata liberação de fluxo de caixa propiciada a partir da adesão ao programa, pelo contínuo aumento da produtividade docente, bem como pelo aumento da receita líquida e do lucro, suscitando uma melhora significativa dos resultados econômicos e da organização acadêmica das IESP. Verificamos que as condições oferecidas pelo PROUNI contribuem para o aumento na base de alunos. Este acréscimo se deve ao ingresso dos bolsistas parciais e à ampliação do número de vagas nos cursos de alta demanda. Por fim, os dados também mostram o aumento consistente na rentabilidade do patrimônio dos sócios durante o período analisado, tanto pelo aumento da produtividade com conseqüente crescimento do lucro das IESP, bem como pela transferência de propriedade dos valores do incentivo fiscal do governo brasileiro para o dono do capital. Essas situações reafirmam as características essencialmente capitalistas do programa. O PROUNI se apresenta como um programa de cunho social, recheado de elementos que garantem de forma eficaz o asseguramento da acumulação ampliada do capital, a partir da parceria entre o mercado e o Estado Capitalista, um Estado que vai assumindo os custos sociais da expansão do capital para garantir a reprodução da força de trabalho, impondo um aumento dos gastos públicos a toda a sociedade.

Palavras-chave: Teoria crítica. Estado Capitalista. PROUNI. Estratégias empresariais. Sistema de Capital.

ABSTRACT

The present study investigates the process of targeted tax breaks to Private Institutions of Higher Education (IESP) when it joined the PROUNI - University Program for All as a public policy of a capitalist state and its effects on the business strategies. From a conceptual framework of critical theory we tried to establish PROUNI as an element of the capitalist mode of production. Starting from the organizational practices, we define three strategies supported on the constituent elements of the PROUNI: feasibility, expansion and profitability. To analyze these three strategies, we chose three IESP by accessibility criteria and their own features that represent the universe of all IESP that joined PROUNI since 2005. Therefore, it is characterized as a study of multiple cases with longitudinal evaluation, focusing on literature, documents, participant observation and interviews. The analyzed data indicate that PROUNI shows elements of the capitalist system, and its operation ensures the expanded capital accumulation inserted into the dominant mode of production. We discovered from the data collected that this accumulation is ensured through the immediate release cash flow from joining the program, by the continuously increasing of teaching productivity, the increase of net revenue and profit, leading to a significant improvement in economic outcomes and the academic organization of the IESP. We found that the conditions offered by PROUNI contributed to increase the number of students, based on new subscriptions of partial scholarship students and growing the number of vacancies in high-demand courses. Finally, the data also show a consistent increase in return on shareholders' equity during the period analyzed, both by rising productivity with consequent profit growth of IESP, as well as the transfer of ownership of the tax incentive values from the Brazilian government to the owners of capital. These cases reaffirm the essentially capitalist program features. The PROUNI presents itself as a socially conscious program filled with elements that effectively guarantee the capital accumulation through a partnership between the market and the capitalist state. This State takes the social costs of capital expansion to ensure the reproduction of labor power by imposing an increase in public spending to the entire society.

Keywords: Critical theory. Capitalist State. PROUNI. Business strategies. Capital system.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – 1998.....	42
TABELA 2 - TIPOS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO (2002, 2008 E 2009).	52
TABELA 3 – ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIA DE IES.....	59
TABELA 4 – TAXA DE OCUPAÇÃO DAS VAGAS OFERTADAS NA GRADUAÇÃO..	60
TABELA 5 - ENTREVISTAS COM DIRIGENTES DAS IESP.....	70
TABELA 6 - OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE NAS IESP.....	70
TABELA 7 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/A.....	72
TABELA 8 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/A.....	73
TABELA 9 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/B.....	74
TABELA 10 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/B.....	75
TABELA 11 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/C.....	76
TABELA 12 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/C.....	76
TABELA 13 - EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO SEM O PROUNI DA IESP/B....	100
TABELA 14 - EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO COM O PROUNI DA IESP/B...	101
TABELA 15 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO 2006 DA IESP/B.	102
TABELA 16 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO 2008 DA IESP/B.	106

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - OCDE: SUBSÍDIOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM 2007.....	45
GRÁFICO 2 – ALUNOS MATRICULADOS NA GRADUAÇÃO (2005).....	53
GRÁFICO 3 – ALUNOS MATRICULADOS NA GRADUAÇÃO.....	53
GRÁFICO 4 – CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA GRADUAÇÃO (1995/2009).....	54
GRÁFICO 5 – ALUNOS MATRICULADOS E FORMANDOS NO ENSINO MÉDIO.....	56
GRÁFICO 6 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	58
GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DE ALUNOS MATRICULADOS.....	86
GRÁFICO 8 – MENSALIDADE MÉDIA.....	87
GRÁFICO 9 – NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR TURMA.....	87
GRÁFICO 10 – EVOLUÇÃO DA RECEITA E DOS TRIBUTOS ISENTOS.....	89
GRÁFICO 11 – EVOLUÇÃO DO LUCRO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO.....	90
GRÁFICO 12 – COMPORTAMENTO DA RECEITA E DO LUCRO COM O PROUNI.....	91
GRÁFICO 13 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS.....	92
GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DAS BOLSAS DO PROUNI.....	93
GRÁFICO 15 – EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO.....	96
GRÁFICO 16 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS E DO LUCRO.....	107
GRÁFICO 17 – EVOLUÇÃO DA MENSALIDADE MÉDIA.....	108
GRÁFICO 18 – EVOLUÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA.....	109
GRÁFICO 19 – EVOLUÇÃO DO VALOR DOS INCENTIVOS FISCAIS.....	110
GRÁFICO 20 – TENDÊNCIA ESTATÍSTICA DO VALOR DOS INCENTIVOS FISCAIS NA IESP/B.....	111
GRÁFICO 21 – EVOLUÇÃO DA RECEITA, DO PATRIMÔNIO E DO LUCRO.....	112
GRÁFICO 22 – EVOLUÇÃO DA RECEITA, DO PATRIMÔNIO E DO LUCRO.....	117
GRÁFICO 23 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS E DA MENSALIDADE.....	117
GRÁFICO 24 – EVOLUÇÃO DAS TURMAS.....	118
GRÁFICO 25 – EVOLUÇÃO DOS VALORES DO INCENTIVO FISCAL E DA RECEITA LÍQUIDA DO PROUNI.....	119
GRÁFICO 26 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS DO PROUNI.....	120

LISTA DE SIGLAS

ABMES	– Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior
CEF	– Caixa Econômica Federal
CF	– Constituição Federal
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNPq	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CREDOC	– Crédito Educativo
CSLL	– Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
EFA	– <i>Education for All</i>
ENADE	– Exame Nacional de Desempenho de Estudantes
EPPEO	– Grupo de Pesquisa Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais
FHC	– Fernando Henrique Cardoso
FIES	– Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior
FMI	– Fundo Monetário Internacional
IES	– Instituição de Ensino Superior
IESP	– Instituição de Ensino Superior Privado
IFES	– Instituição Federal de Ensino Superior
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	– Instituto Nacional do Seguro Social
IR	– Imposto de Renda
IRPJ	– Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
LDB	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
MP	– Medida Provisória
OMC	– Organização Mundial do Comércio
PIB	– Produto Interno Bruto
PIS	– Programa de Integração Social
PNE	– Plano Nacional de Educação
PROUNI	– Programa Universidade para Todos
SESU	– Secretaria de Educação Superior
SINAES	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SPSS	– <i>Statistical Package for the Social Sciences</i>
UFPR	– Universidade Federal do Paraná
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	09
1.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA.....	13
1.1.1 Definição da Tese.....	13
1.1.2 Objetivo Geral.....	14
1.1.3 Objetivos Específicos.....	14
1.1.4 Justificativa Teórica e Prática.....	14
1.1.5 Originalidade da Tese.....	15
1.1.6 Estrutura do Estudo.....	16
2 O ESTADO TRABALHANDO PARA O CAPITAL.....	18
2.1 ELEMENTOS DO SISTEMA DE CAPITAL	18
2.1.1 O Trabalhador como Mercadoria.....	18
2.1.2 O Estado Capitalista.....	20
2.1.3 O Modo de Produção Dominante.....	23
2.1.4 A Educação como Elemento Central.....	25
2.2 COMO O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA SOBREVIVE?.....	27
2.2.1 A Economia de Mercado.....	28
2.2.2 O Estado Capitalista Moderno.....	32
3 PROUNI: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL DE UM ESTADO CAPITALISTA.....	35
3.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL.....	35
3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	38
3.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	47
3.3.1 PROUNI – Programa Universidade para Todos.....	49
3.3.2 O Sistema de Crédito Educativo – CREDUC.....	61
3.3.3 O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES.....	63
4 ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	65
4.1 POPULAÇÃO E AMOSTRA.....	65
4.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE.....	65
4.3 DESIGN DA PESQUISA.....	68
4.3.1 Delineamento da Pesquisa.....	68
4.3.2 Coleta de Dados.....	69
4.3.3 Tratamento e Análise dos Dados.....	71
4.3.4 Limitações da Pesquisa.....	77
5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	78
5.1 PRIMEIRO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DE VIABILIZAÇÃO.....	82
5.1.1 Os Efeitos do PROUNI sobre os Indicadores Econômico-Financeiros e a Organização da Atividade Acadêmica.....	83
5.1.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Capital Privado.....	94
5.2 SEGUNDO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DA EXPANSÃO.....	96
5.2.1 Os Efeitos do PROUNI sobre os Indicadores Econômico-Financeiros e a Organização da Atividade Acadêmica.....	98
5.2.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Capital Privado.....	111
5.3 TERCEIRO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DA RENTABILIDADE.....	113
5.3.1 Os Efeitos do PROUNI sobre a Criação de Vagas.....	114
5.3.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Patrimônio dos Sócios.....	116
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	121
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

No atual modelo de Estado Democrático, verificamos alterações periódicas no sistema educacional brasileiro para se adequar às demandas do crescimento econômico. Um dos aspectos relacionados a esta demanda se refere à qualificação de um maior contingente de mão de obra, ou seja, de trabalhadores. O acesso desses trabalhadores ao sistema educacional é, como sempre foi, definido pela diferença de renda entre eles; sendo assim, é um modelo educacional estruturado em Instituições Superiores pagas e gratuitas, estratificado em classes sociais definidas por sua renda familiar. Além disso, a capacidade de absorção de alunos é limitada, sendo que as vagas gratuitas não são oferecidas em quantidade suficiente para atender a integralidade da demanda desses alunos. Ocorre que, sendo as vagas disputadas, os candidatos melhor preparados conseguem iniciar seus estudos e, ao restante deles, resta terem renda suficiente para preencher as vagas pagas ofertadas. Estudos nessa área mostram que candidatos das várias faixas de renda usufruem da gratuidade nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e se inserem como alunos pagantes nas Instituições de Ensino Superior Privado (IESP). Defrontamo-nos com um modelo nacional que atende a demanda da classe burguesa tanto no ensino superior gratuito quanto no não-gratuito, e mantemos uma demanda reprimida da classe trabalhadora, que precisa melhorar seu desempenho educacional para concorrer às vagas gratuitas ofertadas (ANDIFES, 2003).

Neste período de crescimento econômico, o Estado, por meio do seu governo vigente, precisa encontrar formas de aumentar a oferta de vagas para tentar atender os requisitos quantitativos mínimos de educação superior exigidos pelo sistema de produção. A solução possível começou a ser discutida no Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), baseada na lógica do modelo neoliberal, isto é, do Estado Mínimo, no qual as atividades econômicas viáveis devem ser repassadas ao capital privado.

No Brasil, o sistema educacional é controlado constitucionalmente pelo Estado; então, foi mantida a forma de concessão pública para regular as atividades prestadas no Ensino Superior. O modelo do público e do privado sempre existiu no desenvolvimento da educação brasileira, porém sua expansão efetiva só ocorreu após a aprovação da nova LDB em 1996 e a Constituição Federal de 1998, que deram as bases para que a atividade educacional pudesse “oficialmente” ter finalidade lucrativa. Uma IESP pode estar juridicamente autorizada para a finalidade lucrativa, porém isso não significa que ela produzirá efetivamente um lucro. Se analisarmos as IESP durante o período da LDB anteriormente vigente, possivelmente

encontraremos IESP lucrativas, isto é, que apresentavam superávits econômicos, mesmo que estruturadas juridicamente sob a forma “sem finalidade lucrativa”.

Importa assinalar que a educação superior no Brasil, além de controlada pelo Governo, sempre foi também financiada por ele. Este financiamento pode ser identificado nos seguintes formatos, entre outros: (a) aparece como não-tributação sobre as receitas e o lucro das IESP sem finalidade lucrativa; (b) aparece como não-tributação sobre despesas com salário nas IESP filantrópicas; (c) aparece nas formas de financiamento direto ao aluno como o antigo Crédito Educativo (CREDUC) e o atual Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES).

Além desses aspectos externos às IESP, a mudança jurídica para “finalidade lucrativa” foi apoiada no discurso do Governo Brasileiro de que seria necessário promover a expansão da Educação Superior por meio dos investimentos do capital privado; de fato, para que o capital privado investisse no setor, este Estado Democrático permitiu que o lucro da exploração desta atividade fosse distribuído ao seu proprietário privado. Interessante notar que, no modelo anterior, o lucro conhecido como superávit nunca havia sido proibido, porém ele não poderia ser retirado da organização. Agora, a partir desta “nova” liberação legal, o setor de Educação Superior realizou a efetiva expansão da sua estrutura, um dos contextos que iremos mostrar nesta pesquisa. Além disso, outro aspecto importante a ser ressaltado é que, mesmo com novas diretivas em relação à propriedade do lucro gerado pelas IESP, o capital privado e o Governo vigente concordam que é necessário que esta expansão esteja apoiada no formato de subvenção governamental, ou seja, que se mantenha em pleno funcionamento, o modelo de financiamento público ao setor educacional privado.

Polêmica tem sido suscitada com a adoção desta diretiva, pois o capital público original que propicia esse financiamento pertence à integralidade da sociedade civil e, sendo assim, a sociedade é chamada para financiar uma atividade mercantil, cujos lucros não serão devolvidos para ela, mas distribuídos para uma elite específica do capital privado. Castells (1979) defende que o capital de monopólio consegue socializar os custos de maneira efetiva, enquanto privatiza os lucros.

É sobre isto que trata esta tese. Queremos mostrar como o Governo, sendo o aparelho mais importante do Estado, age transferindo recursos da sociedade civil para um segmento capitalista específico, no nosso caso, as IESP, por meio de uma política pública social, o Programa Universidade para Todos (PROUNI), e de que forma este modelo define as estratégias empresariais adotadas pelas IESP. Para desenvolver esta temática escolhemos três IESP que entendemos representar o universo das IES Privadas que estão no PROUNI, por

meio das seguintes características: (i) foram criadas no período expansionista do setor a partir de 2000, (ii) são todas nacionais de capital privado com finalidade lucrativa; (iii) cada caso representa uma situação econômico-financeira *a priori* bem diversa entre si (quase insolvência, endividada e lucrativa), que propiciou a análise dos efeitos do PROUNI sobre essas situações.

O Governo apoiou a expansão deste segmento por meio de políticas públicas para mostrar ao mundo, que o Brasil possuía meios de atingir as metas de educação a que se propunha. O formato criado para esse crescimento se torna questionável quando consideramos os resultados de qualidade deste modelo. No primeiro ciclo avaliativo realizado pelo Ministério da Educação (MEC), 55 Universidades e Faculdades foram reprovadas, apresentando desempenho insuficiente, e 400 IES tiveram notas abaixo da média. Este número abrange as Instituições de Ensino Superior (IES) que adotam programas com incentivo fiscal, como o PROUNI. Essas instituições são candidatas a serem excluídas dos programas de incentivo e poderão ter cursos fechados a partir de 2011. “Desde sua criação em 2005, o PROUNI custou, em impostos que deixaram de ser cobrados pela União, cerca de R\$ 1 bilhão” (SALOMON e GUIMARÃES, 2009).

Nos últimos anos, o setor educacional de nível superior alterou sua concepção estrutural. Até a década de 90, tínhamos poucas instituições, concentradas normalmente nos maiores centros urbanos, com um sistema de gestão que não tinha o foco no acionista/investidor, mas mantinha o foco na autossustentabilidade da instituição abrigada por incentivos fiscais generosos.

As grandes instituições são do tempo da inflação, reserva de mercado e grande demanda de alunos, época em que era fácil ganhar dinheiro com educação. Atualmente, há cerca de 2,3 mil faculdades particulares, número equivalente ao dobro de 10 anos atrás (KOIKE e MOURA, 2010).

A expansão acelerada iniciada no final do Governo Fernando Henrique Cardoso e continuada no Governo Luiz Inácio Lula da Silva propiciou um aumento significativo no número de alunos ingressantes neste nível educacional. Pela importância social e econômica que este segmento vem alcançando nos últimos anos, torna-se relevante para a sociedade civil a realização de pesquisas científicas que possam analisar e compreender este desenvolvimento e suas consequências num determinado período de tempo.

A educação superior no Brasil é empreendida sob a forma de concessão pública, sendo totalmente subordinada às especificações pré-determinadas pelo Estado. O Ministério da Educação mantém controle rigoroso sobre a quantidade de oferta de vagas pelas IES, bem

como, define níveis mínimos e máximos de qualidade dos serviços educacionais por meio do sistema de avaliação denominado Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Este método foi criado pela Lei nº 10.861/2004, denominado SINAES, sendo formado por três eixos principais: (a) a avaliação institucional, que tem por objetivo definir a qualidade da Instituição como um todo organizacional; (b) a avaliação dos cursos, em que cada curso é avaliado individualmente; (c) e o resultado do desempenho dos estudantes, realizado por meio de exame nacional com periodicidade anual. “O SINAES avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos: o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente, as instalações e vários outros aspectos” (BRASIL, 2010c).

Os resultados do SINAES têm como propósito servir de orientação para políticas públicas definidas pelo Governo e dar informação para a sociedade em geral, principalmente aos estudantes, que podem escolher seus estudos baseados na realidade apresentada dos cursos e instituições pelo olhar deste sistema de avaliação.

O diagnóstico atual deste segmento, divulgado por vários meios de comunicação, indica um quadro em crise nos seguintes aspectos (KOIKE e MOURA, 2010):

1. o aumento expressivo na quantidade de Instituições levou a uma concorrência acirrada, que tem pressionado o preço das mensalidades para baixo;
2. a inadimplência por parte dos alunos tem aumentado exponencialmente, fechando, em 2009, com uma taxa na faixa dos 30%;
3. o nível de endividamento das instituições com o sistema bancário e com o governo tem aumentado anualmente;
4. a superoferta de Faculdades fez cair o volume da demanda;
5. a implantação do ensino a distância fez cair o faturamento das instituições;
6. a gestão não profissionalizada na maioria dos casos e a falta de rigor nos gastos têm piorado a situação econômica das Faculdades.

A queda no valor médio das mensalidades chegou a 46%. O segmento aplicava uma mensalidade média, em 1996, na faixa de R\$ 840, que, em 2009, estava em R\$ 457. A qualidade de ensino avaliada por um dos indicadores do SINAES, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (ENADE), realizado em 2008 e divulgado em agosto de 2009, apresenta que 27,1% das IES privadas tiveram notas abaixo da média aceita e determinada pelo Governo.

Em suma, podemos dizer que todas essas situações ambientais apresentadas anteriormente sob o discurso do excesso de oferta de IESP e sobre a elevada taxa de

inadimplência dos alunos têm contribuído para o aumento do endividamento da IESP e, por consequência, afetado as condições materiais para a sua existência. Tornaram-se elementos que justificam a manutenção das políticas de financiamento por parte do Governo, mas que também podem, no futuro, estimular a criação de novas políticas.

Adicionalmente, o Governo tem divulgado que, anualmente, há mais vagas do PROUNI não preenchidas, isto é, temos estrutura à disposição dos alunos, porém essas vagas não estão sendo utilizadas, não obstante estarem sendo financiadas pela sociedade e a isenção usufruída pelas IESP. O Ministro Fernando Haddad está defendendo mudanças na Lei do PROUNI com o objetivo de tentar preencher as vagas ociosas ampliando o total de vagas oferecidas para a classe com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos (PINHO, 2011).

A questão é complexa, pois podem existir outros motivos pelo fato de as IESP estarem com vagas PROUNI ociosas, como: (a) não haver alunos interessados em estudar na região; (b) existir um excesso de oferta PROUNI na região; (c) os cursos que têm vagas ociosas possuírem baixa demanda, por serem pouco atrativos aos alunos; entre outros.

Por fim, iremos mostrar, no decorrer desta pesquisa, que as condições materiais do PROUNI oferecidas às IESP favorecem as suas estratégias empresariais, cujo objetivo principal é a promoção da acumulação ampliada do capital privado, independente do Governo estar ou não atingindo as metas educacionais específicas com as quais se comprometeu junto aos organismos internacionais.

Na sequência, definimos o problema de pesquisa e seus objetivos, geral e específicos, que serão o guia para as análises realizadas nos capítulos subsequentes.

1.1 ESPECIFICAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

1.1.1 Definição da Tese

O presente estudo pretende defender a seguinte tese:

O PROUNI representa uma política pública do Estado Capitalista que beneficia as estratégias empresariais das Instituições de Ensino Superior Privadas a despeito de ser originariamente caracterizado como um programa de cunho acadêmico-social.

1.1.2 Objetivo Geral

Verificar quais fatores relevantes do PROUNI, como uma política pública do Estado Capitalista, beneficiaram as estratégias empresariais das Instituições de Ensino Superior Privadas, no período de 2005 a 2009.

1.1.3 Objetivos Específicos

- 1) Analisar aspectos econômico-financeiros das Instituições de Ensino Superior Privadas no período de sua adesão ao PROUNI.
- 2) Analisar aspectos acadêmicos das Instituições de Ensino Superior Privadas no período de sua adesão ao PROUNI.
- 3) Identificar as estratégias empresariais das Instituições de Ensino Superior Privadas a partir da adesão ao PROUNI.
- 4) Verificar os resultados das decisões estratégicas das IES a partir das diretrizes do PROUNI.

1.1.4 Justificativa Teórica e Prática

Neste contexto de crise, torna-se importante a análise dos efeitos da política pública de financiamento para este segmento, aos gestores, governo, e, principalmente, a análise do custo para toda a sociedade civil, visto ser ele um dos alicerces de fonte de recursos para as instituições privadas de ensino superior.

Nesta pesquisa queremos entender os motivos que levam as Instituições de Ensino a aderirem ao programa. Como esta adesão é voluntária, existem algumas inferências que poderiam induzir a esta decisão. Optaria a IESP pelo programa para contribuir com a inserção social na educação das classes menos favorecidas, tendo em vista que várias delas possuem vagas ociosas? Isto estaria em consonância com o discurso do Estado de que a economia brasileira necessita de mais pessoas qualificadas para o mercado de trabalho e, como é o “mercado” que está demandando esta mão de obra, o aparelho do Estado precisaria intervir, incentivando esta inserção socioeducacional para garantir a oferta com a devida qualificação técnica. Ou aceitaria a IESP o programa para usufruir da vantagem da renúncia fiscal como uma forma de pagamento pelos alunos contemplados? A lógica de mercado indica que o Estado deveria pagar por esta qualificação não sendo possível repassar às IESP o custo desses alunos, já que o benefício do aumento no quantitativo de pessoas formadas beneficiaria toda a economia. Outra possibilidade é de que o programa vem para atender as estratégias das IESP

que precisavam resolver problemas específicos do negócio. Com a expansão motivada pelo Estado, as IESP passaram a enfrentar os problemas do aumento da concorrência, que em muitos casos culminou numa pressão sobre o valor das mensalidades. Aliado a isso, houve o acréscimo nas vagas ociosas, tendo como consequência a redução da rentabilidade e uma possibilidade de diminuição dos investimentos de capital privado na educação superior.

Para avaliar esta situação, levanta-se a seguinte questão de pesquisa:

Quais fatores relevantes do PROUNI, como uma política pública do Estado Capitalista, beneficiam as estratégias empresariais das Instituições de Ensino Superior Privadas, no período de 2005 a 2009, a despeito de ser originariamente caracterizado como um programa de cunho acadêmico-social?

1.1.5 Originalidade da Tese

Este estudo se justifica por utilizar o materialismo histórico como epistemologia para o estudo das organizações, encontrado também nas discussões de Faria, Mota, Mészáros, Chomsky, Meneghetti, Hopfer e outros, pois são poucas as propostas de pesquisa em administração nesta linha teórica.

A epistemologia adotada é o materialismo histórico, que oferece uma contagem do processo que governa a estrutura e a direção da história humana. Defende que a ciência humana é a ciência da síntese do concreto integrada com a vida real e, para realizá-la, as várias ciências, como a filosofia, a economia política, as naturais devem ser integradas reciprocamente (MÉSZÁROS, 2008). A construção teórica propõe explicar as divisões das épocas históricas (modos de produção) e as condições para seu surgimento. Então, é seu argumento que esses modos de produção explicam a superestrutura legal e política e também formas da consciência social, sua ideologia. O materialismo histórico elabora uma conexão entre as forças e as relações de produção e também entre a base e a superestrutura como relações funcionais. Neste sentido, a teoria reconhece interações recíprocas entre os níveis que ela descreve. Não é uma teoria unidirecional causal (causa e efeito). O materialismo histórico é uma teoria de tendências e características da transformação. Está atenta a explicar as propriedades cruas da trajetória da época da mudança histórica. (WRIGHT, LEVINE e SOBER, 1992). Como discute Mészáros, a partir de sua leitura em Marx, é um “sistema aberto porque o objetivo mesmo da história é definido em termos históricos e não como um alvo fixo”, no qual a matéria existe antes da consciência sendo que, o homem (sujeito) precisa criar a consciência (real pensado) sobre o objeto (real concreto) (MÉSZÁROS, 2006, p.111; FARIA, 2004). Sendo que este homem é um ser social, histórico, é um “eu” no mundo, um

mundo das relações de produção e do trabalho onde não é possível separar a forma e o conteúdo do objeto, ou seja, a essência e a aparência. Kosik (2002, p.28) ensina que “o homem só conhece a realidade na medida em que ele cria a realidade humana e se comporta antes de tudo como ser prático...”; o homem adquire conhecimento por meio da práxis.

A originalidade se manifesta na abordagem da análise crítica do PROUNI a partir da organização, aqui identificada pelas IESP, bem como na forma como elas operacionalizam e utilizam o programa para fins estratégicos de aumentar o lucro produzido pelas suas operações e também na forma como o Estado, por meio desta política pública, contribui para garantir o funcionamento do processo de acumulação ampliada do capital.

Além desses aspectos, a tese faz uma integração entre os aspectos externos ou sociais do programa com os aspectos internos administrativos, acadêmicos e de gestão. Alguns estudos críticos têm sido realizados a partir da ótica do público, das finanças públicas e da educação, e do social pelo estudo do nível de bolsas alocadas e qualidade de ensino que serão citados ao longo do trabalho, porém não foi encontrado nenhum estudo, até o momento, sobre os benefícios relevantes do programa nas IESP, além do pressuposto da renúncia fiscal.

É com este escopo que apresentamos, na sequência, a estrutura da tese com seus respectivos capítulos.

1.1.6 Estrutura do Estudo

Para tentar responder a esta questão proposta, desenvolvemos, no segundo capítulo, a discussão sobre o papel do Estado no modo de produção capitalista e como esse mesmo Estado se posiciona a partir das novas demandas no processo de acumulação de capital. Para fazer a discussão, utilizamos como principal referencial teórico os trabalhos de Marx, Poulantzas, Faria, Bobbio, Mészáros, Offe, entre outros.

No terceiro capítulo, tratamos do desenvolvimento da educação privada brasileira por meio de uma rápida evolução histórica e apresentamos as formas de financiamento relacionadas com a temática do trabalho, bem como a estrutura global do programa PROUNI. Procuramos autores que trabalham com o financiamento público nas Instituições Privadas de Ensino Superior e encontramos referencial teórico nos trabalhos de Barreyro, Carvalho, Mancebo, Cunha, Lopreato, Silva Jr, Sguissardi, Schwartzman, Almeida, entre outros.

No quarto capítulo, mostramos a proposta metodológica para esta pesquisa, os métodos utilizados para a coleta e análise dos dados, bem como as categorias de análise definidas e o tratamento estatístico realizado.

No quinto e último capítulo, discorreremos sobre os casos escolhidos para análise, onde explicamos as estratégias empresariais realizadas a partir das condições oferecidas pelo PROUNI e seus efeitos nos resultados das IESP apresentadas e demonstramos como o PROUNI contribui para o asseguramento da acumulação do capital.

A presente tese faz parte de um contexto mais amplo na área da Administração, desenvolvido pelo Grupo de Pesquisa EPPEO - Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais registrado no CNPq desde 2002 e certificado pela UFPR, com o objetivo de desenvolver estudos sobre as organizações na perspectiva da Teoria Crítica.

2 O ESTADO TRABALHANDO PARA O CAPITAL

O objetivo deste capítulo é o de situar a tese em um contexto histórico. Faremos considerações sobre o Estado e suas mudanças ao longo tempo buscando estabelecer relações com o sistema capitalista. Trazendo considerações desde a crise da década de 30 até os dias atuais, mostramos um Estado que, legitimado por um discurso em prol do social, trabalha para o Sistema de Capital através de uma política neoliberal.

2.1 ELEMENTOS DO SISTEMA DE CAPITAL

O Sistema de Capital é um sistema sociometabólico que regula a totalidade do modo de produção de uma sociedade ao longo do tempo histórico. Seus elementos estruturantes agem como um regulador dominante desse modo de produção para garantir sua manutenção e reprodução material, político-ideológica e social (MÉSZÁROS, 2004).

Nesta vertente, Marx tentou explicar, a partir do materialismo histórico, que é a vida prática e real do sujeito que determina a sua consciência, que o “ser consciente dos homens é que determina sua vida real” (MARX e ENGELS, 1998, p. XXV). Defendia que a história do homem só poderia existir dentro da sociedade e pela sociedade, no conjunto das relações sociais, ao contrário de Hegel que buscava fazer a história a partir das ideias, do desenvolvimento de conceitos *a priori* (MARX e ENGELS, 1998).

Importa assinalar que é nesta materialidade da vida humana que atua o sistema sociometabólico (MÉSZÁROS, 2004) do capital promovendo, em diferentes tempos históricos, a satisfação das necessidades humanas. O homem busca obter condições de satisfazer suas necessidades primárias de vida, como alimentação, habitação, vestuário e outras. Quando esta etapa se encontra satisfeita, ocorre a criação de novas necessidades. Ainda enfatizaram que “a maneira como os indivíduos manifestam sua vida reflete exatamente o que eles são, e o que eles são coincide com sua produção, isto é, tanto com o que produzem quanto com o como produzem. O que os indivíduos são depende, portanto, das condições materiais da sua produção” (MARX e ENGELS, 1998, p. 11).

2.1.1 O Trabalhador como Mercadoria

Cabe salientar que esta dinâmica se desenvolve quando os homens utilizam as forças

produtivas disponíveis em determinado tempo histórico nas relações de produção, também conhecidas como relações de troca e/ou de comércio. Marx (1987a) explicou que as forças produtivas mediadas pelas relações de produção se constituem no modo de produção vigente de uma determinada época. A sociedade civil tem construído sua história a partir do desenvolvimento das forças produtivas que promovem alterações periódicas nas relações de produção e que juntas caracterizam o modo de produção dominante dessa sociedade (MARX, 1987a).

Os elementos constitutivos do modo de produção foram definidos por Marx (1987a) como sendo: o trabalhador, o não-trabalhador e os meios de produção.

O trabalhador contribui com o sistema de duas formas: (a) como força de trabalho, em que disponibiliza sua capacidade de trabalho sob a forma de troca ou venda dessa capacidade; ou (b) com o produto do seu trabalho, no qual oferece algo que fez ou que produziu e não foi consumido nas suas necessidades primárias (MARX, 1987a).

O não-trabalhador se insere no sistema a partir da possibilidade de se apropriar (a) do excedente do trabalho, (b) do produto do trabalho e (c) da mais-valia gerada nas relações de produção (MARX, 1987a).

Os meios de produção se caracterizam como sendo os instrumentos de trabalho e a capacidade produtiva instalada disponível em determinado tempo (MARX, 1987a).

Dependendo do modo de produção vigente, o trabalhador pode ter uma relação direta com os meios de produção se apropriando do real, e o não-trabalhador pode intervir no real com uma relação de propriedade, seja dos meios de produção, do próprio trabalhador ou do produto do trabalho (MARX, 1987a).

Outro aspecto fundamental do Sistema de Capital se encontra relacionado à necessidade da divisão do trabalho para atender as demandas de determinada sociedade. Marx e Engels (1998) explicaram que esta divisão já ocorria nas comunidades tribais pela diferença entre os sexos e a força física. Acrescentaram ainda que o desenvolvimento dos meios de produção ao longo do tempo promoveu também a divisão social do trabalho entre o campo e cidade, cujo processo fez surgir o produtor, o vendedor e o consumidor como atores sociais diferentes (MARX e ENGELS, 1998). Outra vertente desta divisão surge na separação entre o trabalho manual e o intelectual, que acompanhou a estratificação da sociedade na divisão em classes. A classe mais rica ficou com o trabalho intelectual, e a mais pobre, com o trabalho manual (MARX e ENGELS, 1998).

Além desses aspectos, cabe salientar que cada processo de desenvolvimento da divisão do trabalho poderia culminar numa alteração nas relações de produção, “dos indivíduos entre

si no tocante à matéria, aos instrumentos e aos produtos do trabalho” (MARX e ENGELS, 1998, p. 12). Essas alterações podem advir da contradição de interesses individuais e coletivos a partir da dependência recíproca que existe entre eles quando dividem o trabalho (MARX e ENGELS, 1998).

Para o Sistema de Capital é fundamental que o homem coloque sua atividade à disposição das relações de produção, para que o próprio homem se torne um trabalhador para o sistema e, a partir das relações de troca ou de intercâmbio, como afirmava Marx, se torne uma mercadoria à disposição das forças produtivas. Esse processo de reificação transforma a atividade produtiva do homem em trabalho alienado (MÉSZÁROS, 2006), pois coloca o homem na posição de trabalhador assalariado à disposição das forças produtivas.

Adotando como fio condutor as determinações históricas, no modo de produção feudal, onde existia uma relação de servidão entre o trabalhador e o não-trabalhador, a apropriação do capital se dava sobre parte da produção e não sobre o trabalho e seu resultado. Porém, no modo de produção capitalista, o trabalho será sempre uma atividade produtiva útil aos meios de produção e, como tal, considerada uma mercadoria dentro do sistema. Na visão do trabalhador, a sua atividade, o seu trabalho, precisa ser vendido a outrem para que ele consiga os meios para sua subsistência. Este trabalho vendido, para Marx, será sempre um trabalho alienado, pois busca “o aumento no valor do mundo das coisas em detrimento da desvalorização do mundo dos homens” (MÉSZÁROS, 2009, p. 118). Adicionalmente, o trabalhador se tornou cooperativo neste sistema, pois a possibilidade de vender sua atividade despertou nele uma “sensação de liberdade” no mundo do trabalho, mesmo que esta liberdade seja alienada. (MARX, 1987b, p. 380).

2.1.2 O Estado Capitalista

Essa contradição de interesses entre o individual e o coletivo é que levou o coletivo a criar uma forma independente de existência por meio da criação do Estado. Este Estado nasce com o objetivo de mediar os interesses de classe já formatados por uma estrutura existente de divisão do trabalho. (MARX e ENGELS, 1998). Justamente por ser um campo de mediação, torna-se também um campo de luta e de disputa pelo poder (FARIA, 2009).

Reitera Poulantzas (1977) que a prioridade do Estado não é o bem-estar da sociedade civil como um todo, mas a luta de classes nela inserida, no ambiente das relações de produção. Essa luta não é igualitária, é uma luta entre o grupo ou grupos dominantes e os grupos dominados. É o que Marx definiu como a luta entre a burguesia e o proletariado. A busca pela hegemonia (GRAMSCI, 1985) de uma classe, que se propõe a ser a classe

dominante, se dará na articulação de interesses dessa classe sobre as outras numa fusão total de objetivos econômicos, políticos, intelectuais e morais. Para Faria (2004), as relações e práticas de classe não são exclusivas do Estado. “Se ocorrem no seu interior, como, de fato, ocorrem também fora dele, pois nem todo o terreno da prática de classe” é reduto específico do Estado. O Estado é responsável pela definição do conceito de realidade (da classe dominante) para toda a sociedade civil. Esta hegemonia abrange a natureza da classe burguesa e sua posição como poder econômico dentro do sistema capitalista (GRAMSCI, 1985).

Outro aspecto fundamental neste campo de luta pelos interesses de classe é que as relações de poder também podem fugir ao controle do Estado e da própria classe. Quando o Estado percebe esta tentativa de fuga, age sobre todas as relações de poder a fim de fazê-las retornar ao ambiente de classe. Essas ações são realizadas por meio dos aparelhos ideológicos, político e econômico, do Estado, constituindo o pensamento da classe dominante (POULANTZAS, 1977). Reiteram Marx e Engels (1998, p. 41) que, “os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes,... o poder espiritual dominante”. Dentro da mesma lógica de análise, Poulantzas (1977) afirma que esta representação, além de social, é também política. Tinha um olhar sobre o Estado, inferindo que a dominação política sobrepujava todos os outros aparelhos. Acrescentou ainda que esta dominação seria estruturada no seu aparelho mais importante, o Governo, que atuava como administrador do Estado. Faria (2004) chama a atenção para esses aparelhos, que, em conjunto, “formam a ossatura do Estado, aparecendo como forma de concentração das ações de interpretação de interesse nos vários níveis em que estes são efetivados” (FARIA, 2004, p.101).

Para o materialismo histórico, a sociedade civil criou o Estado como sua primeira forma organizada de funcionamento após superar a fase do Estado na Natureza e da Horda primitiva. Para a sociedade civil dividida em classes é o Estado que organiza as relações de produção, do mercado, da propriedade, define o ambiente político e as formas de organização social do trabalho (FARIA, 2009).

Vários autores tentaram contribuir no sentido de elucidar o conceito e o papel do Estado na perspectiva marxista, ora complementando-o, ora referendando-o. Na leitura de Bobbio (1987), o Estado atua como instância política *a priori*, mediando as relações econômicas *a posteriori*, a partir de um modo de produção estabelecido, composto por uma base econômica e por uma superestrutura. Carnoy (1988) reafirma que o Estado não representa o bem comum para a coletividade, pois exerce um papel repressivo para controlar os antagonismos de classe. Sendo repressor, representa os interesses da classe dominante

dentro do modo de produção existente e, portanto, é um Estado que poderia utilizar seu poder para privilegiar um grupo específico da sociedade. Todavia, complementa que, mesmo representando a classe burguesa, o Estado tem paralelamente uma autonomia em relação a ela, para poder agir em prol da classe trabalhadora quando necessitar minimizar o conflito de classe na sociedade civil. Por sua vez, esclarece que a estrutura de classe representada e defendida pelo Estado como classe dominante será sempre aquela que estará defendendo o modo de produção dominante. Na medida em que ocorrerem modificações no modo de produção dominante, o Estado se readequará para atender as necessidades da classe que proteger essas alterações. Dentro da mesma lógica de análise, esse Estado não se propõe a ser um defensor de grupos específicos dentro das classes, porém, ao mesmo tempo, cria para esses grupos toda a infraestrutura necessária que, sozinhos, não conseguiriam realizar. Cabe registrar o alerta de Carnoy ao apontar que esta atuação contribuiria para o processo de acumulação do capital e que as mudanças tecnológicas incorporadas nesses empreendimentos poderiam criar novas barreiras materiais para o incremento na formação da mais-valia para o restante da classe. Essas barreiras se manifestariam sob a forma de uma crise no sistema demandando a intervenção do Estado, que atuaria para proteger o modo de produção dominante (CARNOY, 1988).

Adotando, como fio condutor, as determinações históricas,

O Estado “burguês” é o resultado e o lugar da luta de classes; ele não é mais (e talvez nunca tenha sido) o Estado burguês, mas sim algum Estado de domínio burguês, modificado para ser capaz de reproduzir as relações de produção sob novas condições. [...] ele é o produto da luta de classes e, portanto, suas instituições podem ser radicalmente alteradas como parte da luta de classes (CARNOY, 1988, p.216-217).

