

ENSINO SUPERIOR E PRIVATIZAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: Uma Revisão Integrativa da Literatura Recente

Everton Garcia da Costa¹

RESUMO

Há algum tempo a privatização encontra-se no centro dos debates sobre o futuro da educação superior na América Latina. As reformas adotadas pelos países latino-americanos desde o final do século passado tiveram impactos profundos nos sistemas de ensino, tais como: redução drástica no financiamento das universidades estatais, proliferação de IES privadas-lucrativas, enfraquecimento do Ensino Superior público. À luz deste cenário, buscamos realizar uma revisão integrativa da bibliografia recente acerca da privatização do Ensino Superior na América Latina. As produções analisadas apontam que a abertura ao setor privado possibilitou a ampliação do acesso, todavia tal expansão deu-se num contexto de baixíssima qualidade do ensino, não ocorrendo, de fato, sua democratização.

Palavras-chave: Ensino Superior; privatização; América Latina.

HIGHER EDUCATION AND PRIVATIZATION IN LATIN AMERICA: AN INTEGRATIVE REVIEW OF RECENT LITERATURE

ABSTRACT

For some time now, privatization has been at the center of debates about the future of higher education in Latin America. The reforms adopted by Latin American nations since the end of the last century have had profound impacts on education systems, such as: drastic reduction in funding for state universities, proliferation of private-for-profit HEIs, weakening of public higher education. In light of this scenario, we seek to carry out an integrative review of the recent literature on the privatization of higher education in the Latin America. The productions analyzed indicate that the opening to the private sector made it possible to expand access, however, this expansion took place in a context of very low quality of education, with no democratization occurring, in fact.

Keywords: Higher Education. privatization. Latin America.

Submetido em: 12/6/2024

Aceito em: 15/10/2024

Publicado em: 2/1/2025

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Departamento de Sociologia. Porto Alegre/RS, Brasil.
<https://orcid.org/0000-0002-4446-2173>

INTRODUÇÃO

Em 2005 a prestigiada revista britânica *The Economist* publicou um ensaio em que oferecia dois conselhos direcionados tanto aos países emergentes (como os latino-americanos), os quais procuravam ainda desenvolver sistemas bem-sucedidos de Ensino Superior, mas também às nações europeias, que supostamente falharam com seus sistemas. O primeiro conselho orientava a diversificação das fontes de ingresso, alertando que o “negócio com o Estado revelou ser um pacto com o diabo” (*The Economist*, 2005, p. 2). O segundo conselho, por sua vez, orientava que as Instituições de Ensino Superior (IESs) – incluindo aquelas com finalidade lucrativa – deveriam competir pelos clientes (ou seja, os estudantes). O texto complementava ainda argumentando que “enquanto mais se contrai a participação do Estado, maior será a variedade educacional que floresce” (*The Economist*, 2005, p. 2).

O ensaio publicado pela *The Economist* sustentava que o sistema de Ensino Superior europeu perdeu competitividade quando comparado ao sistema estadunidense. Este suposto fracasso estaria relacionado ao controle exercido pelo Estado sobre as universidades públicas, aos volumosos recursos financeiros destinados à manutenção dessas instituições, bem como à baixa participação do setor privado. Por sua vez, o “sucesso” do modelo norte-americano estaria vinculado ao fato de que as IES – públicas e privadas (lucrativas e não lucrativas) – competem intensamente entre si, tanto no que diz respeito à captação de estudantes, ao desempenho acadêmico, e até mesmo no que se relaciona às práticas esportivas. Para além da sua visão neoliberal, o ensaio da revista britânica é relevante ao menos em um aspecto: verdadeiramente, a questão do mercado e da privatização tornou-se o mote central nos debates internacionais sobre o futuro do Ensino Superior nos últimos anos (Brunner; Uribe, 2007).

Nesse contexto mais amplo, nosso objetivo neste artigo foi responder à seguinte questão de pesquisa: Qual o estágio atual da literatura acadêmica sobre privatização da educação superior na América Latina? Para responder a essa pergunta realizamos uma revisão integrativa em torno das publicações recentes sobre o tema. Conforme destacam Whittemore e Knafl (2005), a revisão integrativa consiste numa técnica de pesquisa que resume a literatura empírica ou teórica previamente publicada, com o intuito de fornecer uma visão mais abrangente sobre determinado fenômeno ou problema. Assim, inicialmente efetuamos uma busca por artigos científicos em duas bases de dados: *Scientific Electronic Library On-line* (SciELO) e Literatura Latino-Americana e do Caribe em Ciências da Saúde (Lilacs). Os termos utilizados na busca pelos textos foram “*privatization*” e “*higher education*”, os quais deveriam estar incluídos no título ou no resumo dos manuscritos. O intervalo de tempo considerado foi de 15 anos (2007 a 2022). Encontramos um total de 48 artigos; após efetuarmos a leitura do título e do resumo de cada um deles, selecionamos um total de 15 textos, os quais se enquadravam nos objetivos da pesquisa.

Além dos dados primários, também mobilizamos informações secundárias, isto é, textos (artigos, legislações, relatórios oficiais sobre os sistemas de ensino) mencionados nos artigos inicialmente selecionados. Nesse caso, não foram considerados critérios rígidos de inclusão: selecionamos apenas materiais complementares que, em nossa avaliação, contribuiriam e enriqueceriam a discussão estabelecida.

O artigo está dividido em quatro partes, além desta introdução. Primeiro, tecemos uma reflexão inicial acerca da problemática que envolve a privatização na educação. Na sequência analisamos os textos que selecionamos, os quais abordam essa problemática no contexto latino-americano. Após, abordamos o caso específico do Brasil, país com maior número de estudantes de nível superior matriculados em IESs privadas no continente. Ao final, tecemos uma reflexão sobre privatização, ampliação do acesso e democratização do Ensino Superior.

PRIVATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO: UMA DISCUSSÃO PRELIMINAR

Inicialmente, é preciso considerar que quando nos referimos à expressão “privatização da educação”, estamos diante de uma problemática complexa, que envolve uma grande diversidade de atores e práticas de natureza muito diversa. Em geral, podemos definir o termo privatização como o processo mediante o qual ocorre a transferência de responsabilidades que competem ao Estado para instituições e organizações da iniciativa privada (Abrol, 2016). Assim, há tanto privatização *da* educação, ou seja, quando os processos de ensino e aprendizagem são oferecidos diretamente por provedores privados (escolas, faculdades, universidades), como também há privatização *na* educação, isto é, quando a participação do setor privado não ocorre diretamente na oferta do ensino, por exemplo, na terceirização de determinados serviços demandados pelas instituições de ensino, como limpeza, segurança, alimentação, manutenção, etc. As práticas de privatização, com efeito, não constituem um fenômeno homogêneo, pelo contrário, variam em intensidade e natureza, conforme a realidade histórica, política, econômica e cultural de cada região.

Para além da complexidade inerente à natureza das práticas privatizatórias, bem como aos diferentes contextos histórico-sociais dos Estados nacionais, há ainda em torno da privatização uma pluralidade de discursos político-ideológicos igualmente complexos. Desse modo, para os adeptos do discurso do “Estado mínimo” a privatização é o caminho inevitável (quase que natural) da educação, diante dos desafios econômicos à manutenção de um sistema de ensino cada vez mais massificado. Além disso, os adeptos desse discurso frequentemente sustentam também que é preciso diversificar as fontes de ingresso e descentralizar o sistema ensino do controle do Estado, para aumentar a sua eficiência. No polo oposto, os defensores do “Estado de Bem-Estar” normalmente sustentam que a privatização é resultado, antes de tudo, do fracasso dos governos nacionais em cumprir com suas responsabilidades sociais, as quais acabam sendo terceirizadas para provedores privados, o que, inevitavelmente, leva ao enfraquecimento da educação pública. Ressaltamos que a maior parte das produções aqui analisadas estão alinhadas com essa visão – e que inclusive é também a nossa.

Entre os diferentes caminhos para a privatização da educação, Degefa (2011) aponta quatro possibilidades: 1) compartilhamento de custos entre provedores públicos e privados; 2) aplicação de um modelo de gestão de negócios na administração de instituições públicas; 3) adoção do sistema de *vouchers* e 4) emergência de um setor não estatal. Pedró, Leroux e Watanabe (2015), por sua vez, defendem que a privatização geralmente se dá por meio de três modelos principais: 1) terceirização de atividades estatais para provedores privados; 2) adoção de modelos de governança baseados no

mercado e 3) provisão de escolaridade por meio de instituições privadas, financiadas parcialmente pelo Estado, ou de forma totalmente independente.

