



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS ECONÔMICAS

Giovanna de Souza Mussili

A FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Rio de Janeiro

2023

Giovanna de Souza Mussili

A FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como exigência para obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Orientador: professor Dr. Norberto Montani Martins

Rio de Janeiro

2023

CIP - Catalogação na Publicação

M989f Mussili, Giovanna de Souza
A Financeirização no Brasil e seus Impactos na
Educação Superior / Giovanna de Souza Mussili. --
Rio de Janeiro, 2023.
48 f.

Orientador: Norberto Montani Martins.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto
de Economia, Bacharel em Ciências Econômicas, 2023.

1. Financeirização. 2. Políticas Sociais. 3.
Educação Superior Brasileira. 4. FIES. I. Martins,
Norberto Montani, orient. II. Título.

GIOVANNA DE SOUZA MUSSILI

A FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS IMPACTOS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Bacharela em Ciências Econômicas.

Rio de Janeiro, 24/01/2023.

NORBERTO MONTANI MARTINS - Presidente
Professor Dr. do Instituto de Economia da UFRJ

LINNIT DA SILVA PESSOA
Mestra em Economia pela UFF

LUCAS BRESSAN DE ANDRADE
Mestre em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP

AGRADECIMENTOS

Assim como toda a minha vida, pessoas especiais fizeram parte desta caminhada acadêmica e sem elas o percurso teria sido muito mais desafiador.

Concluir o curso de Ciências Econômica na universidade que sempre sonhei em fazer parte não seria possível sem o incondicional apoio da minha família. Agradeço primeiramente aos meus pais, Patrícia e Felipe, que nunca mediram esforços para que eu e meu irmão tivéssemos todos os recursos para traçar e alcançar nossos sonhos e metas. Ao meu irmão João Vítor, agradeço a parceria de toda uma vida, as alegrias e os aprendizados de uma vida compartilhada. À minha madrinha Adriana, obrigada pela escuta gentil e por sempre acreditar e incentivar meus sonhos. Aos meus tios André e Bárbara, economistas, obrigada pelo exemplo e inspiração na profissão e, mais importante, enquanto cidadãos. Agradeço às minhas avós, Clarice e Deusa, pelo amor incondicional, pela alegria e esperança no olhar ao me ver realizar sonhos que, em suas épocas e condições, eram inalcançáveis. Ao meu avô Sérgio (*in memoriam*), obrigada por sempre incentivar meus estudos e crescimento pessoal. Agradeço ao Caio pelo seu amor e apoio, e sua família que sempre me acolheu e torceu por mim. A minha eterna gratidão a Ilza e Marcelo, pelo incontestável carinho e cuidado, por terem sido família em um momento tão importante, além de essenciais para a realização de um sonho que certamente modificará minha jornada enquanto economista.

Agradeço ao Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro pela excelência na provisão de ensino público e gratuito. Agradeço ao corpo docente pelo privilégio e pelos permanentes conhecimentos adquiridos, particularmente aos professores Cadu Young, Ricardo Bielschowsky e Margarita Olivera. Em especial, meus sinceros agradecimentos ao meu orientador Norberto Montani, por todo o auxílio, pela paciência e dedicação a este trabalho. Finalmente, Anna Lúcia, obrigada por sua admirável dedicação aos estudantes e grande profissionalismo na Secretaria Acadêmica.

Aos meus amigos Raquel, Julia, Caio, Allan, Fabiano, Luiza e Olavo, obrigada por dividirem comigo as alegrias e aflições do Instituto de Economia. A amizade de vocês tornou esses anos mais leves e inesquecíveis. Obrigada por todos os risos, trabalhos, prazos e viagens compartilhadas. Aos amigos de fora da faculdade, obrigada pelo apoio e base de sempre. Agradeço também as amigas que fiz na Inter.B e na CEPAL, obrigada por fazerem parte da minha jornada e por me inspirarem profissional e pessoalmente.

RESUMO

A financeirização representa uma nova fase do sistema capitalista, na qual se difunde a lógica financeira no cotidiano da sociedade. Sob uma análise heterodoxa e a partir das vertentes das escolas marxista, pós keynesiana e regulacionista, o presente trabalho identifica as fases e características do fenômeno e discute seus desdobramentos no campo social, mais especificamente, analisando seus impactos na educação superior do Brasil no período 2000-2018. Com base na revisão bibliográfica e na análise de dados, concluiu-se que o papel do Estado através do crédito educacional (Fies) foi essencial para a invasão da lógica financeirizada nesse campo. O grande endividamento dos estudantes e a criação de grandes conglomerados multinacionais voltados para o lucro são as principais heranças deixadas pelas políticas adotadas no período analisado, o que acaba por reproduzir os elevados níveis de desigualdades intergeracionais no país.