Outro autor que trazemos para esta discussão é Offe (1984), que apresentou um conceito de Estado independente, no intuito de contribuir para a análise marxista moderna, reafirmando que a luta de classe ocorre fora do Estado, mas que o papel central desse Estado seria de apenas mediar esse conflito. Ele defende que o Estado não representa os interesses de uma classe dominante, mas trabalha para manter o equilíbrio entre as classes, sendo o responsável por organizar a acumulação capitalista para a classe burguesa dentro dos limites permitidos pela classe trabalhadora. Portanto, uma crise no sistema capitalista é uma crise de Estado porque é nele que a negociação ocorre. Para este autor, referendando Marx, a luta de classes também se localiza na sociedade civil e não, no Estado. “O Estado não defende os interesses particulares de uma classe, mas sim os interesses comuns de todos os membros de uma sociedade capitalista de classes” (OFFE, 1984, p.123). Seu objetivo é perpetuar as

condições para que os valores da sociedade capitalista sejam reproduzidos. Mesmo que certos grupos capitalistas ou categorias de trabalhadores sejam em algum momento favorecidos, este não é o objetivo principal, mas secundário, na atividade de manter o trabalho como uma mercadoria (OFFE, 1984).

A forma como o Estado se organiza e desenvolve maneiras de legitimação frente à sociedade é tema recorrente na Economia Política do Poder. Para Faria (2009), as formas de governo estão relacionadas às formas de gestão assim como os modelos de Estado se relacionam com os modelos clássicos da administração. Offe (1985) também faz esta relação quando discorre sobre o desenvolvimento das funções do Estado e suas formas de legitimação em relação aos desafios do “mercado” em determinada época histórica. Os pensadores do modelo jusnaturalista (BOBBIO, 1987) entendem que o Estado é uma forma perfeita de organização superior aos indivíduos, cuja forma de legitimação seria organizar as leis gerais advindas do consenso desses indivíduos que formam a sociedade que está baseada no contratualismo (BOBBIO, 1987). O contrato é considerado como a forma pela qual os indivíduos regulam as suas relações. Este modelo se apoia na livre associação por meio de relações contratuais. Para os pensadores do modelo Hegelo-Marxiano, este mesmo Estado deve definir as leis que organizam e orientam a vida coletiva, sendo elas que irão regular a relação dos indivíduos entre si e o próprio Estado. Por meio da Lei, a relação entre o Estado e os indivíduos e entre eles é de caráter permanente e irrevogável, enquanto que o contrato tem caráter revogável entre as partes (BOBBIO, 1987; OFFE, 1985; FARIA 2009).

As teorias do Estado fundamentado numa análise marxista e de perspectiva de classe diferem essencialmente das teorias liberais no sentido que postulam que o Estado é uma expressão ou condensação de relações sociais de classe, e estas relações implicam na dominação de um grupo por outro. Em consequência, o Estado é ao mesmo tempo um produto das relações de dominação e seu modelador (CARNOY, 1988, p.316).

Dentre as teorias de Estado discutidas ao longo do tempo, Bobbio (1987) discorre que apenas duas estão presentes na maioria dos estudos sobre o tema: (a) a teoria funcionalista, que entende o Estado como um sistema global composto por quatro subsistemas interdependentes: manutenção, realização, integração e adaptação, que desempenham em conjunto um equilíbrio social; (b) a teoria marxista, que entende o Estado como um sistema social formado pela base econômica e a superestrutura.

2.1.3 O Modo de Produção Dominante

Marx (1987a), no prefácio do seu livro “O Capital”, afirma que a transformação do

modo de produção capitalista está diretamente ligada ao desenvolvimento histórico da sociedade, neste caso, das sociedades inglesa e alemã; que o fenômeno está em constante transformação, que a ordem das relações sociais se transformará ao longo do tempo histórico em outra ordem, quer as pessoas tenham consciência ou não dessa transformação. O movimento social é um processo histórico-natural independente da vontade e consciência dos sujeitos, mas que conjuntamente os determinam.

Para Marx (1987a), é na relação entre o proprietário dos meios de produção e o trabalhador que estão o fundamento do Estado, sua forma política, sua construção social e a forma como define sua soberania e sua dependência com a sociedade civil, bem como a definição do modo de produção dominante. Ele esclareceu que, no modo de produção pré-capitalista, existia uma união do trabalhador com os meios de produção, dentro do qual o trabalhador ficava com o produto do seu trabalho. Este produto era consumido por ele e sua família e o excedente destinado à satisfação das necessidades de outros, ou seja, da sociedade. A satisfação das necessidades elementares cria novas necessidades e, a cada momento, “os homens utilizam as forças produtivas de que dispõem e desenvolvem alternativas de intercâmbio ou comércio constituindo o modo de produção” em determinada época histórica. O que os homens são se reflete na forma como manifestam a sua vida. Dessa forma “não é a consciência que determina a vida, mas a vida é que determina a consciência” (MARX e ENGELS, 1998, p. XXV).

Na evolução para a fase capitalista, o trabalhador não é mais dono do resultado do seu trabalho, este se transfere ao não-trabalhador. Cabe salientar que o produto do trabalho passa a ser compreendido como uma mercadoria e, portanto, a forma social das condições de produção se transforma em algo novo, o sistema capitalista. Nesta vertente, o próprio trabalhador surge como vendedor de mercadorias, por conseguinte livre para vender o produto do seu trabalho ou a sua própria força de trabalho. Marx acrescentou ainda que o capital produz, em essência, mais capital e, para isto, precisa produzir a mais-valia. Esta acumulação só é possível pelo modelo instituído de divisão do trabalho, característica do sistema capitalista, que faz com que o Estado promova a exploração dos meios de produção para garantir a perenidade do sistema e, paralelamente, controle e organize todo o processo do trabalho (MARX, 1987a; MARX e ENGELS, 1998).

Cabe registrar o alerta de Faria (2004) ao apontar que, nos modos de produção historicamente conhecidos, escravagismo, feudalismo e capitalismo, sempre existiram dois grupos antagônicos, os que exploram e os explorados. A partir disso,

a forma pela qual uma sociedade se divide em classes está ligada à forma pela qual organiza as estruturas econômica, jurídico-política e ideológica, já que estas estruturas, enquanto estruturas de poder e de suas relações, são dimensões essenciais da sociedade, na medida em que relações de poder são relações de classe, frações de classe ou grupos sociais (FARIA, 2004, p. 60).

Importa assinalar que o modo de produção dominante é definido por estas relações acima descritas. Elas constituem o sistema de forças produtivas e o sistema das relações de produção formando a instância econômica em determinado modo de produção.

O sistema de forças produtivas no qual o objeto é transformado em algo novo, um produto novo, constitui a prática política do Estado, que pode produzir transformações ou a manutenção do sistema produtivo vigente. Esta prática atinge a estrutura de poder do Estado que está focada na estrutura de produção e com isso mantêm suas condições de existência e de formação. O político e o econômico se articulam e se relacionam, porém com certa independência entre os dois aparelhos (POULANTZAS, 1977).

Nestas atividades, podemos identificar a função social do Estado, quando age para manter o equilíbrio do sistema de produção no momento em que as disputas de classe se tornam ameaçadoras ao sistema vigente. O Estado tem a função de manter a sociedade civil funcionando em harmonia, e os seus aparelhos são utilizados para garantir a ordem social com os seguintes direcionamentos: o aparelho político atua no conflito entre as classes; o econômico trabalha para organizar o processo de trabalho e a produção da mais-valia; o jurídico controla o cumprimento das normas e os outros aparelhos; o ideológico sustenta a reprodução do sistema para garantir a sua perenidade. A função social do Estado é garantir a manutenção do sistema de produção e as condições materiais de existência para a classe dominante que representa (POULANTZAS, 1977).

2.1.4 A Educação como Elemento Central

Importa assinalar que o maior desafio para quem está no poder de um sistema econômico e político de uma nação é desenvolver instrumentos capazes de promover sua manutenção. A forma do Sistema de Capital de manter sua posição de ser uma “totalidade reguladora sistêmica” (MÉSZÁROS, 2004, p. 27) se operacionaliza a partir da “reificação capitalista das relações sociais de produção, da alienação do trabalho por meio das mediações reificadas do trabalho assalariado, da propriedade privada e do intercâmbio” (MÉSZÁROS, 2006, p.93).

É necessário para o capital que o homem continue a se inserir no sistema como uma força produtiva na posição de trabalhador assalariado ou propriedade privada. Para que a

sociedade viabilize a manutenção do modo de produção dominante se faz necessário uma “reprodução bem-sucedida” desse homem para continuar a sua transformação em trabalhador (MÉSZÁROS, 2006, p. 263). Os trabalhadores devem ser reproduzidos na diversidade de formação e qualificação para atender as necessidades da divisão técnica do trabalho (CARNOY, 1984). Esta reprodução de diferentes habilidades é controlada pelo Estado, para que mantenha sua função de reprodutor da ideologia dominante. O sistema educacional é um aparelho central para o Estado que garante a continuidade da formação de mão de obra para o modo de produção capitalista. Essa ideologia e as normas burocráticas exercem um papel central sobre a classe trabalhadora e são os responsáveis pela reprodução da superestrutura¹ no sistema capitalista (CARNOY, 1984).

Adicionalmente, Mézáros (2006) alerta para o fato de que o processo educacional se coloca como um “complexo sistema educacional”, pois, além de garantir a formação técnica para a atividade produtiva, também é responsável pela reprodução dos valores do Sistema de Capital, a partir dos quais o homem se coloca para a sociedade.

O sistema educacional formal da sociedade não pode funcionar tranquilamente se não estiver de acordo com a estrutura educacional geral, isto é, com o sistema específico de interiorização efetiva, da sociedade em questão. A crise das instituições educacionais é então indicativa do conjunto de processos dos quais a educação formal é parte constitutiva. A questão central da atual contestação das instituições educacionais estabelecidas não é simplesmente o tamanho das salas de aula, a inadequação das instalações de pesquisa, etc., mas a razão de ser da própria educação (MÉSZÁROS, 2006, p. 275).

No Sistema de Capital, a educação tem duas atividades principais, que são: (a) a formação das qualificações necessárias para o funcionamento das relações econômicas; (b) a formação de indivíduos e métodos de controle político (MÉSZÁROS, 2006). Ela é um elemento essencial no plano político e econômico, cujos níveis nem sempre funcionam de maneira harmoniosa entre si. Os interesses nacionais e os interesses individuais estão em constante embate. O capitalismo tenta administrar os interesses mais amplos de uma classe burguesa com os interesses específicos de capitalistas individuais, e tudo isso aliado a interesses políticos de uma elite burguesa dominante. Mézáros explica que o capitalismo consegue administrar o que conhecemos por interesse nacional (político) com o interesse dos capitalistas individuais que estão mais próximos das necessidades econômico-produtivas imediatas do processo produtivo (MÉSZÁROS, 2006). O modelo educacional capitalista consegue ensinar aos membros da sociedade os elementos estruturantes de todo sistema

¹ Para Gramsci (1985), a superestrutura é o conjunto das relações culturais e ideológicas, e a expressão política dessas relações.

conseguindo a partir disso se tornar quase incontestável (MÉSZÁROS, 2004).

As estratégias globais do capital afetam profundamente cada âmbito particular da sociedade com influência na educação e, de forma nenhuma, apenas as instituições educacionais formais. “Estas estão estritamente integradas na totalidade dos processos sociais. Não podem funcionar adequadamente exceto se estiverem em sintonia com as determinações educacionais gerais da sociedade como um todo” (MÉSZÁROS, 2004, p. 43).

O importante é que cada indivíduo adote como suas as metas de reprodução objetivamente possíveis do sistema. O indivíduo deve internalizar, ou seja, aceitar a posição que lhe foi destinada na hierarquia social, juntamente com uma conduta e expectativas previamente definidas (MÉSZÁROS, 2004, p. 44).

Por meio das instituições formais de educação, o indivíduo aceita ativamente os princípios reprodutivos dominantes da sociedade e, por este motivo, a educação é um dos elementos estruturantes do Sistema de Capital.

Até a primeira revolução industrial, o indivíduo aprendia sua atividade, seu ofício, na prática, observando e ajudando os mais experientes. A partir dessa revolução, surge a necessidade de os trabalhadores adquirirem um mínimo de escolaridade, pois o trabalho na cidade exigia conhecimentos básicos de matemática e do idioma nacional, para possibilitar a introdução desse trabalhador no modo de produção capitalista. Lopes (1981) discorre que a educação formal foi sendo institucionalizada no decorrer do século XIX nos países desenvolvidos e, no século XX, em quase todo o mundo.

2.2 COMO O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA SOBREVIVE?

Para manter a estrutura do sistema, o Estado organiza e controla a relação de troca (Marx, 1987a) sempre olhando para o mercado, o trabalho e suas relações com a produção, na lógica da subordinação ao capital. Nas épocas históricas de crise estrutural, o capital sempre tem encontrado formas de transição de uma ordem social a outra, mantendo sua legitimação e formas de dominação (MÉSZÁROS, 2009).

Wright, Levine e Sober (1992, p. 36) complementam Marx afirmando que existe uma “tendência das forças produtivas a estarem em constante desenvolvimento”, acompanhando o curso histórico da humanidade nas relações de produção que, como estas, se modificaram nas mais variadas décadas. Essas transformações não ocorrem de uma maneira homogênea, igualitária e é justamente esta constante instabilidade nas forças produtivas que gera, de tempos em tempos, suas mudanças. A nova estrutura econômica que se forma demanda novas

relações de produção e, desta maneira, as forças produtivas vão-se redefinindo para manter o modo de produção dominante.

Cabe registrar o alerta de Mészáros (2008) ao apontar que é necessário romper com a lógica do capital para termos a possibilidade de criar um sistema social diferente. A possibilidade de mudança esbarra nos limites permitidos pelo modo de produção atual, caracterizado por Faria (2009) como um Capitalismo Flexível, que possibilita adaptações no seu sistema de forma particular, desde que integradas na totalidade dos processos sociais.

Marx alertou para o fato de que o desenvolvimento do Sistema de Capital é o desenvolvimento da propriedade privada, pois esta, sendo “livre”, poderia acelerar a acumulação de riqueza a partir da expansão do modelo de divisão do trabalho (MARX, 1987b). Mészáros explicou que esta liberdade encontrada atualmente na livre concorrência entre capitais privados é uma falácia, pois Marx e Engels já haviam descrito que, no “Sistema de Capital privado, o monopólio alimenta a concorrência, e a concorrência se transforma em monopólio, pois a concorrência pressupõe o monopólio da propriedade privada” (MÉSZÁROS, 2009, p. 133).

O crescimento e a expansão são necessidades internas do sistema capitalista de produção. Quando os limites locais são atingidos, parece que não há outra saída a não ser o “rearranjo violento da relação de forças existentes” (MÉSZÁROS, 2006, p. 281).

2.2.1 A Economia de Mercado

A história econômica americana apresenta exemplos desses rearranjos violentos realizados pelas sucessivas guerras mundiais e que culminaram em modificações e adaptações do Sistema de Capital para que o modo de produção capitalista sobrevivesse e se expandisse. O modelo americano traz consigo uma qualidade para o sistema, que é a capacidade de exportar para mundo as ideias centrais modificadas.

Na primeira e segunda revolução industrial, o modelo de expansão econômica era a exportação de produtos manufaturados e os investimentos no estrangeiro (FURTADO, 2000).

Após a segunda grande crise, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York, conhecida como a Grande Depressão (1929-1933), surgiu um novo espírito do capitalismo, definido assim por Boltanski & Chiapello (2005). Novos pensadores do capitalismo apareceram e se tornaram referência para a nova economia. Henry Fayol ficou reconhecido como o fundador do gerenciamento, quando sistematizou e implantou novas práticas administrativas nas organizações, com a liderança exclusiva de quem detinha a propriedade e o desenvolvimento de regras de profissionalização, o que exigiu do sistema um processo de

profissionalização da educação. O profissionalismo e a competência estavam em lados opostos à propriedade para gerir as organizações, assinalando o início da importância da educação no Sistema de Capital (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

Conforme os autores, nas greves ocorridas durante a Grande Depressão, os empregadores ficaram apenas observando a fixação das novas regras do trabalho via negociação com os sindicatos e submetidos à pressão do governo. Os erros econômicos do passado foram criticados e os empregados conquistaram alguma segurança no trabalho (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005). Os novos benefícios, agregados à dificuldade econômica da época, forçaram as empresas a procurar por novas soluções para recuperar a rentabilidade. Furtado (2000) explicou que, paralelamente ao processo de industrialização, surgiram novas forças sociais nas cidades, o que culminou num aumento real do custo da mão de obra impondo a esses governos a necessidade de criação de políticas protecionistas aos seus mercados internos. A partir deste momento, começaram a surgir as inovações na organização do trabalho, e o motor de crescimento da economia foi impulsionado pelo crescimento do mercado interno (FURTADO, 2000). A transformação nos métodos de trabalho levou à opressão e esterilização da criatividade dos trabalhadores, à centralização do poder na produção industrial e na classe burguesa. Nesta fase, houve a substituição do modelo taylorista/fordista de produção pelo toyotismo. Esta situação só foi possível porque os trabalhadores foram encorajados a criticar as formas anteriores de gestão em virtude das dificuldades econômicas das empresas e a acreditar que as inovações tecnológicas e mais flexibilidade no processo iriam melhorar as suas vidas no trabalho. Boltanski e Chiapello (2005) defendem a ideia de que o trabalhador, como elemento constitutivo do Sistema de Capital, é conduzido a acreditar que as mudanças necessárias para atender as exigências de acumulação do capital são também necessárias a ele. Novamente as críticas do coletivo envolvendo os trabalhadores deram resultados positivos ao capital, e este processo de mudança estrutural no mundo do trabalho continuou seguindo as necessidades do processo produtivo (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005). A partir do modelo protecionista do mercado interno, houve o aumento do poder de compra da classe trabalhadora, que suportou o processo de desenvolvimento da economia neste período. Furtado (2000, p.28) explicou que “o dinamismo da economia capitalista” derivou, assim, da interação de dois processos: (a) a inovação tecnológica, que produziu um aumento na produtividade em troca da redução da demanda de mão de obra com objetivo de aumentar o lucro; e (b) a expansão do mercado que cresceu com o aumento da massa salarial.

Parece consenso entre os economistas que os países industrializados são

periodicamente atingidos por crises econômicas. Essas crises ocorrem em intervalo de tempo denominado ciclo econômico. As economias de mercado iniciam o ciclo de crescimento apoiado em expansão produtiva, aumento de investimento e de consumo, e entram em crise quando este processo pertencente a um ciclo se esgota (FURTADO, 1986).

Esta instabilidade nas economias capitalistas já havia sido abordada por Marx. Ele explicou que, a partir dos fundamentos da Lei econômica da taxa decrescente do lucro, se o sistema produtivo permanecer inalterado por um determinado tempo, a consequência será uma redução do lucro. Acrescentou ainda que é neste ponto que se situa a posição do Estado Capitalista, que precisa intervir na produção para compensar essas reduções ou a tendência à redução (MARX, 1987b).

A ação do Estado Capitalista Americano para terminar com o período de Depressão instalada que tinha taxas de desemprego na ordem de 30% e uma retração econômica de 60% foi entrar na Segunda Guerra Mundial. Mészáros (2009) e Chomsky (2009) postulam que a forma dos americanos para resolver seus problemas econômicos é exportar as guerras. Furtado (1986) explica que a amplitude e a profundidade da depressão na época indicavam modificações estruturais no modelo econômico vigente, o que demorou a ser percebido pelas economias de mercado. Por fim, o modelo exportador desenvolvido no século anterior, a partir das duas revoluções industriais, entrou em crise sistêmica.

Após o término da Segunda Guerra, em 1944, foi assinado o acordo de Bretton Woods, no qual estiveram presentes 45 países que iriam, a partir de então, reger a política econômica mundial. Os países membros passariam a transacionar nos mercados internacionais em dólar, e a moeda norte-americana ficaria vinculada ao ouro. Para controlar todo esse processo foram criados o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Este acordo durou vinte anos, período no qual a economia norte-americana começou a retrair, e o déficit orçamentário, a aumentar. Para financiar este déficit, o governo americano passou a emitir moeda, o que tornou insustentável o modelo internacional da paridade com o dólar, pois os países membros se viam obrigados a emitir moeda para conter as pressões inflacionárias pela manutenção dessa paridade. Em 15 de agosto de 1971, o presidente Nixon encerrou o acordo, e os Bancos Centrais Nacionais assumiram suas moedas e suas economias.

No mundo do trabalho, até meados de 1960, os contratos permanentes eram a regra do sistema e estavam baseados na segurança e na estabilidade. Os trabalhadores entendiam que, ao serem admitidos, passariam sua vida produtiva dentro daquela organização. Entramos numa fase na qual as relações humanas no trabalho ganharam força nos trabalhos de Maslow e Herzberg. Neste período, o foco da preocupação dos administradores se tornou os

trabalhadores e o desenvolvimento de formas de retê-los na empresa. Existia uma preocupação em não perder talentos para a concorrência. Todavia, o discurso em prol da autonomia abriu uma porta para o terceiro espírito do capitalismo que enaltecia as virtudes da mobilidade e adaptabilidade, diversamente do antigo espírito, que estava mais preocupado com a segurança do que com a liberdade (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

Os deslocamentos operados pelo capitalismo permitiram a ele escapar das pressões que foram gradativamente sendo construídas em resposta à crítica social da época, e isto foi possível sem provocar uma resistência em larga escala porque ele, na aparência, pareceu satisfazer às demandas que emergiam de diferentes correntes críticas² (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005, p. 200 – tradução nossa).

Estas críticas se opuseram ao capitalismo planejado e supervisionado pelo Estado, tratando este sistema como obsoleto e fazendo nascer um terceiro espírito do capitalismo, baseado na autonomia e criatividade das forças produtivas. Na primeira metade da década de 70, este novo espírito foi receptivo às demandas sociais que denunciavam os mecanismos de exploração do capital na organização do trabalho, como a mecanização do próprio trabalho e a destruição da natureza em prol do consumismo humano. Surgem temas como a emancipação do trabalhador e a livre associação, porém as críticas ao Estado eram feitas dentro de um limite que não pedia a mudança dos benefícios oferecidos pelo estado do bem-estar social. Na segunda metade da década de 1970 e no início de 1980, o capitalismo estava sendo reformulado, e as bases da essência no individual estavam sendo construídas pelo Estado, tendo reflexos nas formas de gestão das empresas. A gestão por objetivos, racional e com foco no individualismo, seria representada pela possibilidade de construção de uma carreira nas empresas. Isto viabilizaria às empresas uma segurança em relação ao trabalhador e ao trabalhador, uma motivação, evolução social e econômica. O não-trabalhador executivo (proprietário dos meios de produção) passa a ser substituído pelos executivos profissionalizados (formados nas universidades e detentores de um saber “científico”, específico, superior àquele saber “intuitivo” dos empreendedores originários ou de seus herdeiros), disseminando a ideia de que o profissionalismo representava maior produtividade e maior ganho para todos os envolvidos (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

Os autores observaram que o rol de críticas ao capitalismo promoveu algumas

² *The displacements operated by capitalism allowed it to escape the constraints that gradually been constructed in response to the social critique, and were possible without provoking large-scale resistance because they seemed to satisfy demands issuing from a different critical current* (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005, p. 200).

mudanças, alguns melhoramentos e transformações, o que nem sempre foi conduzido no sentido de melhorar o bem-estar social, o que nos leva a chamar a atenção para a incrível flexibilidade do processo do capital. Este processo é capaz de adaptar sociedades com suas aspirações por muito tempo e recuperar ideias que não eram aceitas no passado (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

2.2.2 O Estado Capitalista Moderno

Na década de 90, continua a preocupação nas empresas de não perder trabalhadores, pois a dinâmica da mobilidade dos trabalhadores aumenta com a aplicação dos processos de reestruturação. O salário se torna uma pequena compensação pelo trabalho em proporção à sua contribuição na criação de valor para as empresas. Estas começam a criar mecanismos de compensação, divisão de lucros, onde cada um pode contribuir individualmente para o projeto coletivo e ser recompensado por isso. Este projeto coletivo vem evoluindo com o capitalismo, na forma da personalização das coisas, das necessidades, dos produtos, na atenção aos desejos dos consumidores, no desenvolvimento de relações individuais, que vendem uma autenticidade na produção capitalista sob a forma de personalização, tentando destruir a ideia do coletivo, do bem-estar para todos. Na verdade, retornamos à produção flexível, construindo agora um capitalismo flexível (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005; FARIA, 2009).

A mão invisível, “o mercado”, passa a ser o responsável pelas mudanças na sociedade. No tipo de desenvolvimento imposto por esta fase, ocorre um desequilíbrio entre a produção do lucro e a distribuição dele para um limitado número de pessoas comprometidas apenas com suas metas pessoais. O grande desenvolvimento tecnológico da época demandou um trabalhador melhor qualificado, mais jovem e mais barato (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

Este mecanismo acompanhou o processo acelerado de globalização do sistema de produção apoiado no discurso do Estado mínimo. O FMI passou a recomendar a implantação do modelo neoliberal nos países emergentes com a ideia de que essas medidas iriam acelerar o desenvolvimento econômico nessas nações. O Sistema de Capital vende a ideia de que o modo de produção capitalista necessita de um mercado de livre concorrência, baseado na propriedade privada. Este pressuposto de liberdade perpassa a estrutura orgânica do Estado, pois as atividades econômicas centralizadas na esfera pública eram consideradas um entrave ao crescimento acelerado proposto pelo sistema. O modelo neoliberal era composto das seguintes regras de mercado: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária,

juros e câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro, privatização das estatais, desregulamentação, direito à propriedade intelectual (BOLTANSKI e CHIAPELLO, 2005).

O Estado passa a articular este processo por meio das privatizações e da desregulamentação dos mercados financeiros, alimentando o estabelecimento de uma nova forma de organização, mais flexível e aparentemente menos frágil do que as estruturas anteriores mais centralizadas. Conhecemos o resultado deste processo, que culminou na crise econômica de 2008, quando a sociedade passa a discutir as vantagens efetivas do mercado “livre”, flexível, e privatizado, com aparente pouca intervenção do Estado.

Cabe salientar que o Estado é o articulador das mudanças e dos ajustes constantes no modo de produção dominante; portanto, sua intervenção periódica na economia é uma prática essencial para o Sistema de Capital (CASTELLS, 1979). Esta intervenção, além de econômica, é também política e social, pois, na medida em que o modo de produção capitalista ganha escala e volume, é necessário obter a adesão dos trabalhadores e do conjunto da sociedade aos seus interesses, legitimando o modelo de sociedade capitalista.

Castells (1979, p. 12) relata

que a crise econômica mundial dos anos setenta não é somente uma inflexão do ciclo do capital. Que, por trás da aceleração inflacionista derivada do impacto do preço do petróleo e das matérias-primas, circulam explosivas correntes subterrâneas que definem os limites do modelo de crescimento que permitiu a enorme expansão do capitalismo (por mais contraditória que tenha sido) após a Segunda Guerra Mundial.

A partir da ruptura com o padrão-ouro como lastro econômico realizada pelo governo norte-americano, iniciou-se um processo de financeirização como modelo de expansão econômica. Esse processo criou uma economia financeira separada da economia real. O processo produtivo passou a dividir espaço com o processo financeiro dentro do Sistema de Capital. As estratégias de acumulação de riqueza se tornaram mais complexas a partir das engenharias financeiras criadas pelo Estado para expropriar riqueza da economia real para a economia puramente financeira. Nesta vertente, surge uma nova atividade e, por conseguinte, uma nova força produtiva, o capital especulativo. Mészáros (2009) afirma que o Sistema de Capital não encontra limites para sua expansão, tornando-se incontrolável e, portanto, altamente destrutivo, pois o modo de produção segue em linha com a lógica da valorização do capital baseados na produção e no consumo supérfluo que se sobrepõem às necessidades básicas humanas. Em seu livro, *A Crise estrutural do capital*, Mészáros (2009) cita publicação japonesa que afirma que, em 2008, a economia financeira mundial representava três vezes a

economia real e, por este motivo, vivemos uma crise financeira em escala global. Interessante notar que a crise no sistema financeiro global é indissociável do aprofundamento da crise nos diversos ramos do sistema produtivo real, e a solução do Estado Capitalista para resolver essas crises continua sendo a de financiar os passivos estruturais do sistema, para que ele não entre em colapso e possa continuar funcionando (MÉSZÁROS, 2009). Em suma, Mézáros (2009, p. 26) alerta para o fato de que “a posição atual do Estado Capitalista no mundo parasitário das finanças seria potencialmente catastrófica”.

Nesta vertente, Faria (2009) argumenta que as soluções apresentadas pelo Estado frente às crises do sistema de capital se constituem num “híbrido” de uma economia de mercado de livre concorrência e “uma ação protetora, reguladora e financiadora do Estado” (Faria, 2009, p. 36) sobre este mesmo mercado para mantê-lo em operação e resgatá-lo em períodos de crise, o que denominou de Capitalismo Totalmente Flexível. Trata-se de um novo modelo de parceria entre o Estado e o mercado, no qual o Estado socorre o capital, regulando e financiando empreendimentos produtivos de uma economia de mercado que se apresenta como livre e independente deste mesmo Estado (FARIA, 2009). Ocorre que as recentes crises econômicas mundiais, principalmente a de 2008, comprovam que o capitalismo só tem condições de sobreviver a partir da intervenção direta do Estado Capitalista na economia e nos meios de produção, garantindo a acumulação ampliada do capital (FARIA, 2009) .

No próximo capítulo, apresentamos o PROUNI como uma solução criada pelo “capitalismo Total Flex” (FARIA, 2009, p. 36), demonstrando os elementos da parceria entre o Estado Capitalista e o mercado educacional.

3 PROUNI: PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIAL DE UM ESTADO CAPITALISTA

3.1 A EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA NO BRASIL

Conforme explicou Almeida (2006), a gênese da instituição privada de ensino superior do Brasil vem de longa data. Na época do Brasil Colônia, o ensino superior era ministrado pelos Colégios Jesuítas. Com a vinda dos portugueses em 1759, os colégios franciscanos passaram a assumir esta função, fase na qual a Igreja e o Governo se mesclavam para garantir a ordem social. Na diversidade de atividades do Estado Colonial na época, o sistema educacional trazia elementos ideológicos de formação europeia na sua concepção. Importa assinalar que a educação era privilégio de uma elite burguesa, pois o modo de produção neste período não demandava a escolarização da classe trabalhadora. A partir de 1808, com a instalação de um reino português no Brasil, surgiram as primeiras Universidades Públicas, que foram se consolidando após a proclamação da República, em 1889. Nesta fase, todo o ensino superior se encontrava estatizado e fora retirado dos colégios religiosos (ALMEIDA, 2006).

Os primeiros governos republicanos chegaram com uma visão liberal e não pretendiam manter o ensino superior como atividade exclusivamente pública. Diversos autores discutem qual universidade surgiu primeiro, e não há um consenso sobre o assunto. Vamos apenas indicar que existiram iniciativas em Manaus, São Paulo, Curitiba e Rio de Janeiro.

Neste contexto, enquanto o Brasil estava envolvido em administrar as Capitânicas Hereditárias e tentava se afirmar como Estado independente de Portugal, o mundo entrou na fase pré-capitalista de um sistema produtivo em pleno desenvolvimento. As duas revoluções industriais criaram condições para a expansão da pesquisa científica em larga escala nas universidades europeias. Nesses avanços surgiram os novos modelos de universidade alemã, francesa e inglesa que irão se desenvolver cada uma dentro de sua própria organicidade. Há uma transição da educação teológica para o início de um modelo científico mais profissionalizante cujo objetivo maior era atender as mudanças produtivas que se operavam à época (CUNHA, 1988). O Sistema de Capital precisava acelerar a acumulação de riqueza e encontrou campo vasto a partir das inovações tecnológicas introduzidas nas relações de produção. Mesmo nos Estados Unidos, somente após a Guerra da Secessão, o país entrou na busca pelo desenvolvimento acelerado e disseminou as instituições educacionais pelo país. O

modo de produção dominante passou a exigir um trabalhador mais qualificado, cuja necessidade de qualificação passou a ser viabilizada pelo Estado. O modelo do Estado Totalitário foi derrubado e passou a nascer o modelo do Estado Democrático (ALMEIDA, 2006).

Fizemos este breve relato histórico para demonstrar que os elementos constitutivos do Sistema de Capital, ou seja, a educação, o trabalho e os meios de produção já se faziam presentes no modelo do Estado Totalitário. O novo modelo democrático se constitui em uma divisão de forças entre o público e o privado, cuja elite burguesa participa em ambos os setores, garantindo sua coesão na busca de um modelo de Estado que contribua para a ampliação da acumulação de capital.

Outro aspecto fundamental é que o Brasil não viveu esta fase desenvolvimentista no mesmo período histórico europeu e americano. Enquanto que esses países criaram condições para o desenvolvimento industrial a partir das revoluções industriais, o Brasil manteve sua economia baseada no setor primário, estruturada na primeira fase sobre a extração da borracha e, depois, na produção do café (FURTADO, 1991). Conforme explicou Furtado, pouco se fez no Brasil em termos de desenvolvimento econômico até a crise de 30. Mesmo assim, podemos perceber a presença de uma sociedade baseada nos elementos constitutivos do Sistema de Capital, como a sociedade dividida em classes, e a extensão dessa divisão na educação, no trabalho e nos meios de produção.

Revimos que a Grande Depressão marcou o início das transformações no sistema de produção, o que exigiu novas qualificações e formações profissionais. A industrialização brasileira que se seguiu a partir dessa crise, na opinião de Furtado (1991), não foi resultado de uma política desenvolvimentista de Estado e sim, uma consequência das pressões internacionais de mercado. Esse processo resultou em transformações na estrutura social do país. Furtado explica que, até a década de 30, três quartos da população brasileira viviam no campo, porém, com o processo de industrialização interna no país, houve uma aceleração da migração para áreas urbanas. Mesmo assim, no Brasil desta época, a consciência dominante não incluía nas suas preocupações as questões sociais inerentes à divisão de classes. A pobreza era tratada como “caso de polícia”, e o Governo a enquadrava pelos aparelhos repressivos do Estado. Neste sentido, a pobreza era considerada um problema inerente ao indivíduo e não um problema de cunho coletivo e social (SPOSATI, 1991). Da mesma forma, “o Estado, como organização política nacional, tinha uma escassa significação para a massa da população” (FURTADO, 1991, p.55).

A partir da Constituição Federal de 1934, o governo brasileiro, de vertente populista, traz para a agenda de discussão alguns problemas sociais, relacionados aos marginalizados, à maternidade e à infância, instituindo políticas públicas vinculadas à destinação de rendas tributáveis (CUNHA, 1988). Faz isso porque o processo de urbanização modifica a estrutura social do país com consequências na política, desafiando a estrutura tradicional de poder baseada nos interesses das oligarquias ruralistas (FURTADO, 1991).

Furtado (1991, p. 58) explica que o surgimento do populismo político do Estado brasileiro tem suas raízes nesse processo de urbanização, no qual

as massas que se foram aglomerando nas cidades acomodaram-se em um setor terciário de baixa produtividade, no subemprego, numa cultura de pobreza, sem estrutura definida que garantisse alguma estabilidade, com um sentimento de exclusão [...] cujos problemas da massificação se tornaram o campo das lutas pelo poder nos anos subsequentes.

Cunha (1988) relata que, nesse período, foi criado o MEC e o Ministério da Saúde Pública cujos marcos regulatórios definiram a estrutura da Educação Superior e a opção pelo modelo de universidade. Após o golpe de 1937, o Estado passou a controlar todo o ensino superior, criando a Universidade do Brasil sobre novas bases ideológicas e a serviço do sistema político vigente: centralizador, controlador e ditatorial.

O INEP, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, surge em 1938 com o objetivo de ser um centro de estudos das questões educacionais, e suas pesquisas deveriam ajudar o governo na formulação de políticas públicas.

Ocorre que

o governo central sente a necessidade de criar espaços dentro do sistema de ensino para regular toda sua organização e funcionamento, submetendo-o ao seu controle direto. A política educacional, a partir do Estado Novo, não se limita apenas a detectar a legislação e ditar as normas para sua implantação, mais que isso, ela visa transformar o sistema de ensino em um instrumento eficaz de manipulação dentro do sistema instituído (ALMEIDA, 2006, p. 19).

As políticas educacionais estruturadas de maneira centralizada e ordenadas de cima para baixo tinham como propósito pressionar as instituições universitárias a não desenvolver propostas inovadoras e alternativas ao modelo pré-estabelecido. O controle político-ideológico era constante, e as regras para criação de novas instituições cada vez mais rígidas. Interessante notar que ainda se permitia a criação de instituições privadas, porém a interferência do Estado se fazia cada dia mais presente. Era necessário que a entidade mantenedora demonstrasse capacidade financeira adequada, instalações apropriadas e capacidade técnica do corpo docente (CUNHA, 1988).

Mesmo com várias alterações na legislação educacional ao longo das décadas, o Estado sempre se manteve como manipulador e controlador das regras da educação brasileira. Esse contexto foi explicado por Offe (1984), no qual o Estado capitalista atua como regulador do relacionamento entre os proprietários do capital e das forças produtivas e a classe trabalhadora. A partir da educação se propõe a garantir uma qualificação permanente de mão de obra para o Sistema de Capital, bem como a controlar sua quantidade, por meio de políticas públicas (HOFLING, 2001) de inclusão particionadas em etapas ou eventos que possibilitem o controle social (HOPFER, 2002) dos incluídos e da parcela da população não inserida nesse processo. Para Offe (1984), uma política educacional traz na sua estrutura uma política social de classe, não apenas entre a burguesia e o proletariado, mas também entre o trabalhador assalariado e o exército econômico de reserva (MARX, 1987a) cuja quantidade e qualidade são fundamentais para a superação das crises periódicas do capital.

Furtado ensina que “o processo de formação econômica do mundo moderno pode ser observado de três ângulos: 1) a intensificação do esforço cumulativo mediante a elevação da poupança de certas coletividades; 2) a ampliação do horizonte de possibilidades técnicas; e 3) o aumento da parcela da população com acesso a novos padrões de consumo”. Esse autor argumenta que o processo de globalização dos mercados irá permear todo o mundo, independente da vontade individual de cada país, pois o “imperativo tecnológico” atual (FURTADO, 1998, p. 26) seria uma nova revolução industrial.

3.2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na reforma universitária sancionada sob a Lei nº 5.540/68, foi definido o modelo de instituição de ensino superior a ser desenvolvido no projeto nacional, contemplando o sistema federal e as faculdades privadas, dentre outros assuntos (ALMEIDA, 2006).

Almeida (2006) afirma que havia uma afinidade entre os empresários da educação da época e os militares do período ditatorial que possibilitou a aprovação da LDB de 1961, através da qual foi constituído o Conselho Federal de Educação, que interrompeu a política de federalização das instituições de ensino.

Nesta agenda, em 1972, o INEP é transformado em órgão autônomo de assessoramento do MEC com o direcionamento para a avaliação do sistema educacional, sendo alçado em 1997 a autarquia federal (ALMEIDA, 2006).

Nas décadas seguintes, o Brasil iria mostrar sinais de preocupação com seu sistema educacional. De acordo com o Plano Nacional de Educação – PNE (BRASIL, 2001), desde

1932, educadores e intelectuais introduziram a necessidade de se implantar um plano a longo prazo para o desenvolvimento da área. Porém, somente após o período ditatorial, isto se tornou um assunto em nível constitucional. Em 1962 foi aprovada a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 4.024/61, elaborada pelo MEC e aprovada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) criando um horizonte de atividade para oito anos (BRASIL, 1961). Nos anos posteriores, houve várias revisões e a inserção das esferas do governo na discussão que culminaram na sua contemplação de forma mais ampla, na nova Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). O art. 214 elenca as prioridades a partir desse momento:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (Incluído pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009).

Com a internacionalização da discussão educacional na década de 90, os debates a respeito da reforma da LDB e sua adequação ao novo momento da educação resultaram na sua reformulação e aprovação sob a Lei 9.394/96 (BRASIL, 1996), abrindo caminho para a elaboração do Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001) para os próximos 10 anos, no qual o Brasil se comprometeria com metas e objetivos bem definidos para a melhoria dos indicadores educacionais. Corroborando a afirmação de Furtado (1991), novamente o Estado Capitalista brasileiro procura produzir mudanças internas no seu sistema para atender as pressões internacionais ao invés de pensar numa alternativa política própria.