Os debates sobre a privatização da educação, mais precisamente a terciária, se intensificaram sobretudo nas duas últimas décadas do século 20 – momento em que o Ensino Superior se viu em meio a uma “tempestade perfeita” de privatização, que culminou no enfraquecimento das universidades públicas (Ehrenberg, 2006). É importante salientar, nesse sentido, que historicamente o Ensino Superior se desenvolveu no âmbito das instituições estatais. A respeito disso, Schwartzman (2014) argumenta que as primeiras universidades existem desde o final do primeiro milênio, oriundas das escolas monásticas medievais, as quais visavam a formar sacerdotes para a Igreja Católica. O modelo moderno de universidade, por sua vez, surgiu cerca de 800 anos depois, no fim do século 18, sob o amparo dos Estados nacionais. “Graças ao apoio dos governos, elas [as universidades] cresceram em importância e influência [...]” (Schwartzman, 2014, p. 22).

No decorrer da década 80 do século 20, no entanto, no contexto do avanço das ideias neoliberais que apregoavam a necessidade de um Estado mínimo, emergiu a crença de que sustentar um sistema de ensino massificado, ancorado em universidades estatais, era economicamente inviável. A partir de então, de um lado, esse passou a ser o principal argumento utilizado pelos governos para justificar a redução sistemática do financiamento público às IESs estatais; de outro lado, essas instituições, por sua vez, não conseguiam dar conta de atender à demanda cada vez maior por acesso ao Ensino Superior. Soma-se a isso a crítica – também apregoada pelo discurso neoliberal – de que de que sistemas de ensino centralizados no Estado, além de financeiramente inviáveis, também são ineficientes.

Nesse cenário, as práticas de privatização passaram a ser adotadas por governantes não apenas como uma estratégia política para expandir o número de vagas, mas também sob o argumento de que tais práticas contribuiriam para uma maior eficiência da educação superior (Rizvi, 2016). Assim, se no passado a moderna instituição universitária surgiu amparada pelo Estado nacional, desde o final do século 20 suas práticas têm deslizado em direção ao mercado (González, 2007).

Brunner e Uribe (2007) chamam a atenção para o fato de que a extensa literatura da área, assim como os informes públicos emitidos pelos governos e pelos organismos internacionais, revelam que uma das principais tendências mundiais no cenário contemporâneo do Ensino Superior é a privatização e a mudança no papel atribuído ao Estado. Para estes autores, em geral, os estudos apontam que a privatização do Ensino Superior é um fenômeno vinculado a uma série de fatores, especialmente

à difusão do discurso do mercado no âmbito da educação superior, com sua ênfase nas questões de eficiência, efetividade, e do *new public management*; a utilização mais intensa do mercado e de incentivos de tipo mercado pelos governos em sua relação com as universidades públicas; o crescente número de provedores privados de ensino superior e a investigação e o surgimento de um mercado global de educação e investigação acadêmica (Brunner; Uribe, 2007, p. 15).

A universidade, como destaca Skilbeck (2001, p. 7), cada vez mais tem deixado de ser um espaço onde se ensina e investiga de forma “tranquila”, como fora no

passado, para se transformar num “grande negócio, complexo, exigente, competitivo, que demanda investimento contínuo e em larga escala.” A tese levantada por Lyotard (1986), no final da década de 70, segundo a qual, no contexto das sociedades contemporâneas (a que ele chamou de “pós-modernas”), o conhecimento perde um fim em si mesmo para se tornar uma mercadoria, parece ter se concretizado. O Ensino Superior transformou-se em um produto que pode ser comprado e vendido como qualquer outra mercadoria. Não por acaso, sua comercialização, já há algum tempo, consta na lista de serviços da Organização Mundial do Comércio (OMC).²

A tendência à privatização tem alterado profundamente o cenário global do Ensino Superior. De um lado, as universidades estatais vêm sofrendo uma erosão de suas receitas, sendo forçadas a manter altos padrões de efetividade, a adotarem comportamentos mercantis, e a competirem entre si (no desempenho acadêmico, no número de matrículas), como se fossem empresas quaisquer. Rhoades e Slaughter (2004) caracterizam essa nova realidade no cenário da educação superior global com a noção de “capitalismo acadêmico”. Para estes autores, no âmbito da atual economia do conhecimento, as instituições universitárias procuram gerar receitas por meio de suas atividades de ensino, pesquisa e serviço, sobretudo à medida que o financiamento público é drasticamente reduzido. As universidades cada vez mais se envolvem *com* o mercado e adotam comportamentos *de* mercado para conseguir se manter no acirrado contexto da economia do conhecimento.

De outro lado, é cada vez maior o número de provedores privados de ensino, especialmente de caráter lucrativo, controlados por grandes empresas do ramo da educação. Sobre isso, Sampaio (2014, p. 141) destaca que principalmente nos “países em que a expansão do ensino superior ocorreu mais recentemente – entre o final do século 20 e o início do século 21 – ela se deu, em geral, por meio da participação da oferta privada”.

A expansão das IESs privadas é um fenômeno que pode ser observado em diferentes regiões, tanto nas emergentes quanto nas mais desenvolvidas. Na Índia, por exemplo, segundo maior sistema de Ensino Superior do planeta (atrás apenas da China), a privatização tem sido a principal estratégia de expansão. Por lá, até o início da década de 90, o setor privado representava apenas 15% das IESs e 7% das matrículas (Agarwal, 2017). De lá para cá o setor apresentou um crescimento exponencial: hoje, a iniciativa privada já concentra 78% das IESs e 67% das inscrições. No Japão, por sua vez, mais de 76% das matrículas de Ensino Superior estão concentradas na rede privada. O crescimento das IESs privadas japonesas começou a se intensificar a partir da década de 70, quando essas instituições passaram a receber subsídios estatais, devendo, em troca, matricular um determinado número de alunos anualmente, além de manter um mínimo padrão de qualidade (Yonezawa; Inenaga, 2017).

² Segundo Ribeiro (2006), a educação (incluindo a superior) entrou na lista da OMC em 1999, sobretudo em virtude da pressão política exercida por países como Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia, os quais, historicamente, recebem um grande contingente de estudantes universitários estrangeiros, e que também tinham o objetivo de liberar o acesso dos mercados internacionais às suas IESs.

A privatização também tem alterado o panorama do Ensino Superior global mediante o fenômeno da proliferação das chamadas “faculdades de garagem”, isto é, IESs privadas de caráter não universitário, de pequeno e médio porte, com finalidade lucrativa, que normalmente oferecem cursos de Graduação e Especialização a distância, e que muitas vezes sequer possuem uma estrutura física própria, estando localizadas em prédios alugados ou cedidos, geralmente por escolas secundárias. Hoje essas faculdades representam a imensa maioria das IESs em funcionamento no mundo; a estimativa é que as tradicionais universidades de ensino e pesquisa representem somente entre 3%-5% do total de IESs em atividade no planeta (Altbach; Wit; Reisberg, 2017).

PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA: UM OLHAR INTEGRATIVO SOBRE A LITERATURA RECENTE

Há um claro denominador comum na literatura que trata da privatização do Ensino Superior na América Latina: em geral, as produções apontam que os processos privatizatórios se fortaleceram nas duas últimas décadas do século passado, à luz das práticas neoliberais estabelecidas na região após a crise econômica que se instaurou na década de 80. O descontrole da inflação ao longo da “década perdida”, o aumento da dívida pública, a luta contra mazelas e problemas sociais históricos, a dificuldade em cumprir com as obrigações do Estado de Bem-Estar, enfim, levaram os governos latino-americanos a adotar a cartilha neoliberal na introdução de reformas estruturais, orientadas por organizações financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O evento simbólico que talvez melhor evidencie a aterrissagem do neoliberalismo sobre território latino-americano seja o Consenso de Washington.

Orientadas pelo receituário neoliberal prescrito pelos Estados Unidos, as reformas levadas a cabo na maioria dos países latino-americanos fundamentavam-se no reconhecimento da escassez de recursos públicos em um momento de crise econômica global e na consequente necessidade de um rígido ajuste fiscal (Zelaya, 2012). A adoção das medidas de diminuição e controle da despesa pública, redução do Estado, terceirização dos serviços sociais e aumento da eficiência da máquina pública colocaram o tema da privatização no centro das agendas de discussões políticas sobre o futuro do Ensino Superior no Sul global. De um lado, a visão neoliberal acusava as universidades estatais de serem “elefantes brancos”, isto é, gigantescas estruturas supostamente ineficientes e economicamente insustentáveis; de outro lado, a expansão dos setores médios da sociedade gerava uma grande pressão social sobre os governos nacionais pela ampliação do acesso a todos os níveis de ensino, incluindo o superior. A tudo isso somava-se a pressão dos organismos internacionais, para os quais a “*education for all*” constituía um imperativo em direção ao desenvolvimento econômico e social da região.