Palavras-chave: Financeirização, Políticas Sociais, Educação Superior Brasileira, Fies.

ABSTRACT

Financialization represents a new phase of the capitalist system, in which financial logic permeates the daily life of society. Under a heterodox approach and based on Marxist, post-Keynesian and Regulatory schools, this paper identifies the phases and characteristics of the phenomenon and discusses its developments in the social field, more specifically, analyzing its impacts on Brazilian higher education in the period 2000-2018. Based on the literature review and data analysis, it was concluded that the role of the State through the educational credit (Fies) was essential for the invasion of the financialized logic in this field. The great indebtedness of students and the creation of large multinational profit-led conglomerates are the main legacies left by the policies adopted in the analyzed period, which end up reproducing the high levels of intergenerational inequalities in the country.

Keywords: Financialization, Social Policy, Brazilian Higher Education, Fies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Evolução do Fies de 1996 a 2016.....	37
---	----

Erro! Indicador não definido.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de Juros Real em % ao ano em países selecionados da América Latina.....	24
Gráfico 2 – Brasil - Dívidas das famílias, Empréstimos e Títulos de Dívida, em % do PIB ...	25
Gráfico 3 – Endividamento das famílias com o SFN em relação à renda acumulada dos últimos doze meses e Gasto Social do Governo Central	28
Gráfico 4 – Número de Matrículas Presenciais em Cursos de Graduação por Categoria Administrativa, entre 2009-2017	33
Gráfico 5 – Número de Matrículas de Curso à distância em Cursos de Graduação por Categoria Administrativa, entre 2009-2017	34
Gráfico 6 – Quantidade de novos contratos do Fies, 1999 a 2016	36
Gráfico 7 – Preço das ações de IES privadas e Empréstimos Públicos do Fies	41

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. O FÊNOMENO DA FINANCEIRIZAÇÃO	12
1.1 Introdução	12
1.2 Os conceitos de Financeirização.....	12
1.3 Financeirização em países periféricos	18
1.4 Considerações finais	21
2. O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL.....	23
2.1 Introdução	23
2.2 A experiência brasileira de “financeirização precoce”	23
2.3 Financeirização no campo social	26
2.4 Considerações finais	30
3. FINANCEIRIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA (2000-2018)	31
3.1 Introdução	31
3.2 Mudanças na educação superior	31
3.3 Fies.....	36
3.3.1 O estudante endividado.....	39
3.3.2 As reestruturações e superlucro das organizações educacionais privadas.....	41
3.4 Considerações finais	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
REFERÊNCIA.....	47

INTRODUÇÃO

O capitalismo contemporâneo e suas diversas faces são objetos de amplas discussões e análises a fim de compreender a organização social em que vivemos. As mudanças nas últimas décadas trouxeram uma nova forma de acumulação, que alterou sistemicamente o funcionamento das empresas, o papel do Estado e o modo de vida da sociedade. Essa nova fase do sistema, conhecida como *financeirização*, é caracterizada pela expansão e difusão da lógica das finanças sobre o Estado, as empresas e as famílias, segundo a qual se instauram novos mecanismos de poder e de exploração do capital (EPSTEIN, 2005; LAPAVITSAS, 2011; VAN DER ZWAN, 2014).

A substituição do capital produtivo pelo capital financeiro, a liberalização dos mercados de capitais e o aumento da influência dos agentes financeiros na macroeconomia remodelaram a capacidade produtiva e a dinâmica da produtividade, modificaram o mercado de trabalho e implicaram a compulsória entrada da sociedade no mundo das finanças. Além disso, o fenômeno possui características específicas quando observados em países periféricos, uma vez que a lógica financeirizada tem diferentes pesos nas economias de acordo com suas posições no sistema monetário internacional. Assim, países em desenvolvimento, que antes já nutriam uma relação de subordinação com o norte global, nesta nova fase reforçam e amplificam sua dependência. Somado a um Estado de bem-estar social mal constituído, o fenômeno ganha outra proporção e estes países vivem um processo chamado “financeirização subordinada” (POWEL, 2013).

No Brasil, a financeirização conta com um desenvolvimento precoce e características próprias (LAVINAS ET AL, 2017). Devido ao cenário político e econômico dos anos 1980, já é possível reconhecer traços do deslocamento do centro de acumulação do setor industrial para o financeiro, com investimentos financeiros substituindo os investimentos produtivos, atravancando o crescimento econômico e provocando um aumento da concentração da renda e do estoque de riqueza. Com a liberalização financeira dos anos 1990, a desregulamentação alinhada com os interesses financeiros levou o setor das finanças para todas as esferas da sociedade.