Em 1990, realizou-se a Conferência Mundial de Educação para Todos (EFA), na Tailândia, promovida pela UNESCO e co-patrocinada por vários organismos internacionais, como o Banco Mundial e o UNICEF, com a participação de 155 países, dentre eles o Brasil. A preocupação internacional com a educação era premente com a expectativa do crescimento econômico mundial da década impulsionado pela China. Os países, por meio da atuação dos seus governos centrais, necessitavam incrementar os níveis educacionais da população para acompanhar esse desenvolvimento. Alguns indicadores se mostraram alarmantes para os

conferencistas diante do desafio do crescimento econômico acelerado. Os fatos a serem enfrentados foram descritos com os seguintes conteúdos (BRASIL, 2001):

- a) mais de 100 milhões de crianças não têm acesso à escola primária;
- b) mais de 960 milhões de adultos são analfabetos;
- c) mais de 100 milhões de crianças e incontáveis adultos não conseguem terminar o ensino básico.

A partir deste posicionamento mundial, os países foram orientados a compreender que melhorias na educação deverão ser feitas mesmo quando a economia não estiver crescendo, pois contribuirão para seu aumento no futuro; o crescimento vegetativo não seria aceitável neste momento, fazendo-se necessário ações políticas, econômicas e sociais para a sua promoção, bem como um esforço para que ocorresse (a) a expansão das parcerias com organizações públicas e privadas; (b) uma atuação objetiva junto aos grupos minoritários; e (c) ações públicas que focassem de forma especial os grupos dos analfabetos e os culturalmente menos favorecidos (BRASIL, 2001).

Nesta fase, a expectativa do crescimento econômico mundial por meio da expansão da China traz novas perspectivas para o Sistema de Capital, pois induz à necessidade de uma atuação objetiva sobre um dos seus elementos centrais: o processo educacional formal controlado pelo Estado. O sistema entende que, reforçando este elemento, estará disponibilizando a mão de obra qualificada que será necessária para garantir a reprodução e a manutenção do crescimento econômico.

Podemos perceber que, na década de 90, o capital está preocupado em equalizar mundialmente as políticas educacionais do sistema e, para isso, busca uma representatividade via agências internacionais, como o FMI, a OMC e o Banco Mundial. A tentativa de influência dos organismos internacionais perpassa a definição das estratégias política, econômica e social junto aos países que estes se propõem a representar. E o Brasil, como explicou Furtado (1991), submetido às pressões internacionais de mercado, se organiza internamente para atender a essas demandas de criar as condições materiais para a expansão do sistema.

O Brasil, inserido neste contexto, foi enquadrado pela EFA no grupo de países com o menor índice de escolaridade mundial, ao lado de México, China, Indonésia, Paquistão, Bangladesh, Egito, Nigéria e Índia. Mesmo reconhecendo que o Brasil estava em processo de mudança nas políticas educacionais, fomos advertidos de que não estávamos sendo rápidos o suficiente e, portanto, estávamos em débito com o mundo globalizado, em apresentar

melhorias nesses indicadores. Como resposta a essas demandas, os representantes dos países deste grupo fizeram, dentre várias, a seguinte declaração:

Acreditamos que os objetivos da Educação para Todos devem ser perseguidos através de avaliações dos programas de cada país e por ações dirigidas a atender multiplicidade. Acreditamos também que as realidades do século 21 pedem que todos adotemos os mais novos métodos e as mais modernas tecnologias na nossa busca por uma verdadeira modernização global na área educacional para que todos alcancem a excelência. O principal desafio é a promoção do desenvolvimento econômico e social com equidade através de educação de qualidade para todos. Além de todas as organizações formais pela educação básica, devemos procurar engajar a sociedade em um contexto mais amplo de criatividade e comprometimento. Destacamos que Educação é para excelência e excelência é para todos. (BRASIL, 2001, p.7)

E se comprometeram coletivamente a alcançar, dentre vários, os seguintes objetivos:

(i) prioridade máxima para o EFA e erradicação do analfabetismo entre adultos; (ii) aumento do número de estudantes que concluem a educação básica e superior; (iii) implementação de novas modalidades educacionais para integrar educação e trabalho; (iv) elaboração de programas especiais que solucionem diretamente os problemas dos grupos tradicionalmente excluídos do desenvolvimento; (v) assegurar educação de excelência para todos (BRASIL, 2001, p. 8).

O Brasil participou desta Conferência e se comprometeu a tentar atingir os níveis dos indicadores internacionais de desenvolvimento na área educacional, definindo, a partir deste momento, as bases estruturais das reformas a serem discutidas e implantadas pelos governos atual e futuro.

Dentro da mesma lógica de análise, as exigências foram afrouxadas para a criação de instituições, cursos, *campi*, etc., e subsídios governamentais foram agregados ao setor sob a forma de financiamentos a pesquisas diversas, crédito educacional ao aluno, além da isenção tributária já existente. A gratuidade do ensino sempre foi característica das instituições públicas, porém, para o governo, o aumento da demanda dessas unidades por recursos para a pesquisa, ensino e extensão, tripé do sistema educacional, induziu à política de expansão do ensino superior privado (BRASIL, 2010b).

A aprovação do PNE se deu no governo FHC, cujo modelo era estimular o empreendimento no nível superior paralelamente a uma redução de verbas públicas aplicadas nesse nível de ensino. Tomando como base as orientações dos organismos internacionais, o governo FHC estruturou a educação como um serviço não exclusivo de Estado, propiciando uma abertura no setor educacional para a participação de empresas e grupos estrangeiros (LIMA, 2006).

O governo FHC, período compreendido entre 1994 e 2001, adotou o modelo neoliberal da busca pelo Estado mínimo e a ampliação da propriedade privada sobre várias atividades econômicas que poderiam crescer inseridas numa política econômica de expansão da produtividade no trabalho.

Esta política pública para o setor educacional atingiu seu êxito, pois os empresários brasileiros passaram a investir significativamente na criação de novas IES, sendo que, em 2004, elas já representavam 88,87% da totalidade de instituições superiores no Brasil (ABMES, 2005).

Este aumento de instituições levou a uma maior oferta de vagas e cursos em todo o território nacional. Após quatro anos de um mercado em expansão, período compreendido entre 1996 e 2000, os números começaram a apontar para um desequilíbrio entre o ritmo expansionista de instituições e a quantidade de interessados em adquirir este serviço. Enquanto que, em 2000, a relação entre inscritos e vagas era de 1,92, no período de 2004, este índice caiu para 1,30. Como consequência, as IES também passaram a ter mais vagas ociosas a cada ano. Enquanto que, em 2001, ocupavam-se aproximadamente 68% da vagas oferecidas, este número diminuiu para 50,49% em 2004 (BRASIL, 2004c).

No diagnóstico realizado em 1998 pelo MEC, os indicadores mostravam uma fotografia preocupante para o Ensino Superior, conforme a tabela 1 abaixo:

TABELA 1 – ENSINO SUPERIOR NO BRASIL – 1998

Ensino Superior	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318

Fonte: BRASIL, 2001, p. 61e 2009b

Neste período, o número total de egressos do ensino médio que poderiam se candidatar ao ensino superior estava em 1,5 milhão de jovens, representando 1,93 candidatos por vaga. A preocupação do governo na época consistia no crescimento acelerado que estava sendo promovido na área do ensino médio que, por consequência, propiciaria um aumento muito rápido da demanda por educação superior. Além disso, o perfil do alunado que estava em crescimento, era de condição econômica inferior, assim as camadas mais carentes da população não estavam conseguindo avançar nos seus estudos.

O Brasil assumiu vários compromissos para a melhoria dos indicadores educacionais que direcionaram as políticas públicas para o setor. Destacamos as duas que consideramos serem as precursoras da motivação das políticas de financiamento para a expansão que se seguiram:

1. Prover, até o final da década, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos.
2. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.

A realização dessas ações seria prerrogativa do Governo Federal por meio de políticas públicas, pois a oferta de educação superior atingia apenas 12% da população jovem, e o objetivo era mais do que dobrar este número.

Barreyro (2008) elaborou o Mapa do Ensino Superior, a pedido do INEP, e apresenta dados comparativos internacionais que posicionam o Brasil no indicador da taxa de escolarização idealizada na faixa de 30% dos jovens de 18 a 24 anos. No período 2002/2003, este índice que, na década de 90, estava em 12%, agora alcançava a marca de 21%. Sendo um indicador internacional, mesmo com esta melhora, ainda estamos significativamente abaixo dos países desenvolvidos como Alemanha (51%), Estados Unidos (83%), França (56%), Inglaterra (64%) e Japão (51%). Na comparação com nossos vizinhos do MERCOSUL, também temos números a recuperar, pois o Chile está em 45% e a Argentina em 60%, no mesmo período. Esses resultados foram alcançados a partir de modelos diferentes, pois a Alemanha e a França possuem um sistema baseado no setor público, e no Chile como nos Estados Unidos, predomina um sistema privado de ensino superior. A pesquisadora alertou que o fato de um sistema ser público não significa que ele seja gratuito, visto que parte do sistema americano e chileno possui, sobre a base privada, políticas de financiamento público, bem como instituições públicas existem no Brasil (Fundações Municipais) e nos EUA que cobram mensalidades.

Se compararmos os gastos públicos do Brasil, Chile e EUA, verifica-se como os sistemas são diferentes. Os EUA e o Chile gastam de forma direta, nas IES privadas, o montante de 12% e 33% do total do gasto público com educação superior. Já, na forma indireta, por meio de isenções, subvenções, incentivos e outros, os EUA alocam 16%, o Chile 30% e o Brasil 12%. Em contrapartida, os EUA e o Chile gastam menos em instituições

públicas, 73% e 37%, respectivamente, enquanto o Brasil aloca diretamente 88% dos gastos totais em educação nas instituições públicas (BARREYRO, 2008).

Além desses, também encontramos dados internacionais na Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2010), cujos países membros declaram aceitar os princípios da democracia representativa e da economia de livre mercado. Seus membros são economias de alta renda e considerados países desenvolvidos, com exceção de México, Chile e Turquia. No Gráfico 1 a seguir, podemos verificar o total de recursos públicos que foram destinados à educação superior pelos respectivos países. Esses subsídios foram divididos em três categorias: (a) empréstimos diretos aos estudantes; (b) transferência de recursos a outras entidades privadas; (c) bolsas e/ou doações à família. O Brasil aparece nos dados como possuidor de política de distribuição de recursos públicos nas três categorias. Mesmo assim, o volume de recursos públicos aplicados no ensino superior se encontrava, em 2007, abaixo da média mundial. Também não é possível concluir qual modelo o Brasil estaria seguindo, porém há indícios de que poderíamos estar caminhando para uma estrutura de distribuição do tipo do Canadá ou da Inglaterra ou, talvez, da Coreia.

Justamente para permitir o aumento real da taxa de escolarização, o Brasil promoveu a expansão do setor privado de ensino superior, com recursos privados insuficientes para garantir o incremento das condições gerais de ensino que poderiam sustentar este modelo, tendo que enfrentar o desafio do crescimento e do financiamento num programa deste porte.

Carvalho e Lopreato (2005) analisaram a situação das finanças públicas na década de 90, inferindo que o mote da discussão econômica brasileira era o déficit público nacional. A necessidade de capitais internacionais era premente, o que levou à assinatura do acordo com o FMI em 1998, transformando a interpretação que era realizada anteriormente sobre a política fiscal. Retrocedendo à discussão, a gestão da política fiscal se dava sobre o controle do déficit público e o equilíbrio da balança comercial, num ambiente de altas taxas de juros e inflação. No segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a referência principal na gestão fiscal passou a ser a sustentabilidade da dívida pública com o aumento do superávit primário, pois além de demonstrar que havia um equilíbrio na situação fiscal era necessário incorporar indicadores que demonstrassem ao “mercado” que era muito baixo o risco de um calote na dívida. Para melhorar o superávit primário, o governo aumentou a carga tributária de 30% do PIB, em 1998, para 35% do PIB, em 2003, e reduziu valores nos gastos públicos.

Chart B5.2. Public subsidies for education in tertiary education (2007)

Public subsidies for education to households and other private entities as a percentage of total public expenditure on education, by type of subsidy

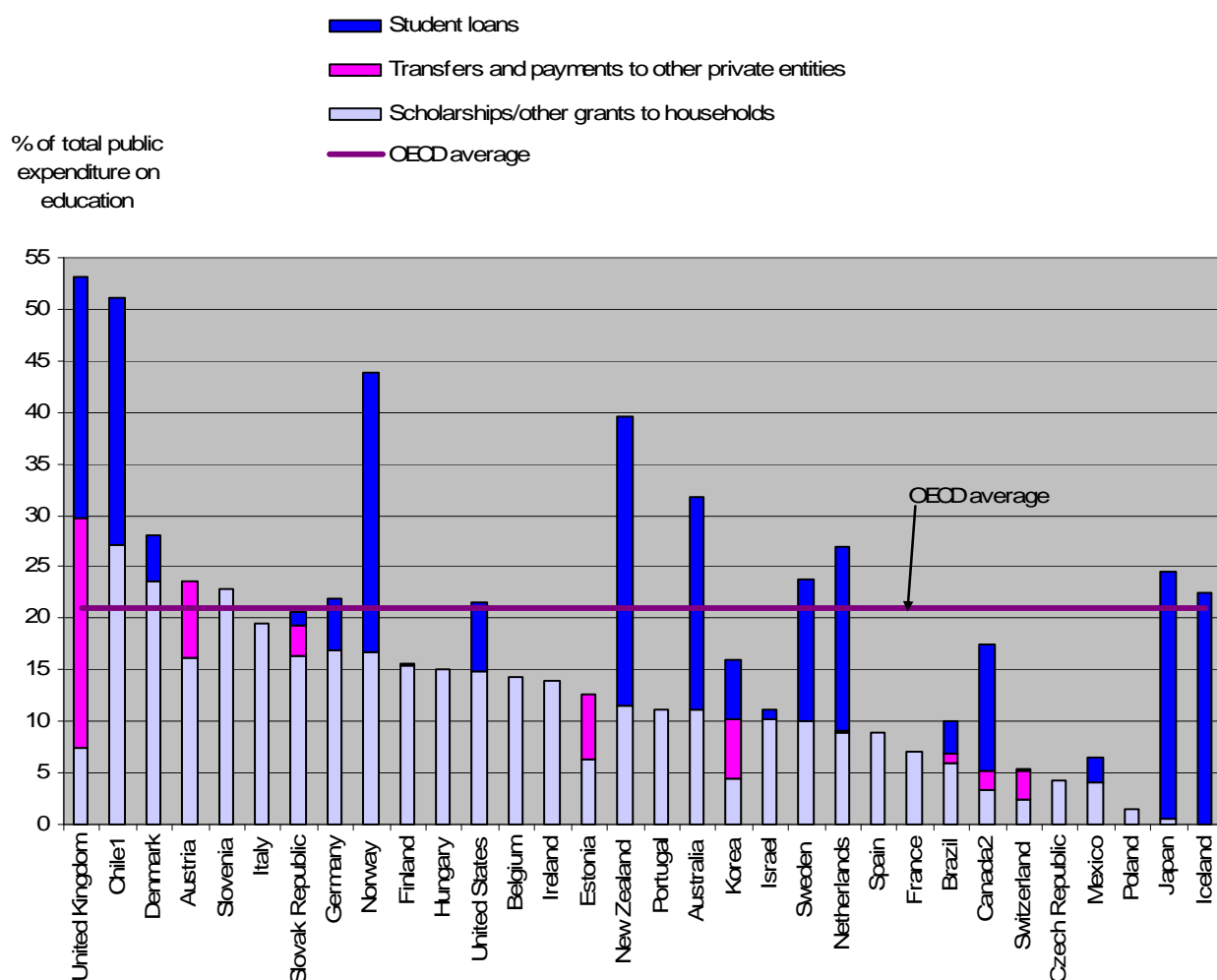


GRÁFICO 1 - OCDE: SUBSÍDIOS PÚBLICOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR EM 2007
FONTE: OCDE (2010)

Neste ambiente econômico, pressionado pela necessidade de melhoria dos indicadores na área educacional, o governo vislumbrou como uma das alternativas, instituídas a partir da vigência da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a possibilidade das IES passarem a desenvolver seus negócios com finalidade lucrativa. Sendo a educação uma atividade autorizada e avaliada pelo poder público, até este marco regulatório, as IES existentes estavam obrigadas a funcionar como entidades sem finalidade lucrativa, confessional ou filantrópica. Com este movimento, o governo tinha como objetivo principal incentivar a expansão do ensino superior brasileiro por meio de investimentos da iniciativa privada.

O governo FHC iniciou uma ampla reforma na educação, em especial na educação superior. A partir de um novo arcabouço legal, promoveu mudanças nas diretrizes e bases que

sustentavam o modelo anterior, em vigor desde a reforma universitária em 1968. Além de alterar diretrizes, executou mudanças nas formas de avaliação, de financiamento, de gestão, de currículo, entre outras, com reflexos significativos na área. As principais mudanças trazidas pela nova LDB são:

- a) A criação dos cursos sequenciais por campo do saber, de formação específica, com duração média de dois anos;
- b) A quebra do padrão “universidade” caracterizado pelo modelo ensino-pesquisa-extensão, com a criação do formato “Centro Universitário”, que deve ter ensino e extensão, mas não é obrigado à pesquisa no nível das universidades;
- c) O credenciamento das IES, bem como a autorização e reconhecimentos dos cursos, passam a ter prazos definidos, tendo que ser periodicamente renovados. Se a IES não atender as especificações mínimas exigidas pelo SINAES, poderá ter cursos suspensos ou desativados e suas mantidas descredenciadas.
- d) Foram aprimoradas as formas de ingresso nas IES, sob o arcabouço dos processos seletivos diversificados, sendo que o vestibular se torna apenas uma parte deles.

Mesmo com essas mudanças, Silva Jr. e Sguissardi (2001, p. 272) afirmaram que “as novas faces da educação superior no Brasil não parecem estar fadadas a garantir um avanço significativo da educação pública e da inclusão social; ao contrário, tenderiam a aprofundar a apartação social entre a minoria incluída e a maioria dos cada vez mais excluídos da sociedade da informação ou do conhecimento”.

Dando sequência ao modelo definido no governo FHC, o governo Lula realizou um diagnóstico do ensino superior por meio de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), cujos resultados foram divulgados pelo ministro Tarso Genro, em 2004 (TRÓPIA, 2007), justamente o período anterior à implantação do PROUNI. Neste documento, o GTI afirmou que, para que o Brasil possa alcançar as metas internacionais desejadas, precisaria continuar a expansão das vagas no ensino superior sob o discurso de promover a justiça social e um acesso democrático a esse sistema. (TRÓPIA, 2007) Seguindo essa linha de análise, Trópia mostrou que as soluções deveriam passar pelas seguintes questões: (a) ampliação de vagas para estudantes e docentes no ensino superior público (IFES); (b) promoção da educação a distancia na esfera pública e privada; (c) ampliação da autonomia universitária para que o MEC restrinja sua atuação ao sistema de avaliação; (d) ampliação de financiamento para reduzir a dependência das universidades do orçamento público, viabilizando a entrada de capital privado nas IES. Trópia (2007) alerta para o fato de que essas soluções ocultam a demanda das agências internacionais de abrir o sistema de ensino brasileiro ao mercado

internacional. Paralelamente a isso, entendemos que são soluções que podem ocultar a estratégia de expansão do ensino superior privado de um Estado Capitalista que tem pretendido transferir cada vez mais esta atividade ao capital privado.

3.3 FINANCIAMENTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Discutimos ao longo deste trabalho que a expansão econômica promovida pelo Plano Real no governo FHC e mantida pelo governo Lula faz parte da política neoliberal de Estado, que busca colocar integralmente as relações produtivas na lógica de mercado, no controle pela propriedade privada de atividades que anteriormente eram públicas, mas que possuem um potencial de gerar lucro e/ou que, por sua natureza absorvam recursos públicos. Se analisarmos as políticas de financiamento para a educação superior do Estado brasileiro, iremos verificar que sempre existiram as instituições privadas pagas (DAVIS, 2002), isto é, que cobravam mensalidade e, mesmo assim, todas, sem exceção até a LDB/96, possuíam algum tipo de financiamento público.

Existem vários institutos jurídicos³ de natureza tributária que foram desenvolvidos com o objetivo de definir o arcabouço estrutural dos mecanismos que viabilizem as entidades privadas a desenvolver atividades de interesse da sociedade. Dentre esses, destacamos aqueles direcionados às instituições de educação, cuja previsão legal se encontra no texto constitucional e nas normas complementares.

No que tange à Constituição Federal, uma das formas de financiamento que aparece no art. 150, prevê que,

Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

...

VI - instituir impostos sobre:

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das **instituições de educação**⁴ e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

...

O mecanismo de renúncia fiscal para este segmento vem de longa data. O instituto jurídico da imunidade contemplado pela CF, conforme discorrem vários juristas dentre os quais citamos dois, pressupõe que as entidades sem finalidade lucrativa não possuem

³ Instituto Jurídico é a reunião de normas jurídicas afins, que rege um tipo de relação social ou interesse e que se identifica pelo fim que procura realizar (NADER, 1998, p.100).

⁴ Grifo da autora.

capacidade econômica de contribuir, aptidão para contribuir (COSTA, 2001), bem como não sofrem apropriação de excedentes (BALEIRO, 2000) pelos proprietários do capital. Por sua vez, o mesmo instituto não impede que a atividade seja superavitária, pois não proíbe a busca pela mais-valia que se reflete na formação do lucro.

Ecoou, na mesma vertente, o pronunciamento do novo Código Tributário, Lei nº 5.172/66, que determinava a não-incidência⁵ de determinados impostos sobre esta atividade, tais como: o imposto de renda, o patrimônio e os serviços de qualquer natureza. Reitera o documento, no art. 175 a previsão da exclusão tributária pela (a) isenção⁶ e (b) anistia⁷ (CARVALHO, 2006).

Entendemos todos os mecanismos de renúncia fiscal como forma de financiamento baseado em fontes públicas às entidades privadas beneficiadas por elas. Davis (2002) descreve que, durante as décadas de 40 e 70, as universidades privadas contavam com diversas formas de isenção e/ou imunidade e, além disso, recebiam recursos públicos diretos para sustentar seu funcionamento. A partir da década de 80, os recursos diretos foram sendo reduzidos e enquadrados no Plano de Metas do Governo Federal, sendo restritos a projetos específicos nessas entidades (DAVIS, 2002).

Ocorre que, durante duas décadas, essas entidades privadas tiveram seus orçamentos sensivelmente reduzidos pelo corte das subvenções diretas de recursos e precisaram complementar sua receita com as mensalidades. Davis (2002) afirma que há uma escassez de bibliografia sobre estudos dos mecanismos de financiamento das entidades privadas de ensino, bem como carência de divulgação de informações sobre a estrutura de capital das formas de financiamento dessas entidades.

Além desses três institutos jurídicos, interessa-nos sobremaneira o incentivo fiscal muito utilizado pelo governo brasileiro que consiste em dar ao contribuinte uma vantagem, ganho, proveito ou estímulo em relação à atividade econômica desenvolvida. Importa assinalar que enquadrámos o PROUNI nesta lógica de análise.

Antes, contudo, é preciso esclarecer as formas de financiamento implantadas no Brasil desde a década de 70, que tinham como escopo de atuação duas vertentes: a IESP e o seu estudante (aluno). Essas IESP funcionavam sob o sistema da não-tributação⁸, pois estavam enquadradas como sendo do tipo sem finalidade lucrativa. O modelo de financiamento ao

⁵ A figura da não-incidência ocorre quando um tributo não é devido por não ter ocorrido o respectivo fato gerador da obrigação tributária (ICHIHARA, 2000, p.180).

⁶ A isenção pressupõe eximir o sujeito passivo da constituição do crédito tributário (NASCIMENTO, 1999, p. 198).

⁷ A anistia consiste no perdão da falta cometida pelo contribuinte (ROCHA, 2003, p. 235).

⁸ Entendido, neste texto, como sinônimo de não-incidência, anteriormente explicado.

aluno se dava de duas maneiras: (a) se a IESP fosse filantrópica, ele poderia se candidatar a uma vaga gratuita, pois a IESP era obrigada a preencher 20% da receita de mensalidade de forma gratuita, e/ou (b) financiar a mensalidade junto a Caixa Econômica Federal (CEF) para pagar os seus estudos depois de formado. Se a IESP não fosse filantrópica, restava ao aluno apenas buscar o financiamento público junto à CEF. Desde este período, o aluno “carente” já tinha possibilidade de inserção no ensino superior como bolsista na faixa dos 20%. Como exemplo, citamos as Pontifícias Universidades Católicas (PUC) espalhadas pelo Brasil, que, a princípio, deveriam ter 20% dos seus alunos matriculados sob regime gratuito.

Esta não-incidência tributária por meio da filantropia e da sociedade sem finalidade lucrativa se estendeu até 1996 com a nova LDB, como anteriormente já apresentado, a partir da qual a IESP poderia funcionar como uma sociedade com finalidade lucrativa, sem qualquer incentivo fiscal. Até então, o modelo de privatização do ensino superior seguia o curso normal sob a ótica do processo de acumulação, dentro do qual, quando uma atividade econômica passa a ser rentável, ela deverá ser repassada ao capital privado, que consegue ampliar a produção da mais-valia acelerando o processo de acumulação.

Ocorre que, nas pesquisas realizadas nos sites da ABMES, SEMESP e ANPED, encontramos relatórios, a partir de 1998, sobre o início das discussões a respeito do que seria o PROUNI, indicando que, logo após a promulgação da nova LDB, os proprietários das IESP já tinham começado sua mobilização para estruturar um novo modelo de financiamento público para elas.

3.3.1 PROUNI – Programa Universidade para Todos

Neste cenário, em setembro de 2004, o Presidente da República Luiz Inácio da Silva publicou a Medida Provisória nº 213 e, posteriormente, em 13 de janeiro de 2005, a Lei nº 11.096, instituindo o Programa Universidade para Todos – PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. As IES interessadas em aderir a este programa poderiam fazê-lo de forma opcional por um prazo de duração de dez anos. Este programa vem ao encontro de um dos objetivos do Plano Nacional da Educação: de atingir o quantitativo de 30% da população jovem no ensino superior até 2011. Ressaltamos que a minuta encaminhada para aprovação pelo Congresso Nacional foi um projeto de lei objeto de acordo entre o MEC e a ABMES, SEMESP, ANACEU e ANUP CRUB, demonstrando ser um projeto coletivo que atendeu claramente os interesses do capital privado.

Sob a retórica da justiça social e da inclusão das camadas mais pobres da população no ensino superior, este programa vem alicerçado na renúncia fiscal, como base de sua sustentação no longo prazo, tornando-se um mecanismo de financiamento público junto às IES Privadas.

Analisando os critérios definidos pelo PROUNI podemos identificar, nas suas características, os elementos constitutivos do Sistema de Capital nas seguintes proposições:

- a) O programa diferencia os candidatos a bolsa em virtude da sua renda familiar, bem como seleciona primeiramente os de menor renda com as melhores avaliações, mantendo a estrutura social dividida em classes sociais;
- b) Possibilita a presença do proprietário privado do capital com direito aos lucros da atividade educacional explorada, caracterizando-se como o não-trabalhador;
- c) O serviço educacional é realizado pela atividade docente, que atua como força de trabalho;
- d) O financiamento público é um instrumento de gestão, caracterizando-se como um elemento dos meios de produção.

A atuação conjunta desses elementos é que faz o modo de produção dominante estimular o processo de acumulação ampliada de capital. Para melhor compreender a ação e o efeito do financiamento público sobre as atividades da IESP iremos discorrer, na sequência do trabalho, sobre essa funcionalidade.

O PROUNI oferece para as IESP a ausência da obrigatoriedade de pagamento de tributos sobre a receita, ou seja, constitui-se numa disponibilização maior de recursos para essas instituições. Torna-se um financiamento público indireto, pois o Governo deixa o valor do imposto devido à mercê da capacidade de gestão nesse segmento. Conforme orienta o art. 213 da Constituição Federal:

Art. 213. Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

I - comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;

II - assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º - Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º - As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber

apoio financeiro do Poder Público.

Nos períodos de crise, esta imunidade tributária auxilia na absorção dos custos e despesas relacionados com o serviço educacional. Contribui para a manutenção da saúde financeira da instituição permitindo a obtenção de recursos públicos adicionais, financiamento bancário e recursos de agências de fomento para o desenvolvimento das suas atividades. Também é um valor que não deveria ser repassado às mensalidades escolares, fazendo com que sejam mais acessíveis aos interessados em estudar. Mesmo com este modelo advindo de longa data, apenas a isenção fiscal por si só não possibilitou a expansão no número de estudantes no ensino superior, conforme queria o Governo.

Após a nova LDB, lei 9.394/96, houve um aumento expressivo no número de instituições de ensino, porém elas não suportaram a carga tributária existente. Foi necessário que o governo agisse novamente financiando essas entidades e, como contrapartida, tornasse obrigatória a disponibilização de vagas gratuitas para os candidatos das classes menos favorecidas.

Reitera o documento, no seu artigo 19, o tipo de classificação das IES, segregando-as nas seguintes categorias administrativas:

- I – públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;
- II – privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

O artigo 20 apresenta as formas organizacionais possíveis para o segmento que será objeto deste estudo:

Art. 20º. As instituições privadas de ensino se enquadrarão nas seguintes categorias:

- I - particulares em sentido estrito, assim entendidas as que são constituídas e mantidas por uma ou mais pessoas físicas ou jurídicas de direito privado que não apresentem as características dos incisos abaixo;
- II - comunitárias, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade;
- III - confessionais, assim entendidas as que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendem a orientação confessional e ideologia específicas e ao disposto no inciso anterior;
- IV - filantrópicas, na forma da lei.

No que tange à expansão estrutural do sistema de ensino superior, o esforço do governo brasileiro foi compensado pelo incremento no número de instituições como base material para a realização da política expansionista para o setor. Os dados do MEC/INEP são

apresentados na Tabela 2, na sequência. Verificamos que em 2002 eram 1442 IES e, em 2009, o número se elevou para 2069, ou seja, um aumento de 43,44%, confirmando a capacidade de expansão do setor. Ocorre que houve uma variação também entre os tipos de IES no período de 2008 a 2009. O total de Comunitárias, Confessionais e Filantrópicas decresceu em 2009 e se transferiu para a categoria de Particulares. Este movimento comprova que, em alguns casos, não há mais vantagens ao capital privado manter-se como entidade sem finalidade lucrativa. Por dedução, concluímos que o capital privado está alterando sua estrutura jurídica, seja de forma espontânea, seja por ter sido vendida e incorporada a outra IESP.

TABELA 2 - TIPOS DE INSTITUIÇÕES PRIVADAS DE ENSINO (2002, 2008 E 2009)

	2002	%	2008	%	2009	%
Particulares	1.125	78%	1.579	78%	1.779	86%
Comunitárias/Confessionais/Filantrópicas	317	22%	437	22%	290	14%
TOTAL	1.442	100%	2.016	100%	2.069	100%

Fonte: BRASIL, 2010a.

Estes são alguns dos desafios enfrentados pelas entidades de serviços educacionais, neste caso, do ensino superior, uma área que necessita de investimentos iniciais em infraestrutura, como edificações, instalações físicas adequadas, equipamentos e pessoal especializado para que o serviço possa começar a ser oferecido. Pode-se utilizar a mesma linha de raciocínio para os ramos Hoteleiro, da Aviação Civil, do Entretenimento, Bancário e muitos outros. Todos estes precisam de investimentos iniciais significativos antes do início da prestação do serviço propriamente dito.

Conforme comentado, as políticas públicas do governo brasileiro, ao longo dos últimos dez anos, possibilitaram a expansão física, econômica e social do ensino superior com recursos da iniciativa privada. Esta expansão teve como objetivo aumentar o número de pessoas com acesso ao ensino superior. Comparando o Brasil com outros países, conforme o Gráfico 2 abaixo, verificamos que existe um espaço de crescimento no ensino superior. Como exemplo, podemos citar os EUA, que têm o dobro da população brasileira e um índice de alunos na graduação quatro vezes superior ao brasileiro.

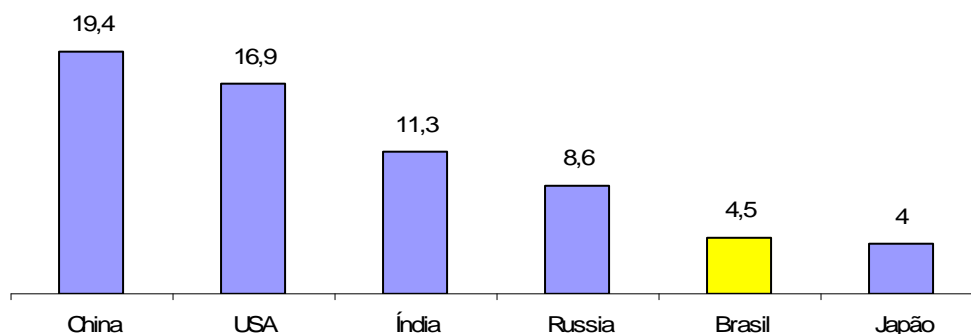


GRÁFICO 2 – ALUNOS MATRICULADOS NA GRADUAÇÃO (2005)

Fonte: BRASIL, 2007.

Se analisarmos historicamente o número de alunos, poderemos verificar que, em 1995, isto é, anteriormente à nova LDB, o número de brasileiros matriculados na graduação era de 1,8 milhão, sendo 1,1 milhão nas IES privadas e 0,7 mil nas públicas. Os dados mais recentes disponíveis são de 2009 e indicam um aumento nas matrículas, elevando o total de alunos para 5 milhões, sendo que, destes, 3,7 milhões estão nas privadas e 1,3 milhão nas públicas.

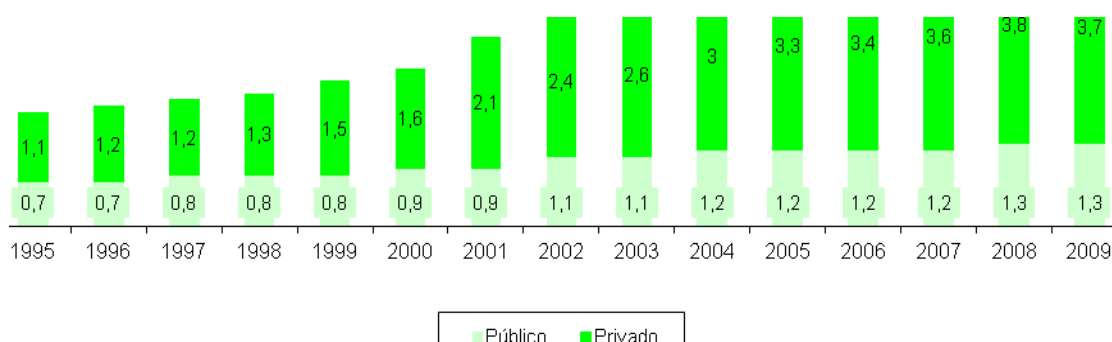


GRÁFICO 3 – ALUNOS MATRICULADOS NA GRADUAÇÃO

Fonte: BRASIL, 2010b.

A partir do Gráfico 3, é possível inferir que a expansão privada no ensino superior se deu de forma exponencial entre 1999 e 2003, acompanhado de uma expansão crescente na área pública. O maior pico se deu em 2001 com um crescimento 31% acima do ano anterior. Neste período, ocorreu o aumento do número de instituições e de vagas ofertadas aos alunos,

possibilitando acesso a todos com adequadas condições de renda para aquisição deste serviço. Paralelamente a esta expansão do ensino superior também houve um aumento de alunos matriculados e formados no ensino médio, que contribuíram para o crescimento desse sistema como um todo. O gráfico mostra que, no ano de 2009, começou o processo de estabilização das matrículas nas IESP.

Sob a ótica do governo, os números parecem indicar que a política pública expansionista está no caminho do objetivo proposto de aumentar o percentual de jovens no ensino superior.

Se transformarmos os dados de crescimento nominal em dados percentuais apresentados no Gráfico 4, verificamos que, sob o foco das IESP, a realidade não parece ser a mesma.

Os dados do Censo 2009 indicam que o grande crescimento do setor privado se deu em 2001 e que, após este período, ele vem sofrendo reduções cíclicas. Como, também de forma cíclica, o ensino público está tendo certo crescimento, verificado nos anos 1997, 2000, 2002, 2004 e, agora, em 2009, percebe-se que o governo tem tentado de todas as formas incentivar o crescimento de ambos os setores.

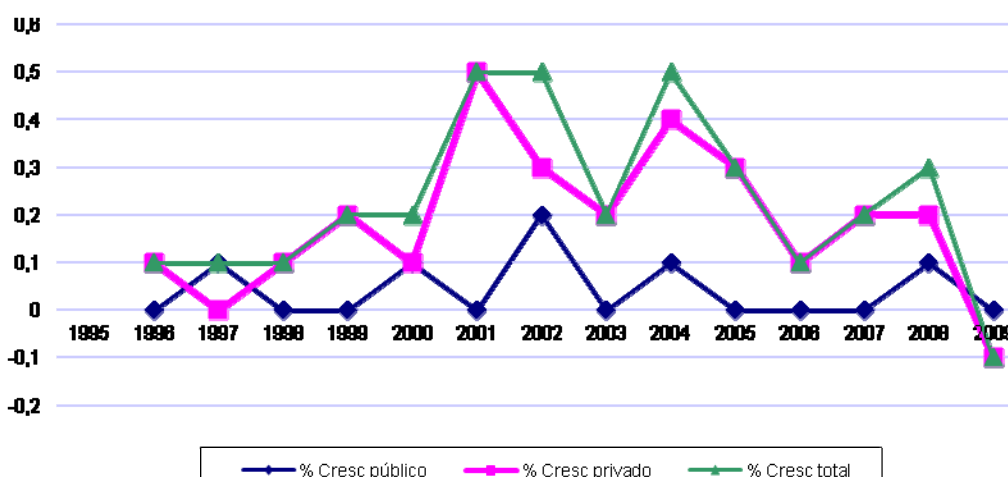


GRÁFICO 4 – CRESCIMENTO DAS MATRÍCULAS NA GRADUAÇÃO (1995/2009)

Fonte: BRASIL, 2011c.

A partir do Gráfico 4, percebemos que o percentual de crescimento nas matrículas da graduação estava ascendente até 2001, período este no qual o segmento educacional oferecia vagas suficientes para a demanda de mercado. A partir do ano 2002, as taxas de crescimento vêm decaindo anualmente, culminando numa oferta de serviço maior do que a demanda na iniciativa privada. Cabe salientar que, na área pública, podemos perceber uma tendência à

estabilização. Ocorre que, em 2009, o gráfico mostra um crescimento negativo das matrículas, indicando de outra forma o que já mostrou o Gráfico 3, que o total de alunos matriculados está estabilizado com tendência a queda.

Até o ano de 2002, o ensino superior era considerado um segmento promissor para novos investimentos, que crescia num ritmo superior ao PIB, estimulado por políticas públicas adequadas para este fim. A iniciativa privada fazia os investimentos, e novas organizações educacionais surgiam nas cidades brasileiras. Como define o art. 9º do Decreto 5.773/06 (BRASIL, 2006), “a educação superior é livre à iniciativa privada observadas as normas gerais da educação nacional e mediante autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público”. Porém, os números parecem indicar que o ritmo expansionista de vagas privadas está sendo maior do que o volume de demanda disponível para ocupá-las. Existe uma percepção neste mercado de que este fato tem-se agravado anualmente e de que o segmento, como um negócio, pode começar a enfrentar as ameaças ambientais de concorrentes e novos entrantes, o que, até 2003, não havia ainda impactado significativamente este setor.

Parece ser interessante notar que, no período em que a demanda começou a se estabilizar, e novas IES continuavam seus investimentos com foco na expansão da capacidade instalada, as IES que surgiram no início do período de expansão, isto é, entre 1998 e 1999, começam a concluir o primeiro ciclo operacional do negócio, sendo que se iniciavam as formaturas dessa primeira leva de entrantes no ensino superior. Este movimentou pode ser um dos causadores dessa desaceleração no ritmo de crescimento total e das próprias IES, conduzindo a sua maioria a enfrentar vários problemas de ordem econômica nos negócios, por não se terem preparado para esta situação.