Seguindo a tendência internacional, os governos latino-americanos começaram a adotar uma série de políticas de privatização que levaram à reestruturação do papel do Estado e à expansão massiva do setor privado de ensino. Dados trazidos por Segrera (2016) revelam que o crescimento do Ensino Superior no território latino-americano ao longo dos anos 90 está diretamente vinculado ao crescimento do setor privado: o número de IESs na região passou de 5,4 mil (53% privadas) em 1995, para 7.514 (69%

privadas) em 2002; no mesmo período, as matrículas saltaram de 7,4 milhões (38% privadas) para 12,1 milhões (47% privadas). Essa expansão do setor foi possibilitada por três mecanismos políticos: 1) liberalização para o funcionamento legal dos estabelecimentos privados; 2) concessão de incentivos fiscais e 3) concessão de subsídios estatais (Bechi; Almeida, 2022).

Em pouco tempo a redução sistemática dos recursos financeiros destinados à manutenção das universidades estatais e a proliferação de novos provedores privados geraram o enfraquecimento do Ensino Superior público na região. Sobre isso, Segrera (2016) destaca que até a década de 80, o Ensino Superior público com autonomia institucional e acadêmica predominou sobre os estabelecimentos privados. A partir do final dos anos 80 e princípio dos 90, todavia, as estratégias neoliberais que substituíram a política do Estado de Bem-Estar levaram a uma deterioração do financiamento dos serviços públicos que atingiu diretamente as universidades estatais. Numa mesma linha de raciocínio, Bechi e Almeida (2022) defendem que as políticas econômicas introduzidas na América Latina desde a década de 80 procuraram reinventar o Estado, segundo os mantras da racionalidade toytotista/neoliberal, na condução dos serviços públicos. Tal racionalidade transformou a ideologia de mercado, a privatização e a competição num projeto que reconfigurou o papel dos Estados-nacionais (Bechi; Almeida, 2022).

É neste contexto que ocorreram as reformas estruturais dos sistemas de ensino superior nos países latino-americanos a partir da década de 90. Vale ressaltar, entretanto, que a extensão e a profundidade das reformas não se deram de maneira homogênea. Com efeito, há países em que permanece ainda um predomínio do setor público sobre o privado, não obstante a redução do financiamento às universidades estatais; em outros, as IESs privadas tiveram uma vertiginosa escalada e concentram hoje a maior parte das matrículas.

Entre as nações latino-americanas em que o Ensino Superior público manteve sua hegemonia destaca-se o Uruguai. Até o início dos anos 80 a única universidade em funcionamento no país era a Universidad de la República (UdelaR). Embora os provedores privados tenham sido autorizados a funcionar desde 1984, ano da publicação do Decreto-Lei nº 15.661, e da fundação da Universidad Católica del Uruguay (UCU), o setor privado pouco se expandiu de lá para cá. Chiancone, Dávila e Larrechea (2021) destacam que tal fato se deve sobretudo à hegemonia da UdelaR, sobre a qual o sistema de Ensino Superior uruguaio está centralizado. A UdelaR não apenas concentra 85% das matrículas, como também tem forte influência sobre os processos de autorização para criação de novas IESs, bem como de avaliação daquelas que já existem (Chiancone; Dávila; Larrechea, 2021). Com efeito, a criação de IESs privadas acaba enfrentando forte resistência e obstáculos institucionais.

A Argentina, por sua vez, é outro país latino-americano em que o setor público predomina na oferta de educação superior. É importante destacar, entretanto, que o sistema de ensino argentino passou por uma profunda reforma estrutural na década de 90. A *Lei de Educación Superior* (Lei nº 24.521), aprovada em 1995, oficializou o funcionamento do setor privado universitário e habilitou o setor público à cobrança de tarifas e à venda de serviços (Zelaya, 2012). Segundo Boto (2018), essa reforma estrutural ocorreu à luz de mudanças mais amplas atreladas à substituição de um

modelo de desenvolvimento econômico e social até então centralizado no Estado, por um novo modelo centrado no investimento privado e na lógica de mercado. De acordo com a autora, os estudos sobre a reforma da educação superior argentina geralmente dividem-se em dois grupos: i) de um lado, há autores que veem essa reforma como um processo exógeno, ou seja, instituído de forma vertical pelo governo a partir das orientações e exigências das organizações monetárias internacionais; ii) de outro lado, há autores que defendem que tais mudanças, longe de terem sido impostas, somente foram concretizadas, pois as próprias lideranças das IESs argentinas abraçaram a reforma como uma oportunidade de enfrentar a crise econômica e também de se adaptar ao contexto da internacionalização do Ensino Superior na era da globalização. Segundo a autora, para além das diferenças aparentes, “ambas as visões são claras e o reverso de uma mesma moeda” (Boto, 2018, p. 218).

A reforma estrutural ocorrida na década de 90 alterou profundamente o sistema de Ensino Superior argentino. A ampliação das fontes de financiamento, o estabelecimento de vínculos com o setor produtivo, a criação de estratégias para redução e controle de gastos, a incorporação de novos atores, a criação de um sistema de avaliação de qualidade e a redução da autonomia das universidades foram algumas das principais mudanças (Boto, 2018).³ Entre essas transformações estava a expansão dos provedores privados. Conforme Zelaya (2012), entre 1989 e 1995 foram criadas 20 universidades privadas e 9 públicas no país. Segundo a autora, as recém-criadas instituições privadas distinguiam-se pelo seu caráter não elitista, visando a ocupar os espaços não cobertos nem pelas universidades estatais, historicamente elitistas, e tampouco pelas poucas universidades privadas existentes até então (como as católicas), igualmente instituições de elite. Além disso, as IESs privadas emergentes também possuíam como característica marcante o oferecimento de formações acadêmicas mais curtas, direcionadas à rápida inserção dos estudantes no mercado de trabalho.⁴ Nesse sentido, o setor privado de Ensino Superior argentino viu-se organizado em dois grupos: de um lado, um pequeno grupo elitista formado por universidades tradicionais, e de outro, um conglomerado não elitista, forjado no contexto das reformas neoliberais das décadas de 80/90, cujo principal público-alvo são os setores médios e baixos da sociedade (Zelaya, 2012).

Na metade dos anos 90 as matrículas de Ensino Superior na rede privada argentina alcançaram um percentual de 18% – valor que se manteve estável até os dias atuais (Suasnábar; Rovelli, 2016; Argentina, 2020). Embora este seja um número significativo – sobretudo considerando a realidade do sistema de ensino do país até meados do século passado, praticamente concentrado em universidades estatais – ele está bem distante do percentual de estabelecimentos privados de Ensino Superior em funcionamento em

³ Boto (2018) ressalta, no entanto, que essas mudanças não ocorreram sem resistência da comunidade acadêmica. Na verdade, a luta travada foi justamente o que assegurou uma autonomia mínima às universidades públicas e impediu que iniciativas de privatização mais duras fossem levadas a cabo, por exemplo, tentativas de acabar com a responsabilidade do Estado no financiamento das universidades estatais ou então de redução de pessoal.

⁴ Tal orientação pelo mercado se dá pelo fato de que o funcionamento das instituições privadas argentinas, de modo geral, depende do pagamento das mensalidades pelos estudantes, daí o fato de procurarem oferecer cursos com maior demanda e em áreas do conhecimento cujo gasto com matérias e equipamentos de ensino possuem baixo custo (Zelaya, 2012).

outros países da região, como México, Colômbia e sobretudo Brasil e Chile, como será visto a seguir.

No caso do México, a privatização do Ensino Superior tem se dado num processo lento, que ocorre há pelo menos três décadas (Téllez, 2016). As mudanças iniciaram-se no princípio da década de 80, com a chegada à Presidência de Miguel de la Madrid; esse momento marca a transição do Estado de Bem-Estar para um novo modelo de Estado, ancorado em ideias neoliberais, que gerariam profundas transformações políticas, econômicas, sociais, jurídicas e culturais na sociedade mexicana (Garay, 1998). O impulso à privatização do Ensino Superior viria em 1993, com a nova Constituição Nacional e a publicação da *Ley General de Educación*, formuladas à luz do Tratado Norte-Americano de Livre-Comércio (Nafta), acordo assinado entre México, Estados Unidos e Canadá. Téllez (2016) destaca que a partir de então a privatização do sistema educacional mexicano ocorreu por diferentes caminhos, por exemplo: i) envolvimento de capital privado nacional e estrangeiro em serviços prestados às universidades estatais e custeados com recursos dessas instituições, por exemplo, criação de cantinas, aluguel de equipamentos tecnológicos e serviços de limpeza; ii) reformulação do sistema de ensino, com aumento do investimento estatal no Ensino Superior tecnológico e instrumental, o que por sua vez levou ao enfraquecimento das formações de caráter humanístico e social. Ainda segundo a autora, um dos impactos mais evidentes da privatização nas universidades estatais mexicanas foi a adoção de estratégias de âmbito privado na gestão das políticas públicas universitárias, que de forma direta ou indireta permitiram a redução do investimento público – por exemplo, estimulando a realização de pesquisas em torno de temas considerados rentáveis (Téllez, 2016).