Nesse período o papel das políticas sociais é ressignificado. Por um lado, a Constituição de 1988 reforçou o papel do Estado brasileiro na provisão de bem-estar, delineando sua atuação em diversas áreas como a saúde e a educação. Por

outro lado, os ideais estabelecidos na carta magna nunca chegaram a se concretizar. A provisão de saúde e educação se desenvolveu de forma duplicada, com setores privados e públicos concorrendo, com posteriores desdobramentos em termos da financeirização (LAVINAS, 2017). Já na década de 2000, juntamente com o sucateamento de serviços providos pelo Estado, o crédito de consumo veio para financiar necessidades não atendidas pelas políticas públicas, em áreas como saúde, previdência e, objeto deste trabalho, a educação. Tendo como aliada a máquina pública, verifica-se a consolidação do neoliberalismo e aceleração da financeirização da economia e da sociedade no país.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a financeirização enquanto mudança de foco do sistema produtivo para o sistema financeiro no comportamento das firmas e do Estado. Mais especificamente, analisa-se a mudança de lógica dentro da educação superior brasileira no período 2000-2018, em especial, investigando como um custoso sistema de crédito educacional propulsionado pelo Estado, associado ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), facilitou a financeirização da educação.

Através de uma discussão teórica sobre o conceito de financeirização e da análise dos dados sobre o Fies, esta pesquisa pretende examinar a relevância das finanças na política social, tendo a educação superior como elemento representativo. Assim, constrói-se um cenário onde grande parcela de jovens encontra-se endividados e grandes conglomerados educacionais performam superlucros. Parte-se da hipótese de que o avanço da financeirização sobre a educação superior, a partir da atuação conjunta de empresas, atores financeiros e do Estado, contribuiu para a reprodução das desigualdades na sociedade brasileira.

Além desta introdução, a monografia se divide como segue. O capítulo 1 discute o conceito de financeirização e seus diferentes vieses, além de apresentar as peculiaridades do fenômeno em países periféricos. O capítulo 2 se dedica a entender o processo no Brasil, analisando o historicamente a evolução da financeirização e sua chegada no campo social. O capítulo 3, discute os efeitos do fenômeno sobre o sistema de educação superior, mais

especificamente, analisando o Fies, suas principais consequências e seus impactos. Por fim, a conclusão retoma os principais pontos debatidos ao longo do trabalho e analisa a hipótese aqui levantada.

1. O FÊNOMENO DA FINANCEIRIZAÇÃO

1.1 INTRODUÇÃO

Este capítulo será dedicado primeiramente a interpretar os conceitos de financeirização e seus diversos prismas. Como um fenômeno multidimensional e de alcance global, a sua compreensão torna-se essencial para entendermos o sistema em que vivemos hoje. Suas características permitem o agrupamento em três processos chaves nas mudanças observadas nas economias, como argumenta Van der Zwan (2014). São eles: o novo processo de acumulação que se instala; a mudança na lógica das empresas; e a financeirização da vida cotidiana. A partir disso, as escolas de pensamento discutem suas origens e facetas sob diferentes perspectivas.

Após a breve apresentação do conceito, torna-se essencial tratar especificamente da financeirização em países periféricos, que possui características próprias, adaptada às realidades subordinadas dessas economias. Dessa forma, busca-se entender, mesmo que de maneira resumida, como se deu a mudança estrutural do capitalismo, implicando em novos processos e comportamentos. As mudanças na esfera da educação superior brasileira, objeto deste trabalho, fazem-se compreensíveis após essas elucidações.

1.2 OS CONCEITOS DE FINANCEIRIZAÇÃO

O fenômeno da financeirização, devido a sua natureza heterogênea, não possui uma definição única amplamente aceita. Seu caráter multidimensional permite diversas interpretações e distintas análises encontradas na literatura. Porém, esta pluralidade não retira a grande importância que o termo possui para caracterizar a mudança estrutural observada no capitalismo ao longo das últimas décadas. A sua interpretação é essencial para entender o novo cenário que se instalou no mundo após a década de 1970, assim como as consequências para a economia e sociedade.

A capacidade do termo de abranger diversos processos, práticas, mudanças, além de romper antigas premissas, explica sua força. Como apresenta Epstein (2005), alguns teóricos utilizam o termo para expressar a ascendência do “valor acionário” (*shareholder value*), ou da preconização da geração de valor para os acionistas, como modo de governança corporativa, ao passo que outros o utilizam para se referir ao crescente domínio dos sistemas financeiros e do mercado de capitais. Ainda, outras interpretações utilizam a financeirização para explicar o poder político e econômico nas mãos de um determinado grupo, a “classe rentista”, no qual

exacerba a desigualdade na distribuição de renda. Por fim, é utilizada para representar a explosão do comércio financeiro e seus novos instrumentos.