Nota-se que os estímulos das políticas públicas brasileiras parecem ter um efeito no médio prazo, pois funcionam como ondas, que têm início, ápice e término. Conforme os dados do MEC para o ensino médio apresentados abaixo, o topo numérico ocorreu em 2004, quando o total de alunos formados neste nível, chegou a 2,6 milhões. Especificamente, neste mesmo ano, os dados do INEP/MEC (BRASIL, 2004c) indicaram o maior número de inscritos em relação às vagas totais oferecidas, sendo que, para cada 1 vaga oferecida no Brasil, existiam 2,88 pessoas inscritas. A partir de 2006, iniciou-se uma queda do número total de estudantes matriculados no ensino médio que deverá começar a impactar a demanda no ensino superior a partir de 2009, conforme Gráfico 5 a seguir.

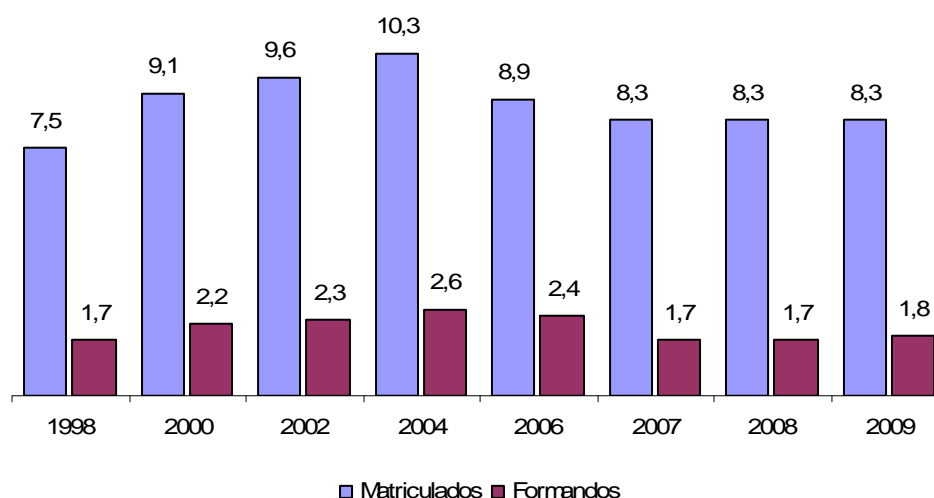


GRÁFICO 5 – ALUNOS MATRICULADOS E FORMANDOS NO ENSINO MÉDIO

Fonte: BRASIL, 2010b. (Total de alunos matriculados no ensino médio em qualquer período)

Acompanhando a crise econômica enfrentada pelas IES privadas, o governo também percebeu que existia um contingente de pessoas que não tinha acesso à educação superior por problemas de renda familiar. A partir desse diagnóstico, foi modelado o programa PROUNI, cuja absorção de alunos se deu a partir de 2005, e sua contrapartida foi feita por meio de incentivos fiscais.

A modelagem do programa foi pensada a partir da reciprocidade entre renúncia fiscal e oferecimento de bolsas gratuitas aos alunos de baixa renda. As IES que aderiram ao Programa são beneficiadas com esta renúncia fiscal e são obrigadas a dar sua contrapartida por meio de número específico de bolsas, definido de acordo com as regras pré-estabelecidas, de forma equitativa para todos os cursos oferecidos.

Como a adesão ao programa é opcional, nossa proposta de pesquisa é que o PROUNI pode ser considerado um elemento da estratégia empresarial para a IESP e, sendo um meio de produção, poderia gerar vantagens no futuro para os proprietários do capital às expensas de recursos da sociedade civil.

Carvalho e Lopreato (2005), assim como Catani, Hey e Gilioli (2006), observam grande influência da iniciativa privada nas alterações feitas no programa desde o início até a versão definitiva da lei, percebendo que:

O Programa sofreu diversas alterações, influenciadas pelas IES particulares e beneficentes. Assim, o parco teor cidadão do PROUNI, manifesto quando do lançamento da proposta, foi ainda mais tolhido, pois os benefícios e sua amplitude se reduziram. Representou, também, um estímulo à ampliação das IES privadas (CATANI, HEY e GILIOLI, 2006, p. 126).

Conforme Valle (2009), esse fato é agravado por viabilizar o acesso e não dar prioridade à permanência do aluno e continuidade dos estudos no ensino superior. Dessa forma, o programa caracteriza-se mais como um benefício do que como um direito. A situação pode ficar ainda mais preocupante se levarmos em conta a qualidade de ensino de algumas IES privadas e filantrópicas que integram o PROUNI e, também, por terem suas atividades voltadas para o mercado.

Nesse sentido, o programa PROUNI, para sua efetiva adesão, exige das IES algumas condições institucionais, descritas na Lei 11.096/05 (BRASIL, 2005a), tais como:

- a) Oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 estudantes regularmente pagantes e matriculados, relativos ao período acadêmico anterior a esses novos entrantes (art. 5º).
- b) Apresentar as certidões de quitação dos tributos federais anualmente, sob pena de desligamento do programa.
- c) Registrar todos os fatos administrativos de acordo com as regras contábeis vigentes.

A partir desses pressupostos, verificamos que o programa pode chegar a utilizar, no mínimo, 10% do total de vagas de uma IESP. Sendo assim, parece factível afirmar que ele pode ser considerado uma vantagem se a instituição tiver vagas ociosas e não conseguir preenchê-las com alunos que efetivamente paguem mensalidades. Para instituições que ocupam mais de 90% das suas vagas normalmente, não parece ser interessante a adesão ao programa.

Outra situação interessante é a pontualidade nas obrigações tributárias, limitando o acesso a este recurso para as IESP que se utilizam do governo como fonte de financiamento continuado nas suas operações. Como esta é uma exigência para a adesão, é necessário que as instituições primeiramente reestrutrem essas dívidas, para depois se aproveitarem dos incentivos fiscais e das possibilidades operacionais que o programa oferece. Sendo assim, negócios com endividamento tributário muito elevado talvez não consigam sua adesão, se não viabilizarem a redução no curto prazo. Na tentativa de auxiliar essas instituições, o Governo está criando, periodicamente, formatos alternativos de parcelamento propiciando o alongamento do endividamento tributário por um período de até 10 anos.

Neste sentido, as IESP que estão equilibradas no aspecto econômico possuem certa vantagem com esta exigência em relação às que não estão. Podemos inferir que criar pessoas jurídicas novas pode ser mais vantajoso, pois não trazem nenhum tipo de problema estrutural que as impeça de começar as atividades já com este financiamento na sua estrutura, isto é,

oferecendo o programa PROUNI aos seus alunos. Talvez isto possa ter contribuído para uma expansão tão acelerada no número de Instituições, apresentado no Gráfico 6 abaixo:

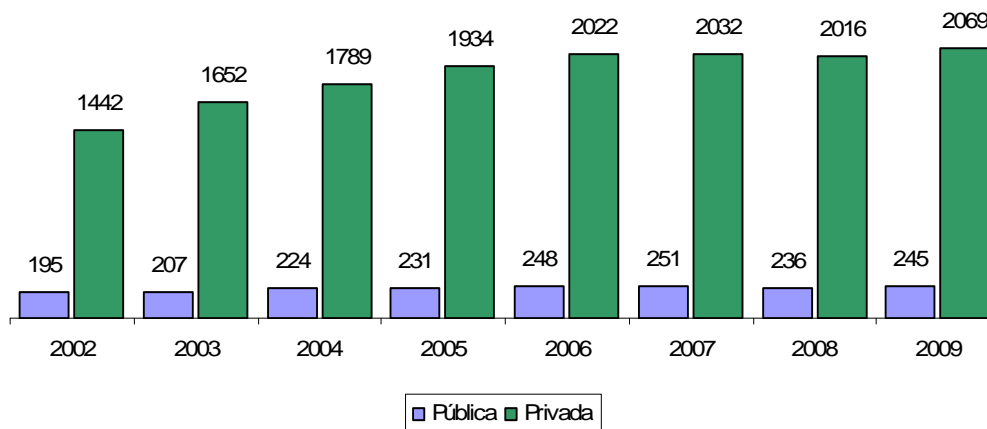


GRÁFICO 6 – NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Fonte: BRASIL, 2010a.

Em se tratando de política pública, tem-se um recurso disponível no mercado que pode ser adquirido pelas IESP dependendo de sua estrutura econômico-financeira.

Em termos de benefícios diretos para a IESP, o governo oferece as seguintes condições operacionais:

- a) Isenção fiscal que representa 3,65% do total das receitas tributáveis e 24% sobre o lucro líquido apurado em determinado período (art. 8º, Lei 11.096/2005).
- b) Possibilidade de oferecer bolsas suplementares ao mínimo obrigatório.
- c) Preferência na utilização dos recursos públicos do FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (art.13º, Decreto 5.493/2005).

Carvalho e Lopreato (2005) relatam que, já a partir da publicação da MP, algumas instituições filantrópicas declararam estar dispostas a deixar o status de assistência social para tornarem-se instituições com fins lucrativos. Isso se deve a dois motivos. O primeiro motivo é que a isenção dos tributos federais é a mesma para instituições já isentas ou imunes a alguns tributos. Segundo, que as regras estabelecidas no PROUNI para a composição de bolsas por categoria institucional são diferenciadas.

Este pode ser um dos motivos pelos quais o número total de IES comunitárias, confessionais e filantrópicas tenha diminuído de 438 no ano de 2008 para 290 em 2009, conforme mostrado anteriormente na Tabela 2 (p.52). Segundo esses autores, nas instituições lucrativas e sem fins lucrativos e não beneficentes, as regras mostram-se mais flexíveis. Em

troca de parcela reduzida de bolsas de estudos, estas IES têm direito à significativa renúncia fiscal.

Enquanto isso, para as entidades beneficentes de assistência social, as regras são bem mais rigorosas. “A adesão ao PROUNI e a concessão de bolsas integrais são obrigatórias. As demais modalidades de gratuidade podem ser usadas para compor o total de 20% da receita bruta” (CARVALHO E LOPRETO, 2005, p.98).

A Tabela 3 mostra um comparativo simplificado das entidades com fins lucrativos, sem fins lucrativos (confessionais e comunitárias) e filantrópicas, antes e depois da adesão ao PROUNI. Podemos verificar que, para todas as categorias, a adesão ao PROUNI se mostra economicamente favorável a partir dos dados apresentados.

TABELA 3 – ALÍQUOTAS E BASE DE CÁLCULO DOS TRIBUTOS FEDERAIS POR CATEGORIA DE IES

TRIBUTOS	LUCRATIVA		CONFESSIONAL		FILANTRÓPICA	
	ATUAL	PROUNI	ATUAL	PROUNI	ATUAL	PROUNI
IRPJ	15% lucro	-	-	-	-	-
Adicional IRPJ	10% lucro	-	-	-	-	-
CSLL	9% lucro	-	-	-	-	-
COFINS	3%	-	3% faturamento	-	-	-
	faturamento	-				
PIS	0,65%	-	-	-	-	-
	faturamento	-				
PIS	1% folha	-	1% folha	-	1% folha	-
INSS	20% folha	20% folha	20% folha	20% folha	-	-

FONTE: Adaptado de CARVALHO e LOPRETO, 2005, p. 102; BRASIL, 2011a

As mais beneficiadas são as instituições com fins lucrativos, pois ficam isentas, a partir da adesão ao PROUNI, de quase todos os tributos que recolhiam. As sem fins lucrativos deixam de recolher o COFINS e o PIS. “Já as beneficentes apenas são favorecidas com o PIS, cujo ônus fiscal é pouco representativo. Tal contexto leva a compreender as alegações das filantrópicas em se tornar lucrativas” (CARVALHO E LOPRETO, 2005, p. 102).

Ao que parece, o benefício fiscal é o tema que mais atrai as IES na adesão ao programa, pois libera imediatamente fluxo de caixa junto à operação, o que significa que o gestor pode deslocar esses valores para investimentos na unidade ou para pagamento de gastos correntes durante o período de vigência do benefício. Como parte da isenção é sobre o faturamento e parte sobre o lucro, quanto maior a lucratividade da operação, maior o impacto financeiro no fluxo de caixa. Os dois primeiros anos do PROUNI parecem não ter gerado reflexos no aumento da produtividade no setor, conforme a Tabela 4 abaixo. O impacto financeiro inicial positivo parece ter reflexo apenas no curto prazo gerando uma folga

financeira que precisa ser administrada. Esses são propósitos que pretendemos investigar na amostra definida no quarto capítulo.

A Tabela 4, a seguir, mostra a evolução da taxa de ocupação no período de 2005 a 2009.

TABELA 4 – TAXA DE OCUPAÇÃO DAS VAGAS OFERTADAS NA GRADUAÇÃO

	1995	1997	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Capacidade (1) *											
Privada	432	505	741	1.152	1.722	2.012	2.123	2.298	2.494	2.641	2.770
Pública	178	194	228	256	281	308	313	331	329	344	393
TOTAL	610	699	969	1408	2003	2320	2436	2629	2823	2985	3163
Novas Matrículas (2)*											
Privada	352	392	570	792	996	1.016	1.008	1.151	1.183	1.198	1.353
Pública	158	182	217	245	267	287	258	297	298	307	379
TOTAL	510	574	787	1037	1263	1303	1266	1448	1481	1505	1732
Taxa de Ocupação (2)/(1)											
Privada	81,48%	77,62%	76,92%	68,75%	57,84%	50,50%	47,48%	50,09%	47,43%	45,36%	48,84%
Pública	88,76%	93,81%	95,18%	95,70%	95,02%	93,18%	82,43%	89,73%	90,58%	89,24%	96,44%
TOTAL	83,61%	82,12%	81,22%	73,65%	63,06%	56,16%	51,97%	55,08%	52,46%	50,42%	54,76%

*em milhões

(1) Capacidade para matrículas no 1º semestre de graduação

(2) Matrículas efetivas no 1º semestre de graduação

Fonte: BRASIL, 2010c.

Analisando a Tabela 4 acima, verificamos que a taxa de ocupação, nas instituições privadas de maneira geral, cai, de 2004 para 2005, em três pontos percentuais, isto é, vai de 50,5% para 47,5%. Nestes números já foi incluído o resultado das matrículas dos alunos pelo programa nos seus dois primeiros anos de funcionamento. Se olharmos o último ano sem o programa, a taxa era ainda maior, de 57,8% de ocupação. Esses números mostram que a taxa de ocupação das vagas existentes na iniciativa privada está caindo sistematicamente a cada ano, fazendo com que o programa não supra o ritmo de ociosidade das vagas. Verificam-se alguns pontos preocupantes, pois neste período tínhamos um incremento médio anual de 14,8% na capacidade instalada, ou seja, na disponibilidade de vagas ao mercado, porém estamos crescendo apenas 9,5% na ocupação dessa capacidade. Na iniciativa privada, os dados são mais alarmantes. No ano de 2005, a capacidade instalada crescia em média 17,3% ao ano, enquanto que as matrículas cresciam apenas 11,1%. O Censo do Ensino Superior de 2009 nos mostra dados de retomada do equilíbrio entre oferta e demanda. Enquanto que a capacidade instalada cresce à taxa de 5% ao ano nas instituições privadas, as matrículas crescem 12% ao ano. Outro aspecto fundamental que podemos salientar foi o crescimento da

base de IESP ao longo deste tempo, que fez com que esta taxa de ocupação das vagas diminuísse dos antigos 83,61%, em 1995, para os atuais 54,76%, em 2009. A média de ocupação das IESP nesse período foi de 59,3% indicando realmente que, desde 2004, as IESP têm desenvolvido sua atividade abaixo desse valor.

A partir da divulgação do Censo 2009, em janeiro de 2011, que mostrou os dados acima analisados podemos perceber o porquê da existência de um discurso da “crise” para o Ensino Superior Privado.

Para auxiliar nesta análise vamos complementá-la com as formas de financiamento implantadas no Brasil e destinadas diretamente aos alunos das IES privadas desde seu período de expansão, a partir da década de 70.

3.3.2 O Sistema de Crédito Educativo - CREDUC

A necessidade da disponibilização de crédito educativo no Brasil surge no início da década de setenta, a partir da reforma universitária ocorrida em 1968, pela Lei nº 5.540/68. Foi criado pelo governo militar para financiar alunos carentes matriculados nas IES privadas (DAVIS, 2002). A nova legislação era focada nas Instituições Federais de Ensino Superior possibilitando a profissionalização dos docentes, a criação dos departamentos, o sistema de créditos, o vestibular classificatório, o currículo mínimo, entre outras novidades. Neste momento se estabelece a indissociabilidade do ensino-pesquisa-extensão, define-se o regime de tempo integral e dedicação exclusiva dos professores, com a valorização da titulação e da produção científica. Ocorre que o setor privado também foi envolvido pela nova legislação, pois grande parte do sistema era dependente de subsídios do governo (SOARES, 2002).

Esta reforma criou as condições para uma expansão do sistema educacional privado, pois o “mercado” na década de setenta exigia mais vagas para formar os profissionais adequados ao momento do conhecido “milagre econômico brasileiro”. O modelo de expansão do sistema de ensino superior baseado nas Faculdades Isoladas Privadas tem seu início com esta reforma universitária.

Conjuntamente com a expansão das IES pagas, aparece a necessidade de financiar os estudos dos alunos de faixas de renda mais baixas, para dar conta do preenchimento das vagas oferecidas. Nessa tendência, a Presidência da República aprova o Programa de Crédito Educativo (PCE), em 23/08/1975.

Foi implantado no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as Instituições de Ensino Superior do País, reconhecidas ou autorizadas, tendo beneficiado mais de 870 mil estudantes.

Na primeira fase, funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. e bancos comerciais.

Em 1983, teve alterada sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo orçamento do MEC e pelas loterias, previstas para aplicação do Fundo de Assistência Social (FAS), tendo a Caixa Econômica Federal como único Agente Financeiro (BRASIL, 2009a).

O CREDUC era destinado a alunos universitários carentes que poderiam financiar entre 50% e 100%, o valor das mensalidades junto às IES regularmente credenciadas. O financiamento oferecia uma carência de um ano após a formatura, antes do início da amortização.

Este empréstimo aos alunos foi, na sua origem, financiado com recursos públicos, pois era defendido por um discurso da inclusão social dos alunos mais carentes nas IES privadas (DAVIS, 2002). Porém, Davis alerta para o fato de que já nessa época, esses recursos vieram para ajudar na permanência desses alunos nas instituições, pois, sem isso, as IES teriam perdido uma parcela da sua clientela pagante.

O problema com esse programa surgiu nos anos subsequentes: foi uma enorme inadimplência, ocasionada pela hiperinflação e pelas sucessivas trocas de moedas e políticas econômicas. Esses alunos haviam concordado com condições de correção monetária mais juros anuais de 6% e amortização pela tabela *Price*, que o governo reconheceu recentemente ser muito onerosa ao devedor. Schwartzman (2005) concluiu que o CREDUC trouxe prejuízos aos cofres públicos, pois grande parte dos alunos não conseguiu honrar os pagamentos desse financiamento, que esteve em vigor durante 24 anos, entre 1975 e 1999, quando as IES receberam todo o valor financiado pelos alunos, porém o governo não recebeu de volta uma parcela significativa desses recursos.

Para tentar incrementar o crédito educativo, o governo federal passa a sancionar leis regulamentando o crédito educativo e tentando adaptá-lo às novas realidades (DIEESE, 2005). Neste processo, desde o governo de Fernando Collor, o MEC/SEU passa a alterar prazos, taxas, fontes de recursos, percentuais mínimos e máximos de financiamento, entre outras mudanças, porém mantendo a Caixa Econômica Federal como única gestora dos recursos e contratos.

Em 2001, diante da elevada taxa de inadimplência do CREDUC, o governo decidiu criar um novo crédito educativo, o FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, a partir da Lei nº 10.260/2001, com regras mais flexíveis.

3.3.3 O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES

Após a instituição do FIES, o governo editou nova Lei de nº 10.846/2004, que permitiu que os valores do CREDUC fossem refinanciados em condições favoráveis para sua quitação, pois as regras anteriores inviabilizaram a possibilidade de sua liquidação. Nesta ação, o Governo assume o prejuízo por ter financiado as IES por meio dos alunos no período de 24 anos, fase em que o Brasil passou por tempos de instabilidade econômica com inflação elevada, tendo sido esse prejuízo integralmente assumido pelo Tesouro Nacional.

Mesmo com o histórico negativo de inadimplência no antigo programa, o MEC insistiu na manutenção da tabela *Price* e definiu juros de 9% ao ano que, a partir de 2006, se mostraram caros na sua liquidação. Em junho de 2006, a CEF já informava que a inadimplência do FIES chegava a 30% dos contratos em fase de amortização.

Schwartzman (2005) analisa o orçamento público para a educação no Brasil e indica que o orçamento anual do FIES está na faixa dos R\$ 200 milhões, advindos, na maioria, dos recursos das loterias federais, permitindo o aditamento e a contemplação de 53 mil novos contratos por ano. Seguindo esta tendência, os recursos do FIES já estão esgotados, pois, em 2001, já atendia 150 mil contratos. Considerando que o sistema de ensino privado detinha 5.080.056 alunos matriculados em 2008 e supondo que 25% desses alunos sejam carentes, o FIES teria que atender 1,2 milhões de alunos/ano.

Com outro olhar, Davis (2002) alerta para o fato de que o FIES foi criado num período de adaptação das IES sem finalidade lucrativa que, até 1998, gozavam da isenção da cota patronal do INSS. O governo FHC alterou as regras da filantropia por meio da Lei nº 9.732/1998, criando maiores exigências para as entidades beneficentes de assistência social usufruírem dessa isenção fiscal. Isso culminou no término desse benefício a inúmeras instituições educacionais. Após esse processo, criou o FIES, para que as IES pudessem receber esse crédito sob a forma de títulos públicos e, com estes, quitarem suas obrigações com o INSS a partir dos recursos advindos desse financiamento. A primeira versão da Lei do FIES previa um financiamento de até 70% das mensalidades aos alunos regularmente matriculados em cursos com avaliação positiva junto ao MEC (DAVIS, 2002).

Na sequência, o governo Lula continuou com a reforma das filantrópicas a partir da publicação da Lei nº 12.101/2009 e exigiu que as instituições educacionais oferecessem 20% do total de suas receitas anuais sob forma gratuita aos alunos, além das outras formas de bolsas concedidas a alunos carentes. Ocorreu que as IES que mantiveram a filantropia e recebiam recursos do FIES, não geravam INSS suficiente para usar todo o crédito concedido

que possuíssem, e, portanto, o governo permitiu que esses títulos públicos fossem negociados com outras entidades (SILVA, 2009).

Interessante notar que o modelo de financiamento educacional implantado no Brasil com a criação do FIES indica que a estratégia principal sempre foi de manter intacto o fluxo contínuo de recursos públicos para as IESP, porém elabora, ao longo do tempo, variações nas suas formas de operacionalização e busca, sempre que possível, a colocação do estudante/aluno como uma mercadoria, como um elemento ativo dentro do Sistema de Capital.

Com o início do PROUNI, os alunos bolsistas parciais de 50% possuem preferência na concessão de bolsas do FIES para conseguir pagar os outros 50% devidos às IESP. Então, a partir desse pressuposto, o Governo consegue anular o risco de inadimplência para as IESP no que se refere aos 50% que seriam pagos pelo bolsista de baixa renda. O discurso do Governo é no sentido de auxiliar o bolsista a permanecer estudando, pois entende que, mesmo os bolsistas do PROUNI Parcial, têm dificuldade em pagar a metade da mensalidade e correm o risco de evadir-se, reduzindo os índices de escolarização, ou de inadimplir, prejudicando a situação econômica das IESP.

4 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Dando seguimento ao presente trabalho, passa-se agora a apresentar a metodologia de pesquisa que será utilizada. Essa metodologia pretende estar coerente com o problema de pesquisa apresentado na introdução, com os objetivos, geral e específicos do estudo, e com os pressupostos teóricos do trabalho.

4.1 POPULAÇÃO E AMOSTRA

A população de interesse desta pesquisa é constituída pelas Instituições de Ensino Superior Privadas (IESP) contempladas pelo PROUNI, no período de 2005 a 2009.

Devido às características da população de interesse desta pesquisa, optou-se pela amostragem não probabilística por julgamento. Este método é usado quando cada elemento da população possui uma probabilidade desconhecida de seleção, sendo que a amostragem é feita por conveniência, em que os elementos da população são selecionados com base no julgamento do pesquisador (MALHOTRA, 2001).

A escolha das IESP atenderá ao critério de acessibilidade, sendo que a amostra final será constituída por três faculdades, situadas no nordeste e sul do país. Não serão divulgados maiores detalhes para manter resguardada a identidade das IESP analisadas.

As entrevistas semi-estruturadas foram realizadas com o diretor geral e/ou financeiro de cada faculdade, de acordo com a disponibilidade dos entrevistados, visando obter as informações necessárias para responder à pergunta da pesquisa.

4.2 CATEGORIAS DE ANÁLISE

As categorias analíticas a serem desenvolvidas neste trabalho são apresentadas a seguir e serão abordadas com as seguintes definições constitutivas:

- 1) **Estratégias Empresariais:** são o conjunto de decisões e ações estratégicas que as IESP implementam na atividade educacional com o propósito de acelerar o processo de acumulação ampliada de capital. (FARIA e HOPFER, 2011)

- 2) **PROUNI**: programa de inclusão social que pretende colocar bolsistas de baixa renda nas IESP ao mesmo tempo em que se torna um elemento estratégico de acumulação de capital para a mesma IESP.

Para analisar as categorias descritas acima, utilizaremos os seguintes indicadores quantitativos:

a) **Econômico-Financeiro**:

Definição Constitutiva: Conjunto de indicadores que buscam demonstrar a situação econômica e financeira de uma organização. Será analisado a partir dos seguintes indicadores:

- **Receita Líquida:** representa valor do faturamento total de uma organização em determinado ano, deduzido das vendas canceladas, dos descontos, dos abatimentos, das devoluções e do valor do imposto sobre serviço.
- **Lucro Líquido do Exercício:** representa o resultado econômico de determinada operação de uma organização, em determinado período.
- **Valor dos Incentivos Fiscais:** representa o valor que a organização recebeu e/ou deixou de recolher aos cofres públicos a título de incentivo fiscal, em determinado período.
- **Mensalidade Média:** representa o valor da mensalidade média, medida por aluno, por determinada organização, num determinado período. É calculada na divisão da receita líquida pelo nº total de alunos.
- **Receita Líquida do PROUNI:** representa o valor da mensalidade média que os alunos contemplados pelo PROUNI representariam, em termos de receita líquida, se o valor fosse devido.
- **Patrimônio Líquido:** representa o grupo de contas do Balanço Patrimonial que demonstra o valor que os investidores, sócios, acionistas deixam na organização para seu funcionamento e que é base para sua remuneração.

Definição Operacional: os valores coletados serão analisados com a utilização do software Microsoft Excel 2007.

b) **Organização administrativa da atividade acadêmica:**

Definição Constitutiva: conjunto de indicadores que visam a demonstrar como a organização se organiza em termos de alunos, cursos e turmas. Será analisado a partir dos seguintes indicadores:

- **Aluno:** representa o total de alunos regularmente matriculados na IES;
- **Nº PROUNI:** representa o total de alunos contemplados pelo PROUNI que estão regularmente matriculados na IES;
- **PROUNI Integral:** representa o aluno que foi contemplado no regime do PROUNI Integral, tendo a isenção de 100% do valor da mensalidade;
- **PROUNI Parcial:** representa o aluno que foi contemplado no regime do PROUNI Parcial, tendo a isenção de, no máximo, 50% sobre o valor da mensalidade;
- **Curso:** unidade acadêmica que define a área de formação do aluno regularmente matriculado;
- **Turma:** unidade acadêmica que define a distribuição dos alunos dentro de um curso e sua posição no tempo do curso;
- **Média aluno/turma:** representa o total médio de quantidade de alunos por turma em funcionamento na IES.

Definição Operacional: os valores coletados serão analisados utilizando o software Microsoft Excel 2007.

c) **Estratégias das Instituições de Ensino Superior Privado - IESP**

Definição Constitutiva: segmento do ensino superior composto por organizações do tipo Faculdade, com finalidade lucrativa, que são formadas exclusivamente por capital privado nacional. Será analisado a partir das seguintes estratégias:

- **Estratégia de Viabilização:** um conjunto de ações que a IESP define executar para alcançar o objetivo central de recuperar uma organização que se encontra num momento que interpretamos ser de significativas dificuldades econômico-financeiras.
- **Estratégia de Expansão:** um conjunto de ações que se inter-relacionam dentro da IESP para promover um crescimento acelerado do negócio.

- **Estratégia de Rentabilidade:** um conjunto de ações que a IESP define executar para melhorar o resultado econômico do negócio para os proprietários do capital.

Definição Operacional: será analisado por meio de entrevista aberta com, pelo menos, um dirigente principal da IESP e com base nos indicadores econômico-financeiros e de organização da atividade acadêmica coletados.

4.3 DESIGN DA PESQUISA

4.3.1 Delineamento da Pesquisa

Esta pesquisa caracteriza-se como um estudo descritivo com abordagem quanti-qualitativa. Utiliza o estudo de casos múltiplos do tipo seccional com avaliação longitudinal, uma vez que se pretende analisar as categorias descritas num determinado período. O nível de análise é organizacional, e as unidades de análise são as instituições privadas de ensino superior.

Segundo Minayo e Sanches (1993, p. 247), a pesquisa quantitativa “atua em níveis da realidade, onde os dados se apresentam aos sentidos”, enquanto que a pesquisa qualitativa “trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões”. A primeira possibilita obter dados, indicadores e tendências observáveis. A segunda favorece o aprofundamento da complexidade de fenômenos, fatos e processos particulares e específicos de grupos mais ou menos delimitados em extensão e capazes de serem abrangidos intensamente.

Na visão dos autores, não há contradição entre investigação quantitativa e qualitativa, ambas podem atuar de forma complementar, pois “nenhuma das duas abordagens é mais científica do que a outra” (MINAYO e SANCHES, 1993, p. 247).

A pesquisa quanti-qualitativa é abordada por Gomes e Araújo (2005) como um novo paradigma metodológico. Para os autores, há um contexto favorável no campo da administração para “utilização de metodologias de pesquisa que adotem um enfoque múltiplo. O cenário organizacional é, ao mesmo tempo, complexo e mutante” (GOMES e ARAÚJO, 2005, p.8). Afirmam, ainda, que “pesquisar em administração exige, antes de tudo, reconhecer a necessidade de uma metodologia que permita ao pesquisador observar os diversos aspectos relacionados ao objeto em questão” (GOMES e ARAÚJO, 2005, p.9).

Por sua vez, o estudo de caso é considerado por Godoy (1995)

a estratégia preferida quando os pesquisadores procuram responder como e por que certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre os eventos estudados e quando o foco de interesse é sobre fenômenos atuais, que só poderão ser analisados dentro de um contexto de vida real (GODOY, 1995, p. 25).

Para Yin (2005), o estudo de caso é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo no seu contexto da vida real, contribuindo para o conhecimento que temos dos fenômenos. Os dados são coletados de pessoas e instituições em situações cotidianas, e não dentro de limites de um laboratório; nesse sentido, não há controle do ambiente de coleta de dados.

No caso da presente pesquisa, utilizar-se-ão estudos de casos múltiplos. De acordo com Yin (2005, p. 69), cada caso deve ser cuidadosamente selecionado de forma a “a) prever resultados semelhantes (uma *replicação literal*); ou b) produzir resultados contrastantes apenas por razões previsíveis (uma *replicação teórica*)”.

A grande força de um estudo de caso, conforme Bruyne, Herman e Shoutheete (1991), está em poder lidar com várias formas de coleta de dados, que constroem as evidências para a pesquisa. Nesse sentido, o estudo de caso não precisa ficar limitado a uma única fonte de evidências, podendo utilizar documentos, arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos (YIN, 2005).

Para Yin (2005), a qualidade dos estudos de caso depende de quatro aspectos: constructo válido, validade interna e externa e confiabilidade. O importante é a transferibilidade e não, a generalização. A teoria visa elucidar uma série de proposições que se acredita serem verdades. Assim, para confirmar, modificar ou estender uma teoria, são feitos os estudos de caso aprofundados, por reunirem todas as condições para que uma teoria seja testada.

Esta pesquisa privilegia a pesquisa bibliográfica, documental, observação participante e entrevistas com gestores das instituições privadas de ensino selecionadas.

4.3.2 Coleta dos Dados

Foram realizadas três visitas presenciais nas três IESP analisadas para possibilitar a coleta dos dados necessários para a realização da pesquisa.

Na primeira visita, foi realizada a observação participante, onde a pesquisadora desenvolveu atividades em conjunto com os trabalhadores das respectivas IESP/A, IESP/B e IESP/C. Nessas atividades, se buscou identificar os efeitos da implantação do PROUNI nos

resultados econômico e acadêmico das atividades das IESP. Na segunda visita de campo, o pesquisador participou da reunião semestral de diretoria com os Diretores da unidade e, numa reunião da direção geral da IESP, com seu grupo de coordenadores. Essas visitas foram registradas em Diário de Campo bem como todas as informações coletadas, seja da forma escrita, seja relatando as conversas ocorridas nas reuniões às quais o pesquisador esteve presente. Essas visitas ocorreram no ano de 2009 e estão destacadas na Tabela 6. Nas visitas, o pesquisador iniciou a coleta dos dados secundários a partir dos relatórios internos das respectivas IESP, que se restringiram ao período compreendido de 2005 a 2008.

No ano de 2010, conforme identificado na Tabela 5, este pesquisador retornou às IESP, com permanência de dois dias em cada visita, para realizar as entrevistas abertas com os dois diretores principais de cada IESP, o Diretor Geral (DG) e o Diretor Financeiro (DF). O objetivo das entrevistas era buscar uma avaliação geral do PROUNI nas suas unidades. Nesta mesma visita, foram coletados os dados secundários complementares das IESP a partir dos relatórios internos disponibilizados pelos dois diretores para o período analisado de 2009.

TABELA 5 - ENTREVISTAS COM DIRIGENTES DAS IESP

	CASO A	CASO B	CASO C
DF1	11/03/2010		
DG1	10/03/2010		
DF2		16/02/2010	
DG2		17/02/2010	
DF3			25/02/2010
DG3			26/02/2010

TABELA 6 - OBSERVAÇÃO PARTICIPANTE NAS IESP

	CASO A	CASO B	CASO C
Diário de Campo	16/04/2009	18/03/2009	20/03/2009
Diário de Campo	25/11/2009	25/09/2009	17/09/2009

As fontes secundárias de dados que se referem aos relatórios econômico-financeiros e acadêmicos das IESP referentes ao período de 2005 a 2009 foram coletadas durante as três visitas realizadas. Os outros relatórios de acesso público e livre foram coletados ao longo do trabalho, sendo que o último deles, que se refere ao Censo 2009, foi analisado em fevereiro de 2011, pois o Governo liberou a sua divulgação em janeiro do mesmo ano.

4.3.3 Tratamento e Análise dos Dados

Os dados primários foram coletados por meio de entrevistas abertas, anteriormente identificadas, procurando levantar as seguintes informações:

- a) Qual a sua opinião sobre o PROUNI?
- b) Que mudanças você percebeu que ocorreram após a implantação do PROUNI?
- c) Você resolveu algum problema ou dificuldade específica da sua área em virtude do PROUNI?
- d) A partir da legislação do PROUNI, o que foi implantado até 2009?

Os dados obtidos por meio das entrevistas foram analisados pela técnica de análise de conteúdo. Segundo Bardin (1977), a análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo de mensagens, indicadores, quantitativos ou não, que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção destas mensagens.

A análise documental foi realizada em 2010, tendo sido composta pelos seguintes documentos: Atas de reuniões internas dos dirigentes, Demonstrações Financeiras Anual e Mensal, Relatórios de Faturamento Mensal e Anual, Relatórios de Matrículas por aluno, curso e turma Anual e Mensal, Relatório de Descontos Anual e Mensal, Relatório de Recebimentos Anual e Mensal, Livro de Apuração do Lucro Real, Declaração Anual do Imposto de Renda Pessoa Jurídica. Todos esses documentos foram analisados no período de 2005 até 2009.

Com os indicadores econômico-financeiros e acadêmicos, foi realizado teste não paramétrico, pois o número de casos é pequeno, menor do que trinta casos estabelecidos como linha de corte para aplicação de outros testes: além disso, o nível de medida utilizado foi nominal.

Utilizamos o teste de correlação de *Spearman*, gerado a partir do *software SPSS*, para avaliar se existe relação forte entre as variáveis coletadas dentro do nível de significância $p(\rho)$ menor que 0,05, fazendo a seguinte relação: quanto menor o nível de significância, menor a probabilidade de o teste estar errado. Este teste é usado para calcular a força do relacionamento entre duas variáveis contínuas, porém esta relação não é de causa-efeito. Nesta linha queremos descobrir a força de um vínculo entre dois conjuntos de dados (FIELD, 2005; PALLANT, 2003).

Os resultados estão demonstrados nas tabelas a seguir e, a partir deles, foi estruturada a análise quanti-qualitativa desenvolvida no próximo capítulo. Os indicadores que

apresentaram correlação alta entre si foram analisados em conjunto, os indicadores que não mostraram possuir correlação com outros indicadores foram analisados isoladamente, porém inseridos no contexto da análise acompanhando a análise global dos vários indicadores.

TABELA 7 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/A

	1	2	3	4	5	6	7	8
1 Receita Líquida	1	,300	1**	,100	,900*	,700	,700	,700
2 Lucro Líquido do Exercício	,300	1	,300	-,100	,400	,700	,700	,700
3 Valor dos Incentivos Fiscais	1**	,300	1	,100	,900*	,700	,700	,700
4 Mensalidade Média	,100	-,100	,100	1	-,200	-,400	-,400	-,400
5 Receita Líquida do PROUNI	,900*	,400	,900*	-,200	1	,900*	,900*	,900*
6 Evolução do Patrimônio Líquido	,700	,700	,700	-,400	,900*	1	1**	1**
7 N° de Alunos	,700	,700	,700	-,400	,900*	1**	1	1**
8 N° PROUNI	,700	,700	,700	-,400	,900*	1**	1**	1
9 Variação do PROUNI	,800	,200	,800	-,500	,900*	,800	,800	,800
10 PROUNI Integral	,100	,500	,100	,300	,300	,400	,400	,400
11 PROUNI Parcial	,821*	,564	,821*	-,308	,975**	,975**	,975**	,975**
12 Parcial vira integral	,821*	,564	,821*	-,308	,975**	,975**	,975**	,975**
13 Total integral p/ calculo	,700	,700	,700	-,400	,900*	1**	1**	1**
14 N° cursos/habilitações	,866*	,577	,866*	-,289	,866*	,866*	,866*	,866*
15 N° turmas	,975**	,410	,975**	,154	,821*	,667	,667	,667
16 N° médio alunos por turma	,100	,100	,100	-,800	,500	,600	,600	,600

**p < 0,01 * p < 0,05

As Tabela 7 e 8 apresentam os resultados da análise estatística do Primeiro Caso, que foi denominado de IESP/A. O número indicado para cada coluna corresponde aos indicadores listados na primeira coluna, ou seja, o indicador da linha 1 se refere ao mesmo indicador na coluna 1, e assim sucessivamente.

Os indicadores apresentaram uma forte correlação entre si, que pode ser positiva ou negativa. Essas correlações serão detalhadamente analisadas no próximo capítulo.

- Mensalidade Média (4) com Número Médio de alunos por turma (16) mostra uma correlação -0,800 (negativa).

- Valor dos Incentivos Fiscais (3) com a Receita Líquida do PROUNI (5) mostra uma correlação 0,900 (positiva).
- Receita Líquida (1) com Valor dos Incentivos Fiscais (3) com correlação 1 (positiva).
- Número de alunos (7) com nº de alunos Integral (10) e nº de alunos Parcial (12) mostra uma correlação 0,975 (positiva).
- Evolução do Patrimônio Líquido (6) com Receita Líquida do PROUNI (5) mostra uma correlação 0,900 (positiva).