No que se refere aos estabelecimentos privados de Ensino Superior no México, estes apresentaram um significativo crescimento na segunda metade da década de 90. As estatísticas nacionais mostram que o número de matrículas concentradas no setor privado passou de 23% em 1995, para 32% em 2000. De lá para cá, o percentual manteve-se estável, de forma que hoje aproximadamente um terço dos 4,4 milhões de estudantes universitários mexicanos estão inscritos em estabelecimentos privados de ensino (OECD, 2019). A participação do setor privado constitui um dos principais obstáculos à qualidade do Ensino Superior mexicano. Isso acontece, especialmente, porque não há no país barreiras legais à criação de IESs privadas, de modo que a grande maioria funciona sem credenciamento institucional e sem passar por nenhum mecanismo de avaliação de qualidade (OECD, 2019). A estimativa é a de que que aproximadamente metade das IESs privadas mexicanas possuem pouco ou nenhum prestígio acadêmico (Téllez, 2014).⁵

De maneira semelhante ao caso mexicano, na Colômbia a escalada do setor privado de Ensino Superior deu-se no contexto das reformas econômicas efetivadas ao longo das décadas de 80/90. Galindo, Gómez e Rodriguez (2014) sustentam que

⁵ Téllez (2014) classifica as IESs mexicanas em três níveis: i) IESs de elite, tradicionais e consolidadas; possuem reconhecimento e prestígio acadêmico, assim como maiores recursos humanos e infraestruturais; ii) IESs em processo de consolidação ou que já possuem certa tradição; não possuem a mesma quantidade de recursos para competir com as instituições do primeiro nível; iii) IESs com pouco ou nenhum prestígio acadêmico, responsáveis por absorver a maior parte da demanda; boa parte opera de forma irregular e sem credenciamento.

os acordos assumidos pelo governo colombiano com organismos financeiros internacionais, sobretudo o FMI, e que envolviam compromissos como o de reduzir a dívida pública a 5% do PIB, por exemplo, levaram à adoção de duras medidas de ajuste fiscal. O resultado – segundo os autores – foi o esfacelamento do Estado de Bem-Estar, a redução drástica do financiamento das universidades estatais e a escalada da mercantilização do Ensino Superior. Para Gómez e Galindo (2019), o enfraquecimento da educação terciária pública e a onda de privatização deram-se a partir da criação da Ley 30 de 1992. Em seu artigo 86, a referida lei estabelece que o incremento de recursos financeiros destinados à manutenção das IESs estatais será feito para assegurar, nos anos subsequentes à promulgação da lei, o mesmo poder aquisitivo que tais instituições possuíam em 1993 (Colômbia, 1992). Na prática, isso significa “dizer que a universidade pública no ano de 2018 conta com o mesmo pressuposto destinado desde o Estado do ano de 1992 [...]” (Gómez; Galindo, 2019). As implicações desse artigo foram severas ao funcionamento das IESs estatais, pois não consideram que a universidade de hoje – devido ao aumento no número dos estudantes, bem como aos gastos com uma gigantesca infraestrutura tecnológica que não existia à época – obviamente não tem os mesmos gastos que a universidade de 30 anos atrás. Arango (2011) chama a atenção também para o fato de que, na verdade, as portas para a “retirada paulatina” do financiamento estatal das universidades públicas foram abertas pela Constituição Nacional de 1991. O artigo 67 da Carta Magna colombiana estabelece que a educação é gratuita, mas com possibilidade de cobrança àqueles que possuem condições de pagar (Colômbia, 1991). Um dos objetivos por trás desse artigo era fazer com que boa parte do orçamento das universidades públicas – em torno de 33%⁶ – fosse custeada pelo pagamento das mensalidades pelos estudantes. Consequentemente, o financiamento estatal, que em 1990 representava 86% do orçamento das universidades públicas, foi reduzido para 51% em 2008 (Arango, 2011).

Em paralelo a essas mudanças na estrutura financeira do setor público, houve um grande crescimento do setor privado. A Lei 30 de 1992, em seu artigo 2º, passou a conceber a educação não mais como um *bem público fundamental de responsabilidade do Estado*, mas sim como um *serviço público e de direito individual*; por sua vez, o artigo 23 estabelece que as IESs se classificam em estatais (ou oficiais), privadas e de economia solidária (Colômbia, 1992). Essa mudança no estatuto jurídico possibilitou que o Ensino Superior pudesse ser tratado como uma mercadoria, que pode ser comercializada em estabelecimentos privados como qualquer outro bem ou serviço, e os estudantes tratados como consumidores (Gómez; Galindo, 2019). As estatísticas nacionais divulgadas pelo Ministério da Educação colombiano apontam que hoje o setor privado concentra 45% das matrículas (Colômbia, 2022). Embora este seja um percentual bastante elevado, ele está muito distante do percentual de Chile e Brasil, que figuram entre os sistemas de Ensino Superior com maior participação do setor privado no mundo.

⁶ Arango (2011) destaca que o Plan de Apertura Educativa (PAE), lançado pelo governo nacional colombiano em 1991, previa que em 10 anos o orçamento das universidades públicas estaria dividido da seguinte forma: um terço oriundo do pagamento de matrículas pelos estudantes; um terço advindo da venda de serviços pelas IES; um terço oriundo do financiamento estatal.

Atualmente o Chile é o país com maior número de matrículas de educação superior concentradas no setor privado: 85% (Bernasconi; Sevilla, 2017). A escalada dos provedores privados no território chileno foi rápida: até o início dos anos 80 o país contava com oito universidades, duas delas estatais, responsáveis por 65% das matrículas, e seis privadas, as quais dividiam os 35% de inscrições restantes (Espinoza, 2005). A expansão do setor privado deu-se a partir das reformas estruturais iniciadas em 1981, ocasião em que os estabelecimentos públicos e privados passaram a ser tratados em igualdade de condições, recebendo recursos conforme o número de estudantes matriculados (Grao; Olmedo, 2012). Tais reformas culminaram na *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* (Loce), publicada em 1990, no apagar das luzes do governo ditatorial de Augusto Pinochet. Conforme destacado por Rodríguez-Garcés e Padilla-Fuentes (2021), não obstante o fato de essa lei ter sido pensada e promulgada pelo regime militar, e por isso mesmo não possuindo legitimidade democrática, a Loce não apenas oficializava, como também incentivava a participação dos provedores privados na oferta de ensino – em consonância com as orientações da cartilha neoliberal.⁷ O resultado dessa reforma, por um lado, foi a inegável expansão do sistema de Ensino Superior chileno e a ampliação da cobertura. A porcentagem de jovens entre 18-24 anos matriculados na educação superior passou de 7,4% em 1980 para 32,5% em 2005; no mesmo período, o total de matrículas saltou de 118 mil para 591 mil, um acréscimo de 397% (Espinoza, 2005).

Por outro lado, entretanto, essa expansão não ocorreu de forma homogênea e sistematizada: pelo contrário, deu-se de modo desordenado, no contexto de um sistema fragmentado, formado por IESs muito díspares, no que tange a seus objetivos acadêmicos e qualidade de ensino. A respeito disso, Rodríguez-Garcés e Padilla-Fuentes (2021) argumentam que sem uma regulação mais estrita por parte do Estado, o setor privado expandiu-se de forma segmentada, no âmbito de IESs privadas de baixa qualidade orientadas pelo lucro. Espinoza (2005, p. 47), por sua vez, corrobora esta crítica ao sustentar que o “caso do Chile oferece elementos que claramente indicam que comercializar e privatizar a educação não necessariamente significa melhorá-la”. Para este autor, a reforma estrutural pela qual o ensino superior chileno passou a partir da década de 80 resultou num sistema com múltiplos problemas, com oferta excessiva e caótica de algumas áreas do conhecimento, o que gerou um número saturado de estudantes egressos, muito acima da demanda do mercado de trabalho e incoerente com as necessidades de qualificação profissional do país.