De modo geral, o autor define o fenômeno como “a crescente importância dos mercados financeiros, motivações financeiras, instituições financeiras e elites financeiras no funcionamento da economia e de suas instituições de governo, tanto a nível nacional como internacional” (EPSTEIN, 2005, p. 1, tradução nossa). Assim, o padrão de acumulação ocorre cada vez mais através de canais financeiros e não através da comercialização e da produção de mercadorias.

Em meio a diversas interpretações, é discutível o momento preciso no qual a financeirização se torna protagonista do sistema. De fato, com o fim de Bretton Woods no início da década de 1970, o sistema financeiro ganhou outras proporções e iniciou uma nova fase no sistema monetário mundial. Porém, foi a ascensão do neoliberalismo na década de 1980 em todo o globo que permitiu que as finanças permeassem em diversas – ou quase todas – esferas da sociedade. Assim, em meio a profundas mudanças institucionais na década de 1990, é consolidado o sistema financeiro globalizado contemporâneo e a financeirização já é peça fundamental para o funcionamento do sistema:

In the last thirty years, the economies of the world have undergone profound transformations. Some of the dimensions of this altered reality are clear: the role of government has diminished while that of markets has increased; economic transactions between countries have substantially risen; domestic and international financial transactions have grown by leaps and bounds [...] In short, this changing landscape has been characterized by the rise of *neoliberalism, globalization, and financialization*. (Epstein, 2005, p. 3, grifos do autor)

Uma vasta literatura procurou entender como esse processo alterou a lógica capitalista da economia industrial e pôs a esfera das finanças globais como protagonista nesta nova fase do sistema. Neste cenário, a relação entre Estado e mercado é crucial. De acordo com Bressan (2018), de um lado, a financeirização desafia as premissas neoclássicas sobre a capacidade do livre mercado corrigir atitudes ineficientes, por outro, depende da atuação – ou não atuação – do Estado para a consolidação dos mercados financeiros e sua atuação direta na mercantilização da vida. Por fim, “o estudo da financeirização contribui para o entendimento das tensões e contradições dentro do capitalismo contemporâneo sobre as tendências globais e nacionais” (BRESSAN, 2018, p. 36).

Partindo deste entendimento, Van der Zwan (2014), visualizando as discussões do fenômeno na literatura, enquadra o processo de financeirização em três diferentes abordagens: (i) a financeirização enquanto regime de acumulação; (ii) as mudanças na orientação do comportamento corporativo; e a (iii) financeirização do dia a dia. De maneira semelhante, Klink e Souza (2017) também estruturam o entendimento de financeirização em três esferas¹ similares, o que reforça a diversidade do fenômeno e ajuda no direcionamento deste trabalho. Estes autores enfatizam primeiramente o viés atrelado à economia política e os novos mecanismos de controle resultados da mudança nas relações sociais e conflito entre capital e trabalho; uma segunda vertente é designada a discussões sobre as finanças corporativas; e a terceira esfera analisa as mudanças na vida cotidiana das famílias.

Este trabalho tem como ponto de partida a abordagem da financeirização enquanto um novo regime de acumulação, o primeiro eixo analisado por Van der Zwan. Este pensamento reúne contribuições à literatura de diversas escolas, como a Regulacionista, a Marxista e a Pós Keynesiana. Cada uma analisa o fenômeno sob ângulos diferentes, porém todas partem da necessidade de interpretar a transição no regime de acumulação. De maneira geral, essas escolas buscam entender as transformações macroestruturais do sistema de acumulação e no modo de regulação do sistema capitalista a partir do colapso de Bretton Woods e o fortalecimento das finanças no cenário global.

Segundo Lapavitsas (2011), sob uma ótica marxista, a financeirização é consequência de uma fase do capitalismo chamado “capitalismo maduro”, onde grandes monopólios geram cada vez mais excedentes, que não são mais absorvidos somente pela produção, ocasionando uma crescente participação dos ativos financeiros na riqueza. Assim, empresas não financeiras passam a aumentar seu lucro com atividades especulativas, uma vez que o dinheiro passa a se “reproduzir” intrinsecamente, ou seja, o rendimento é gerado mediante apenas a posse de capital portador de juros; como esclarece Fine (2014), o capital passa por si só a produzir mais capital. A apropriação dos juros soma-se ao lucro, aumentando a “mais-valia” dos capitalistas.