TABELA 8 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/A

	9	10	11	12	13	14	15	16
1 Receita Líquida	,800	,100	,821*	,821*	,700	,866*	,975**	,100
2 Lucro Líquido do Exercício	,200	,500	,564	,564	,700	,577	,410	,100
3 Valor dos Incentivos Fiscais	,800	,100	,821*	,821*	,700	,866*	,975**	,100
4 Mensalidade Média	-,500	,300	-,308	-,308	-,400	-,289	,154	-,800
5 Receita Líquida do PROUNI	,900*	,300	,975**	,975**	,900*	,866*	,821*	,500
6 Evolução do Patrimônio Líquido	,800	,400	,975**	,975**	1**	,866*	,667	,600
7 Nº de Alunos	,800	,400	,975**	,975**	1**	,866*	,667	,600
8 Nº PROUNI	,800	,400	,975**	,975**	1**	,866*	,667	,600
9 Variação do PROUNI	1	-,100	,872*	,872*	,800	,866*	,718	,600
10 PROUNI Integral	-,100	1	,359	,359	,400	,000	,051	,200
11 PROUNI Parcial	,872*	,359	1	1**	,975**	,889*	,763	,564
12 Parcial vira integral	,872*	,359	1**	1	,975**	,889*	,763	,564
13 Total integral p/ cálculo	,800	,400	,975**	,975**	1	,866*	,667	,600
14 Nº cursos/habilitações	,866*	,000	,889*	,889*	,866*	1	,889*	,289
15 Nº turmas	,718	,051	,763	,763	,667	,889*	1	-,051
16 Nº médio alunos por turma	,600	,200	,564	,564	,600	,289	-,051	1

**p < 0,01

* p < 0,05

Na sequência, passamos a mostrar o resultado da análise estatística do Segundo Caso, que foi denominado de IESP/B, indicando o resultado das correlações positiva ou negativa:

- Nº Alunos (7) com Lucro Líquido (2) mostra uma correlação de -0,900 (negativa).

- Receita Líquida (1) com Receita Líquida do PROUNI (5) mostra uma correlação de 0,900 (positiva).
- Valor dos Incentivos Fiscais (3) com Receita Líquida do PROUNI (5) mostra uma correlação de 0,900 (positiva).
- Receita Líquida (1) com Lucro Líquido do Exercício (2) mostra uma correlação de -0,800 (negativa).
- Receita Líquida (1) com Evolução do Patrimônio Líquido (6) mostra uma correlação de 1,0 (positiva).

TABELA 9 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/B

	1	2	3	4	5	6	7	8
1 Receita Líquida	1	-,800	,700	-,300	,900*	1**	,900*	,900*
2 Lucro Líquido do Exercício	-,800	1	-,300	,700	-,500	-,800	-,900*	-,500
3 Valor dos Incentivos Fiscais	,700	-,300	1	-,200	,900*	,700	,600	,900*
4 Mensalidade Média	-,300	,700	-,200	1	-,100	-,300	-,600	-,100
5 Receita Líquida do PROUNI	,900*	-,500	,900*	-,100	1	,900*	,700	1**
6 Evolução do Patrimônio Líquido	1**	-,800	,700	-,300	,900*	1	,900*	,900*
7 N° de Alunos	,900*	-,900*	,600	-,600	,700	,900*	1	,700
8 N° PROUNI	,900*	-,500	,900*	-,100	1,000**	,900*	,700	1
9 Variação do PROUNI	-,500	,700	,200	,200	-,100	-,500	-,600	-,100
10 PROUNI Integral	,224	-,447	,224	-,671	,224	,224	,224	,224
11 PROUNI Parcial	,872*	-,410	,872*	,051	,975**	,872*	,667	,975**
12 Parcial vira integral	,872*	-,410	,872*	,051	,975**	,872*	,667	,975**
13 Total integral p/ cálculo	,900*	-,500	,900*	-,100	1**	,900*	,700	1**
14 N° cursos/habilitações	,462	-,359	,821*	-,616	,564	,462	,616	,564
15 N° turmas	,900*	-,900*	,600	-,600	,700	,900*	1**	,700
16 N° médio alunos por turma	,900*	-,600	,600	,000	,800	,900*	,800	,800

**p < 0,01

* p < 0,05

TABELA 10 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/B

	9	10	11	12	13	14	15	16
1 Receita Líquida	-,500	,224	,872*	,872*	,900*	,462	,900*	,900*
2 Lucro Líquido do Exercício	,700	-,447	-,410	-,410	-,500	-,359	-,900*	-,600
3 Valor dos Incentivos Fiscais	,200	,224	,872*	,872*	,900*	,821*	,600	,600
4 Mensalidade Média	,200	-,671	,051	,051	-,100	-,616	-,600	,000
5 Receita Líquida do PROUNI	-,100	,224	,975**	,975**	1**	,564	,700	,800
6 Evolução do Patrimônio Líquido	-,500	,224	,872*	,872*	,900*	,462	,900*	,900*
7 N° de Alunos	-,600	,224	,667	,667	,700	,616	1**	,800
8 N° PROUNI	-,100	,224	,975**	,975**	1**	,564	,700	,800
9 Variação do PROUNI	1	,224	-,154	-,154	-,100	,205	-,600	-,600
10 PROUNI Integral	,224	1	,000	,000	,224	,344	,224	-,224
11 PROUNI Parcial	-,154	,000	1	1**	,975**	,500	,667	,872*
12 Parcial vira integral	-,154	,000	1**	1	,975**	,500	,667	,872*
13 Total integral p/ cálculo	-,100	,224	,975**	,975**	1	,564	,700	,800
14 N° cursos/habilitações	,205	,344	,500	,500	,564	1,000	,616	,308
15 N° turmas	-,600	,224	,667	,667	,700	,616	1,000	,800
16 N° médio alunos por turma	-,600	-,224	,872*	,872*	,800	,308	,800	1,000

**p < 0,01

* p < 0,05

Por último, passamos a mostrar o resultado da análise estatística do Terceiro Caso, que foi denominado de IESP/C cujas correlações consideradas na análise desenvolvida no próximo capítulo foram as seguintes:

- Receita Líquida (1) com Evolução do Patrimônio Líquido (6) mostra correlação de 1,0.
- Lucro Líquido do Exercício (2) com Receita Líquida (1) com Evolução do Patrimônio Líquido (6) mostra correlação de 0,700.
- Mensalidade Média (4) com N° de Alunos (7) mostra correlação de 1,0.
- N° de turmas (13) com N° Médio de Alunos por turma (14) mostra correlação de 0,800.
- Valor dos Incentivos Fiscais (3) com Receita Líquida do PROUNI (5) mostra correlação de 0,700.

TABELA 11 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 1) DA IESP/C

	1	2	3	4	5	6	7	8
1 Receita Líquida	1	,700	,900*	1**	,600	1**	1**	,600
2 Lucro Líquido do Exercício	,700	1	,900*	,700	,500	,700	,700	,500
3 Valor dos Incentivos Fiscais	,900*	,900*	1	,900*	,700	,900*	,900*	,700
4 Mensalidade Média	1**	,700	,900*	1	,600	1**	1**	,600
5 Receita Líquida do PROUNI	,600	,500	,700	,600	1	,600	,600	1**
6 Evolução do Patrimônio Líquido	1**	,700	,900*	1**	,600	1	1**	,600
7 N° de Alunos	1**	,700	,900*	1**	,600	1**	1	,600
8 N° PROUNI	,600	,500	,700	,600	1**	,600	,600	1
9 Variação do PROUNI	-,872*	-,359	-,718	-,872*	-,564	-,872*	-,872*	-,564
10 PROUNI Integral	,600	,500	,700	,600	1**	,600	,600	1**
12 N° cursos/habilitações	,707	,707	,707	,707	,000	,707	,707	,000
13 N° turmas	,527	,105	,316	,527	-,211	,527	,527	-,211
14 N° médio alunos por turma	1**	,700	,900*	1**	,600	1**	1**	,600

**p < 0,01 * p < 0,05

TABELA 12 – CORRELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS (PARTE 2) DA IESP/C

	9	10	12	13	14
1 Receita Líquida	-,872*	,600	,707	,527	1**
2 Lucro Líquido do Exercício	-,359	,500	,707	,105	,700
3 Valor dos Incentivos Fiscais	-,718	,700	,707	,316	,900*
4 Mensalidade Média	-,872*	,600	,707	,527	1**
5 Receita Líquida do PROUNI	-,564	1**	,000	-,211	,600
6 Evolução do Patrimônio Líquido	-,872*	,600	,707	,527	1**
7 N° de Alunos	-,872*	,600	,707	,527	1**
8 N° PROUNI	-,564	1**	,000	-,211	,600
9 Variação do PROUNI	1	-,564	-,544	-,676	-,872*
10 PROUNI Integral	-,564	1	,000	-,211	,600
12 N° cursos/habilitações	-,544	,000	1	,745	,707
13 N° turmas	-,600	,224	,616	1	,800
14 N° médio alunos por turma	-,600	-,224	,308	,800	1

**p < 0,01 * p < 0,05

Os dados obtidos em relatórios e/ou documentos foram analisados pela técnica de análise documental, buscando descobrir elementos relevantes para a presente pesquisa. Em termos gerais, a análise documental consiste em uma série de operações que visam a estudar e analisar um ou vários documentos para descobrir as circunstâncias sociais e econômicas com as quais podem estar relacionados, e o objetivo desta análise é a determinação fiel dos fenômenos sociais (RICHARDSON, 1989).

A técnica de triangulação foi utilizada na análise de dados para obter maior abrangência na descrição, explicação e compreensão do foco de estudo (TRIVIÑOS, 1987). Desta forma os dados coletados, primários e secundários, foram comparados para que se possa obter uma melhor compreensão do fenômeno estudado.

4.3.4 Limitações da Pesquisa

Numa proposta de pesquisa acadêmica existem várias escolhas que devem ser feitas. É uma atividade humana que sofre limitações do sujeito em si (pesquisador) que a desenvolve, bem como da sua capacidade de análise sobre o objeto em questão. Adicionalmente, a teoria que representa o conhecimento científico, é um recorte conceitual desenvolvido para tentar contribuir com a perspectiva teórica escolhida pelo pesquisador.

Outra limitação se refere ao fato de que uma tese parece nunca estar pronta, sendo um desafio escolher os limites do trabalho. O objeto deste estudo, o PROUNI, é um programa em desenvolvimento e, como tal, sofre alterações periódicas diante das necessidades políticas, econômicas e sociais de determinado período; portanto, as análises deste trabalho estão baseadas na legislação vigente até dezembro/2009.

5 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em face dos procedimentos metodológicos apresentados e com base na análise dos dados de instituições diferentes, identificamos três estratégias de gestão definidas pelas Instituições de Ensino Superior Privadas a partir dos pressupostos do PROUNI. Tais estratégias se encontram explicitadas nos três casos propositalmente selecionados, já que, em uma primeira aproximação ou em aproximação precária (FARIA, 2011a), os mesmos apresentavam diferentes características, não obstante compartilharem do mesmo objetivo negocial. Entendemos que a maioria das IESP que aderiu ao programa poderia ser enquadrada em uma das três possibilidades, cujas características intrínsecas podem indicar uma sobreposição ou complementaridade entre elas. Iremos apresentá-las separadamente por motivos didáticos.

Antes, contudo, é preciso esclarecer o processo de oferta de vagas do PROUNI. Conforme Faria (2011b), a regra do Programa é que a IESP ofereça 10% (dez por cento) das vagas ao PROUNI. Em uma turma de 60 (sessenta) alunos, por exemplo, seriam 6 (seis) bolsistas. Mas há um fator peculiar. A IESP não cederá 6 (seis) vagas das 60 (sessenta) ao PROUNI, mas acrescentará seis vagas às sessenta. Este, que aparenta ser um mero detalhe, é fundamental para compreender como a política de financiamento das IESP é operada pelo Estado Capitalista. Ocorre que nem sempre a IESP preenche todas as vagas oferecidas em seu processo de seleção; nestes casos, os bolsistas contribuem para completar as turmas. Em outros casos, quando o curso é de alta demanda e a IESP preenche as vagas autorizadas com alunos que pagam diretamente as mensalidades, ela pode abrir vagas extras apenas para atender a exigência do número mínimo de bolsistas. Contudo, ocorrendo o oposto, quando a IESP preenche as vagas dos bolsistas mas não consegue captar um número mínimo de alunos pagantes de mensalidade que viabilizem a turma ofertada, ela pode não abrir esta turma e realocar os bolsistas para outro curso e/ou outra turma.

Nos casos analisados nesta pesquisa, em um primeiro momento, verificamos que as três instituições analisadas participaram do processo de expansão do ensino superior privado. Elas possuem entre si as seguintes características convergentes, retiradas dos seus documentos societários, financeiros e acadêmicos:

- a) Foram criadas no mesmo período, entre 2000 e 2001, demonstrando que nasceram na fase de expansão da capacidade instalada do setor;
- b) Todas são de capital privado, com finalidade lucrativa;

- c) Todas iniciaram suas atividades com sucesso, matriculando alunos no limite da capacidade das turmas;
- d) Todas optaram pelo mesmo tipo societário, tendo sido constituídas como “sociedades empresárias” limitadas, conforme definição da lei 10.402/2002, conhecida como novo Código Civil, no seu capítulo IV;
- e) Possuem vários sócios, sendo que nenhum deles detém sozinho mais de 51% do negócio;
- f) São compostas exclusivamente de capital nacional, não tendo recebido, até a realização da pesquisa, nenhum contato ou integração com grupos internacionais⁹.

Como a adesão ao programa é voluntária, cabe aos gestores das IESP tomarem a decisão de abrir o programa nas suas unidades. Logo após a aprovação da LDB, houve a expansão significativa de instituições cujo objetivo era a exploração do segmento de educação superior como um negócio lucrativo. Ressaltamos que esta expansão foi acompanhada e autorizada pelo MEC, que atendeu a esta demanda sempre crescente. Neste período, que se iniciou em 1996, a taxa de ocupação total no ensino superior estava em 76,94%. Após quatro anos, em 2000, havia diminuído para 68,38% e atingiu seu pior ano em 2004, quando chegou a ser 50,50%. Sob a ótica sócio-histórica, o Estado precisava atuar, interferindo nesta escala decrescente, pois o capital privado não estava sendo adequadamente remunerado em contrapartida aos investimentos despendidos na expansão do setor. O Estado, portanto, atua como Estado Capitalista (chamado, alhures, de neoliberal), financiando e apoiando o setor privado empresarial (FARIA, 2011b).

Entre 1996 e 2004, as IES com finalidades lucrativas passaram a pagar o Imposto de Renda - IR, em alguns casos acrescido de um adicional¹⁰ do IR e de três contribuições sociais sendo duas sobre o faturamento (PIS e COFINS) e uma sobre o lucro contábil (CSLL). Quando do início da análise da situação econômico-financeira a partir dos relatórios internos, percebemos que as IES analisadas não vinham conseguindo honrar esses pagamentos no período anterior a 2005 porque, em algum momento de sua existência, essas organizações passaram a apresentar dificuldades financeiras, compreendidas como a incapacidade de formação de caixa suficiente para suportar todos os gastos de uma organização, inclusive uma absorção adequada da sua carga tributária.

⁹ Relatado em todas as entrevistas realizadas com os dirigentes DF1(11/03/2010), DG1(11/03/2010), DF2(16/02/2010), DG2(17/02/2010), DF3(27/02/2010), DG3(26/02/2010) na sede das respectivas empresas.

¹⁰ Sobre o adicional do IRPJ, tem-se o seguinte dispositivo regulamentar: “Sobre a parcela do lucro real, presumido ou arbitrado que exceder o valor resultante da multiplicação de R\$20.000,00 (vinte mil reais) pelo número de meses do respectivo período de apuração, o adicional incidirá à alíquota de 10% (dez por cento) (RIR/1999, art. 542).” (BRASIL, 2011a).

Adicionalmente, verificamos que é inerente ao segmento de serviços o uso de mão de obra intensiva, e no setor educacional ela se apresenta como altamente especializada, diante das exigências do MEC para com as IESP para a manutenção em seu quadro docente de professores titulados em *lato e stricto sensu*. No âmbito das despesas com pessoal, as instituições de ensino podem gastar toda a sua arrecadação, ficando impossibilitadas de manter os pagamentos de impostos dentro dos prazos legais estabelecidos. As contribuições incidentes sobre a folha que mais impactam o caixa das IESP são o INSS e o FGTS. A diferença entre elas é que o INSS pertence diretamente ao Estado, enquanto que o FGTS, em tese, pertence à classe trabalhadora, sendo administrado pelo Estado através de uma agência financeira específica (Caixa Econômica Federal – CEF). Por este motivo, quando da elaboração dos fundamentos do PROUNI com relação à definição da amplitude da isenção fiscal, o FGTS foi excluído da lista de benefícios, pois o Governo não estava disposto a legislar sobre esta contribuição. Como consequência desta decisão, as IESP que pretendiam aderir ao PROUNI para obter a isenção do restante dos tributos foram compelidas a quitar seus débitos com o FGTS ou promover o parcelamento deles e manter o pagamento das referidas parcelas rigorosamente em dia. Isto ocorreu não apenas com o FGTS. Os outros tributos que estavam em aberto até a data da adesão também tiveram que ser parcelados junto aos órgãos competentes¹¹.

A partir do relato de Melo e Silva (2008), aderiu ao programa, no primeiro ano, um total de 1142 Instituições de Ensino Superior Privadas. Consultamos a Sinopse Estatística de 2004 realizada pelo INEP e encontramos um total de 1789 IESP com e sem finalidade lucrativa que faziam parte do universo para o programa. De posse desses dados podemos entender que 63,83% fizeram a adesão, oferecendo 112875 bolsas integrais e parciais (BRASIL, 2004a).

Tais circunstâncias remetem ao ponto que o problema tributário possa ter sido um dos motivos pelos quais a adesão ao PROUNI não foi feita pela totalidade das IESP existentes na época. O endividamento da organização poderia estar em tal volume que não possibilitou a equalização da estrutura da dívida que permitisse a adesão. Outra possibilidade é o foco mercadológico da IESP. Faculdades conhecidas no mercado privado educacional como “Premium”, cujos alunos pertencem exclusivamente às classes de alta renda, não poderiam

¹¹ Art. 1º A adesão da instituição de ensino superior ao Programa Universidade para Todos - PROUNI, nos termos da [Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005](#), dar-se-á por intermédio de sua mantenedora e a isenção prevista no [art. 8º dessa Lei](#) será aplicada pelo prazo de vigência do termo de adesão, devendo a mantenedora comprovar, ao final de cada ano-calendário, a quitação de tributos e contribuições federais administrados pela Secretaria da Receita Federal, sob pena de desvinculação do Programa, sem prejuízo para os estudantes beneficiados e sem ônus para o Poder Público (BRASIL, 2005).

receber alunos de baixa renda, mesmo que em menor escala. Então, para este grupo, o PROUNI, mesmo sendo economicamente interessante, iria de encontro ao perfil do alunado nessas instituições. Além desses, podem existir outros motivos que levaram algumas IESP a rejeitar o programa. A partir dos dados coletados, contudo, não foi possível identificá-los.

Em suma, podemos dizer que o nível de saúde econômico-financeiro a que as IESP chegaram em 2005, quando do início do PROUNI, é diferente nas três IESP analisadas, principalmente por suas decisões anteriormente tomadas. Porém, mesmo apresentando diferenças em seus resultados, todas, sem exceção, precisavam deste benefício para continuar trabalhando para os investidores e mantê-los interessados em manter seus recursos aplicados no segmento de educação superior.

Em seguida, analisaremos os casos selecionados que, pelas avaliações gerais que fizemos a partir dos dados disponíveis, representam a grande maioria das situações. Pretendemos mostrar que existem três estratégias diferentes de adesão ao PROUNI: de Viabilização; de Expansão; de Rentabilidade. Para uniformizar a análise e permitir a compreensão dos casos, escolhemos três categorias de análise que aparecem nesses casos: (1) situação econômico-financeira; (2) efeitos sobre os indicadores acadêmico-administrativos; (3) efeitos sobre o capital. No caso da segunda categoria, escolhemos igualmente os elementos constitutivos (indicadores) comuns: (a) evolução do número de alunos matriculados; (b) relação entre alunos matriculados e desempenho financeiro; (c) valor da mensalidade média e do número médio de alunos por turma; (d) evolução da receita e tributos isentos; (e) evolução do Lucro Líquido do Exercício Fiscal; (f) comportamento da Receita e do Lucro com o PROUNI; (g) evolução do número de alunos com PROUNI; (h) evolução do número de bolsas PROUNI. Na terceira categoria, analisaremos o seu principal elemento constitutivo (indicadores), que é a evolução do Patrimônio Líquido (FARIA e HOPFER, 2011).

Para facilitar a exposição, as IESP analisadas aqui serão distinguidas por letras, de forma que teremos:

- a) IESP/A = Estratégia de Viabilização
- b) IESP/B = Estratégia de Expansão
- c) IESP/C = Estratégia de Rentabilidade

5.1 PRIMEIRO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DE VIABILIZAÇÃO

Entendemos como Estratégia de Viabilização um conjunto de ações que a organização define executar para alcançar o objetivo central de recuperar uma empresa que se encontra num momento que interpretamos ser de significativas dificuldades econômico-financeiras. Chomsky (2004) e Faria (2004; 2009) nos explicam que, para o Sistema de Capital, é impensável deixar que empresas ou grupos econômicos, quando em dificuldades de sobrevivência, não sejam imediatamente socorridos pelo Estado, pois são justamente elas/eles um dos instrumentos de reprodução das condições materiais de existência para a sobrevivência do modo de produção capitalista. Os elementos constitutivos dessa estratégia estão baseados num volume insuficiente de recursos financeiros para sustentar a operação e, aliados a políticas internas incompatíveis com a realidade econômica do negócio, resultaram numa situação de dificuldade econômico-financeira, ou, mais propriamente, em uma situação de baixa taxa de acumulação simples ou ampliada do capital. Se olharmos mais detalhadamente os indicadores, o que buscamos demonstrar a partir da apresentação deste, caso é o “*modus operandi*”¹² do PROUNI como um instrumento do capital para colocar uma empresa novamente “nos trilhos” da recuperação do lucro e da sua manutenção, ou seja, uma estratégia de acumulação do capital.

A IESP/A foi fundada no ano de 2000. Iniciou suas atividades no ano seguinte com a abertura de várias turmas nos cursos de administração, direito, ciências contábeis e comunicação social, conforme descrito no contrato social de constituição da empresa e nos relatórios acadêmicos internos. Os primeiros dois anos (2001 e 2002) foram marcados pela criação de um fluxo de caixa positivo na operação, beneficiados pela demanda crescente de alunos durante esta fase. Este fluxo de caixa, conforme relatado pelos gestores¹³, foi destinado da seguinte forma, nos dois anos (2003 e 2004) subsequentes:

- 1) O imóvel onde a Faculdade estava funcionando era alugado, e os gestores decidiram comprar um terreno¹⁴ para construir uma sede própria no futuro, com recursos do fluxo de caixa da operação;

¹² Na administração, *modus operandi* designa a maneira de realizar determinada tarefa segundo um padrão pré-estabelecido que dita as maneiras de como agir em determinados processos.

¹³ Dados retirados das entrevistas realizadas com o DG1, em 10/03/2010, e DF1, em 11/03/2010, na sede da empresa.

¹⁴ A aquisição de terreno está registrada na contabilidade da empresa em 2003.

- 2) Como para eles o negócio se mostrava rentável, decidiram criar uma segunda Faculdade¹⁵ no interior do Estado, também utilizando recursos do fluxo de caixa da operação da primeira;
- 3) Os gestores da Faculdade, que também atuavam como professores¹⁶, entenderam que era possível praticar valores salariais acima da média do mercado, para garantir a qualidade no ensino.

5.1.1 Os Efeitos do PROUNI Sobre os Indicadores Econômico-Financeiros e a Organização da Atividade Acadêmica

A leitura que fizemos sobre as consequências dessas decisões nos resultados da IESP/A nos apontou que a realização dessas ações não apenas consumiu, no período de um ano, todo e qualquer fluxo positivo de caixa que a operação estaria gerando, como a necessidade premente de recursos fez com que os gestores utilizassem todos os recursos que eram destinados ao pagamento de impostos. Em síntese, a taxa de mais-valia estava aquém de sua distribuição, o que levantava a questão de aumento da produtividade do trabalhador docente ou redução do salário deste trabalhador (FARIA, 2011b).

Na entrevista com DF1 nos foi relatado que os valores destinados ao PIS, COFINS, IR, CSLL, INSS e FGTS passaram a ser integralmente utilizados para garantir a realização das decisões de expansão, ou seja, foram destinados para a acumulação ampliada do capital na perspectiva de que tal destinação representasse um aumento substantivo do valor excedente. (FARIA, 2011b). Em 2004, além de financiar as decisões com o valor dos tributos, a IESP/A passou a ter a necessidade de captar empréstimos bancários e começou a ter dificuldade para honrar o pagamento dos salários. Como o MEC exigia periodicamente a comprovação de quitação das obrigações tributárias, a IESP/A fazia os parcelamentos dos tributos, conseguia o comprovante para o MEC, porém, na sequência, não conseguia ter caixa disponível para manter o pagamento dos parcelamentos, o que resultou num aumento significativo do endividamento tributário, por conta de sucessivos parcelamentos perdidos por inadimplência.

Escolhemos este caso como exemplo por entender que muitas IESP chegaram ao final do ano de 2004 numa situação de possível insolvência como esta. Mesmo que o caminho percorrido por elas seja diferente, o período de 2003/2004 foi marcado por IESP que estavam em busca de uma saída para seus problemas financeiros e que, reiteradamente, se dirigiam ao

¹⁵ O gasto com a Faculdade do interior está registrado na contabilidade da empresa em 2004.

¹⁶ Verificamos no relatório da folha de pagamento da IES que alguns gestores estavam alocados na área acadêmica como professores.

Estado como responsável pela sua salvação, conforme relatam Carvalho (2006) e Mancebo (2004) em suas pesquisas.

Uma das formas definidas pelo Estado para garantir um fôlego financeiro às empresas neste período foi a promulgação da Lei nº 10.684 de 30/05/2003, que criou o programa de recuperação financeira, o Refis, que possibilitou o parcelamento de todos os débitos existentes até fevereiro/2003 em condições mais vantajosas do que os parcelamentos existentes, tais como: o valor do débito parcelado em 180 meses ou 12 anos; o valor mínimo de cada parcela definido em R\$ 2.000,00; parcelamentos com o INSS pagariam, no máximo, 0,75% da receita bruta. É autoevidente a ação do Estado Capitalista diante da crise de acumulação (FARIA, 2009).

A IESP/A aderiu a este parcelamento, tendo com isto equacionado seu endividamento até o período de fevereiro/2003. Porém, isto não foi suficiente para que o negócio voltasse a ser rentável, restando a questão do que fazer com os débitos que se acumulavam após este período (DF1, 11/03/2010).

Neste momento, o Governo cria o PROUNI como política de Estado para enfrentar este ciclo de aumento do endividamento tributário das IESP. Neste setor, era necessário que o Governo atuasse de forma direta, liberando recursos para que as empresas pudessem recuperar sua viabilidade econômica.

A partir de 2005, após sua adesão ao PROUNI, a empresa em questão entrou em novo ciclo do negócio, no qual conseguiu: (a) estancar o aumento do seu endividamento tributário, (b) alcançar um “fôlego financeiro” para recompor sua estratégia de recuperação de resultados e, a partir disso, (c) ganhar uma sobrevida no negócio, para recuperar os lucros correspondentes ao capital investido.

Os gestores relataram que “a situação não parecia estar se deteriorando, por isso mantivemos as decisões e fomos priorizando os pagamentos...” (DF1, 11/03/2010). A partir de 2006, esperou-se que o PROUNI, por si só, operasse um tipo de milagre na recuperação da empresa, porém, após um ano do programa, ficou claro que o imóvel adquirido pela IESP/A teria que ser vendido, bem como a IESP do interior (DG1, 10/03/2010). Essa IESP do interior e o imóvel foram vendidos em 2006¹⁷. Os professores que ganhavam salários acima da média de mercado começaram a ser substituídos por professores com salários menores no intuito de reduzir o custo do serviço prestado, ou seja, a IESP/A optou, em um primeiro momento, pela

¹⁷ A venda da Faculdade do interior e do terreno foi registrada na contabilidade da empresa em 2006.

redução salarial a partir da política de renovação do quadro docente¹⁸ (FARIA, 2011b). O Diretor Geral explicou que “é muito difícil administrar nessas condições, os professores da casa ganham muito bem, mas o que adianta isso, se no fim do mês eu não consigo fechar as contas da Faculdade” (DG1, 10/03/2010). Esta IESP, sem a intervenção direta e imediata do Estado Capitalista, financiando sua operação, não se teria mantido em funcionamento, pois seus recursos já se haviam esgotado.

Os dirigentes relataram nas entrevistas que, durante os anos de 2007 a 2008, a empresa promoveu alterações na estrutura administrativa e acadêmica, como por exemplo, redução dos níveis hierárquicos, melhoramento dos procedimentos internos e definição de nova organização societária. Essas mudanças geraram melhorias qualitativas de produtividade, que foram aproveitadas pelos gestores para aumentar o número de cursos ofertados e, com isso, promover um novo ciclo de crescimento do negócio, ou seja, em um segundo momento a IESP/A adotou como prática de gestão o aumento da produtividade do trabalhador docente. As duas práticas (redução salarial e aumento da produtividade) tinham como propósito garantir a acumulação ampliada do capital (FARIA, 2011b). Nesta época, no entanto, as discussões sobre a queda da demanda no ensino superior ainda não faziam parte da pauta das reuniões estratégicas. Esperava-se uma reação positiva no crescimento de alunos com o aumento da oferta de cursos e de vagas (Diário de Campo, 16/04/2009).

Verificamos, a partir dos relatórios acadêmicos, que a IESP/A ofertou três novos cursos a partir de 2008. Paralelamente a este aumento de cursos, os proprietários se haviam decidido por uma redução na mensalidade em 9% (DF1, 11/03/2010). Seguindo esta tendência nas decisões, que buscavam uma expansão na base de alunos matriculados, decidiram aumentar a oferta de vagas do PROUNI acima do mínimo obrigatório. Na análise dos dados, verificamos um crescimento de 30% no número total de alunos após essas decisões terem sido operacionalizadas, conforme demonstrado na Figura abaixo:

¹⁸ A IESP/A não deixou de cumprir a legislação quanto ao perfil da titulação do quadro docente, mas alterou a composição, com a redução do número de doutores e de mestres, aplicando uma nova “tabela” de remuneração.

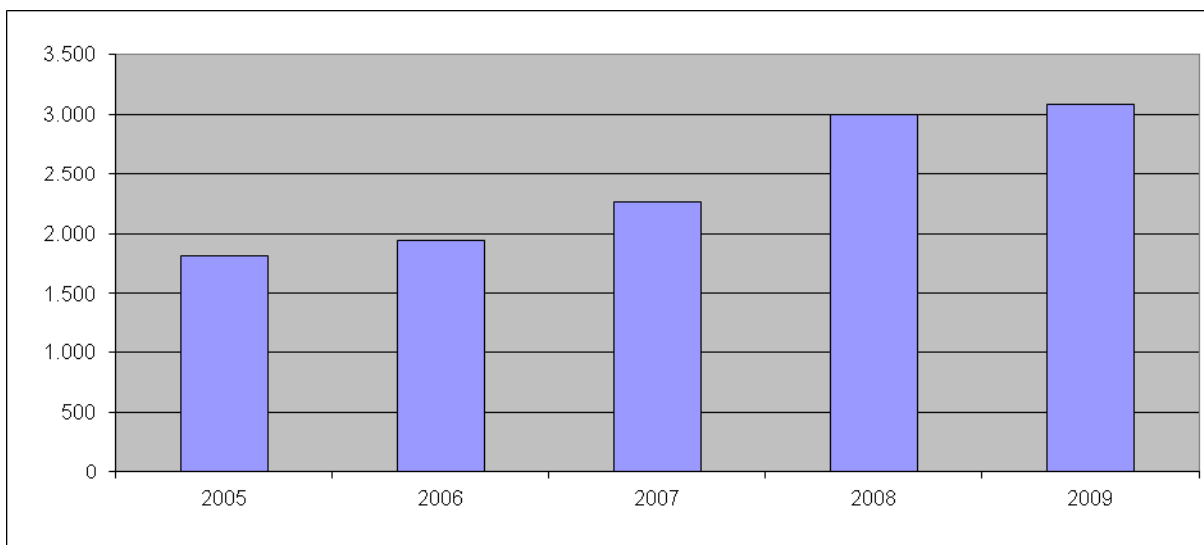


GRÁFICO 7 – EVOLUÇÃO DE ALUNOS MATRICULADOS

Em resumo, podemos perceber o movimento nos indicadores descritos nas Tabelas 7 e 8 que apresentaram uma correlação estatística significativa a partir dos Gráficos 8 e 9 a seguir. O crescimento no número de alunos da IESP/A (Gráfico 9) é inversamente proporcional ao desempenho da mensalidade média (Gráfico 8) da Faculdade, o que significa que a demanda de alunos aumentou nos períodos para os quais houve redução do valor praticado nas mensalidades. Os elementos formadores deste crescimento são o ingresso de alunos pelo PROUNI, que não pagam mensalidade, complementado, especificamente no ano de 2008, pela decisão da redução do preço nominal dos cursos. Esta situação tem impacto direto nos resultados econômicos da IESP/A, pois essas decisões foram consideradas benéficas para a retomada (a) do crescimento total do número de alunos (Gráfico 8), (b) do aumento do número médio de alunos por turma, que significa uma melhora na produtividade da atividade docente (Gráfico 9) e (c) a redução das mensalidades foi compensada pelo aumento de alunos pagantes de mensalidade integral e alunos pagantes de mensalidade parcial advindos do PROUNI por meio da oferta extra de vagas para esta finalidade. Esses elementos em conjunto propiciaram o início da recuperação econômica da IESP/A.

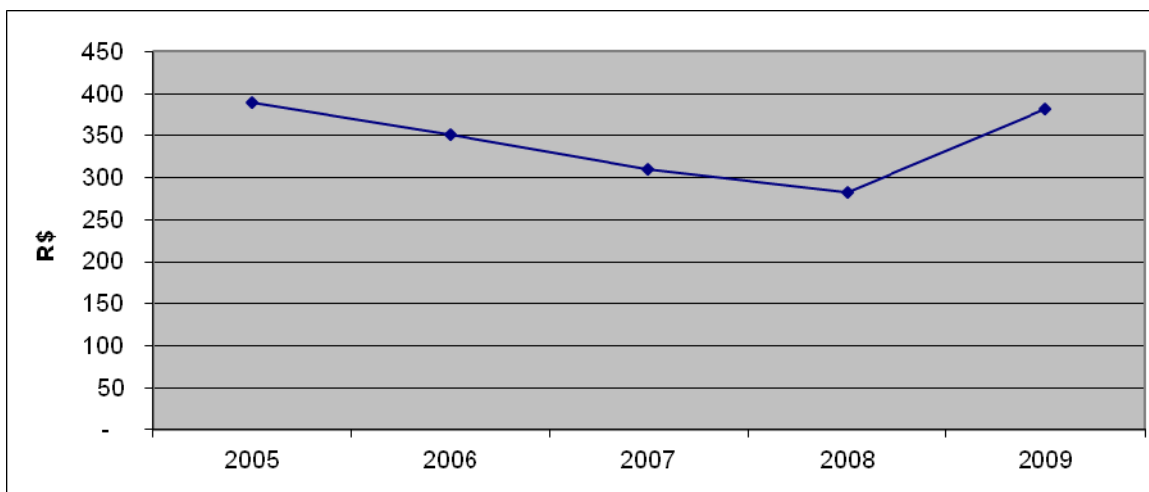


GRÁFICO 8 – MENSALIDADE MÉDIA

No Gráfico 9, verificamos que o número médio de alunos por turma cresceu nos primeiros três anos do PROUNI, porém, com a abertura de novos cursos e conseqüentemente novas turmas, a produtividade por sala entrou em declínio. Uma das possibilidades é a evasão, porém, analisando os documentos acadêmicos da IES, descartamos o fato de um aumento da evasão de alunos. O que identificamos foi uma abertura de turmas com poucos alunos nos cursos novos autorizados pelo MEC para a IESP/A. Esta decisão não é um fato anacrônico no segmento de ensino superior, pois muitas vezes o curso precisa ser iniciado para que, nos anos seguintes, novos alunos se interessem por ele. Esta decisão faz parte de uma estratégia para viabilizar cursos dentro do negócio. Na área industrial corresponderia ao lançamento de um novo produto no mercado.

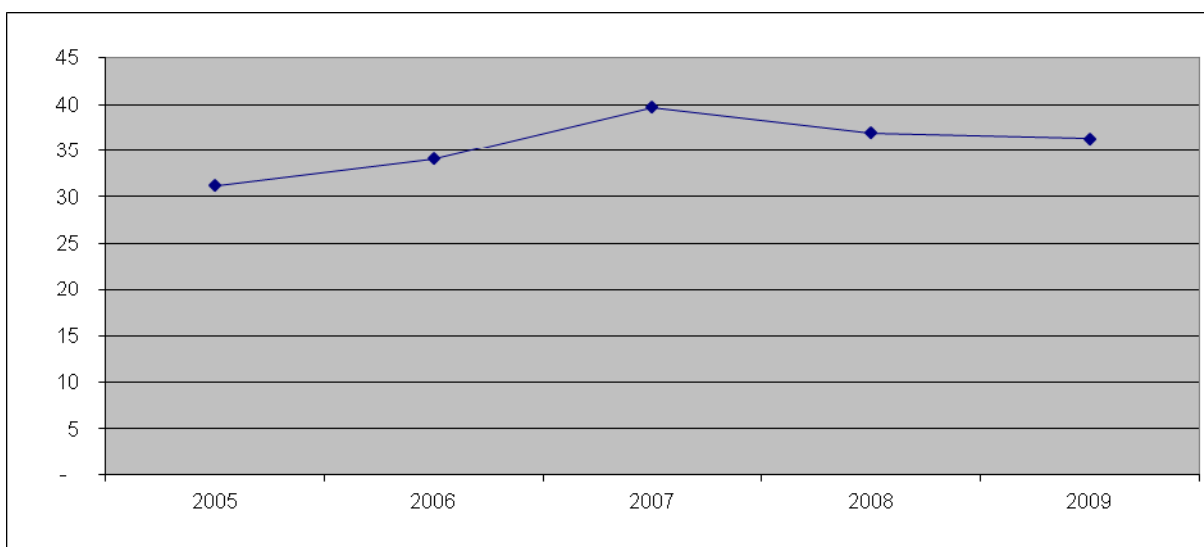


GRÁFICO 9 – NÚMERO MÉDIO DE ALUNOS POR TURMA

O Diretor Geral da IESP/A relatou que “entendia o programa como uma coisa ruim em 2005, pois aumentava o trabalho burocrático da Faculdade e tirava vagas de alunos que poderiam pagar mensalidade. Aliás, se os alunos PROUNI pagassem, a Faculdade receberia mais dinheiro” (DG1, 10/03/2010). Para compreender o discurso do dirigente, calculamos o valor da Receita Líquida do PROUNI no montante de R\$ 482 mil. Realmente, se esses alunos pagassem, a IESP/A receberia mais dinheiro do que o valor da isenção fiscal. Porém, será que esses alunos estariam matriculados no ensino superior se tivessem que pagar por sua educação? Entendemos que a comparação realizada pelo Diretor não procede, pois provavelmente esses alunos não teriam condições financeiras de pagar um curso superior, como se pode verificar pelo incremento do número de alunos sem o benefício do PROUNI.

De fato, o aumento no número de alunos matriculados deve-se primordialmente à bolsa PROUNI, exceto naqueles cursos de alta demanda (alta relação candidato/vaga). O argumento do Diretor se sustenta em uma especulação, pois não corresponde ao movimento real da expansão do número de alunos matriculados fora do PROUNI (FARIA e HOPFER, 2011).

Este fenômeno é decorrente de vários fatores, entre os quais se destacam: oferta de cursos de reconhecida qualidade em IESP congêneres mais antigas, com mensalidades semelhantes; facilidade de acesso (localização, sistema de transporte público, estacionamento, etc.); infraestrutura oferecida; perfil dos docentes; reconhecimento dos egressos no mercado de trabalho e socialmente, entre outros (FARIA, 2011a).

Adicionalmente, sob a ótica do Governo, com base nos dados coletados referentes a 2005, calculamos o valor do incentivo fiscal gerado pelo PROUNI de R\$ 308988, que representa o valor que o governo deixou de arrecadar em contrapartida ao programa. Ressaltamos que este é um valor de apenas um ano de uma IESP com problemas econômicos. A evolução dos valores que seriam devidos de tributos e o valor das bolsas do PROUNI estão apresentados no Gráfico 10 a seguir.