O reconhecimento desses problemas intrínsecos a um modelo de ensino que durou quase três décadas intensificou o debate recente entre os chilenos sobre a necessidade de uma nova reforma estrutural da educação superior, realizada no âmbito democrático. Em 2009 essa discussão levou à substituição da Loce pela *Ley General de Educación* (LGE). A nova lei foi criada com objetivo de eliminar algumas das contradições do Ensino Superior no país e procurar estabelecer certo controle sobre o crescimento

⁷ Espinoza (2005) chama a atenção para o fato de que o Chile foi um dos primeiros Estados a incorporar-se à OMC, o que ocorreu em 1995. Conforme o autor, esse acontecimento se deu no “marco de uma política econômica liberalizante e privatizadora que está em absoluta sintonia e harmonia com a política fomentada desde essa organização” (p. 45).

desordenado do setor privado. Grao e Olmedo (2012) chamam a atenção para o fato de que o projeto inicial apresentado em 2007 ao Parlamento pela presidente Bachelet previa o fim do lucro às IESs subsidiadas pelo governo. Os partidos de oposição, de direita, logo rechaçaram a proposta e apresentaram a sua própria versão de um novo projeto de lei. Após meses de disputa, governo e oposição chegaram a um consenso, unindo os dois projetos naquela que seria a nova lei orgânica de educação do país (Grao; Olmedo, 2012). Rodríguez-Garcés e Padilla-Fuentes (2021) argumentam que a nova lei não conseguiu controlar o lucro e manteve o principal mecanismo de financiamento do modelo chileno, isto é, o sistema de *vouchers*, por meio do qual o governo proporciona subsídios aos provedores privados para cada aluno matriculado. Hoje, a educação superior no Chile encontra-se no centro de discussões políticas, à luz das denúncias de baixa qualidade do ensino, discriminação nos processos seletivos e alto custo de financiamento (Rodríguez-Garcés; Padilla-Fuentes, 2021).

Contradições semelhantes a essas são observáveis no Ensino Superior brasileiro, o qual passou por uma grande expansão recente, também puxada pelo setor privado. Hoje, como já mencionado, no contexto latino-americano, o Brasil só perde para o Chile no que diz respeito ao percentual de matrículas concentradas no setor privado, sendo o primeiro no ranking de estudantes de Ensino Superior matriculados em IESs privadas na região, com 7,9 milhões de inscritos. Em decorrência disso, dedicaremos uma seção deste artigo para analisar o caso brasileiro.

A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

A principal estratégia de expansão do Ensino Superior adotada pelos governos brasileiros tem sido a privatização. É importante destacar, nesse sentido, que ao contrário de outros países latino-americanos, nos quais a onda de privatização teve início entre as décadas de 80/90, no Brasil a presença dos provedores privados no Ensino Superior iniciou-se muito cedo, de modo que no começo da década de 60, 44% das matrículas de Graduação já estavam concentradas em estabelecimentos privados. Dos anos 60 para cá a participação do setor privado aumentou majoritariamente: hoje, ele responde por 79% das matrículas de Graduação em cursos presenciais, 95% em cursos a distância e 87,7% das IESs (Brasil, 2024).

A presença maciça da rede privada na oferta do ensino de Graduação no Brasil é resultado das políticas de ampliação do acesso ao ensino terciário adotadas no país no decorrer das últimas décadas pelos diferentes governos – inclusive os de esquerda.⁸ Como destaca Sampaio (2013, 2014), o crescimento desproporcional do setor privado em relação ao setor público teve início na primeira onda de expansão⁹ da educação superior nacional, ocorrida entre as décadas de 60 e 80. Neste período, marcado pelo

⁸ Um dos momentos de maior crescimento das IESs privadas lucrativas ficou marcado pela abertura de capital do grupo Kroton na Bolsa de Valores de São Paulo, em 2007, durante do segundo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva.

⁹ Podem ser observadas três grandes ondas de expansão do Ensino Superior brasileiro. A primeira delas ocorre entre as décadas de 60 e 80, impulsionada pelas medidas adotadas pelo governo militar, especialmente a Reforma Universitária de 1968. A segunda onda, por sua vez, se dá entre meados da década de 90, durante o governo FHC, a partir do começo da estabilização econômica, com a criação do Plano Real, até o princípio dos anos 2000. Já a terceira onda inicia-se no governo Lula, com a criação do Prouni (2005), a efetivação do Reuni (2009) e a expansão do Fies.

acelerado processo de industrialização e urbanização, bem como pelo surgimento de novos setores médios da sociedade, o Brasil registrou um aumento significativo da demanda por acesso ao Ensino Superior. Ridenti (2005) destaca que naquele momento histórico o país viveu o que ficou conhecido como “a crise dos excedentes”, posto que era bastante comum um grande número de estudantes aprovados nos exames vestibulares com média superior a 5 (em um total de 10 pontos possíveis) ficarem de fora das IESs, pois as vagas – bastante limitadas – acabavam sendo ocupadas pelos candidatos com pontuação mais elevada. Segundo o autor, em 1968, por exemplo, foram oferecidas em torno de 89 mil vagas novas de Graduação em todo o país; o número de excedentes, por sua vez, passou dos 125 mil.

A carência de vagas e a pressão social gerada pelos setores médios da sociedade brasileira pela ampliação do acesso ao Ensino Superior foram fatores que levaram ao estabelecimento da Reforma Universitária de 1968. Essa reforma envolveu todo um conjunto de ações autoritárias adotadas pelo governo militar na segunda metade da década de 60 e que alteraram significativamente o cenário do Ensino Superior no Brasil.¹⁰ Na teoria, o objetivo dessa reforma era modernizar a educação superior nacional, levando-a a superar sua condição de mero aglomerado de IESs isoladas, para expandir-se com base no modelo de universidade pública calcado no princípio de indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão, formando assim um sistema homogêneo (Neves, 2003). O resultado, no entanto, foi longe do esperado: ao invés de significar a expansão homogênea da rede federal, a Reforma de 68 deu início à escalada do Ensino Superior privado no Brasil, por meio da proliferação de IESs isoladas. Sobre isso, Martins (2009, p. 15) argumenta que o modelo adotado pela Reforma de 68 “procurou privilegiar uma estrutura seletiva, acadêmica e socialmente [...]” no âmbito das universidades federais; consequentemente, “o atendimento da crescente demanda por acesso ao Ensino Superior passou a ser feito pelo ensino privado, que se organizou por meio de empresas educacionais”.

Após a Reforma de 68 a participação do setor privado apresentou um grande crescimento. O número de matrículas de Graduação concentradas em estabelecimentos privados de ensino passou de 44% em 1965, para 63,3% em 1980 – ou seja, um aumento de quase 20% num intervalo de 15 anos (Levy, 1986). No decorrer das décadas de 80 e 90, esse percentual manteve-se relativamente estável, sobretudo em virtude da grave crise econômica vivenciada pelo país naquele período, durante a qual a expansão do Ensino Superior praticamente estagnou.¹¹ O crescimento do setor privado voltaria a ocorrer somente no final da década de 90, na segunda onda de expansão da educação superior brasileira. Tal expansão ocorreria no contexto das medidas econômicas

¹⁰ Entre as várias mudanças produzidas pela Reforma de 68 estava a adoção de um modelo organizacional para as universidades federais inspirado no modelo norte-americano, que se refletiu, por exemplo, na substituição das tradicionais cátedras pelos departamentos.

¹¹ Caracterizada pela hiperinflação, a “década perdida” (1980) foi um momento de estagnação da economia e de redução do poder aquisitivo da população. Além dos elevados índices de inflação, os anos 80 ficaram marcados também pela retração da indústria, pela redução do PIB e pelo aumento da desigualdade social. A luta para tentar controlar o aumento dos preços levou o país a passar por 5 trocas de moeda num intervalo de 9 anos: Cruzado (1986), Cruzado Novo (1989), Cruzeiro (1990), Cruzeiro Real (1993) e, finalmente, o Real (1994). Nesse período, o crescimento do Ensino Superior nacional foi estagnado. Apenas no final da década de 90, com a estabilização econômica a partir do Plano Real, é que a expansão do Ensino Superior seria retomada (Neves, 2012).

neoliberais adotadas pelo presidente FHC, que envolveram a privatização de empresas estatais, a terceirização, a diminuição no quadro do funcionalismo público, entre outras medidas de ajuste fiscal e de redução do Estado.

O impacto dessa reforma estrutural no papel do Estado sobre o Ensino Superior viria com a criação do Decreto nº 2.306/97 (Brasil, 1997). Esse dispositivo jurídico determinou que as mantenedoras de Ensino Superior em atividade no país estavam legalmente autorizadas a assumir quaisquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial. Na prática, a publicação do Decreto permitiu às mantenedoras alterar seu estatuto jurídico, optando entre ser uma entidade com ou sem finalidade lucrativa.

Conforme argumenta Sampaio (2013), o Decreto nº 2.306/97 constitui um divisor de águas na história da educação superior brasileira, uma vez que até aquele momento não havia oficialmente no país serviço educacional com finalidade lucrativa, de modo que se atribuía isenção fiscal a todas as mantenedoras de pessoas físicas ou jurídicas de Direito Privado. O referido decreto, no entanto, obrigou as mantenedoras a optar por uma das formas legais: ter ou não finalidade lucrativa. As IESs sem fins lucrativos passariam então a receber um controle maior por parte do Estado; em contrapartida, receberiam isenções fiscais e poderiam lutar para receber recursos públicos. As IESs lucrativas, por seu turno, ficariam submetidas tanto às leis do mercado quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas (Sampaio, 2014).