Em outras palavras, o peso da produção do excedente diminui e abre espaço para as atividades especulativas: “A financeirização surgiu quando a esfera de produção se tornou inundada pelo excedente investido” (LAPAVITSAS, 2011, p. 612, tradução nossa). Como consequência, muda-se a relação do capital com as diferentes esferas da sociedade. De acordo com Braga (2009), a partir dos anos 1970, decisões de gastos de empresas não financeiras, do

¹ São denominadas (i) marxismo, regulacionismo e economia política; (ii) governança corporativa, contabilidade crítica e capitalismo *coupon pool*; e (iii) financeirização e a vida cotidiana: economia cultural, performatividade e os estudos sociais sobre finanças.

Estado e das famílias (muito em função do aumento do crédito) são modificadas, agora também pautadas nas finanças. Esse novo protagonismo desencadeia uma nova fase do capitalismo, chamada *finance-led capitalism*, ou, capitalismo financeirizado.

Já a partir de uma visão regulacionista, a financeirização é analisada como um processo advindo do declínio do regime de acumulação fordista. Em alinhamento com o arcabouço da teoria regulacionista, a visão deste grupo é ampla, analisando o sistema econômico como um todo. Segundo Boyer (2009), a teoria regulacionista visa compreender os mecanismos que garantem a coesão econômica de longo prazo, considerando questões sociais e econômicas. A macroanálise infere que a financeirização surge como um novo regime de acumulação guiado pelas finanças (ou *finance-led growth*) devido ao esgotamento da expansão da produtividade do final da década de 1960, agregado a pressão do mantimento do poder de compra, o que, dentre outras questões, tornava o antigo regime insustentável.

Essa crise do capitalismo, de acordo com Boyer (2009), foi estrutural, pois representou o fim de uma etapa que possibilitou um grande avanço da acumulação nos países desenvolvidos, mas que, por gerar crescimento, e este, por sua vez, transformar certos padrões, desequilibrou o modo de regulação monopolista. Mudanças como maior desregulamentação, maiores flexibilidade nas relações trabalhistas, maior fluxo de capitais entre os países e, principalmente, o desenvolvimento do mercado de crédito caracterizaram a ascensão do novo regime financeirizado. Com garantia estatais, os ativos migram da acumulação produtiva para se valorizar no mercado financeiro desenvolvido.

Na visão da literatura pós-keynesiana, o entendimento sobre financeirização caminha essencialmente sobre três análises: o deslocamento do investimento em bens de capital físico para bens financeiros, o endividamento das famílias e o ressurgimento do conceito de rentista – em parte devido à política econômica neoliberal dos anos 1990 (LAPAVITSAS, 2011). Com essa mudança estrutural da economia, esta nova fase financeirizada tornou o crescimento insustentável, pois o investimento produtivo passou a ser comprometido pela mudança nas preferências dos empresários, que migraram para o setor financeiro em busca de maior rentabilidade. Com essa concorrência, o mercado produtivo passou a ter que garantir um retorno muito maior para conseguir competir com os retornos dos ativos financeiros (esse mecanismo incentiva as bolhas especulativas no setor produtivo). O deslocamento do investimento em demanda efetiva para a especulação implica a impossibilidade do alcance do pleno emprego e em uma distribuição desigual da renda e da riqueza, os mesmos problemas do capitalismo destacados por Keynes em sua Teoria Geral (KEYNES, 2013), mas em proporções exacerbadas na atualidade.

Segundo Leal (2020), essas duas implicações incentivam uma classe rentista, que ganha força com a especulação, incentivando empresas não financeiras a investir em projetos financeiros em detrimento de investimentos em capacidade produtiva. O processo foi alinhado e facilitado com a política econômica da época, que facilitou a monetização da economia e a ascensão das finanças². Em suma, a financeirização lida por pós-keynesianos foca no impacto do *boom* das finanças na produção e sua contribuição para as incertezas no sistema, desestímulo na acumulação de capital fixo e o negativo impacto no crescimento econômico.

A segunda abordagem apontada por Van der Zwan, complementar à primeira, centra-se na financeirização corporativa, sendo o ponto de partida o aumento da orientação financeira das empresas não financeiras. Dentro de uma lógica onde os mercados financeiros exercem pressões sobre estas empresas, os gerentes passam a administrá-las de maneira a priorizar as práticas que visam maior retorno em curto prazo. Ou seja, a demanda dos acionistas é atendida em detrimento de planos de longo prazo geralmente ligados à produção.

Em outras palavras, o valor acionário passa a operar de maneira independente: a valorização acionária torna-se objetivo final das empresas, além de guiar os próximos passos e servir para avaliar o seu desempenho. Neste viés, há uma ênfase nos processos de reestruturação das atividades das corporações, orientadas a satisfazer a busca dos acionistas por uma valorização rápida, que resultam em um aumento da desigualdade por meio de cortes em postos de trabalho e outros atrelados à diminuição das companhias (LAZONICK; O’SULLIVAN, 2000).