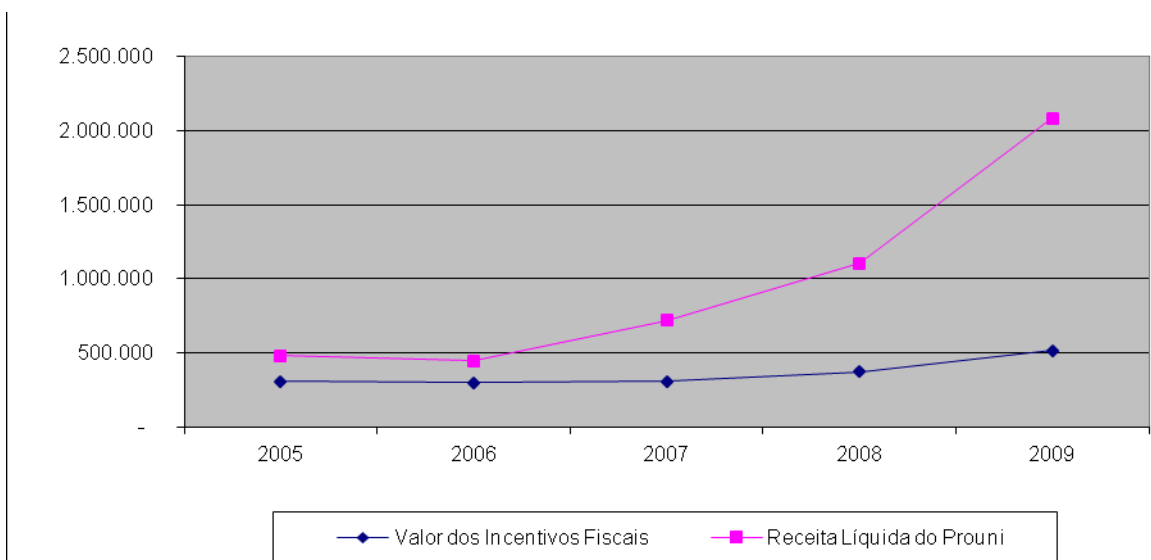


GRÁFICO 10 - EVOLUÇÃO DA RECEITA E DOS TRIBUTOS ISENTOS

Se olharmos mais detalhadamente as duas curvas acima, verificamos que os valores dos Incentivos Fiscais crescem de forma mais lenta que os da Receita Líquida do PROUNI, pois acompanham a evolução da recuperação da IESP/A. Na medida em que os valores das bolsas crescem em volume, o valor dos tributos devidos também aumenta. A relação entre esses dois indicadores se dá na medida em que houve um aumento no número de alunos proporcionado pelo PROUNI (Gráfico 7) e uma recuperação do resultado econômico da IESP/A (Gráfico 11). A partir dos dados quantitativos analisados, percebemos que os números ao final do primeiro ano do PROUNI corroboraram as dificuldades econômico-financeiras enfrentadas pela IESP/A em análise. O Gráfico 11 mostra o que ocorreu com o prejuízo que a IESP/A apresentava em 2005.

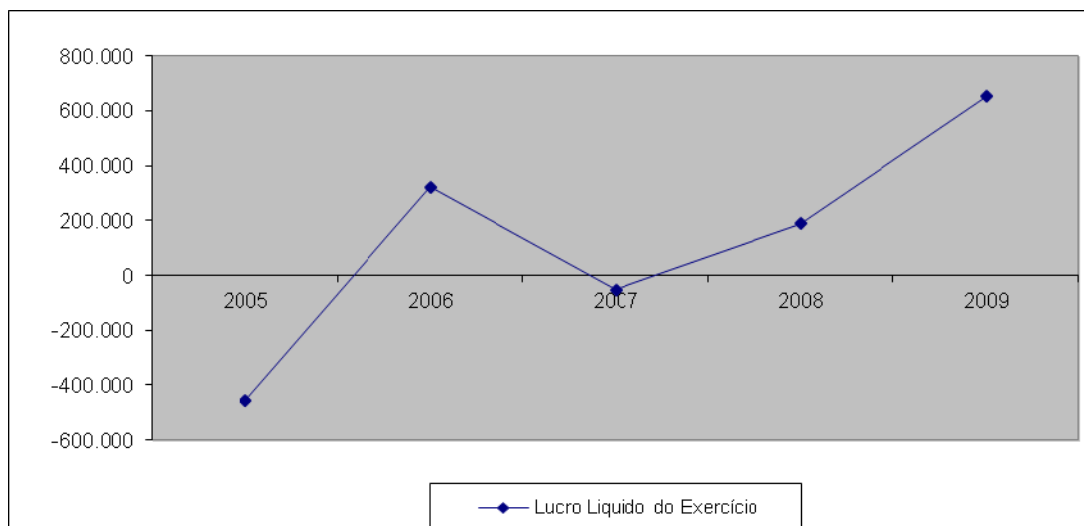


GRÁFICO 11 - EVOLUÇÃO DO LUCRO LÍQUIDO DO EXERCÍCIO

Para completar a descrição dos indicadores, o Gráfico 12 apresenta a evolução dos números da Receita Líquida, do Lucro Líquido do Exercício e do Valor do Incentivo Fiscal. Esses três indicadores apresentaram correlação estatística positiva indicando que, quando um deles se movimenta é possível que o outro também se altere no mesmo sentido. A partir do PROUNI, a IESP/A imediatamente demonstrou uma recuperação nos valores do Lucro Líquido, que se apresentaram em ascensão no período de 2005 a 2009. Mesmo que o PROUNI demonstre não ter gerado variações imediatas na receita, a característica de disponibilizar caixa livre para os gestores aplicarem na operação da IESP/A analisada teve reflexos positivos imediatos na melhora do lucro econômico. No indicador da Receita Líquida, verificamos situação bem diversa. Os primeiros três anos do PROUNI mostraram a IESP/A estagnada em termos de alunos pagantes, apesar do crescimento no número de alunos. O Gráfico 8 mostra que a mensalidade média vinha caindo sistematicamente desde 2005 até 2008, apenas revertendo esta tendência para 2009, sendo que esta reversão foi que resultou no crescimento exponencial da curva da Receita Líquida. Mesmo assim, este crescimento vertiginoso não resultou num incremento proporcional da lucratividade da IESP/A, tampouco do Valor dos Incentivos Fiscais.

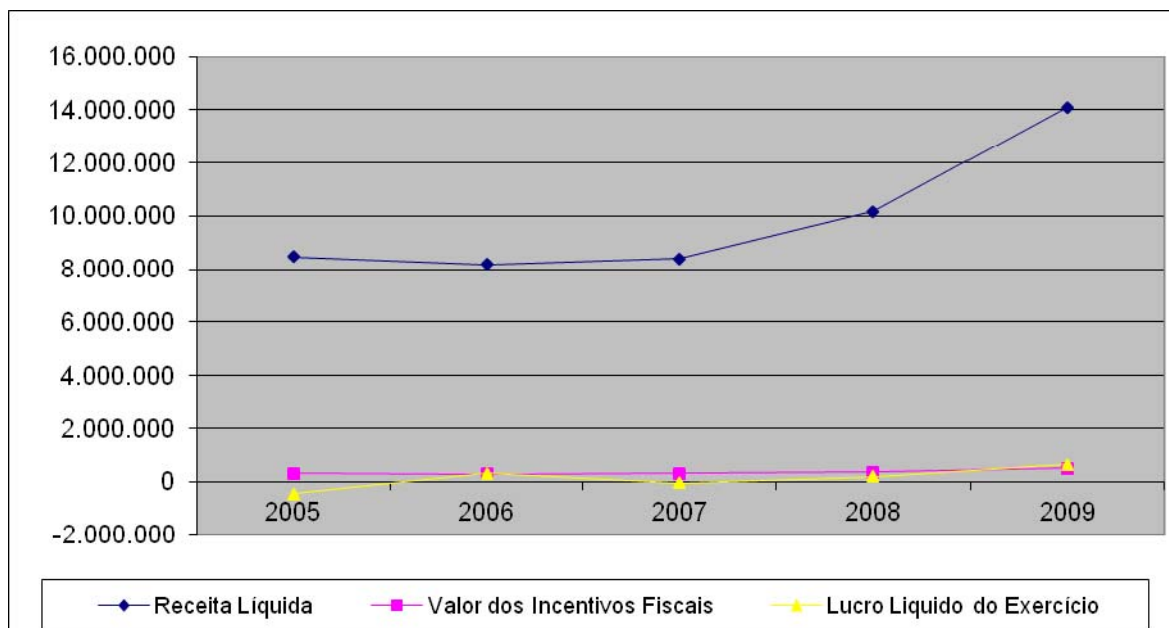


GRÁFICO 12 – COMPORTAMENTO DA RECEITA E DO LUCRO COM O PROUNI

A evolução dos valores do Incentivo Fiscal acompanhando de perto a movimentação do Lucro Líquido por si só já indicou a existência de uma proporção maior de carga tributária vinculada ao lucro do que à receita, mesmo que o incentivo seja sobre tributos que incidem nas duas bases. Analisando os relatórios internos da IESP/A, a desconexão entre receita e lucro pode ser parcialmente explicada pelo fato de que a rentabilidade de um curso atinge a sua maturidade muito próxima do fechamento do primeiro ciclo operacional, ou seja, quando começará formar a primeira turma. Durante este processo, dependendo da área de conhecimento do curso novo, que no caso desta IESP/A era na área de saúde, a receita cresce imediatamente com a entrada dos novos alunos, porém o gasto para implantação desses cursos poderia ser superior ao gasto de manutenção após o primeiro ciclo. Outra explicação para o fato seria de que a IESP/A despendeu muitos recursos para captar esse incremento de alunos, e este esforço maior absorveu também, num primeiro momento, o resultado positivo deste aumento.

Além desses fatores, as especificidades das bolsas do PROUNI não poderiam ser esquecidas na formação da Receita Líquida. A IESP/A, a partir de 2007, passa a oferecer, além das bolsas integrais, a modalidade parcial, e este movimento contribuiu para o aumento consistente no número total de alunos e na receita líquida. Este crescimento do número de alunos está ilustrado no Gráfico 13, a seguir:

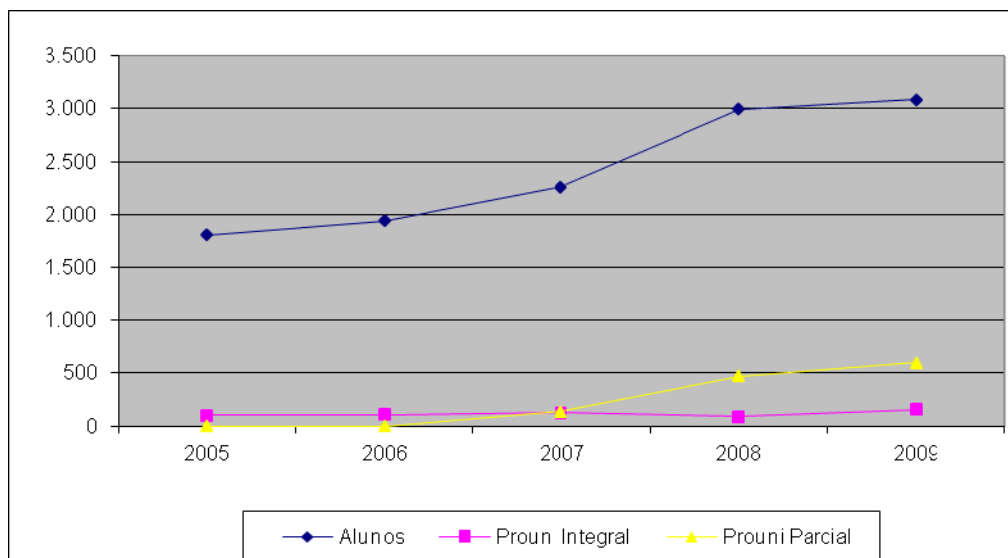


GRÁFICO 13 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS

Este aluno PROUNI Parcial se tornou muito importante para a IESP/A, pois ele paga 50% do valor da mensalidade. Se entendermos que dois alunos nesta condição equivaleriam a um aluno pagando a mensalidade total e que a IESP/A tem vagas ociosas nos seus cursos, compreendemos a real dimensão econômica do PROUNI.

No Gráfico 14, apresentamos a evolução do número de alunos do PROUNI e os resultados da decisão de inserir mais alunos PROUNI Parcial. Neste caso, os dirigentes ofereceram vagas extras de PROUNI Parcial dentro das possibilidades que as turmas em funcionamento poderiam absorver. Os relatórios acadêmicos internos indicaram que a IES não possuía capacidade instalada ociosa no número de salas e, portanto, esta expansão por meio de bolsas teria que ser feita de forma controlada. O objetivo da IESP/A era encontrar um equilíbrio econômico-financeiro global e não realizar uma expansão desenfreada no total de alunos que gerasse uma necessidade de se fazer uma ampliação física da mesma (Diário de Campo, 25/11/2009).

O Gráfico 14 mostra que a estratégia de optar pelo PROUNI Parcial propiciou as seguintes vantagens para a IES:

- a) No ano de 2007, foi feita a opção, dentro do sistema do PROUNI (SISPROUNI), da modalidade parcial. A IESP/A já tinha dos anos anteriores um número de bolsas que acompanhava a evolução do número total de alunos. Em 2008 houve uma redução da exigência de bolsas integrais porque a modalidade parcial é o resultado da divisão de 75% das bolsas integrais. Esta queda de 36 bolsas no período de

2008 em relação a 2007, que antes eram integrais, se transformou em 36 alunos pagantes.

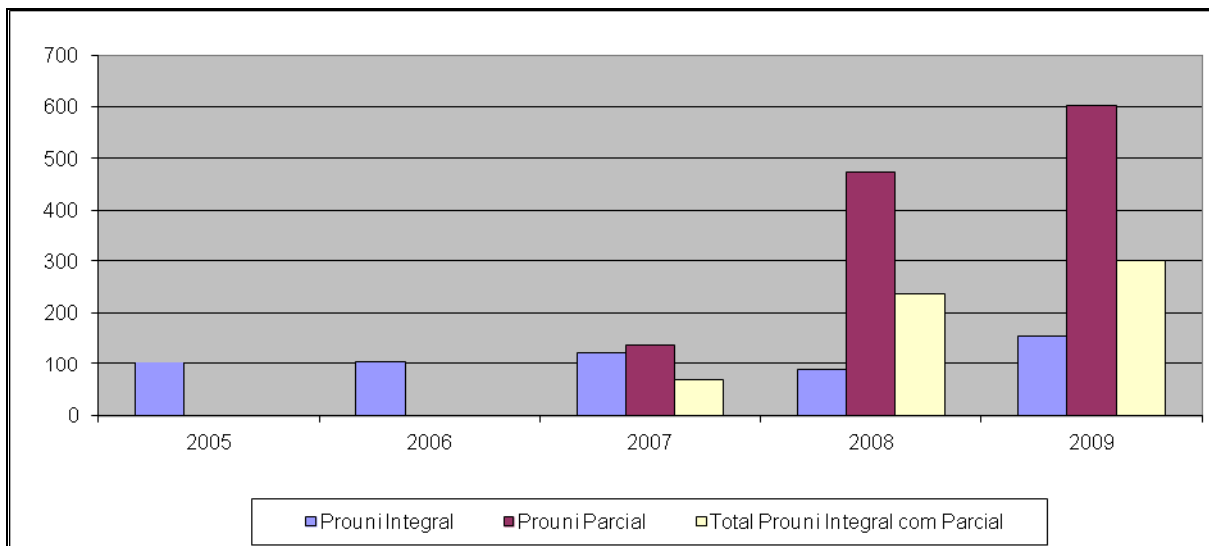


GRÁFICO 14 – EVOLUÇÃO DAS BOLSAS DO PROUNI

- b) Complementando o efeito acima, colocaram-se dentro da IESP/A, mais 201 alunos pagantes novos, que não ingressariam se não houvesse o PROUNI.
- c) Houve uma anulação dos efeitos da gratuidade parcial de 600 alunos transformando-se em 300 alunos pagantes integrais¹⁹, no ano de 2009.

Se a IESP/A tivesse mantido sua estratégia inicial de ofertar apenas o PROUNI Integral, ao final de 2009 ela teria aproximadamente 330 alunos bolsistas, que não contribuiriam para a formação da sua Receita Líquida. Optando pelo PROUNI Parcial, a IESP/A reduziu este número para 155, pois o restante dos bolsistas contribuiu diretamente para o aumento da receita.

Um dos aspectos do discurso do Governo em defesa dos incentivos concedidos às IESP sempre foi de que seria necessário, como contrapartida, a gratuidade que as IESP concediam aos alunos. Verificamos este fato em algumas reportagens, como segue: “O presidente da República ressaltou ainda que os parlamentares têm tido também sensibilidade na apreciação de programas eminentemente sociais, como o do Programa Universidade para Todos (PROUNI)” (BRANDÃO e PIOVESAN, 2005). Em outra oportunidade “Lula falou ainda sobre o sucesso do programa Pró-Uni, que garante bolsas para estudantes carentes nas

¹⁹ Pagante Integral é o aluno que paga totalmente a mensalidade, sem nenhum tipo de bolsa ou subsídio.

universidades privadas em troca de isenção fiscal” (VALOR ECONÔMICO, 2006). Por fim, podemos concluir que o presidente Lula foi um dos grandes defensores do PROUNI como um programa distintamente social, bem como da necessidade da contrapartida da isenção fiscal.

Quando analisamos a estratégia econômica do PROUNI Parcial, verificamos que esta contrapartida não se efetivava na prática. As Instituições de Ensino Superior Privadas, ainda na época anterior ao PROUNI, já “reclamavam” de que estavam com vagas ociosas e que este fato era “culpa” do MEC, que havia autorizado abertura de IESP acima do necessário durante o Governo FHC. Quando dois alunos pagam 50% da mensalidade numa instituição que tem vagas ociosas, e esses mesmos dois alunos passam a representar um aluno pagante integral de mensalidade, onde reside a necessidade da gratuidade para a IESP?

Além desses aspectos, os alunos PROUNI Parcial são considerados prioritários para a concessão do FIES (BRASIL, 2005b). Adicionalmente, o governo financia o aluno por meio do FIES para que este aluno não tenha dificuldades financeiras durante seu período de formação. O Governo, então, repassa a parcela²⁰ do FIES para a instituição dentro de um prazo de até seis meses, contados a partir da concessão do financiamento ao aluno (BRASIL, 2008). Isto significa que a IESP tem a certeza do recebimento da parcela do FIES mesmo que com certo atraso no tempo em relação a este aluno considerado de baixa renda. O FIES se tornou um importante instrumento de estratégia financeira para a IESP, pois este valor de dois alunos que representa um aluno integral está livre do risco da inadimplência. Entendemos que dois alunos PROUNI Parcial com FIES de 50% podem ser considerados mais seguros e rentáveis para a IESP do que um aluno fora desse programa, que pode ficar o período acadêmico inteiro sem pagar as mensalidades, tornando-se inadimplente.

Se olharmos mais detalhadamente os valores dessa IESP/A, verificaremos que a curva ascendente está indicando um crescimento nos principais indicadores analisados e, se a administração não cometer equívocos nas estratégias futuras, estará gerando valor excedente a ser apropriado pelos proprietários do capital. A doutrina chamada neoliberal procura ensinar que a conquista de altos lucros só é possível com o crescimento contínuo da empresa, mesmo que, para isso, ela tenha que conter a expansão dos salários dos trabalhadores por meio de uma economia da força de trabalho (CHOMSKY, 2004). No caso estudado, a IESP/A tanto

²⁰ O FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) efetua o pagamento das IES (Instituições de Ensino Superior) através dos CFT-E (Certificado Financeiro do Tesouro - Série E), título público federal remunerado pelo IGP-M (Índice de Preços de Mercado). Os CFT-E vinculados ao FIES podem ser utilizados exclusivamente para quitação de obrigações junto ao INSS. O repasse financeiro é realizado, mensalmente, em nome da Mantenedora, na proporção de 1/6 do valor apurado no sistema que administra os financiamentos aos estudantes (BRASIL, 2011b).

aumentou a produtividade do trabalho docente como reduziu o valor de troca da força de trabalho das mesmas.

A IESP/A seguiu a “cartilha à risca”, pois, com base nos relatórios internos e nos relatos das entrevistas, a partir de 2005 iniciou-se um processo de substituição de trabalhadores com salários mais altos por salários mais baixos, mesmo que, ao final da pesquisa, possamos inferir que a situação econômica da IESP/A não tenha sido causada *a priori* pelos gastos com pessoal, mas pelas decisões equivocadas da Administração em expandir o negócio com aquisições que não cabiam no orçamento, ou seja, decisões equivocadas quanto à forma de operar a acumulação ampliada do capital. Esta não é a opinião dos dirigentes entrevistados, como se pode esperar pela posição que ocupam na estrutura de gestão. Os entrevistados reafirmaram o discurso de que o problema central da IESP/A era de gastos com pessoal (Diário de Campo, 25/11/2009).

5.1.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Capital Privado

Se olharmos mais detalhadamente os efeitos do PROUNI sobre os números da IESP/A, iremos verificar que outra alteração significativa apareceu nos valores patrimoniais da sociedade. Ao final do período de 2004, esta IESP/A apresentava um Patrimônio Líquido acumulado e negativo de R\$ 3,4 milhões. Isto significa que o total das obrigações com terceiros externos à sociedade eram maiores em R\$ 3,4 milhões em relação ao total de ativos de propriedade da mesma sociedade. De forma sucinta, poderíamos explicar que, se esta sociedade resolvesse encerrar suas atividades em 2004, faltariam R\$ 3,4 milhões para pagar todos os débitos existentes. Esta era a situação patrimonial da IESP/A quando o PROUNI foi aprovado. No primeiro momento (Gráfico 15), podemos verificar que o patrimônio começou a ser recuperado a partir da melhora da lucratividade da operação.

Adicionalmente, verificamos que esta melhora foi consistente ao longo do período analisado, confirmando o diagnóstico de recuperação de uma situação que se encontrava economicamente insustentável, a partir da operacionalização da política do Estado Capitalista com o PROUNI. Tais efeitos positivos colocaram a IESP/A no caminho da recuperação do lucro para, enfim, após 2009, quando o patrimônio torna-se positivo, iniciar-se o processo de acumulação do capital sob a forma de distribuição de parte desse lucro gerado entre os sócios. Sobre o período analisado, é importante refletir que houve um aumento consistente no valor total da IESP/A, pois em cinco anos ela recuperou R\$ 2,5 milhões em prejuízos anteriormente acumulados. Mesmo que esta IESP ainda não esteja remunerando totalmente o capital dos

sócios, ela tem propiciado uma valorização patrimonial para o capitalista, dentro da lógica do sistema de capital.

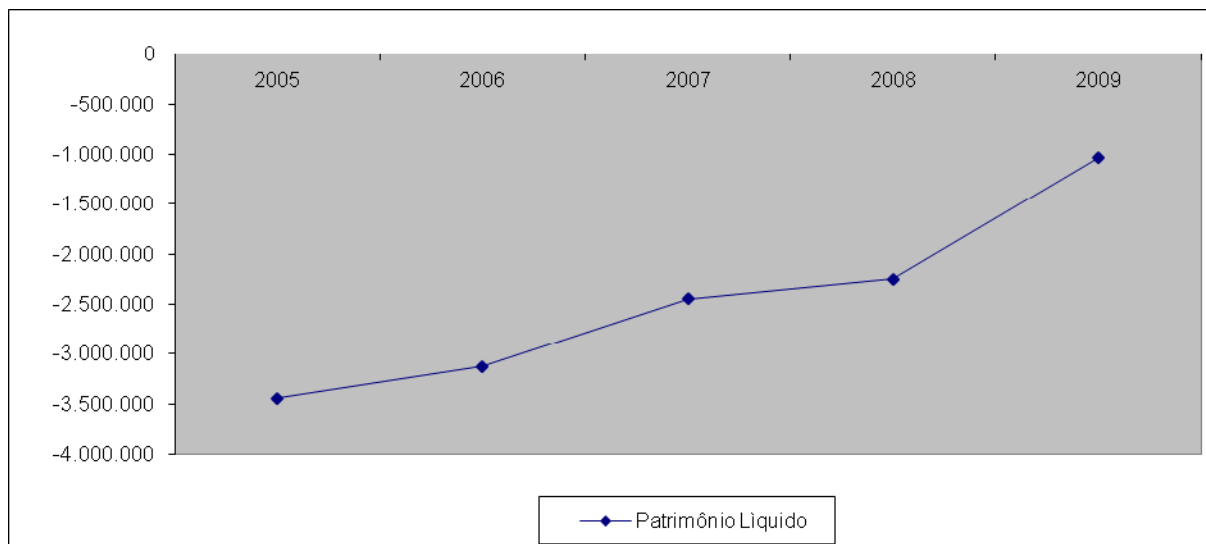


GRÁFICO 15 - EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO

A estratégia de Viabilização operacionalizada pelo PROUNI introduziu um volume significativo de recursos financeiros na IESP/A, por meio de todas as funcionalidades descritas anteriormente, principalmente a liberação do fluxo de caixa a partir da isenção fiscal e a adoção do PROUNI parcial como gerador de caixa complementar sobre as vagas ociosas. Em suma, podemos dizer que esta estratégia atingiu o principal objetivo da IESP/A, que era o de gerar um valor excedente que permitisse a acumulação ampliada do capital com lucro para os proprietários.

5.2 SEGUNDO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DA EXPANSÃO

A Estratégia da Expansão é definida por um conjunto de ações que se inter-relacionam dentro da organização para promover um crescimento acelerado do negócio. Seus elementos constitutivos são estratégias baseadas na captação de alunos, na ampliação dos cursos e na estrutura de capital do negócio. Sem essas várias ações, a estratégia global do capital não se realizaria.

As teorias gerencialistas da administração ensinam que uma empresa não pode ficar parada ou estagnada, no seu tamanho e nos seus resultados (DRUCKER, 2000). Essas variáveis devem ser continuamente provocadas pelos gestores para que se movimentem no

sentido ascendente. A busca pelo tamanho e escala é um elemento fundamental para atender ao modelo das grandes corporações inseridas no contexto do Estado Capitalista.

Escolhemos esta empresa por entender que ela conseguiu extrair do PROUNI elementos significativos para realizar um crescimento acelerado, numa constante busca de seus gestores por um aumento consistente nos resultados econômico-financeiros da operação, que serão relatados na sequência.

A IESP/B foi fundada em 1998 e começou a matricular alunos em 2000. Inicialmente ofereceu oito cursos de graduação, tendo conseguido montar várias turmas em um mesmo curso. Esta sequência de bons vestibulares com um adequado número de alunos matriculados se estendeu até 2004, quando os indicadores começaram a apontar para uma estagnação no número total desses alunos.

Os relatórios internos analisados apontaram que a estratégia adotada no primeiro quadriênio foi de abertura de novos cursos. À medida que se ofereceram mais cursos, a IESP/B conseguiu conquistar mais alunos e, com isso, o crescimento da organização foi mantido. Após os quatro anos iniciais, quando os cursos começaram a formar as primeiras turmas e foi iniciado o processo de formação (graduação) dos alunos com a consequente saída dos mesmos pelo término do curso, o nível de crescimento se estabilizou. Paralelamente, a demanda de alunos começou a decrescer pela elevada expansão da capacidade instalada do setor, ou seja, pela expansão acelerada das IESP e pela fusão e incorporação de IESP, fatos que resultaram em aumento da oferta total do número de vagas em um mesmo território geográfico. Some-se a esses fatos o processo de EAD (Ensino à Distância) que também ampliou a oferta de vagas (FARIA, 2011b).

No período anterior ao PROUNI, os gestores relataram nas entrevistas que “estavam numa encruzilhada”. O “negócio era rentável”, se encontrava numa fase de certa estabilidade microeconômica²¹ e o endividamento tributário era baixo. Mas os gestores se mostravam preocupados com a tendência de queda do número de alunos e entendiam que havia um risco da situação se modificar. A IESP/B havia conseguido atrair o potencial de aluno possível na região para as condições oferecidas, de forma que; para manter o crescimento da organização, novas condições teriam que ser criadas. Complementaram o relato informando que a IESP/B “gostaria de atrair novos alunos” e identificaram na região, outra “faixa de alunado que gostaria de estudar”, mas que não possuía renda familiar suficiente para pagar o valor da mensalidade “atualmente praticado” (DF2, 16/02/2010; DG2, 17/02/2010).

²¹ Estudo do comportamento econômico individual das empresas.

Em janeiro de 2005, quando da conversão da medida provisória do PROUNI em Lei²², os dirigentes analisaram as condições oferecidas em termos de Incentivos Fiscais e decidiram fazer a adesão para financiar um novo ciclo de expansão e crescimento no número de alunos. As decisões tomadas a partir das diretivas do PROUNI, relatadas pelos dirigentes nas entrevistas²³, podem ser resumidas em seis (6) propósitos:

1. Aderir ao PROUNI a partir do 1º semestre de 2005;
2. Parcelar todos os débitos tributários remanescentes junto aos órgãos Federais e Municipais e manter a partir deste período os pagamentos pontuais;
3. Abrir mais oito cursos de graduação e ampliar as áreas de conhecimento para a formação dos alunos;
4. Utilizar recursos próprios, do fluxo de caixa, para financiar esta segunda expansão e todos os investimentos necessários;
5. Oferecer vagas para os alunos estudarem por meio do PROUNI em todos os cursos com problemas de demanda²⁴;
6. Como nos primeiros quatro anos se alcançou a marca dos quatro mil alunos, chegar aos próximos quatro anos na faixa de oito mil alunos.

Esses eram os propósitos dos gestores na fase anterior à efetiva implantação do programa na IESP/B.

5.2.1 Os Efeitos do PROUNI sobre os Indicadores Econômico-Financeiros e a Organização da Atividade Acadêmica

Nos anos de 2005, os dados econômico-financeiros e acadêmicos indicaram que esta IESP/B havia terminado o ano de 2004 com um prejuízo operacional de R\$ 2,6 milhões. Isto demonstrava um problema na relação entre as receitas e as despesas referentes ao “negócio educacional”. Os dirigentes relataram nas entrevistas que a “remuneração dos sócios também estava prejudicada”, pois o Patrimônio Líquido se encontrava negativo em R\$ 3 milhões, sendo que esses resultados apresentavam-se anualmente numa tendência declinante, indicando um possível início de dificuldades financeiras (DF2, 16/02/2010; DG2, 17/02/2010). Como os relatórios financeiros indicavam a existência de parcelamentos tributários, a IESP/B já

²² A medida provisória nº 213 de 13/09/2004 foi convertida pelo Congresso Nacional na Lei nº 11.096 de 13/01/2005.

²³ Entrevista com DF2 realizada em 16/02/2010 e, com DG2, em 17/02/2010, ambas na sede da companhia.

²⁴ Note-se, como já mencionado no caso anterior (IESP/A), as IESP adotaram a prática de abrir vagas PROUNI especialmente (não exclusivamente) em cursos de baixa demanda (relação candidato/vaga < 1) (FARIA, 2011b).

adotava a prática de financiar suas atividades com recursos de impostos no período anterior ao PROUNI.

Com o advento do PROUNI, a IESP/B deixou de pagar PIS e COFINS sobre o faturamento, liberando, ao final de 2005, R\$ 1.073.349 de recursos líquidos para sua operação, que representou 3,65% do total do faturamento. Este recurso foi utilizado para financiar os primeiros investimentos diretos para o aumento de cursos e vagas. Além desses, também não eram devidos o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre o lucro do exercício. Como vinha apresentando prejuízos acumulados de anos anteriores, tanto o IR quanto a CSLL não afetaram o fluxo de caixa neste ano de 2005, pois, sobre os lucros auferidos, puderam ser deduzidos os prejuízos anteriores acumulados na apuração desses tributos. A IESP/B efetuou essas compensações neste ano de 2005.

Como observa Faria (2011b), estes fatos indicam mais do que sugerem as aparências. Os investimentos na abertura de novos cursos e a expansão do número de vagas têm a mesma lógica que a da produção em escala introduzida no fordismo, ou seja, quanto mais mercadorias for possível produzir com os mesmos recursos, mais produtivo é o processo. No caso da IESP/B, o objetivo era injetar no processo cerca de R\$ 1 milhão (equivalente a 3,65% do faturamento) para incrementar este faturamento (a realização do valor) em proporções superiores à do capital investido.

Além de “disponibilizar caixa”²⁵, as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBCs (CFC, 2005) definem como a empresa deve demonstrar os valores dos Incentivos Fiscais nas Demonstrações Financeiras. Neste procedimento é calculado e contabilizado como despesa o valor dos impostos, como se devidos fossem. Depois, eles devem retornar como uma receita de incentivo fiscal anulando o impacto sobre o resultado do exercício. O efeito desta diretiva foi uma reversão total do prejuízo acumulado durante os últimos cinco anos em apenas um ano, por meio da mudança de critério contábil. Este fato também levanta outra questão. Segundo Faria (2011b), a reversão do prejuízo de cinco anos devido à alteração de critério contábil, sugere que a acumulação do capital pode ser disfarçada pela forma de seu registro. Isto não significa que não há prejuízo, ou seja, que o valor excedente gerado não alcance a magnitude pretendida pelo capitalista, mas que a forma de registro contábil pode ser utilizada como artifício para “esconder o real processo de acumulação”.

Para ilustrar a operação contábil, demonstramos as duas opções nas Tabelas apresentadas abaixo. Na Tabela 13 apresentamos como ficaria o Patrimônio Líquido da

²⁵ “Disponibilizar caixa” na concepção empresarial é ter liquidez imediata ou, no dizer do senso comum, “ter dinheiro na mão”.

IESP/B se não tivesse feito a adesão ao PROUNI. Verificamos que a IESP/B teria revertido a tendência negativa do PL, porém o valor dos impostos de R\$ 1,07 milhão teria sido recolhido ao Tesouro Nacional. Na Tabela 14 indicamos como se efetivou, de fato, o efeito do incentivo fiscal. O montante dos impostos que seria devido ao Tesouro ficou retido na empresa para sua utilização nos gastos com a atividade educacional. De acordo com a legislação (BRASIL, 2004b), o valor do incentivo fiscal não pode ser retirado da sociedade pelos sócios, devendo ter sua composição demonstrada no Patrimônio Líquido da empresa.

Nota-se, neste caso, que a destinação do valor do incentivo para a finalidade da IESP tem, na prática, um efeito aparentemente social. Faria (2011b) observa que “a obrigatoriedade de aplicar o recurso na atividade acadêmica, que pode servir de argumento justificativo para a concessão do benefício, desloca o valor excedente a ser apropriado pelo Estado, na forma de tributo, para o próprio empreendimento capitalista gerador deste mais-valor. Trata-se, neste caso, não de uma ação de natureza social, mas de um artifício econômico para favorecer o processo de acumulação do capital, já que a mais-valia permanece, ainda que sob condição, na unidade que a produz”. Ao mesmo tempo, “a destinação obrigatória do valor excedente na atividade acadêmica libera os recursos próprios (capital) para outros destinos, inclusive para a remuneração dos sócios. Ao final, trata-se de um jogo contábil que pretende disfarçar o que é visível imediatamente: a transferência formal de recursos públicos originários da apropriação de mais-valia para a própria unidade que a produziu”, transferência esta “qualificada” na forma de “renúncia fiscal”, também chamada de “incentivo fiscal” (FARIA, 2011b).

TABELA 13 - EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO SEM O PROUNI DA IESP/B

INDICADORES	VALOR EM R\$
Patrimônio Líquido Negativo em 2004	(3.069.525)
Ajustado pelo Lucro sem PROUNI em 2005	3.156.128
<u>Novo Patrimônio Líquido em 2005</u>	<u>86.603</u>
Valor do PIS e COFINS	(1.047.496)
Valor do IR e CSLL	(25.854)
Total dos Impostos que deveriam ser pagos	(1.073.350)

TABELA 14 - EVOLUÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO COM O PROUNI DA IESP/B

INDICADORES	VALOR EM R\$
Patrimônio Líquido Negativo em 2004	(3.069.525)
Ajustado pelo Lucro com o PROUNI em 2005	4.229.478
<u>Novo Patrimônio Líquido em 2005</u>	<u>1.159.953</u>
Valor do PIS e COFINS	(1.047.496)
Valor do IR e CSLL	(25.854)
Total dos Impostos incentivados pelo PROUNI	(1.073.350)

Justamente por ter a obrigatoriedade de ficar demonstrado e retido no Patrimônio Líquido por exigência legal, o valor do incentivo fiscal tem uma amplitude econômica positiva para a empresa. Há uma “melhora significativa nos indicadores econômicos”, propiciando à IESP/B uma ampliação do seu crédito e de sua situação econômica para os diversos agentes financeiros do mercado, ou seja, “a IESP/B habilita-se a participar da utilização da massa de mais-valia social” (FARIA, 2011b). Um PL não apenas positivo, mas significativo em relação à estrutura de capital da empresa, demonstra uma robustez da operação, e esta se materializa sob a forma de lucro, sendo este o objetivo fundamental do Sistema de Capital. De outra forma, “o Capital precisa acumular, porém, mais do que isto, precisa que a magnitude do valor acumulado contenha uma significativa parcela de lucro” (FARIA e HOPFER, 2011).

A partir da análise dos relatórios financeiros desta IESP, verificamos que houve um efeito positivo no indicador de lucratividade²⁶. Se a IESP/B não tivesse feito sua adesão ao PROUNI, a lucratividade da empresa teria sido de 11%. Após ter feito os ajustes com o PROUNI, a lucratividade foi para 14,74%, representando uma melhora de 36% para este indicador.

No ano de 2006, a IESP/B entrou no segundo ano do PROUNI. Os relatórios acadêmicos analisados mostraram que a IESP/B alcançou o número de 5306 alunos distribuídos em 174 turmas. Deste total, 329 alunos estavam matriculados pelo PROUNI, representando 6,2%. O programa prevê que a instituição tenha a obrigação de atingir, no mínimo, 10,7% do seu contingente de alunos, com estudantes ingressantes nesta modalidade. Porém, a legislação pertinente definiu que este contingente seria atingido após o fechamento do ciclo operacional de um determinado curso, que neste caso seria de três anos para os cursos de licenciatura, quatro e cinco anos para os de bacharelado. Os dirigentes relataram que

²⁶ A lucratividade foi calculada pela relação percentual entre o Lucro Líquido do Exercício e a Receita Líquida do mesmo exercício.

tenham certeza de que, “pelo período de três anos, o negócio continuaria a crescer”, se não fosse pelos “estudantes via ingresso do vestibular”, seria pelos “ingressantes do PROUNI”.

A partir dessas premissas, eles relataram na entrevista que continuaram a “investir na infraestrutura dos cursos em funcionamento com a geração de caixa da operação”. No final do ano, quando da apuração dos resultados econômicos, percebeu-se que o lucro contábil havia diminuído em 64%, mesmo tendo crescido o faturamento em 4% e o número de alunos em 7%. Os gestores tinham definido que os cursos novos eram importantes e a formação das turmas se deu por alunos pagantes e por alunos não-pagantes do PROUNI. Nessas turmas, o faturamento por turma estava inferior à média praticada pelas turmas mais antigas, o que resultou, conforme relato dos dirigentes, na “redução da lucratividade da operação” neste ano. Mesmo assim, o resultado foi positivo, e o PROUNI se mostrou novamente decisivo na formação desse resultado, conforme mostra a Tabela 15 a seguir:

TABELA 15 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO 2006 DA IESP/B

DRE ADAPTADA	SEM PROUNI	COM PROUNI
Receita Líquida	29.891.092	29.891.092
(-) Impostos PIS e COFINS	(1.091.024)	(1.091.024)
(-) Despesas	(28.402.274)	(28.402.274)
(+) Receita de Incentivos Fiscais	0	1.226.274
= Lucro Operacional	397.794	1.624.068
(-) Impostos IR e CSLL	(135.250)	(135.250)
Lucro Líquido do Exercício	262.544	1.488.818

Fonte: Demonstrações Financeiras da IESP/B

Reiteramos que o valor dos incentivos fiscais (Tabela 15) atuou diretamente na formação do lucro da empresa, que se refletiu em melhora nos indicadores de rentabilidade para os investidores, representada pelo aumento do valor do patrimônio líquido que, neste ano, encontrava-se em R\$ 1,7 milhão.