Desde a publicação do Decreto nº 2.306/97, teve início uma nova escalada de privatização do Ensino Superior brasileiro. O setor, que em 1998 respondia por 62% das inscrições, é responsável hoje por quase 80%; além disso, entre o total de IESs em atividade no país hoje, mais de 57% possuem finalidade lucrativa (Brasil, 2024). Para Sampaio (2013, p. 5), o referido decreto “deflagrou uma nova dinâmica de expansão do Ensino Superior privado: por meio de aquisições e fusões, um número expressivo de IESs privadas de pequeno porte passou a integrar grandes grupos educacionais que, por meio dessas transações, ganham capilaridade no país”.

De fato, no cenário recente, as grandes empresas do ramo da educação em atuação no Brasil envolveram-se em negócios bilionários.¹² Em 2011, por exemplo, o grupo Kroton adquiriu a Universidade do Norte do Paraná (Unopar) pela quantia de R\$ 1,2 bilhão. Três anos depois, em 2014, o Kroton se fundiria com o seu principal rival de mercado, o grupo Anhanguera, em um negócio avaliado em cerca de R\$ 24 bilhões, formando a maior empresa educacional do planeta até então, com mais de 1 milhão de estudantes de nível superior. Em 2017 o Kroton tentou adquirir a Universidade Estácio, pela quantia de R\$ 5,5 bilhões, todavia a negociação não foi aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade). Caso a fusão houvesse se concretizado, o Kroton concentraria 46% do mercado de educação superior a distância e 17% do mercado de educação superior presencial. Fusões dessa natureza levaram um pequeno grupo de oligopólios educacionais a concentrar a maior parte das matrículas

¹² Como abordamos em outro momento (Costa, 2018), a expansão dos oligopólios educacionais ocorre paralelamente ao crescimento da EaD no país. As tecnologias de comunicação a distância permitiram as IES atender um número vasto de alunos a um custo menor, em relação ao ensino presencial. Hoje, um único professor consegue ministrar aulas que são transmitidas via satélite ou pela internet a milhares de alunos.

de Graduação no país. Um estudo realizado recentemente por Bielschowsky (2020) – a partir dos microdados do Inep de 2018 – revela que apenas dez grupos empresariais¹³ concentravam mais de 48% das matrículas da rede privada e 60% dos novos ingressos neste setor.

É importante destacar aqui que o crescimento do setor privado não ocorreria sem a sustentação do Estado. Os dois principais programas nacionais de financiamento e crédito estudantil – o Fies e o Prouni – injetaram enormes quantidades de recursos no setor nos últimos anos. Os montantes destinados somente ao Fies saltaram de R\$ 880 milhões em 2009 para R\$ 13,7 bilhões em 2014. Por sua vez, com as isenções fiscais concedidas às IESs cadastradas no Prouni, o país deixou de arrecadar cerca de R\$ 21 bilhões entre 2005 e 2019 (Santos; Chaves, 2020).

Apesar de o Fies e o Prouni terem expandido significativamente o número de matrículas de Graduação no país, ambos os programas têm recebido inúmeras críticas – especialmente quanto à qualidade do ensino ofertado pelas IESs privadas. O já mencionado estudo realizado por Bielschowsky (2020) revelou que quase metade (49,1%) dos estudantes matriculados nas IESs controladas pelos dez maiores grupos educacionais em atividade no país estão inscritos em cursos avaliados com as notas mais baixas (1 e 2) no Enade. Sampaio (2014) defende que o setor privado se encontra cada vez mais dependente do Estado brasileiro. A seu ver, as mantenedoras de IESs privadas são praticamente unânimes ao creditar ao Prouni, e sobretudo ao Fies, a sustentação de suas taxas de matrículas. Hoje o número de estudantes matriculados em IESs privadas beneficiados pelo Fies e pelo Prouni é quase o mesmo que o número de estudantes inscritos na rede federal. Em 2014, por exemplo, as bolsas distribuídas pelo Prouni e o número de contratos fechados pelo Fies beneficiaram mais de 1,03 milhão de estudantes; naquele mesmo ano, o número de alunos de Graduação matriculados na rede federal foi de 1,1 milhão.

Não por acaso, as IESs privadas e os empresários da educação têm se articulado cada vez mais ao Congresso Nacional e ao governo federal no intuito de assegurar seus interesses. A respeito disso, Santos e Chaves (2020) argumentam que os diferentes atores – sindicatos, associações, grupos de empresários – que representam as mantenedoras privadas têm buscado se articular hegemonicamente para influenciar as decisões de políticas públicas a respeito dos rumos do Ensino Superior no país. Em uma mesma linha de reflexão crítica, Minto (2014 ; 2018) refere-se a essas alianças como formação de uma classe “parasitária” que se vale de sua influência para transformar os recursos públicos em acumulação de capital.

A PRIVATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR E A ILUSÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO

A realidade dos sistemas de ensino latino-americanos nos revela que a crença defendida pelos neoliberais desde o final do século passado de que a privatização do Ensino Superior levaria a uma democratização do acesso está longe de se confirmar.

¹³ Kroton, Unip, Estácio, Laureate, Cruzeiro do Sul, Leonardo da Vinci, Uninter, Uninove, Ser Educacional e Unicesumar.

Democratizar a educação superior vai muito além da ampliação do número de vagas: implica expandir o acesso assegurando um ensino de qualidade aos estudantes. Como visto, não é isto o que de fato aconteceu nos principais países do continente. A privatização levada a cabo nos países latino-americanos, de um lado, levou à erosão do financiamento das universidades públicas, as quais, diante da retirada gradual dos recursos estatais, tiveram de (ou foram impelidas a) encontrar outras fontes de financiamento, como a cobrança de matrículas e a venda de serviços; isso sem contar ainda a redução de gastos com a terceirização de atividades e serviços “não acadêmicos”, como vigilância, manutenção de infraestrutura e limpeza. No Brasil, a crise financeira e política instaurada no país desde 2016, agravada pela pandemia de Covid-19 e pelos cortes de recursos sistemáticos feito pelo governo às IESs federais e às agências de fomento à pesquisa, causou um golpe duro sobre o Ensino Superior público. Os dados revelam isso: o orçamento para as universidades e institutos federais caiu de R\$ 11 bilhões em 2011 para R\$ 4,9 bilhões em 2021 – um decréscimo de 55% no período.

De outro lado, a privatização realmente expandiu o acesso ao Ensino Superior na América Latina. Os números da Tabela 1 revelam isso: os países que hoje possuem o maior percentual de matrículas concentradas no setor privado – Brasil, Chile e Colômbia – foram os que apresentaram os maiores percentuais de expansão de matrículas entre o início da década de 90 e os dias atuais.

Tabela 1 – Crescimento da matrícula de Ensino Superior em países selecionados (1990-2021)

País	Matrículas (1990)	Matrículas (2021)	% de crescimento	% setor privado
Brasil	1,5 milhão	8,8 milhões*	486%	77%
Chile	245 mil	1,26 milhões	425%	85%
Colômbia	487 mil	2,4 milhões	400%	45%
México	1,2 milhão	4,7 milhões	291%	32%
Argentina	1 milhão**	3,3 milhões***	230%	18%

* Dado referente a 2019. ** Dado referente a 1994. *** Dado referente a 2019.

Fonte: Guevara; Regil (2019); Bernasconi; Rojas (2003); Unesco Institute for Statistic (2022); Colômbia (2022); Méndez (2003); Fanelli (1997).

O grande problema dessa inegável expansão é a forma como ela se deu, ou seja, no contexto de IESs privadas de baixíssima qualidade, com finalidade antes de tudo lucrativa e com pouca ou nenhuma regulamentação do Estado. Os textos aqui analisados revelaram isso. As universidades com maior reconhecimento acadêmico, prestigiadas socialmente, dedicadas ao ensino e à pesquisa e com qualidade acadêmica comprovada por meio de indicadores oficiais continuam sendo instituições de elite que representam uma ínfima parcela do total de IESs em funcionamento na América Latina. Além disso, essas universidades, em sua grande maioria, são instituições públicas, salvo a exceção de algumas poucas universidades privadas sem finalidade lucrativa – como as tradicionais universidades confessionais, por exemplo. Em países como Chile e Brasil, a porta de entrada ao Ensino Superior para a grande maioria da população, especialmente para os mais carentes, tem sido as IESs privadas, que em geral oferecem formações de baixa qualidade. No México, como visto, a grande maioria dos estabelecimentos privados de Ensino Superior sequer possuem credenciamento legal e, consequentemente, não passam por mecanismos de avaliação. No Chile, a baixa qualidade

do ensino ofertado pelas IESs tem sido um dos principais focos de crítica por parte de estudantes e especialistas. No Brasil, o Enade tem evidenciado o hiato que há entre a rede pública e a privada em termos de qualidade. Os resultados de 2019 mostram que entre os cursos de Graduação que alcançaram nota máxima no exame (5), 80% eram oferecidos por universidades públicas. Na outra ponta, entre os cursos que receberam a pior nota (1), 90% eram oferecidos por IESs privadas.¹⁴

O cenário é ainda mais preocupante quando consideramos que esses estabelecimentos privados – muitos dos quais não possuem compromisso algum com a qualidade do ensino que oferecem – operam sustentados pelo Estado. Como visto, no Chile, o setor privado é custeado pelos *vouchers* estudantis concedidos aos estudantes pelo governo. No Brasil ocorre a mesma realidade: a principal fonte de recursos das mantenedoras privadas são as bolsas de estudos do Prouni e o crédito de financiamento estudantil do Fies – apenas o Prouni, desde a sua criação, em 2005, já distribuiu quase 3 milhões de bolsas.