A terceira visão sobre a financeirização é referente a sua atuação na vida cotidiana da sociedade. De acordo com Klink e Souza (2017), o arrocho salarial em tempos de neoliberalismo permitiu a penetração das finanças nas estruturas individuais de diversos setores, culturalmente providos pelo Estado. A partir dessa ampliação da atuação financeira, grande parte da população, em particular a população de baixa e média renda, foi incorporada à esfera do mercado através de microcréditos, como hipotecas, financiamentos imobiliários, crédito estudantil, planos previdenciários e dezenas de produtos incorporados no dia a dia da sociedade. Dessa forma, o indivíduo torna-se o gerenciador de riscos e sua vida um ativo financeiro (KLINK; SOUZA, 2017). Como pontua Van der Zwan (2014, p.112):

² Nessa época, com a ascensão do neoliberalismo, houve o aumento da participação dos mercados, atores e instituições financeiras na operação da economia doméstica e internacional (EPSTEIN, 2005). Nessa visão, a intervenção política torna-se necessária justamente para o regulamento do sistema financeiro e evitar recessões causadas por crise no setor real.

The financialization of the everyday has been facilitated by discourses of risk-taking, self-management and self-fulfillment. In a move away from the security provided by postwar welfare schemes, individuals today encounter a world of risk, in which they themselves are responsible for dealing with the uncertainties of life.

Bressan (2018) explicita que, se antes do processo de financeirização o crédito para população era direcionado a bens, com a incorporação do novo sistema, serviços essenciais passam a fazer parte da carteira de investimentos. Estes, por sua vez, eram oferecidos pelo Estado. Para que esse movimento fosse bem-sucedido, a necessidade de uma deterioração dos serviços públicos foi essencial. Neste processo, observa-se dois fatores relacionados e complementares: “o recuo do Estado de bem-estar social e o aperfeiçoamento do mercado de capitais” (KLINK; SOUZA, 2017, 387).

Diante destas distintas abordagens encontradas na literatura, o processo de financeirização, iniciado a nível mundial nas décadas de 1980 e 1990, possui diferentes perspectivas sobre seus principais agentes causadores, além de distintas áreas de penetração e atuação. Porém, as correntes apontam o fenômeno como um marco de uma mudança estrutural do capitalismo, com o surgimento de novas instituições, novos regulamentos e principalmente um novo sistema financeiro dominante a partir dos anos 1980. A mudança de prioridades e na forma de se relacionar com as finanças em todas as esferas da sociedade – Estado, famílias e empresa –, revela a unanime análise de que a financeirização não é apenas uma característica do capitalismo em si, mas sim uma nova fase no desenvolvimento do sistema.

Este trabalho pretende analisar posteriormente como o processo da financeirização impactou o setor da educação no Brasil, especificamente no ensino superior. Para tal, é essencial o entendimento do conjunto de mudanças explicitadas até aqui. A nova lógica das empresas, apoiadas e incentivadas pelo novo regime de acumulação, juntamente com o espaço aberto na provisão de serviços essenciais formam a base para que os financiamentos estudantis e o superlucro de empresas educacionais protagonizem o cenário da educação superior brasileira nos últimos anos.

A fim de compreender o fenômeno no Brasil, contudo, é preciso ponderar também as peculiaridades da financeirização enfrentadas por economias em desenvolvimento. Os diversos prismas encontrados na literatura discutem o assunto dentro de uma perspectiva anglo-saxônica, deixando especificidades de países com níveis de renda inferiores em aberto. Questões como a posição periférica no Sistema Monetário Internacional (SMI) e um Estado de bem-estar social mal constituído constroem um panorama distinto, o que é chamado por alguns autores de “financeirização subordinada”, como será detalhado no próximo tópico.

1.3 FINANCEIRIZAÇÃO EM PAÍSES PERIFÉRICOS

O fenômeno da financeirização em países centrais não espelha o que posteriormente ocorreu – e vem ocorrendo – em países periféricos. O surgimento da mudança da dinâmica capitalista foi observado nos países desenvolvidos, porém as características dadas a este movimento não foram igualmente visualizadas quando se instalou nos países em desenvolvimento (BONIZZI, 2013).

É evidente que, por se basear em um processo de âmbito mundial, mantem-se características básicas ao analisar seu desempenho em países distintos, como a substituição do capital produtivo pelo capital financeiro, a liberalização dos mercados financeiro e de capitais e o aumento da influência dos agentes financeiros na macroeconomia. Esses fatores favoreceram a circulação internacional de fluxos financeiros em grande escala. Porém, a principal diferenciação que pode ser feita no processo de financeirização dos países é de acordo com a forma eles se posicionam neste fluxo, ou seja, qual o seu papel no SMI.