Conforme observa Faria (2011b), a “IESP/B obteria, de qualquer forma, um lucro líquido no exercício de cerca de R\$ 260.000,00 considerando que do valor do lucro líquido não participam os investimentos, este resultado refere-se à remuneração do capital dos sócios que, por suas próprias deliberações, podem destinar uma parte ou a totalidade desta remuneração como investimento pessoal no negócio, do que resultaria uma ampliação de seu patrimônio”. Ocorre que, “com o lucro líquido de cerca de R\$ 1.490.000,00, os sócios podem investir cerca de R\$ 1.230.000,00 decorrentes das receitas oriundas do incentivo fiscal proporcionado pelo PROUNI no próprio negócio, ou seja, mais de quatro vezes o que

poderiam investir sem esta receita”, podendo, se assim decidirem, “distribuir o lucro entre os sócios sem deixar de investir no negócio e de ampliar também seu patrimônio pessoal com recursos públicos” (FARIA, 2011b).

Os proprietários de IESP/B, como observa Faria (2011b) “são habilitados pela política do Estado Capitalista a se tornarem uma espécie de “sócios comensais” deste mesmo Estado tornando-se, às expensas do valor excedente social, ‘parasitários’ de uma fatia dos tributos gerados pela atividade do trabalho”.

Adicionalmente, no ano de 2007, os gestores relataram nas entrevistas que, quando sentiram o início do processo de redução da demanda na IESP/B, buscaram alternativas para continuar a crescer de maneira mais rentável do que a praticada e encontraram as respostas nas possibilidades oferecidas nas regras do PROUNI. O programa permitiu que a IESP/B decidisse anualmente o perfil dos alunos do PROUNI que desejava absorver. Este perfil é dividido, como já referido anteriormente, em dois tipos: o integral e o parcial. O aluno integral faz o curso superior da sua escolha sem pagar nenhum valor referente à mensalidade, e o aluno parcial deve pagar 50% da mensalidade. Além disso, os gestores identificaram que o PROUNI define um número mínimo de bolsas que deverão ser ofertadas e que não estipula um número máximo.

A partir dessas questões, os gestores alteraram o perfil da IESP/B junto ao cadastro do PROUNI, passando de integral para parcial, bem como abriram todas as vagas disponíveis para este perfil de aluno, conforme registrado nos relatórios acadêmicos da IESP/B. Concluíram os gestores o óbvio: dois alunos parciais do PROUNI são equivalentes a um aluno pagante integral fora do programa. Sendo assim, os gestores transformaram um aluno que ocupava um espaço em sala de aula e que não contribuía com a formação do faturamento, em aluno que, além de formar a receita de incentivo fiscal, ainda ajudava no crescimento do faturamento da IESP/B. Por meio de uma opção oferecida pelo PROUNI, a IESP/B conseguiu (a) viabilizar turmas que antes eram inviáveis, tanto do ponto de vista financeiro como acadêmico, pelo número reduzido de interessados; (b) ampliar significativamente o total de alunos pagantes da IESP/B oferecendo um número de bolsas acima do mínimo obrigatório na modalidade de PROUNI Parcial.

Os relatórios acadêmicos do período analisado confirmaram que esta decisão dos dirigentes resultou no “incremento” de vários indicadores a seguir identificados:

- O número total de alunos passou de 5306 para 6287, um aumento de 18,50%;

- O número total de alunos contemplados pelo PROUNI, que era de 329 em 2006, passou a ser de 1111 em 2007. Deste montante, 811 entraram pelo regime parcial, o que representou 406 alunos novos efetivamente pagantes;
- O número total de turmas, que era de 174, passou a ser de 190, um crescimento de 9%;
- Como o número de alunos cresceu mais do que o número de turmas, o número médio de alunos consequentemente cresceu de 30 alunos por turma para 33 em 2007, um crescimento de 10%.

Analisando os relatórios financeiros, verificamos que o ganho na produtividade da organização acadêmica se refletiu no resultado econômico da operação, cuja lucratividade subiu de 4% para 10%. O lucro do exercício, que era de R\$ 1,4 milhão em 2006, passa a R\$ 3,7 milhões em 2007. O valor de impostos que a IESP/B deixou de recolher chegou a R\$ 2,1 milhões neste período.

Todos esses indicadores mostram o impacto que o PROUNI causou positivamente nos negócios da IESP/B. Embora pareça óbvio, a melhoria no desempenho empresarial da IESP/B decorre de uma ação do Estado Capitalista no favorecimento do capital privado, diminuindo o chamado “risco” e incrementando o processo de acumulação. Esta transferência de recursos financeiros através da renúncia ou incentivo fiscal tem como suporte o discurso de um programa social de inclusão de trabalhadores no sistema de ensino superior, o que poderia ser realizado diretamente pelas IES públicas ou por outro modelo de política pública nas IESP. Esta “conciliação de interesses” resolve menos a demanda dos trabalhadores do que as necessidades de financiamento do capital (FARIA e HOPFER, 2011).

No ano de 2008, os gestores relataram nas entrevistas que mantiveram a “decisão de oferecer todas as vagas autorizadas no vestibular”, porém se depararam com uma “estagnação na demanda de alunos provenientes do PROUNI”. A redução da demanda fora do programa já era uma realidade, mas os gestores não esperavam que este fenômeno ocorresse tão rápido neste “perfil de baixa renda”. Para manter o crescimento, sempre com um olhar na meta de oito mil alunos, os gestores decidiram fazer uma campanha agressiva oferecendo um financiamento próprio (DF2, 16/02/2010). A análise feita pelo Diretor Financeiro, na época, para estruturar um produto financeiro próprio da IESP/B aos alunos novos, estava apoiada no pressuposto de que a situação econômica da IESP/B era sólida e que o fluxo de recursos financeiros continuaria a fluir de forma constante e com um volume adequado. O Diretor Financeiro afirmou que estava “ciente de que, com este produto”, a IESP/B estaria

“postergando o recebimento de parte das mensalidades”, isto é, estaria “recebendo 50% enquanto o aluno estudava e 50% depois sua formatura”. A partir dessas condições, a IESP/B poderia “atingir um público que desejava estudar, mas não se enquadrava no perfil do PROUNI ou que não atendia as condições *a priori* para entrar no programa”. Nessa lógica, a IESP/B “criou o produto e ofereceu 50% de financiamento sobre o valor total da mensalidade aos alunos que estavam interessados em estudar naquele local, que deveria ser pago, corrigido pelos mesmos índices de correção da mensalidade, após a conclusão do curso”. O resultado dessa ação foi um crescimento de 831 alunos. Os 6287 alunos matriculados em 2007 aumentaram para 7118 alunos em 2008, ou seja, 13,22%.

Aparentemente, como observa Faria (2011b), esta medida “possui um caráter de compromisso social da IESP/B para com a comunidade não atingida pelo PROUNI, mas só aparentemente”. De fato, “ao financiar 50% das mensalidades, a IESP/B trabalhou com a lógica de escala, pois turmas com vagas ociosas não geram toda a receita que poderiam gerar”, desta forma, “é mais rentável preencher as vagas ociosas com a metade do valor da mensalidade do que abrir turmas com vagas ociosas”. Trata-se, neste caso, “da lógica simples da acumulação, em que a receita marginal por aluno (receita decorrente de uma unidade a mais de realização do valor) compõe o processo total da receita que de outra forma não seria obtida”. De mais a mais, os restantes 50% da receita, uma vez postergada, representa, depois de quatro anos em média, um acréscimo na receita total.

Pode-se, segundo Faria (2011b), “desmontar este esquema de responsabilidade social de forma bem simples. Considere-se, apenas para efeito de demonstração, que a IESP aumente em 800 o número de alunos do seu quadro no sistema de financiamento próprio em quatro anos, ou seja, 200 alunos por ano. Além de arrecadar 50% do valor das mensalidades, em quatro anos (em média) estes alunos passam a pagar, os restantes 505 após quatro anos, por mais quatro anos, sem constituírem o quadro de alunos. Trata-se de uma receita após a formatura do aluno “sem custo” para a IESP. Neste processo, no quinto ano, a IESP obtém uma receita proveniente de 200 alunos já formados, no sexto ano a receita será proveniente de 400 alunos e assim sucessivamente. No nono ano esta estratégia resultará em 800 novos alunos efetuando 50% do pagamento, com a IESP recebendo 100% através dos alunos formados, lembrando que a mensalidade do financiamento será corrigida pelo índice da mensalidade efetivamente cobrada. Um fluxo de caixa bem simples já é suficiente para mostrar a lógica desta estratégia”.

O PROUNI, por meio da isenção fiscal, também contribuiu diretamente para esta decisão, pois a IESP/B pôde postergar o recebimento de uma parcela dos recursos por não

precisar recolher antecipadamente aos cofres públicos o valor dos impostos sobre esse montante. O trabalho dos gestores foi direcionado na administração do montante financiado e no controle do equilíbrio econômico das turmas abertas por meio desta política interna. O financiamento próprio surgiu a partir das premissas do PROUNI, pois se a receita proveniente de dois alunos PROUNI Parcial valiam o de um inteiro, então dois alunos “financiados Parcial” também representariam um inteiro. No caso do PROUNI, o financiamento é feito pelo Estado e, no caso do financiamento próprio é realizado pela IESP/B como estratégia de gestão.

Os resultados alcançados pela instituição continuaram positivos, conforme apresentado na tabela 16. Verificamos que, se a IESP/B não tivesse o PROUNI, no ano de 2008 teria retornado a operar com prejuízo, porém o benefício fiscal aliado às normas contábeis preservou o resultado econômico do ano.

TABELA 16 - DEMONSTRAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO 2008 DA IESP/B

DRE ADAPTADA	SEM PROUNI	COM PROUNI
Receita Líquida	38.115.948	38.115.948
Receita de Incentivos Fiscais	0	1.899.154
Lucro/Prejuízo Líquido do Exercício	(6.082)	1.893.072

Fonte: Demonstrações Financeiras da IESP/B

Os relatórios acadêmicos apontaram que houve um aumento o número de turmas, que era de 190, para 209, representando um crescimento de 10%. A média de alunos por turma, que era de 33 e passou para 34, demonstra que o crescimento de alunos se deu quase na mesma proporção do crescimento das turmas sem ganhos significativos de produtividade operacional, mas com ganhos em escala.

No ano de 2009, os gestores mantiveram as políticas internas de oferecer financiamento e continuaram adotando a estratégia do aluno PROUNI Parcial, porém a queda na demanda por vagas afetou o número de ingressantes. Concomitantemente, a IESP/B passou a formar as turmas grandes iniciais, e os novos ingressantes não surgiram em quantidade suficiente que pudesse incrementar o número de alunos. Outro fato é de que essas turmas iniciais eram anteriores ao PROUNI, ou seja, turmas nas quais todos os alunos matriculados pagavam mensalidade. Quando a receita dessas turmas vai embora com os alunos, a IESP/B sente o reflexo no lucro, pois havia incentivado a abertura de turmas com o PROUNI Parcial e com o financiamento próprio. A IESP/B entrou em período de paralisação do crescimento,

tendo estabilizado em 7024 alunos. Por este motivo, o número de turmas decresce de 209 para 206.

Mesmo nesta situação, a receita líquida continuou a subir, chegando a R\$ 40,4 milhões, e o lucro do exercício se manteve na faixa dos R\$ 1,4 milhão. A receita de incentivos fiscais continuou mostrando-se decisiva para a obtenção desses resultados. O Estado renunciou, em favor da IESP/B, neste ano, ao valor de R\$ 2,6 milhões.

Após termos descrito o que ocorreu com a IES ao longo de cinco anos, a partir das entrevistas com os dirigentes, passaremos a analisar a evolução dos principais indicadores para o período analisado. Para completar a descrição dos indicadores, iremos explicitar aqueles que apresentaram a correlação estatística significativa entre si, indicando que eles se movimentaram no mesmo período e com intensidades similares, porém nem sempre no mesmo sentido. Os resultados da estatística constam das Tabelas 9 e 10.

A partir da adoção da estratégia com foco na expansão houve um crescimento no contingente de alunos de cinco mil para sete mil, conforme apresentado no Gráfico 16. Nesta IESP/B, verificamos que o esforço econômico que a operação precisou fazer para garantir esta expansão impactou negativamente na formação do lucro no mesmo período. Os dados estatísticos demonstraram que, na fase em que o total de alunos cresceu, o lucro diminuiu. As curvas no período de cinco anos analisadas indicaram que o lucro reage por ciclos, tendo mostrado retração e expansão a cada movimento de crescimento no tamanho da operação.

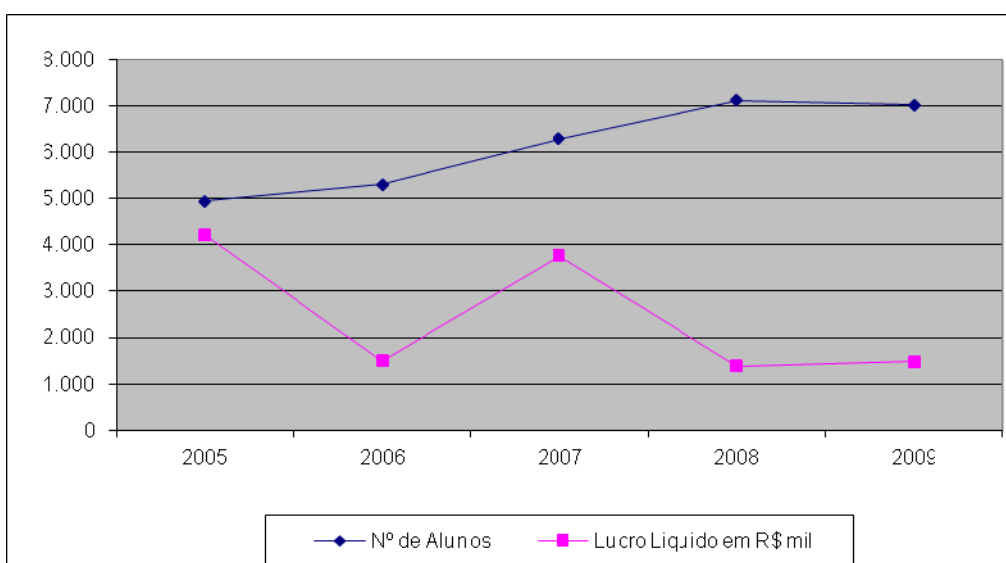


GRÁFICO 16 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS E DO LUCRO

Um fato a ser destacado é o montante anual do lucro, que até 2009 não conseguiu alcançar o mesmo valor absoluto do período de 2005, mesmo possuindo um contingente maior de alunos na IESP/B. Uma das explicações para o fato se deve à movimentação da mensalidade média da unidade, apresentada no Gráfico 17. Os dados estatísticos confirmaram uma correlação positiva entre o valor da mensalidade média e do lucro, indicando que a movimentação dos indicadores no período analisado seguiu a mesma tendência, isto é, quando a mensalidade aumentou, o lucro também aumentou. Nessa mesma tendência, o valor absoluto da mensalidade média, no ano de 2005, segue em declínio até 2008, tendo-se recuperado em 2009, porém sem ainda alcançar o mesmo valor absoluto do início, o que demonstrou que a IESP/B sustentou sua estratégia expansionista baseada em parte numa redução na mensalidade média por aluno, o que contribuiu para o decréscimo na lucratividade da operação para o período analisado.

“Tal estratégia é bem conhecida na produção de mercadorias por unidades fabris e na realização do valor”. Os preços das mercadorias são reduzidos, mas sem afetar a margem mínima de remuneração do capital, de forma a “fidelizar” o comprador, a partir do que os preços são paulatinamente reajustados (FARIA e HOPFER, 2011).

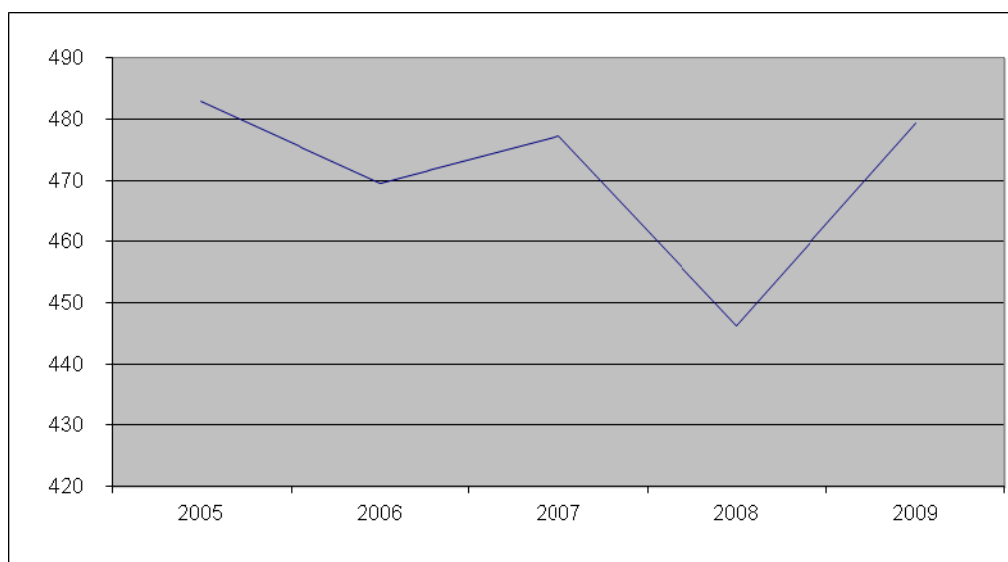


GRÁFICO 17 – EVOLUÇÃO DA MENSALIDADE MÉDIA

De fato, verificamos que a redução na mensalidade média por aluno, que parece ter prejudicado a formação do lucro, contribuiu para o processo de expansão da base de alunos, e esta expansão foi suficiente para aumentar o montante da Receita Líquida da IESP/B. O Gráfico 18 mostra que a Receita Líquida total se manteve numa curva ascendente durante

todo o período. Mesmo com uma mensalidade média mais baixa, a expansão da base de alunos foi suficiente para manter a Receita Líquida em crescimento. Em relação aos alunos do PROUNI, a Receita Líquida calculada para esses alunos se expandiu em 2007, quando da opção da modalidade parcial, e após esta fase se manteve estável até 2009. Analisando esses valores, percebemos o efeito da parte pagante do PROUNI Parcial sobre a Receita Líquida efetiva da IESP/B. Enquanto o valor total do PROUNI se estabilizou, o aumento no número de alunos pela modalidade parcial contribuiu para o aumento da Receita Líquida da IESP/B.

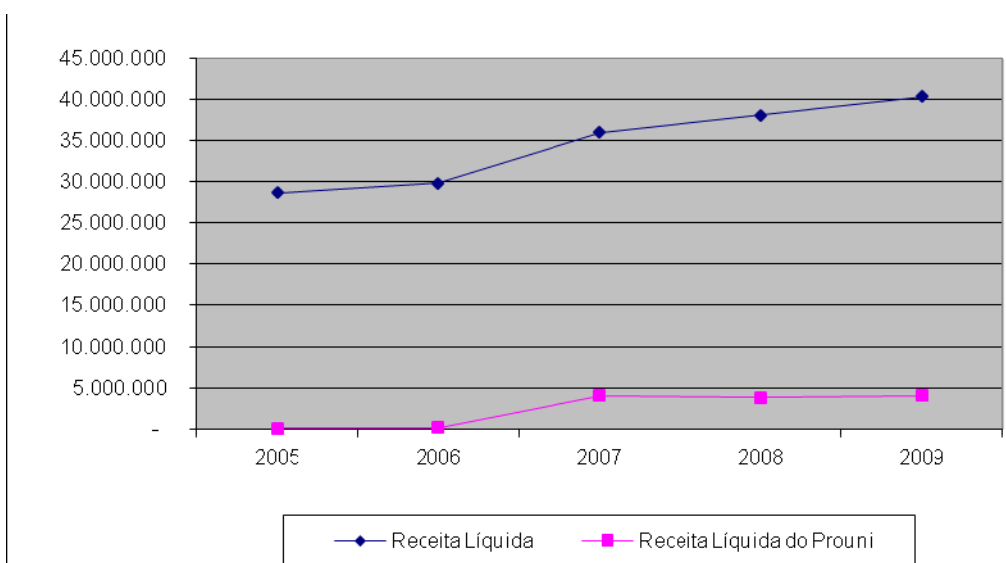


GRÁFICO 18 - EVOLUÇÃO DA RECEITA LÍQUIDA

Tais circunstâncias remetem ao ponto onde retomamos a análise dos valores do incentivo fiscal. O Gráfico 19 apresenta o comparativo dos valores que o PROUNI financiou como operação educacional da IESP/B sob a forma de Incentivo Fiscal, com os valores que o Estado teria desembolsado se a bolsa fosse concedida diretamente aos alunos para pagarem sua mensalidade. Nos primeiros anos (2005 e 2006), quando a IESP/B havia optado exclusivamente pela modalidade de PROUNI Integral, o valor que o Estado deixou de receber por conta dos tributos incentivados foi dez vezes superior ao montante que ele teria desembolsado para pagar diretamente aos alunos essas mensalidades. No sentido inverso, nos próximos três anos (2007, 2008, 2009), quando a IESP/B opta pelo PROUNI Parcial e decide fazer sua expansão na base de alunos, esta relação se inverte, pois conceder o benefício fiscal passou a se tornar mais vantajoso para o Estado do que pagar as bolsas diretamente aos alunos. Analisando detidamente esta situação, entendemos que parte desta inversão se deu

pela redução do lucro nesses períodos, que ocasionou uma valoração menor para os incentivos fiscais.

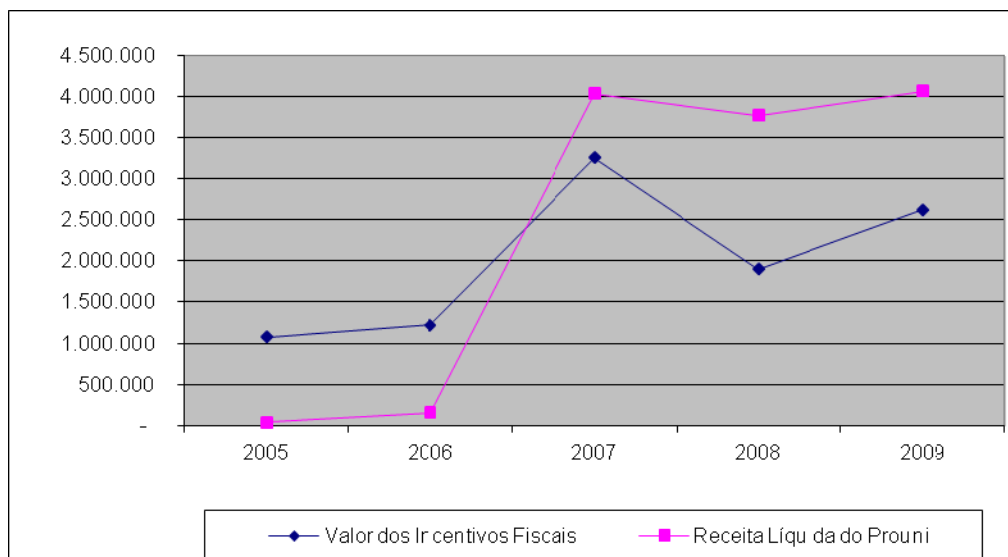


GRÁFICO 19 - EVOLUÇÃO DO VALOR DOS INCENTIVOS FISCAIS

Como observa Faria (2009), esta é exatamente a lógica do Capitalismo Totalmente Flexível, no qual o Estado se apresenta sempre segundo a necessidade de acumulação privada do capital: em períodos de crise de acumulação, o Estado financia o capital privado; em período de expansão do capital, o Estado reduz sua participação. Em ambos os casos, o Estado participa ativamente do processo de acumulação do capital. No caso do PROUNI, este processo é bastante claro.

No Gráfico 20, buscamos complementar a análise, acrescentando uma linha de tendência às duas curvas para visualizar a convergência entre elas. Podemos verificar que as linhas não irão se aproximar enquanto as condições materiais apresentadas se mantiverem ao longo do tempo. Por fim, a estratégia de expansão baseada no PROUNI Parcial não apenas é vantajosa para a IESP/B pelos motivos já expostos, mas também se mostra adequada para o Estado, no sentido deste encontrar justificativas para a concessão do benefício fiscal no formato previamente definido.

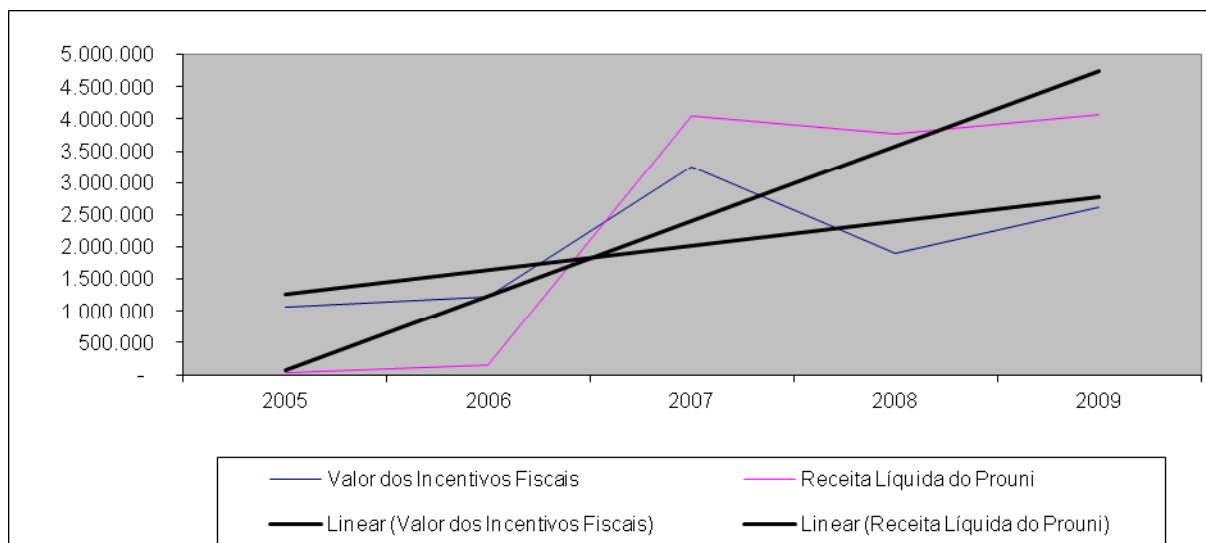


GRÁFICO 20 - TENDÊNCIA ESTATÍSTICA DO VALOR DOS INCENTIVOS FISCAIS NA IESP/B

Pode-se tentar desvelar uma alternativa ao PROUNI, apenas para efeito de demonstração, que seria a sua operacionalização no formato de um FIES gratuito ao aluno. Neste formato, o Governo pagaria a mensalidade do aluno para a IESP, e esta pagaria os impostos ao Governo. Neste processo, a IESP, num primeiro momento, não teria uma redução no seu fluxo de caixa, pois o valor da Receita Líquida do PROUNI cresce acima do montante dos Incentivos fiscais que seriam pagos. Porém, num segundo momento, o “jogo contábil” (FARIA, 2011b) mostraria que esta modalidade aumentaria o lucro líquido do exercício, pois o PROUNI deixaria de ser considerado uma dedução tributária, e este fato, por si só, aumentaria o valor dos impostos devidos pela IESP. Além do que, o valor dos “antigos” impostos incentivados não ficaria mais na unidade produtora de lucro, mas seriam transferidos ao Governo, reduzindo o montante de recursos disponíveis que promovem a acumulação de capital nas IESP.

5.2.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Capital Privado

Um dos efeitos que gostaríamos de ressaltar foi o ocorrido sobre a valorização do capital dos proprietários. A variação dos valores que constam do Patrimônio Líquido se reflete diretamente na remuneração e na rentabilidade do capital investido na empresa. Nota-se, no Gráfico 21, que o efeito sobre a rentabilidade²⁷ do capital é ainda maior do que em relação à própria operação, pois além de ter ocorrido a reversão na rentabilidade de negativa

²⁷ A rentabilidade foi calculada pela relação entre o Lucro Líquido do Exercício e o valor do Patrimônio constante das Demonstrações Contábeis ao final do ano.

até 2004 para positiva a partir de 2005, o aumento no valor do PL em virtude da opção pelo PROUNI, foi da ordem de 1239% no primeiro ano do programa.

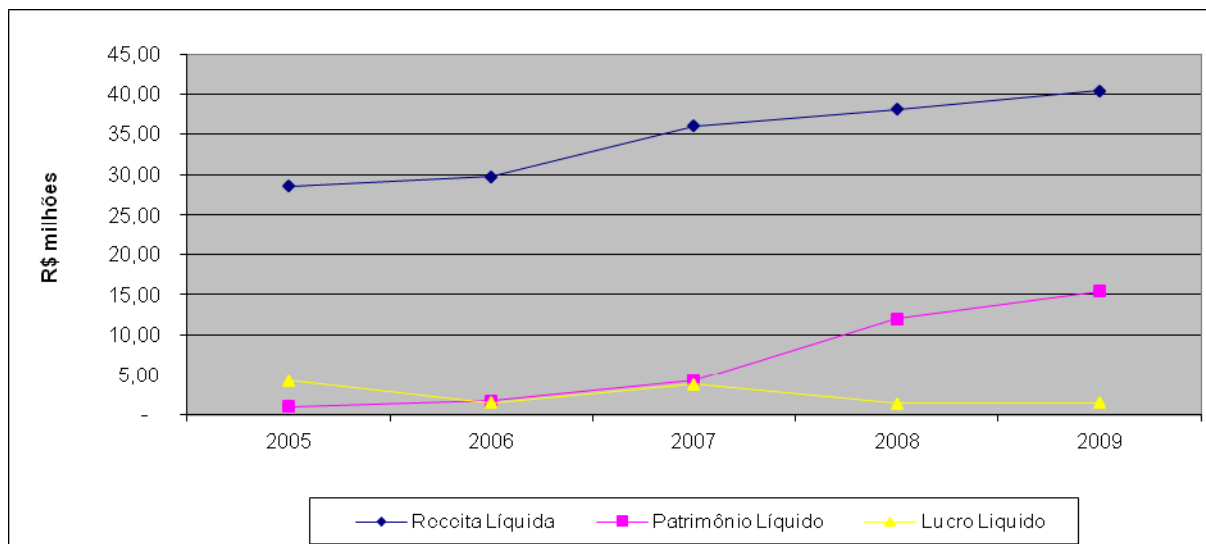


GRÁFICO 21 – EVOLUÇÃO DA RECEITA, DO PATRIMÔNIO E DO LUCRO

Isto ocorreu principalmente porque, na lógica do sistema capitalista de produção, o objetivo principal da empresa é incrementar a “remuneração do capital”. Analisando o Gráfico 20, percebemos que a Receita Líquida vem crescendo anualmente e o Patrimônio Líquido também, porém, olhando a inclinação das duas curvas ascendentes, foi possível verificar que a curva do PL tem um ângulo de inclinação maior do que a da Receita, resultado este que aumentou a rentabilidade do negócio para o capitalista privado em proporção maior do que o crescimento do seu próprio negócio. Também os dados estatísticos indicaram que a dinâmica da formação do Lucro se posicionou de forma inversamente proporcional ao crescimento da Receita e, a partir deste diagnóstico, poderíamos compreender que quanto maior o crescimento da Receita Líquida menor seria a formação do lucro²⁸. Mesmo com o Lucro em queda, mas ainda com resultados positivos, houve uma contribuição direta para o crescimento do Patrimônio Líquido. A única forma de reverter esta valorização no patrimônio dos sócios seria uma operação deficitária, conforme simulação apresentada na Tabela 16. Esta operação sem o PROUNI já teria apresentado problemas de lucratividade em 2008, porém as

²⁸ Esta situação é contábil. As empresas tendem a diminuir o valor do lucro para efeitos tributários. Ao mesmo tempo, a contabilidade permite alternar o valor do lucro conforme seus propósitos: prestação de contas aos acionistas, obtenção de financiamento, etc.

condições econômicas e contábeis do programa não permitiram que esta situação se concretizasse.

As ações definidas pela IESP/B a partir da adesão ao PROUNI resultaram na realização da expansão na base de alunos, dos cursos e na valorização do patrimônio dos sócios, mesmo apresentando uma tendência à estabilidade na formação do lucro da operação. A estratégia da Expansão promovida pela IESP/B resultou num modelo de crescimento global do negócio a partir das premissas do PROUNI válidas para o período analisado.

5.3 TERCEIRO CASO: O PROUNI COMO ESTRATÉGIA DA RENTABILIDADE

A Estratégia da Rentabilidade se constitui em um conjunto de ações que a IESP define executar para melhorar o resultado econômico do negócio para os proprietários do capital. O elemento central dessa estratégia é o aumento contínuo do valor do patrimônio líquido, que reflete a valorização do capital ao longo do tempo.

A IESP/C foi fundada em 2001 e iniciou suas atividades acadêmicas no segundo semestre de 2002. Da mesma forma que os dois casos já relatados, também se desenvolveu num momento em que ocorria a expansão do setor. Na sua área geográfica de abrangência, a mesma tem, dentre seus concorrentes diretos, universidades públicas gratuitas no âmbito federal, estadual e municipal. Neste cenário, a região conseguiu ser um polo de atração dos alunos em busca de uma formação superior.

Escolhemos esta IESP pelos bons resultados econômico-financeiros do ponto de vista empresarial, produzidos pela operação e pelos positivos resultados acadêmicos junto ao MEC, nas avaliações das condições de ensino ofertadas. No período anterior ao PROUNI, a IESP/C demonstrava ter um crescimento da organização estável, com baixo nível de endividamento e bons resultados operacionais. No entanto, sendo uma IESP relativamente jovem, ainda necessitava de recursos dos sócios para completar os investimentos requeridos pelo ciclo operacional dos cursos.

A composição de cursos definidos pelos gestores se caracterizava por ser de média-longa duração, sendo cursos na área da saúde com prazos que variavam entre quatro e cinco anos. No período de 2004, quando da aprovação do PROUNI, a IESP/C estava com seus cursos em pleno funcionamento, porém tendo atingido apenas a metade do seu tempo de conclusão nas primeiras turmas, indicando que os investimentos necessários para levar essas turmas até o final do curso ainda teriam que ser feitos.

A partir das regras do PROUNI, os gestores decidiram fazer a adesão ao programa na modalidade do aluno integral, pois as turmas entrantes estavam no limite das vagas ofertadas, não sendo necessário, neste momento, oferta maior do que a legalmente exigida.

5.3.1 Os Efeitos do PROUNI sobre a Criação de Vagas

Para garantir que as IESP com muita demanda de alunos não fossem prejudicadas na formação da sua receita, o Estado autorizou que as vagas do PROUNI fossem criadas acima do número de vagas originalmente autorizadas pelo MEC quando do pedido de início da oferta de cada curso. O Decreto nº 5.493 de 18/07/2005 expressou esta situação no seguinte artigo:

Art. 11. As instituições de ensino superior que não gozam de autonomia ficam autorizadas, a partir da assinatura do termo de adesão ao PROUNI, a ampliar o número de vagas em seus cursos, respeitadas as seguintes condições: (grifo nosso)

I - em observância estrita ao número de bolsas integrais efetivamente oferecidas pela instituição de ensino superior, após eventuais permutas de bolsas entre cursos e turnos, observadas as regras pertinentes; e

II - excepcionalmente, para recompor a proporção entre bolsas integrais e parciais originalmente ajustada no termo de adesão, única e exclusivamente para compensar a evasão escolar por parte de estudantes bolsistas integrais ou parciais vinculados ao PROUNI (BRASIL, 2005a).

Seguindo esta lógica de análise, o Diretor Geral da IESP/C relatou na entrevista que,

O PROUNI é uma forma de as instituições criarem vagas adicionais àquelas já autorizadas ou reconhecidas (DG3, 26/02/1020).

É como se fosse um caixa dois do sistema de avaliação do MEC, pois os cursos são avaliados por um contingente de vagas que, na prática, não é real (DG3, 26/02/1020).

O PROUNI é uma forma de driblar a legislação no que se refere às vagas. Veja o exemplo nos cursos de Medicina e Direito que possuem poucas vagas (DG3, 26/02/1020).

Note-se, pelas declarações, que, na avaliação do Diretor, o PROUNI não se caracteriza como um programa social, mas como uma forma de gestão da IESP/C baseada em um “disfarce” da realidade.

Quando da autorização dos cursos, o MEC faz uma visita *in loco* na IESP/C para avaliar as condições de oferta baseada em três dimensões que avalia, dentre outros quesitos, o projeto do curso, o corpo docente proposto e a infraestrutura para a definição das vagas. O relato do Diretor da IESP/C indicou que o PROUNI possibilitou ampliar essas vagas

autorizadas para que a operação não utilizasse as vagas pagantes que a IESP/C possuía, devidamente autorizada. Entendemos que o Governo autoriza um número determinado de vagas para as IESP, porém, quando essas vagas são preenchidas por alunos que pagam integralmente a mensalidade, o próprio Governo autoriza um aumento de vagas para o aluno bolsista do PROUNI, a fim de não prejudicar a possibilidade de formação de receita da IESP, ou seja, o Governo cuida de não prejudicar o processo de acumulação de capital. Mesmo assim, sob o ponto de vista acadêmico, existe uma incoerência na política de definição de vagas. Se o Governo define que determinada IESP só pode ofertar, como exemplo, 100 vagas anuais, para um curso de 4 anos, isto é, ter apenas 400 alunos matriculados, como ele justifica que existe a exceção do PROUNI, que pode elevar o total de alunos para 440? Esta IESP hipotética não tinha melhorado suas condições de oferta para “ganhar” este aumento de vagas. Note-se que a lógica aqui operacionalizada é a mesma mencionada nos dois casos anteriores, ainda que o “ambiente mercadológico do problema de demanda” seja inexistente. No caso da IESP/C há um excesso de demanda, e mesmo nesta situação, o Governo resolve as necessidades da IESP dentro da lógica fordista de aumento da produtividade na mesma unidade de produção, que neste caso é um curso.

Verificamos, nos relatórios acadêmicos da IESP/C, como esta sistemática se processou na prática em relação ao curso de Direito citado pelo Diretor. O curso de Direito possuía 100 vagas anuais autorizadas e sua integralização curricular se dava no período de cinco anos. Calculando o número de alunos possíveis, entendemos que poderíamos ter 500 alunos matriculados pagantes neste curso, de acordo com a autorização do MEC. Ocorre que, a partir dos efeitos legais do PROUNI, esta IESP poderia ter 554 alunos no curso de Direito. Se olharmos a operacionalização do curso, os 100 calouros anuais seriam divididos em duas salas de aula com 50 alunos, representando duas unidades de gasto. Com a entrada dos 11 calouros anuais do PROUNI, esta IESP continuaria com as duas unidades de gasto que já tinha e distribuiria esses alunos nessas mesmas unidades. Neste ponto, podemos compreender a estratégia de rentabilidade do PROUNI, pois, antes do programa, a IESP pagava o valor dos tributos incentivados sobre a receita e sobre o lucro dos 100 alunos pagantes. Com o programa, deixaria de pagar esses tributos e ainda ganharia mais alunos que utilizariam a mesma estrutura física e de gastos sem nenhum acréscimo nos seus custos. Também não podemos desconsiderar a receita complementar que esses alunos poderiam trazer por meio do pagamento de taxas por serviços complementares que a IESP/C ofereceria ao seu corpo discente.

Como já observado anteriormente por Faria (2011b), aqui se reafirma a concepção do PROUNI de aumentar o número de alunos pela expansão das vagas “por fora” e não “por dentro”. Assim, uma IESP recebe, a título de remuneração por alunos PROUNI, um incentivo (ou renúncia) fiscal de valor bem maior do que receberia se fossem cobradas mensalidades. O caso é exemplar. O ingresso de 11 alunos PROUNI não altera o “custo por sala” (salário, investimentos, despesas de custeio, etc.), ou seja, a IESP não realizará despesas extraordinárias com estes alunos. No entanto, este ingresso resulta em um benefício fiscal em valor bem superior ao equivalente a 11 mensalidades. Trata-se de uma operação vantajosa para a IESP.