O governo federal e as associações que representam as mantenedoras privadas buscam convencer a opinião pública de que distribuir bolsas de estudos para estudantes se matricularem em IESs privadas é mais barato do que expandir as universidades públicas. O que os defensores desse argumento convenientemente ignoram nos debates¹⁵, no entanto, é justamente a qualidade do ensino que vem sendo prestado pelas mantenedoras privadas. De forma desonesta, omitem o fato de que milhares de estudantes, ao final de suas graduações, tiveram uma péssima formação acadêmica e muitas vezes só se dão conta disso no momento em que procuram inserir-se no competitivo mercado de trabalho. Omitem também que o setor privado normalmente procura oferecer os cursos mais baratos e com maior demanda, o que consequentemente acaba gerando áreas extremamente saturadas em termos de oferta de mão de obra.

Nesse sentido, o cenário latino-americano nos mostra que em alguns países o Ensino Superior tem se desenvolvido nas últimas décadas no âmbito de duas realidades muito distintas: de um lado, uma pequena elite estudantil tem recebido uma formação acadêmica mais ampla, de qualidade, com foco na pesquisa, no âmbito de um pequeno número de universidades públicas ou privadas sem finalidade lucrativa; de outro lado, a grande parcela estudantil tem recebido uma formação de baixa ou péssima qualidade, muitas vezes de curta duração, com a justificativa da rápida inserção no mercado de trabalho.

Por certo este não é o cenário de um sistema de ensino democratizado. Há muito se reconhece que a mera ampliação de vagas não implica a democratização da educação. Sobre isso, Bernheim (1979, p. 75) destaca que o “conceito de democratização

¹⁴ Informação disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/educacao/enade-80-das-universidades-com-maior-desempenho-sao-publicas-24701449.html>. Acesso em: 24 ago. 2022.

¹⁵ Durante um debate realizado no Senado Federal em 2021, o presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimento de Ensino Superior de São Paulo (Semesp), Rodrigo Capelato, afirmou que as 2,8 milhões de bolsas concedidas pelo Prouni custaram uma isenção fiscal de R\$ 30 bilhões. Segundo ele, matricular esse mesmo nº de estudantes em IESs públicas custaria aos cofres públicos R\$ 263 bilhões. Informação disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/11/10/para-debatedores-propostas-de-reforma-tributaria-ameacam-bolsas-do-prouni#:~:text=%E2%80%94Desde%20o%20in%C3%ADcio%20do%20programa,aos%20estudantes%20em%20institui%C3%A7%C3%B5es%20particulares>. Acesso em 24 ago. 2022.

do ensino superior é um conceito complexo, pois não se resume, de modo nenhum, à simples igualdade das possibilidades de acesso a este nível”. Um sistema democratizado é aquele em que se oferece educação de qualidade, especialmente aos mais pobres e socialmente vulneráveis, os quais não têm condições de pagar por ela, e justamente por isso veem no Ensino Superior uma oportunidade para uma vida melhor e mais digna. A Unesco tem destacado, ao longo das últimas décadas, a necessidade de os sistemas de Ensino Superior de todo o planeta – especialmente no mundo em desenvolvimento – contribuírem com a transformação social, a promoção da igualdade de oportunidades, o atendimento às necessidades sociais, enfim, entre outras demandas, as quais exigem que padrões mínimos de qualidade sejam atendidos pelas IESs. Reduzir drasticamente o financiamento das universidades públicas e promover a expansão descontrolada dos provedores privados, que visam antes de tudo ao lucro e que oferecem ensino de baixa qualidade, obviamente não é o caminho para alcançarmos níveis mais elevados de desenvolvimento econômico e social.

Assim, se por um lado é verdade que muitos países latino-americanos, em razão de seus históricos problemas econômicos e sociais, não têm condições de sustentar um sistema de Ensino Superior massificado com base no modelo de universidade pública, por outro lado faz-se necessário um maior controle do Estado sobre os estabelecimentos privados quanto à qualidade do ensino, bem como na heterogeneidade das formações oferecidas. A questão quantitativa envolvendo a ampliação do acesso ao Ensino Superior parece ter sido equacionada nos principais países da América Latina. Agora, ao longo do século 21, o desafio será outro, mas ainda mais complexo: oferecer um Ensino Superior de qualidade, especialmente aos mais vulneráveis.

Este artigo integra um projeto de pesquisa mais amplo, o qual vem sendo coordenado pelo autor no âmbito do Departamento de Sociologia da UFRGS.

REFERÊNCIAS

- ABROL, Monika. Emerging Trends of Privatization of Education in India. *International Journal of Educational Administration*, Nova Déli, v. 8, n. 1, p. 1-6, 2016.
- AGARWAL, Pawan. India's growth of postsecondary education: Scale, speed and fault lines. In: ALTBACH, Phillip; REISBERG, Liz; DE WIT, Hans (org.). *Responding to Massification: Differentiation in Postsecondary Education Worldwide*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, 2017. p. 71-81.
- ALTBACH, Philip; WIT, Hans de; REISBERG, Liz. *Responding to massification: differentiation in postsecondary education worldwide*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, 2017.
- ARANGO, Gonzalo. Educación superior: la privatización sofisticada. *Razón Pública*, Bogotá, 30 de maio de 2011. Disponível em: <https://razonpublica.com/educacion-superior-la-privatizacion-sofisticada/>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- ARGENTINA. *Síntesis de Información Estadísticas Universitarias*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, 2020.
- BECHI, Diego; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de. A privatização exógena e os avanços do capitalismo acadêmico no Brasil e na Argentina. *SciELO Preprints*, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.4156>. Acesso em: 11 ago. 2022.
- BERNASCONI, Andrés; SEVILLA, María Paola. Against all odds: How Chile developed a successful technical and vocational sector in postsecondary education. In: ALTBACH, P.; WIT, H.; REISBERG, L. *Responding to Massification: Differentiation in Postsecondary Education Worldwide*. Boston: Boston College Center for International Higher Education, 2017.