Não foi a partir da financeirização que países em desenvolvimento assumem papéis subordinados a hegemonia do norte global, mas esta nova fase do capitalismo reforça e amplifica as relações de dependência. Nos anos 1990, com a disseminação de políticas neoliberais, os mercados financeiros foram cada vez mais desregulamentados, o que proporcionou um grande aumento na riqueza financeira, em detrimento da riqueza produtiva, elevando a concentração de renda (BONIZZI, 2013). Em países periféricos o processo se deu à medida que as economias abriram suas contas financeiras, apoiaram privatizações e desregulamentaram seus mercados, tornando-se sujeitas a enormes entradas de capital em busca de remunerações especulativas de curto prazo.

De acordo com Lapavitsas (2022), a literatura sobre o papel dos países em desenvolvimento no processo de financeirização internacional possui variações conceituais de acordo com a linha teórica da financeirização, porém eles agregam conceitos “emprestados” dos demais enfoques. O enfoque neste trabalho será na abordagem construída pela economia política marxista, ainda que se incorpore referências da teoria pós-keynesiana. Este viés, alinhado com o já descrito anteriormente, foca nos aspectos da acumulação de capital para analisar as economias em desenvolvimento.

O termo “subordinado”, proposto primeiramente por Powel (2013), baseia-se na hierarquização do SMI e na relação da financeirização do Sul Global com o Norte Global, enfatizando a força do dinheiro dominante (no caso, o dólar) nas transações monetárias e

financeiras internacionais. Esta análise permite a interação do enfoque marxista com a noção de hierarquização global da moeda da teoria pós-keynesiana.

Países centrais determinam de maneira autônoma suas decisões de política econômica, podendo considerar apenas seus objetivos domésticos para definir suas taxas de juros. Já os países em desenvolvimento, inseridos de maneira subordinada no SMI, possuem menor poder de decisão, pois precisam aumentar suas taxas de juros para atrair capital externo e compensar riscos relativos ao grau de instabilidade do país, sendo dependentes das decisões internacionais, além de mais vulneráveis a choques especulativos (LEAL, 2020). Assim, compreende-se a dependência no cenário externo do processo de financeirização destas economias, que se caracterizam por uma política monetária restritiva (KARWOWSKI, 2020).

As elevadas taxas de juros impostas pelo sistema facilitam a acumulação financeira, desestimulando o investimento produtivo. Assim, a assimetria no SMI contribui para uma inserção desigual dos países na era da financeirização, impactando a distribuição de renda e contribuindo para um desenvolvimento internacional ainda mais desigual. Segundo Bonizzi et al. (2020), a imensa dependência construída na relação entre os dois grupos de países é intensificada com a *financeirização subordinada*, distanciando ainda mais estas nações da possibilidade de promover o *catching up*.

Outro fator importante a ser considerado na financeirização subordinada é a acumulação de reservas internacionais. Os países em desenvolvimento acumulam moeda externa forte – o dólar – para financiar déficits em conta corrente e para enfrentar a volatilidade dos fluxos de capital e da taxa de câmbio (LAPAVITSAS, 2022). Esta retenção é para se proteger do constante perigo de fuga de capital. Com um regime de câmbio flutuante, essa reserva serve como uma segurança para manter a funcionalidade do mercado de câmbio e atenua oscilações da moeda, permitindo uma maior previsibilidade e segurança para os agentes do mercado³. Portanto, as reservas são estratégicas para a inserção internacional destes países e os obrigam a tê-las ociosas como garantia a ataques especulativos (LEAL, 2020).

Essa integração submissa e pressão sofrida pelos países periféricos inerente ao mecanismo que rege o mundo atual permite uma maior liberalização e desregulamentação nas economias do Sul Global. Devido à influência externa da volatilidade de capital exercida pelo processo de financeirização dos países centrais, a economia interna desses países também é afetada. Com o aumento dos fluxos financeiros, eles tendem a implementar dinâmicas financeirizadas na lógica interna. Empresas não financeiras são influenciadas a aplicarem seu

³ Painsera (2021) apresenta uma interpretação na qual discute a acumulação financeira como uma expressão do próprio fenômeno da financeirização.

capital em meios financeiros, em detrimento do produtivo, atraídos pela inflação dos preços dos ativos e o aumento da volatilidade. Assim, há uma mudança institucional em grande parte desses países com o objetivo de tornar-se mais atraente para os investidores globais; os sistemas financeiros, antes organizados em volta da esfera bancária, passam a ter uma lógica orientada pelos mercados de capitais.