5.3.2 Os Efeitos do PROUNI sobre o Patrimônio dos Sócios.

A partir da análise dos relatórios financeiros da IES, verificamos que, desde a implantação do PROUNI, os sócios, além de não necessitarem realizar mais aportes de capital para financiar o empreendimento, começaram a retirar os lucros referentes à remuneração do capital investido, já que o valor dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado era suficiente para fazer frente às necessidades de investimento dos cursos em andamento. Os sócios, que na época anterior ao programa tinham que deixar os lucros no negócio para que fossem utilizados na operação com a retenção da totalidade dos tributos incentivados para o serviço educacional, puderam vislumbrar, ao final de 2005, o início das retiradas anuais da parcela possível para este fim. Novamente, reafirma-se o fato de que este programa, divulgado pelo Governo com o discurso do benefício social, vem alavancar de forma direta a remuneração do capital privado.

Analisando os indicadores econômico-financeiros e da organização acadêmica, verificamos que esta IESP/C possuía grande demanda nos cursos de graduação que oferecia. Esta demanda, aliada às estratégias de rentabilidade descritas acima, se mostraram refletidas nos resultados dos indicadores analisados. Esses resultados, apresentados nas Tabelas 11 e 12 de correlação estatística, apontaram que todos indicaram uma tendência convergente. Todos seguiram na mesma direção positiva e ascendente, no período analisado de 2005 a 2009.

Analisamos que esta tendência convergente apresentada no Gráfico 22 pôde ser comprovada na análise conjunta dos indicadores da Receita Líquida, do Patrimônio Líquido e do Lucro Líquido. No desenrolar dos cinco anos da operação, o crescimento da receita líquida (+75%) foi acompanhado pelo crescimento do lucro líquido (+167%), que indicou uma operação lucrativa com geração positiva de caixa, cujos reflexos foram um aumento consistente no valor do patrimônio (+141%) dos sócios.

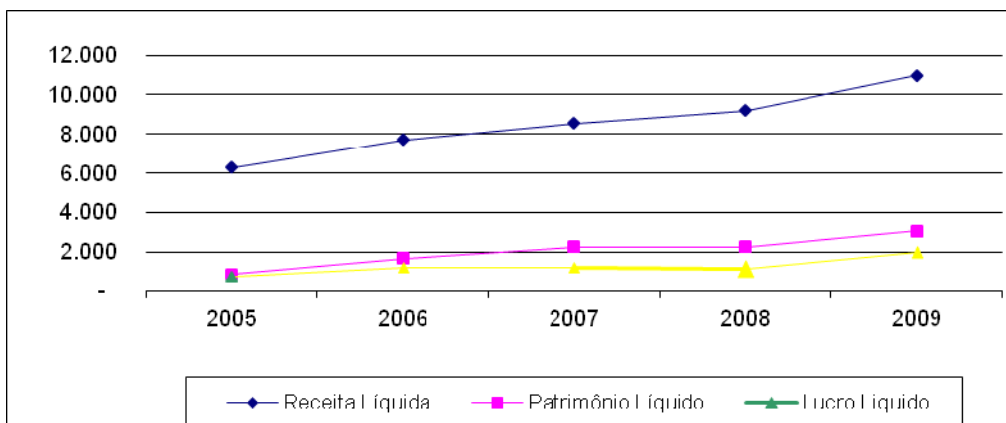


GRÁFICO 22 – EVOLUÇÃO DA RECEITA, DO PATRIMÔNIO E DO LUCRO

Seguindo a mesma tendência, o Gráfico 23 mostra que o número de alunos também cresceu, no período de cinco anos, 38%. Esta variação é inferior às variações encontradas nos indicadores econômico-financeiros, conforme encontrado na figura 31, sugerindo que a variação no número de alunos foi acompanhada de outras ações que, em conjunto, geraram esses resultados. O indicador da mensalidade média cresceu 27%, valor este abaixo de todos os outros. Este crescimento foi possível pelo repasse de 23,5% da inflação (BRASIL, 2011c) do período ao preço da mensalidade. A diferença de 3,5% seria o ganho real acima da inflação, que foi controlado pelo aumento da concorrência a partir da excessiva oferta de cursos e IESP no mercado, conforme mostrou Carvalho (2009). Acompanhando esses indicadores, percebemos que a mensalidade média cresceu num ritmo menor que a evolução dos alunos, sugerindo que esta IESP obteve um ganho de produtividade para gerar os resultados apurados.

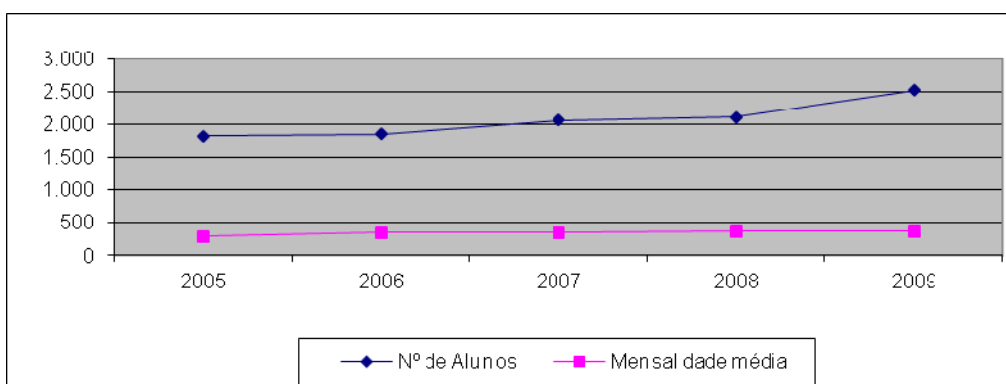


GRÁFICO 23 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS E DA MENSALIDADE

Os relatórios acadêmicos apontaram que dois dos elementos desse ganho foram a variação no número de alunos por turma e a evolução da quantidade de turmas abertas para a realização dos cursos. O Gráfico 24 mostra que, durante os três primeiros anos no PROUNI, o número de turmas diminuiu, enquanto que o número médio de alunos por turma aumentou, propiciando o ganho na operacionalização dos cursos. Menos turmas indicam menor gasto com folha de pagamento de professores. Nos últimos dois anos analisados, o número de turmas volta a subir, acompanhando o crescimento no total dos alunos e o crescimento do número de alunos em cada turma.

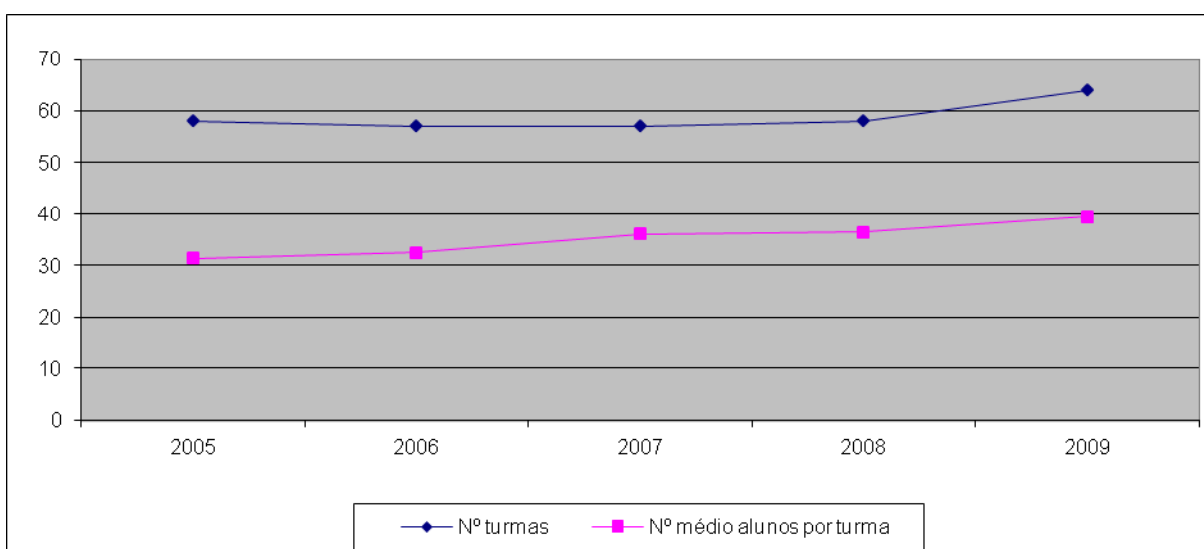


GRÁFICO 24 – EVOLUÇÃO DAS TURMAS

A estratégia da Rentabilidade se mostrou na conjunção dos indicadores de alunos, Mensalidade Média e número médio de alunos por turma, cuja simbiose no processo de crescimento resultou no aumento consistente do valor do negócio para os proprietários do capital. Esta complementaridade positiva entre os indicadores explicou os motivos de o Lucro Líquido ter crescido 92% acima da Receita Líquida, e este resultado se refletiu no aumento de 66% do Patrimônio Líquido da organização. Outra forma de explicar os resultados seria fazer a seguinte relação (desde que a IESP/C mantivesse o nível de alunos por turma, isto é, sua produtividade nos patamares atuais): no ano de 2005, a cada aumento de R\$ 1 na Receita Líquida, o valor do Patrimônio Líquido aumentava R\$ 0,14; em 2009, com o ganho de produtividade na operação, o PL aumentou R\$ 0,28. A geração de riqueza para os proprietários dobrou de valor, passando de 14% para 28%.

Dando continuidade à análise, o Gráfico 25 mostra a estratégia da Rentabilidade intrínseca do PROUNI. A partir da análise dos relatórios financeiros e acadêmicos da IESP/C, comparamos o valor do Incentivo Fiscal (o valor dos tributos que a IES deixou de recolher ao Estado) com o valor das mensalidades dos alunos matriculados pelo PROUNI (valor da receita líquida, se esses alunos efetivamente pagassem a mensalidade), no período de 2005 a 2009. Em nenhum momento, nos cinco anos analisados, o valor do incentivo fiscal foi menor do que o valor da receita líquida do PROUNI. Podemos inferir que seria menos oneroso para o Governo se, ao invés de conceder o incentivo para a IESP/C, o mesmo pagasse unicamente o valor das mensalidades sob a forma de bolsa integral ao aluno contemplado pelo programa e recebesse normalmente os tributos que hoje estão cobertos pela isenção fiscal.

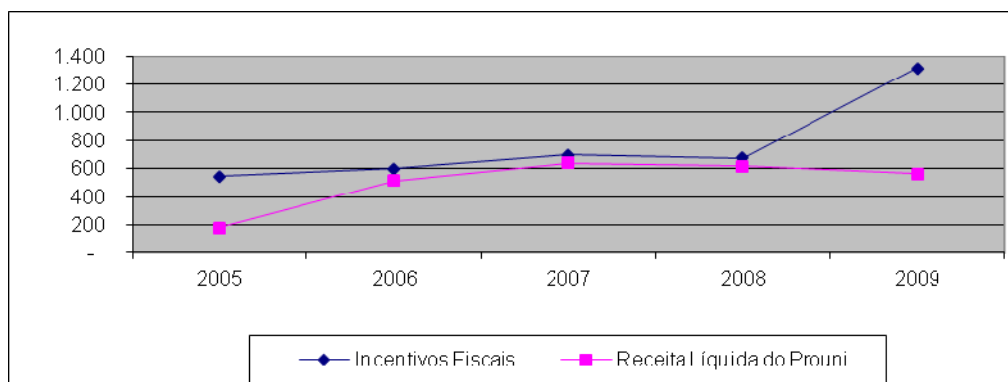


GRÁFICO 25 – EVOLUÇÃO DOS VALORES DO INCENTIVO FISCAL E DA RECEITA LÍQUIDA DO PROUNI
Escala em R\$ mil.

A diferença que percebemos no início do programa, em 2005, foi consequência da flexibilização no número de ingressantes pelo PROUNI, que pôde ser calculado com base no número de calouros de cada curso e não no número total de alunos por curso, como foi a regra aplicada a partir de 2006. Verificamos que, no período de 2006 a 2008, os indicadores se movimentaram de forma homogênea. Porém em 2009, com o crescimento mais intenso da Receita Líquida e do Lucro, o valor incentivado acompanhou a mesma direção e com a mesma intensidade, enquanto o valor da Receita do PROUNI sofreu uma leve queda. Esta queda se deveu à redução do número total de alunos PROUNI matriculados na IESP/C, conforme mostra o Gráfico 26.

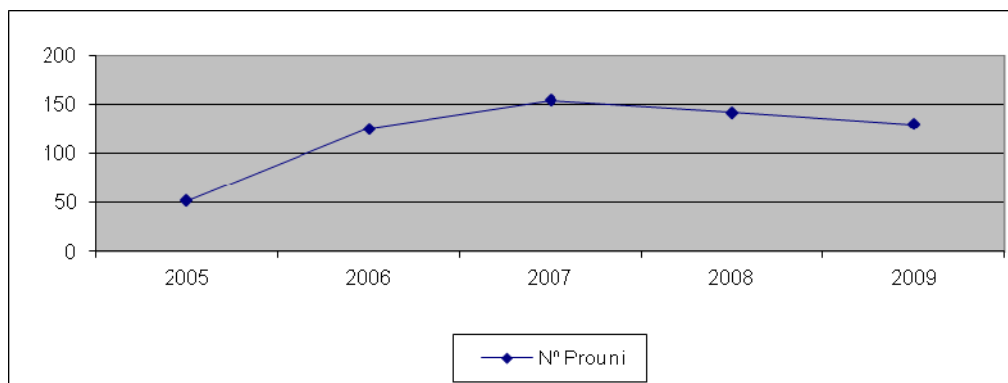


GRÁFICO 26 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE ALUNOS DO PROUNI

A IESP/C claramente administrou o total de alunos do PROUNI de acordo com os valores mínimos exigidos e foi, a cada período, adequando a sua quantidade conforme o permitido pela legislação. Esta estratégia resultou na maximização do lucro da operação e no aumento do valor do patrimônio para os sócios, pois garantiu um volume de recursos financeiros livres para a IESP/C, que propiciou a melhoria dos seus indicadores econômicos gerais da operação.

A partir da implantação dessa estratégia, a IESP/C mostrou que nível de rentabilidade uma IESP pode alcançar com a parceria com o Estado Capitalista, desde que gerida segundo as estratégias do capital, cujo foco central é a produtividade para garantir sua acumulação ampliada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto central desta tese foi buscar compreender o processo de renúncia fiscal direcionado às IESP quando de sua adesão ao Programa Universidade para Todos – PROUNI como uma Política Pública de Estado e seus efeitos sobre os resultados econômico-financeiros das IESP, a partir de um arcabouço teórico-crítico apoiado no materialismo histórico. Inicialmente, fizemos uma discussão sobre o papel do Estado como gestor das condições materiais de existência da sociedade civil e, sob a ótica da teoria crítica, revisitamos os conceitos definidos por Marx para os elementos constitutivos do Sistema de Capital e do próprio Estado. Feito isso, discorremos sobre as Políticas de Financiamento Público do Governo Brasileiro para o setor de Ensino Superior Privado, buscando posicionar essas políticas dentro do escopo teórico proposto.

Primeiramente, devemos destacar que estamos preocupados com o processo histórico, pois não entendemos que a realidade seja atemporal, imposta por uma ação exterior “superior”, e que a consciência humana seja imutável. Sendo assim, este processo ocorre durante um período histórico e social no qual, enquanto este processo procura encontrar estratégias para romper com a lógica do Sistema de Capital, também procura novas estratégias para mantê-lo e ampliá-lo. Mészáros (2009) chamou este processo de sistema sociometabólico do capital definindo-o como sendo a inter-relação entre capital, trabalho assalariado e Estado. Neste sentido, o Estado atua na forma de reprodução deste sistema, ou seja, um Estado Capitalista, através de ações e projetos que possuem amplitude jurídica e econômica, sob a ótica de investimentos públicos e mecanismos de financiamento privados, acordos internacionais e política orçamentária, para então disseminar seu conteúdo ideológico, político e econômico de forma ampla para toda a sociedade civil (FARIA, 2004). A expansão do modo de produção dominante, ou seja, a reprodução do modo de produção capitalista ocorre de tempos em tempos. Marx afirma que períodos de estabilidade macroeconômica tendem a provocar uma redução do processo de acumulação do capital. Considerando este pressuposto, Mészáros (2009) e Chomsky (2004) afirmam que o Sistema de Capital entra em crise de forma cíclica, pois é justamente a partir dessas crises que cria novas condições materiais para iniciar um novo ciclo de acumulação de riqueza e/ou uma acumulação ampliada do capital (FARIA, 2011b). Neste vertente, situamos a educação como sendo um elemento central no Sistema de Capital, pois é o processo educacional que garante não apenas a transformação do homem em força produtiva, mas também a reprodução de trabalhadores para atender as necessidades de expansão do modo de produção capitalista (MARX, 1987a).

Diante de tal arcabouço teórico, entendemos que o Governo Brasileiro definiu na década de 90 (via nova LDB), que o modelo de expansão do sistema educacional formal de ensino superior teria que ser realizado através do capital privado. Nessa análise, desenvolvemos no texto que uma parcela deste capital privado não apenas manteve as subvenções anteriormente concedidas, como fez exigências de novas subvenções, na forma de financiamento com isenção de impostos, para tentar garantir ao Governo, além da manutenção dos investimentos no segmento pelas IESP, a busca pela sua ampliação.

Durante a pesquisa, identificamos que o PROUNI “nasce” como política pública num contexto em que o Governo precisa aumentar sua estatística no quesito educação superior a partir de dados de referência de organismos internacionais, bem como resolver o problema das vagas ociosas nas IESP causadas pela expansão acelerada da base instalada, aliada a valores de mensalidade acessíveis apenas a uma parcela da população.

Analisando esta temática, surge o seguinte questionamento: se as IESP apresentavam vagas ociosas e o Governo tinha como propósito inserir alunos de baixa renda no ensino superior a partir de bolsas de estudo controladas por ele mesmo, por que não dar a bolsa diretamente ao aluno ou subsidiar este aluno para inseri-lo no ensino superior, ao invés de reduzir a carga tributária das IESP? Diante de tal dúvida, decidimos investigar as características do PROUNI e seus efeitos sobre as estratégias empresariais das IESP.

A partir das categorias de análise definidas como sendo o PROUNI, as estratégias empresariais e o financiamento público, optamos por investigar empiricamente três IESP em seu aspecto econômico-financeiro, da organização da atividade acadêmica e as próprias estratégias empresariais, com o objetivo de elucidar os propósitos da subvenção fiscal concedida pelo PROUNI.

Conforme descrito neste estudo, a partir da análise dos dados das IESP diferentes, identificamos três estratégias de gestão elaboradas a partir dos pressupostos do PROUNI: (a) Estratégia de Viabilização; (b) Estratégia de Expansão e (c) Estratégia de Rentabilidade.

A Estratégia de Viabilização, desenvolvida na IESP/A, promoveu os seguintes resultados operacionais:

- a) O PROUNI liberou a IESP/A da obrigação de recolher ao Governo o valor dos impostos incentivados. Este fato resultou numa estabilização do endividamento tributário histórico e permitiu uma reorganização dos gastos.
- b) Esta reorganização financeira possibilitou à IESP/A promover uma renovação do quadro docente a partir da implantação de uma nova tabela salarial, que

contemplou uma redução de despesa e um aumento de produtividade do trabalho docente.

- c) Houve um aumento do número de alunos matriculados em virtude da ampliação da quantidade de cursos, do ingresso de alunos bolsistas PROUNI acima da cota mínima exigida e da redução no preço das mensalidades durante determinado período.
- d) O aumento no valor da Receita Líquida foi muito superior ao aumento do Lucro Líquido no período analisado, indicando que o PROUNI produz efeitos mais significativos na Receita do que no Lucro, no caso de IESP endividadas.
- e) A adesão à modalidade do PROUNI Parcial se mostrou economicamente viável para a IESP/A, pois, como possuía vagas ociosas, dois bolsistas de 50% se tornaram equivalentes a um aluno pagante integral. Como o bolsista PROUNI Parcial tem prioridade na concessão do FIES para complementar o valor de 50%, este “tipo” de aluno pode ser considerado sem risco de inadimplência para a IESP/A.

Este caso mostra que o PROUNI financiou diretamente a recuperação econômica da IESP/A, pois, além da liberação imediata de fluxo de caixa, possui elementos de gestão capitalista que transformam o “visível ônus indesejado” da gratuidade das bolsas no “oculto bônus produzido” pelos bolsistas parciais, “pagantes integrais”.

Em relação ao segundo caso, a IESP/B operacionalizou uma Estratégia de Expansão a partir da adesão do PROUNI, extraindo os seguintes resultados:

- a) Reversão integral dos prejuízos acumulados durante cinco anos no primeiro ano de adesão ao PROUNI a partir da alteração das normas contábeis de registro das subvenções fiscais, pela qual deixam de ser consideradas despesas para se tornarem patrimônio da IESP. Isto demonstra a transferência de propriedade dos valores do incentivo fiscal: o que antes era do Governo, passa a ser do Capitalista, para seu uso dentro da operação incentivada.
- b) Melhora significativa dos resultados econômicos e de organização acadêmica a partir da adesão na modalidade do PROUNI Parcial, com uma expansão acelerada na base de alunos e com os efeitos já explicitados no caso da IESP/A.
- c) Concessão de financiamento direto da IESP/B ao aluno nas turmas com vagas ociosas, rentabilizando a geração de caixa futura da operação. Como a receita atual comporta a postergação do recebimento de mensalidades por meio do financiamento direto ao aluno, trata-se da mais “pura lógica de acumulação”, pois

no futuro este recebimento será livre de qualquer despesa, ou seja, a lógica da acumulação ampliada de capital.

- d) A análise dos indicadores mostra um aumento contínuo na rentabilidade do capital dos sócios durante o período analisado.

O caso da IESP/B mostra que as condições oferecidas pelo PROUNI propiciaram um crescimento contínuo da base de alunos pelo ingresso dos bolsistas PROUNI parciais. Além deste aspecto, a liberação de caixa através da isenção fiscal permitiu a captação de novos alunos por meio de um financiamento próprio oferecido pela IESP/B. Essas ações garantiram a efetividade dessa estratégia para a expansão da IESP/B.

Em relação à Estratégia de Rentabilidade, identificamos que a adesão ao PROUNI proporcionou os seguintes resultados na IESP/C:

- a) Ampliou o número de vagas nos cursos de alta demanda, permitindo que a IESP/C preenchesse 100% das vagas autorizadas com alunos exclusivamente pagantes e “criasse” vagas extras para os bolsistas do PROUNI. A lógica operacionalizada é fordista, cujo aumento da produtividade se dá na mesma unidade de produção, neste caso, um curso. Além disso, o valor dos tributos incentivados pelo Governo se tornou fluxo de caixa livre para investimentos e custeio da atividade educacional. O ingresso dos bolsistas nas turmas “cheias” não altera as despesas fixas que já existiriam sem eles.
- b) Ampliou o patrimônio dos sócios de duas maneiras. A primeira permitiu uma economia de recursos aos sócios, pois o fluxo de caixa liberado pelo valor do incentivo fiscal tem-se mostrado suficiente em face das necessidades de investimento dos cursos. A segunda permitiu que, a partir da liberação de recursos dos sócios para investimento, os valores de lucro livre gerados pela IESP/C com o PROUNI pudessem ser repassados aos sócios como dividendos anuais.
- c) Com base nos indicadores analisados, podemos concluir que teria sido menos oneroso ao Governo pagar o valor das mensalidades sob a forma de bolsa integral ao aluno para a IESP/C ao invés de conceder a isenção fiscal, no período de 2005 a 2009.

A partir da implantação dessa estratégia, a IESP/C é um exemplo do nível de rentabilidade que uma IESP pode alcançar a partir da parceria com o Estado Capitalista, gerida segundo as estratégias capitalistas, com objetivo na produtividade para garantir a acumulação ampliada do capital.

Além desses aspectos, consideramos importante ressaltar que selecionamos três casos em situações econômicas bem diferentes entre si justamente para indicar que as condições oferecidas pelo PROUNI podem favorecer as IESP independentemente da situação econômica *a priori* realizada.

Os resultados da pesquisa empírica permitem corroborar a tese de que o PROUNI, como política pública de Estado Capitalista, possui os elementos constitutivos do Sistema de Capital que facilitam a realização das estratégias capitalistas empresariais nas IESP. Os efeitos do PROUNI sobre o processo de acumulação ampliada do capital ficaram evidentes na transferência de propriedade dos montantes representativos do valor do incentivo fiscal, do Governo para os sócios capitalistas das IESP. Esta transferência de propriedade permitiu que os “donos do capital” utilizassem esses recursos para ganhar produtividade²⁹ na atividade docente e ganhar escala nas receitas advindas das mensalidades. A conjunção desses dois fatores principais culminou num aumento, em todos os casos, do lucro dessas operações.

Entendemos que o Governo Brasileiro financiou a expansão produtiva da educação superior privada por meio do PROUNI efetivando uma prática inerente ao sistema capitalista de produção, cujo foco está em democratizar os custos dessa expansão. Como a tributação sobre o aumento da lucratividade das IESP subsidiadas não retorna ao Estado para favorecer a totalidade da sociedade civil brasileira, o PROUNI se utiliza de recursos que o Governo arrecada de outras fontes para beneficiar uma parcela reduzida da população interessada em estudar bem como uma fração do capital monopolista educacional (BRAVERMAN, 1987).

Davis (2002) defende que as IESP se expandem porque existe demanda e porque ao Estado não interessa atender a essa demanda via IFES. Existe um apoio financeiro oficial às IESP através de financiamento público direto e indireto. Sem esse apoio, as IESP teriam que praticar valores de mensalidade mais altos, o que inviabilizaria a expansão verificada no setor.

Este Estado Capitalista vai assumindo os custos sociais do capital para garantir a reprodução da força de trabalho, impondo uma forma permanente de aumento dos gastos públicos para toda a sociedade. Aumentando os gastos públicos, socializa os custos do financiamento de maneira efetiva, enquanto privatiza os lucros para determinados segmentos econômicos. Este empresariamento no ensino superior vem com privilégios para uma “burguesia de serviço” (TRÓPIA, 2007), demonstrando a ação do Estado Capitalista.

Do ponto de vista da política pública, este trabalho indica a necessidade de novas pesquisas que envolvam o aluno, o bolsista do PROUNI, com o intuito de apontar os efeitos

²⁹ Neste contexto, a produtividade significa mais alunos para um professor, em cada disciplina lecionada.

sociais efetivos do programa que poderiam, em alguma medida, justificar ou explicar para a sociedade a estrutura essencialmente capitalista apontada por este trabalho de pesquisa.

Em 2011, mesmo fora do período analisado nesta tese, o Governo informa que irá promover mudanças nas regras do PROUNI que podem vir a alterar a operacionalização das bolsas parciais e dos valores da isenção fiscal em virtude da ociosidade nas vagas do Programa. Esta situação em nada modifica os resultados desta pesquisa, porém são alterações que sugerem a ampliação dos estudos para o âmbito da qualidade de ensino das IESP, bem como a forma como elas se apresentam ao aluno como uma opção. Salientamos esta situação pelo fato de que é o aluno bolsista que escolhe a IESP na qual deseja estudar. Sendo assim, resta a questão: as vagas estão sobrando porque (i) não há mais demanda de bolsistas, (ii) as IESP não estão fazendo o esforço para preenchê-las, (iii) os alunos não se interessam em estudar nessas IESP com vagas remanescentes do PROUNI, entre outras possibilidades.

Por fim, os resultados deste trabalho apontam para a necessidade de outros estudos que ampliem o conhecimento sobre os efeitos do financiamento público nos diversos segmentos da economia explorados pelo capital privado, pois se, por um lado, numa primeira aproximação, parecem ser necessários para viabilizar determinada função ou empreendimento social e econômico, podem, como no caso do setor educacional, ser um dos instrumentos que viabilizam a estratégia de acumulação ampliada do Sistema de Capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABMES. Os números do ensino superior 2008. **Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior**. Brasília/DF: 2005. Disponível em <<http://www.abmes.org.br/download/Associados/Publicacoes/Numeros/2008/Numeros2008.pdf>> Acesso em: 15/10/ 2009.
- ALMEIDA, S. C. **O avanço da privatização na educação brasileira: O PROUNI como uma nova estratégia para transferência de recursos públicos para o setor privado**. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense. Niterói: 2006.
- ANDIFES. **Manifesto da Andifes sobre a criação de vagas públicas nas universidades particulares, dentro do programa "Universidade Para Todos"**. Agosto de 2003. Disponível em <<http://www.andifes.org.br/>> Acesso em 20 de janeiro de 2011.
- BALEEIRO, A. **Direito tributário brasileiro**. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BARREYRO, G. B. **Mapa do ensino superior privado**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/PESQUISA/BBE-ONLINE/det.asp?cod=57449&type=M>> Acesso em: 14/11/2010.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, E. *The New Spirit of Capitalism*. New York: Verso, 2005.
- BRANDÃO, F.; PIOVESAN, E. Lula pede fortalecimento do diálogo com o Legislativo. **Agência Câmara de Notícias**. 15/02/2005. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/61148.html>> Acesso em: 20/01/2011.
- BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dez. 1961. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=75529>> Acesso em: 20/12/2009.
- _____. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- _____. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (Alterada pela LEI Nº 9.475/97 e LEI Nº 10.287/2001, LEI No 10.328/2001, já inserida no texto). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm> Acesso em: 20/12/2009.
- _____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação - PNE**. Brasília: INEP, 2001.
- _____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação superior – Graduação 2003**.

INEP/MEC, 2004a. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>> Acesso em: 25/01/2010.

_____. Ministério da Educação. **Instrução Normativa n. 456**, de 5 de outubro de 2004b. Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Disponível em <http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=86&Itemid=122> Acesso em: 30/06/2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística 2004c**. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>> Acesso em: 10/12/2010.

_____. **O Decreto nº 5.493** de 18/07/2005a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm>. Acesso em: 10/12/2010.

_____. Ministério da Educação. Portaria n. 2.729, de 8 de Agosto de 2005b. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/portaria2729.pdf>> Acesso em: 20/01/2011.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação superior – Graduação 2005**. INEP/MEC, 2007. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>> Acesso em: 25/01/2010.

_____. Decreto n. 5.773, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 mai. 2006. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5773.htm> Acesso em: 20/12/2009.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 9 de 29 de agosto de 2008**. Diário Oficial da União nº 168 de 01/09/2008. Imprensa Nacional, 2008. Disponível em <http://unipe.br/downloads/portaria_normativa_mec_n_9_de_29082008.pdf>. Acesso em: 10/12/2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação superior – Graduação 2008**. INEP/MEC, 2009b. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>> Acesso em: 25/01/2010.

_____. Ministério da Fazenda. Alíquotas do IRPJ e Adicional. Disponível em <<http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaJuridica/DIPJ/2005/PergResp2005/pr32a34.htm>> Acesso em: 20/05/2011a.

_____. Caixa Econômica Federal. FIES. Disponível em <http://www3.caixa.gov.br/fies/FIES_InstEnsino_duvidas.asp> Acesso em: 21/06/2011b.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Conjunturais**. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/indicadores.php>> Acesso: 30/05/2011c.

_____. Ministério da Educação. **Resumo técnico:** Censo da educação superior de 2009c. Inep/Deed: Brasília, 2010a. Disponível em <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/relatorio_tecnico.htm>. Acesso em: 31/01/2011.

_____. Ministério da Educação. **Sinopse da educação superior:** graduação 2009b. INEP: Brasília, 2010b. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>>. Acesso em: 31/01/2011.

_____. **Manual do programa de credito educativo.** Brasília: MEC, 2009a. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcredud.pdf>> Acesso em: 14/11/2010.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinaes.** INEP/MEC, 2010c. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/superior/SINAES/>> Acesso em: 25/01/2010.

BRAVERMAN, H. **Trabalho e capital monopolista:** a degradação do trabalho do século XX. 3. Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1987.

BRUYNE, P. de.; HERMAN, J.; SHOUTHEETE, M. de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais.** 5. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CARNOY, M. **Educação, Economia e Estado.** São Paulo: Cortez, 1984. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, nº 13).

_____. **Estado e Teoria Política.** 2. ed. Campinas/SP.: Papyrus, 1988.

CARVALHO, C. H. A. de. O PROUNI no governo Lula e o jogo político no acesso ao ensino superior. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20/12/2009.

CARVALHO, C. H. A. de; LOPREATO, F. L.C. Finanças Públicas, Renúncia Fiscal e o PROUNI no Governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 10, p. 93-104, 2005. Disponível em <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp40art06.pdf>> Acesso em: 21/01/2010.

CASTELLS, M. **A teoria marxista das crises econômicas e as transformações do capitalismo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

CATANI, A. M.; HEY, A. P.; GILIOLI, R. de S. P. PROUNI: democratização do acesso às instituições de Ensino Superior? **Educar.** Curitiba: UFPR, n. 28, p. 125-140, 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/er/n28/a09n28.pdf>> Acesso em: 21/01/2010.

CHOMSKY, N. **Estados fracassados:** o abuso do poder e o ataque à democracia. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

_____. **O lucro ou as pessoas:** neoliberalismo e ordem global. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE – CFC. Resolução CFC nº 1.026 de 15.04.2005. **Aprova a NBC T 19.4** - Incentivos Fiscais, Subvenções, Contribuições, Auxílios

e Doações Governamentais. Disponível em <
http://www.portaldecontabilidade.com.br/nbc/nbct19_4.htm> Acesso em: 30/09/2010.

COSTA, R. H. **Imunidade tributária**: teoria e análise da jurisprudência do STF. São Paulo: Malheiros, 2001.

CUNHA, L. A. **A Universidade Reformada**: O golpe de 1964 e a modernização do ensino superior. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1988.

DAVIS, N. O financiamento público às escolas privadas. **Revista Universidade e Sociedade**. Ano XI, nº 27, junho de 2002. p. 74-91.

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. **Nota Técnica n.7 out./2005** - O FUNDEB e o financiamento público da educação. Brasília, DF, 2005. Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/notatecFundeb.pdf>> Acesso em: 22/01/2010.

DRUCKER, P. **Desafios gerenciais para o século XXI**. Pioneira: São Paulo, 2000.

FARIA, J. H. de. **Economia Política do Poder**. Curitiba: Juruá, 2004 (Volume 1).

_____. **Gestão Participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações. São Paulo: Atlas, 2009.

_____. **Epistemologia, Metodologia e Interdisciplinaridade**. Curitiba: EPPEO, 2011a (working paper)

_____. **Encontro de Orientações não Publicado**. Curitiba: PPGE/UFPR, 2011b.

FARIA, J. H. de; HOPFER, K.R. Encontro de Orientações não Publicado. Curitiba: PPGE/UFPR, 2011.

FIELD, A. **Discovering Statistics using SPSS**. 2. ed. Londres: Sage Publications, 2005.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. **Os ares do mundo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **A economia latino-americana**: formação histórica e problemas contemporâneos. 3. ed. São Paulo: Nacional, 1986.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: os tipos fundamentais. **RAE**. São Paulo, v. 35, n.3, p. 20-29, mai/jun, 1995.

GOMES, F. P. ; ARAUJO, R. M. . Pesquisa Quanti-Qualitativa em Administração: uma visão holística do objeto em estudo. In: **VIII SEMEAD - Seminários em Administração**, FEA - USP, 2005, São Paulo - São Paulo. VIII SEMEAD, 2005. p. 1-11 Disponível em <<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/152.pdf>> Acesso em: 25/10 2009.

GRAMSCI, A. **Os intelectuais e a organização da cultura**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

HOFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Caderno CEDES**. v.21, n. 55. Campinas, novembro/2001. p.30-41. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-2622001000300003&lang=pt > Acesso em: 30/05/2011.

HOPFER, K. R. **Organização, poder e controle social**. Dissertação de Mestrado (Administração). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2002.

ICHIHARA, Y. **Imunidades tributárias**. São Paulo: Atlas, 2000.

KOIKE, B.; MOURA, P. de. Nova onda de consolidação no ensino superior começa em 2010. **Jornal Valor Econômico**, São Paulo, 25/01/2010, p. B1 e B4.

KOSIK, K. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

LIMA, K.; LIMA, S. L.R de. Dívida pública e educação superior brasileira. **Revista Universidade e Sociedade**. Ano XV, n. 37, março 2006, p. 59-71. Brasília: Andes.

LOPES, E. M. S. T. Os momentos revolucionários e seus discursos pedagógicos. In: _____. **Origens da educação pública: a instrução na revolução burguesa do século XVIII**. 3 ed. São Paulo: Loyola, 1981, p. 57-108. (Coleção Educação).

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3 ed. Porto Alegre : Bookman, 2001.

MANCEBO, D. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e a mercantilização do conhecimento. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, Especial – Out. 2004. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em 20/01/2011.

MARTIN, H.; SCHUMANN, H. **A Armadilha da Globalização**. 3. ed. São Paulo: Globo, 1998.

MARX, K. **O Capital: crítica da economia política**. 5. ed. São Paulo: Difel, 1987b (Volume 3).

_____. **O Capital: crítica da economia política**. 11. ed. São Paulo: Bertrand, 1987a (Volume 1.)

MARX, K.; ENGELS, F. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MELO, P. B. de.; SILVA, F. M. da. **PROUNI quatro anos de história In: Revista PROUNI – MEC/SESu – Edição 1/2008**. Disponível em http://PROUNIportal.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/Revista_PROUNI/Revista_PROUNI.pdf > Acesso em: 10/12/2010.

MÉSZÁROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo, 2009.

_____. **A educação para além do capital**. 2.ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

_____. **A teoria da alienação em Marx**. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **O poder da ideologia**. São Paulo: Boitempo, 2004.

MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? Rio de Janeiro. **Caderno de Saúde Pública**, v. 9, n. 3, p. 239-262, jul./set., 1993.

NADER, P. **Introdução ao estudo do direito**. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

NASCIMENTO, C. V. **Curso de direito tributário**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

OCDE. Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Econômico. **Education at a Glance 2010** – OCDE Indicators. Disponível em http://www.oecd.org/document/52/0,3746,en_2649_39263238_45897844_1_1_1_1,00.html Acesso em: 20/05/2011.

OFFE, C. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

_____. **Problemas estruturais do estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

PALLANT, J. **SPSS Survival Manual**. Bickingham: Open University, 2003.

PINHO, Â. MEC quer aumentar a oferta de vagas no ProUni. **Folha de São Paulo**, 16/03/2011, pagina C5. Disponível em <<http://www.cmconsultoria.com.br/vercmnews.php?codigo=50153>> Acesso em: 20/05/2011.

POULANTZAS, N. Poder Político e Classes Sociais. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1989.

ROCHA, H. N.G. **Manual de direito tributário**. Curitiba: Gênese, 2003.

SALOMON, M. e GUIMARÃES, L. 55 instituições do PROUNI têm notas ruins. **Caderno Cotidiano. Folha de São Paulo**, São Paulo, 19/09/2009, p. C1.

SCHWARTZMAN, J. O financiamento das instituições de ensino superior no Brasil. **Revista Estudos Avançados da USP**. São Paulo, 2005. Disponível em <www.iea.usp.br/observatorios/educacao> Acesso em 20/11/2009.

SILVA, R.M. A. **A nova lei da filantropia**. Brasília: CIEE, 2009. Disponível em <http://www.ciee.org.br/portal/institucional/novaleida_filantropia.pdf> Acesso em: 23/02/2011.

SILVA JR., J. dos R.; SGUISSARDI, V. (Orgs). **Educação superior: análise e perspectivas de pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2001.

SOARES, M.S.A.(Coord.) **A educação superior no Brasil**. Porto Alegre: Instituto Internacional para a Educação Superior na América Latina e no Caribe –IESALC, 2002.

SPOSATI, A. de O. (Coord.) **Carta-tema: a assistência social no Brasil, 1983 – 1990**. São Paulo: Cortez, 1991.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

TRÓPIA, P. V. A política para o ensino superior do governo Lula: uma análise crítica. **Cadernos da Pedagogia**. v. 1, n. 2. 2007. Disponível em <http://www.cadernosdapedagogia.ufscar.br/index.php/cp/article/view/18>> Acesso em: 23/02/2011.

VALLE, M. J. **PROUNI**: política pública de acesso ao ensino superior ou privatização? 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Tuiuti do Paraná. Curitiba, 2009.

VALOR ECONÔMICO. Lula reforça campanha em Minas Gerais e alia-se a apoiadores de Aécio. 07/08/2006. Disponível em <http://www.valoronline.com.br/online/eleicoes/20/222229/lula-reforca-campanha-em-minas-gerais-e-alia-se-a-apoiadores-de-aecio>> Acesso em: 20/05/2011.

WRIGHT, E. O.; LEVINE, A.; SOBER, E. **Reconstructing Marxism: Essays on Explanation and the Theory of History**. New York: Verso, 1992.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.