- BERNASCONI, Andrés; ROJAS, Fernando. *Informe sobre la Educación Superior en Chile: 1980-2003*. Unesco, 2003. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000140395>. Acesso em: 24 ago. 2022
- BERNHEIM, Carlos. O problema da democratização do ensino superior na América Latina. In: *Perspectivas – Revista Trimestral de Educação da Unesco*, Lisboa, v. 9, n. 1, p. 75-82, 1979. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000030481_por. Acesso em: 24 ago. 2022.
- BIELSCHOWSKY, Carlos Eduardo. Tendências de precarização do Ensino Superior privado no Brasil. *RBPAE*, Porto Alegre, v. 36, n. 1, p. 241-71, 2020.
- BOTO, Mercedes. El proceso de internacionalización de la educación superior en Argentina (1995-2015): ¿determinantes exógenos o endógenos? *Desafíos*, Bogotá, v. 30, n. 1, p. 215-43, 2018.
- BRASIL. *Decreto nº 2.306*, de 19 de agosto de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2306.htm. Acesso em: 24 set. 2021.
- BRASIL. *Censo da Educação Superior 2020*. Notas estatísticas. Brasília: MEC: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_da_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. *Censo da Educação Superior 2023*. Divulgação dos resultados. Brasília: MEC: Inep, 2024. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2023/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2023.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.
- BRUNNER, José Joaquín; URIBE, Daniel. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2007.
- CHIANCONE, Adriana; DÁVILA, Mabel; LARRECHEA, Enrique Martinez. Diferenciación Regional de la Educación Universitaria Privada en Uruguay: Un abordaje preliminar, *Propuesta Educativa*, Buenos Aires, v. 1, n. 55, p. 58-72, 2021. Disponível em: *Artigo 3 - Diferenciación Regional de la Educación Universitaria Privada en Uruguay.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.
- COLÔMBIA. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, 1991. Disponível em: <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- COLÔMBIA. *Lei 30 de 1992*. Bogotá: Congresso de La República, 1992. Disponível em: http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_col_ley_30_sp.pdf. Acesso em: 23 ago. 2022.
- COLÔMBIA. *Información nacional 2011-2021*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional, 2022.
- COSTA, Everton Garcia. *A avalanche chegou? Um estudo sociológico sobre o crescimento da educação superior a distância*. 2018. 304 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.
- DEGEFA, Demoze. *Privatization of Higher Education in Sub-Saharan Africa: Global pressures, national responses and local realities*. Chisinau: Lambert, 2011.
- EHRENBERG, Ronald G. The Perfect Storm and the Privatization of Public Higher Education. *The Magazine of Higher Learning*, Nova York, v. 38, n. 1, p. 46-53, 2006.
- ESPINOZA, Oscar. Privatización y comercialización de la educación superior en Chile: una visión crítica. *Revista de la Educación Superior*, v. 34, n. 135, p. 41-60, 2005.
- FANELLI, Ana M. Garcia de. *La Reforma de la Educación Superior en la Argentina: entre el Mercado, la Regulación Estatal y la Lógica de las Instituciones*. Documento de trabalho do NUPPS. 1997. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9706.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- GALINDO, Camila Andrea; GÓMEZ, John Freddy; RODRÍGUEZ, Maria Alejandra. Repercusión del proyecto neoliberal en la educación superior en Colombia. *AGO.USB*, Medellín, v. 15, n. 1, p. 73-94, 2014.
- GARAY, Adrián. ¿Privatización de la educación superior o distribución tácita de la demanda? *Revista de la Educación Superior*, Cidade do México, p. 1-10, v. 27, 1998. Disponível em: http://publicaciones.anuies.mx/pdfs/revista/Revista107_S1A2ES.pdf. Acesso em: 24 ago. 2022.
- GÓMEZ, John Freddy; GALINDO, Camila Andrea. El sistema de Educación Superior en Colombia: ¿La educación como derecho o mercancía? *Comite para la abolición de la deudas ilegítimas*, 10 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.cadtm.org/El-sistema-de-Educacion-Superior-en-Colombia-La-educacion-como-derecho-o>. Acesso em: 23 ago. 2022.
- GONZÁLEZ, Carlos P. Prólogo. In: BRUNNER, José Joaquín; URIBE, Daniel. *Mercados universitarios: el nuevo escenario de la educación superior*. Santiago: Universidad Diego Portales, 2007. p. 5-11.
- GRAO, Eduardo Santa Cruz; OLMEDO, Antonio. Neoliberalismo y creación de “sentido común”: crisis educativa y medios de comunicación en Chile. *Profesorado*, Granada, v. 16, n. 3, p. 167-90, 2012.

- GUEVARA, Sebastián; REGIL, Santiago de. Promesas vacías: la expansión de la educación superior en México. *Nexos*, 4 de dezembro de 2019. Disponível em: <https://educacion.nexos.com.mx/promesas-vacias-la-expansion-de-la-educacion-superior-en-mexico/>. Acesso em: 24 ago. 2022.
- LEVY, Daniel. *Higher Education and the State in the Latin Marican*. Private Challenges to Public Domiance. Chicago; Londres: The University of Chicago Press, 1986.
- LYOTARD, Jean-François. *A condição pós-moderna*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.
- MARTINS, Carlos Benedito. A Reforma Universitária de 1968 e a abertura para o Ensino Superior privado no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 15-35, 2009.
- MÉNDEZ, Luis Gabriel M. *Educación Legal en Colombia: un panorama general 1990-2002*. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2003.
- MINTO, Lalo Watanabe. *As reformas do Ensino Superior no Brasil: o público e o privado em questão*. Campinas: Autores Associados, 2006.
- MINTO, Lalo Watanabe. *A educação da "miséria": particularidade capitalista e educação superior no Brasil*. São Paulo: Outras Expressões, 2014.
- MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. *Revista Brasileira de Educação*, v. 23, p. 1-17, 2018.
- NEVES, Clarissa E. Baeta. Diversificação do sistema de educação terciária: um desafio para o Brasil. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 21-44, abr. 2003.
- NEVES, Clarissa E. Baeta. *Ensino Superior no Brasil: expansão, diversificação e inclusão*. Apresentado no Congresso de 2012 da LASA. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/geu/Artigos%202012/Clarissa%20Baeta%20Neves.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2018.
- OECD. Organisation for Economic Co-operation and Development. *Educación Superior en México*. Resultados y relevancia para el mercado laboral. Paris: OECD Publishing, 2019.
- PEDRÓ, Francesc; LEROUX, Gabrielle; WATANABE, Megumi. *The privatization of education in developing countries*. Evidence and policy implications. Paris: Unesco, 2015.
- RHOADES, Gary; SLAUGHTER, Sheila. *Academic Capitalism in the New Economy: Challenges and Choices*. 2004. Disponível em: <http://firgoa.usc.es/drupal/files/Rhoades.qxp.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2018.
- RIBEIRO, Gustavo F. Afinal, o que a organização mundial do comércio tem a ver com a educação superior? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p. 137-56, 2006.
- RIDENTI, Marcelo. *O fantasma da revolução brasileira*. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp, 2005.
- RIZVI, Fazal. Privatization in Education: Trends and Consequences. *Education Research and Foresight Series*, Paris, n. 18, p. 1-12, 2016. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002464/246485E.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2018.
- RODRÍGUEZ-GARCÉS, Carlos; PADILLA-FUENTES, Geraldo. Incorporación de la Ley de Gratuidad al Sistema de Educación Superior en Chile: la prolongación del subsidio a la demanda y la privatización del financiamiento público. *Universia*, v. 12, n. 33, p. 179-195, 2021.
- SAMPAIO, Helena. *Ensino Superior no Brasil e os limites para consolidação do sistema de massa*. 2013. Disponível em: http://nupps.usp.br/downloads/relatorio2013/Anexo_46_Artigo%20Publicacao%20Miseal.pdf. Acesso em: 23 set. 2021.
- SAMPAIO, Helena. Privatização do ensino superior no Brasil: velhas e novas questões. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). *A Educação Superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora Unicamp, 2014. p. 139-192.
- SANTOS, Aline Veiga dos; CHAVES, Vera Lucia Jacob. Influência de atores privados no fortalecimento da privatização da educação superior brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 41, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/FmDGCdsfhcTSTcj7KdTSRgh/abstract/?lang=pt>
- SCHWARTZMAN, Simon. A educação superior e os desafios do século XXI: uma introdução. In: SCHWARTZMAN, Simon (org.). *A educação superior na América Latina e os desafios do século XXI*. Campinas: Editora Unicamp, 2014. p. 15-46.
- SEGRERA, Francisco López. Educación Superior Comparada: Tendencias Mundiales y de América Latina y Caribe. *Avaliação*, Campinas; Sorocaba, v. 21, n. 1, p. 13-32, 2016.
- SKILBECK, Malcolm. *The University Challenged: A Review of International Trends and Issues with Particular Reference to Ireland*. Dublin: IUA Publications, 2001.

SUASNÁBAR, Claudio; ROVELLI, Laura Ines. Ampliaciones y desigualdades en el acceso y egreso de estudiantes a la Educación Superior en la Argentina. *Pro-posições*, Campinas, v. 27, n. 3, p. 81-104, 2016.

TÉLLEZ, Guadalupe Olivier. *Rostros de la Educación Superior*: confluencias públicas y privadas. México: UPN, 2014.

TÉLLEZ, Guadalupe Olivier. Privatización, el sentido público y la gratuidad en la universidad mexicana. *Universidades*, n. 67, p. 53-64, 2016. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/373/37344015005/html/>. Acesso em: 26 ago. 2022.

THE ECONOMIST. *The brains business*: A survey of higher education. 2005. Disponível em: <http://www.economist.com/node/4339960>. Acesso em: 13 fev. 2018.

YONEZAWA, Akiyoshi; INENAGA, Yuki. The consequences of market-based mass postsecondary education: Japan's challenge. In: ALTBACH, Phillip; REISBERG, Liz; DE WIT, Hans (org.). *Responding to Massification*: Differentiation in Postsecondary Education Worldwide. Boston: Boston College Center for International Higher Education, 2017. p. 82-90.

WHITTEMORE, Robin; KNAFL, Kathleen. The integrative review: updated methodology. *Journal of Advanced Nursing*, v. 52, n. 5, p. 546-553, 2005. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/2472025/mod_resource/content/1/Whittemore%20and%20Knafl.pdf. Acesso em: 16 out. 2024.

ZELAYA, Marisa. La expansión de universidades privadas en el caso argentino. *Pro-Posições*, Campinas, v. 23, n. 2, p. 179-194, maio/ago. 2012.

Autor correspondente

Everton Garcia da Costa

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Departamento de Sociologia

Sala 203 – Prédio 43322 – IFCH – Campus do Vale

Porto Alegre/RS, Brasil

eve.garcia.costa@gmail.com

Este é um artigo de acesso aberto distribuído
sob os termos da licença Creative Commons.