Com isso, de forma semelhante ao que ocorre nos países centrais, porém em menor escala, há uma maior parcela de endividamento de empresas não financeiras, com mudanças nos montantes de lucro e investimento, sendo visível o aumento do lucro sem necessariamente estar atrelado a um maior investimento produtivo (BONIZZI, 2013). Isto se dá pela diminuição dos reinvestimentos de lucro na expansão da atividade produtiva, direcionando-os para mercados especulativos⁴. O investimento junto ao endividamento caracteriza uma baixa contribuição em reformas estruturais e crescimento da produtividade, resultando em uma importante consequência da financeirização: a desindustrialização precoce (UNCTAD, 2016). Isto desencadeia diversos problemas, entre eles a mudança na composição do emprego, aumentando trabalhadores no setor terciário, caracterizado por empregos de menor remuneração e baixos níveis de produtividade, distanciando ainda mais os países periféricos de alcançar níveis satisfatórios de industrialização, impossibilitando o processo de *catching up*.

Igualmente importante, o processo de financeirização nos países em desenvolvimento afetou diretamente as famílias, principalmente sua relação com as finanças e o endividamento como parte inerente da vida cotidiana. De acordo com Lavinás (2017a), o endividamento ocorrido em economias avançadas se deu de maneira a compensar o estancamento dos salários em tempos de austeridade fiscal. Já nas economias emergentes, ele chega em um período de aumento de salários e da renda média, tornando a dívida um mecanismo de preservação de um consumo que, em épocas neoliberais, está se deteriorando. Devido a essa importante diferença, o endividamento em países periféricos cresceu de forma generalizada e em maior velocidade do que nos países centrais, caracterizando uma mudança estrutural na relação das famílias com o circuito financeiro. Segundo Fine e Saad-Filho (2016), a subordinação das famílias aos mercados financeiros e aos seus processos foi abusivamente apelidada de “cidadania financeira”.

Com o intuito de complementar o debate, Bonizzi (2013) realiza uma análise empírica da financeirização em países periféricos. O autor pontua importantes aspectos associados ao fenômeno e os agrupa em mudanças que afetam setores da economia, das firmas, famílias e

⁴ Quando esse processo é feito em multinacionais alocadas em países periféricos, sua lógica acionária é vinculada ao país de origem (central) e, devido a sua grandeza, influencia o mercado local.

bancos, assim como a expansão dos bancos privados internacionais nesses países, as microfinanças e a financeirização no mercado de *commodities*.

A discussão desse autor acerca da financeirização de empresas não financeiras, a qual trata como um “tema chave”, traz importantes aspectos para a posterior análise neste trabalho. Ao analisar estudos com dados da Argentina, México e Turquia, ele afirma que as políticas de liberalização financeira – características da financeirização – não contribuem significativamente para reduzir as imperfeições do mercado de capitais, enquanto a disponibilidade de investimento financeiro e o retorno diferencial entre investimento financeiro e não financeiro têm um efeito negativo no investimento produtivo e um efeito positivo no investimento financeiro:

At the macro level, the combined availability of high-return short-term financial investments and pressure from financial investors has led in many developing countries to a reduction in productive investments, which have fallen as a share of gross domestic product. (BONIZZII, 2013, p. 89)

Dessa forma, a financeirização torna-se um obstáculo estrutural ainda maior para os países em desenvolvimento. O fenômeno provoca uma reconcentração funcional da renda em favor dos detentores de capital sem necessariamente induzi-los a aumentar o nível de investimento produtivo – fator básico para a geração de emprego e renda.

Segundo Lavinas (2017), a corrente estruturalista na América Latina subestimou o fenômeno da financeirização no continente nos anos 2000 por acreditar que países com um Estado mais forte e intervencionista no âmbito econômico e social – o que alguns acadêmicos chamaram de Onda Rosa – inibiriam a tendência do fenômeno. Mas, nesse período, a “maré” do novo comportamento de acumulação capitalista foi mais forte, inundando todos os setores da economia, inclusive os historicamente organizados e providos pelo Estado. Esta dinâmica não apenas se apropriou de diversas esferas, como teve o Estado como um dos principais apoiadores, que, mesmo consumado na década de 1990 com governos de características neoliberais, continuou durante o novo século.

1.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo foram explicitados os diferentes vieses da financeirização. É possível, de maneira geral, dividir sua atuação em três principais bases: financeirização enquanto regime

de acumulação, as mudanças que ocorreram na orientação do comportamento corporativo e a financeirização da vida cotidiana. Estas mudanças estruturais no sistema capitalista possuem distintas abordagens na literatura de acordo com a perspectiva de cada escola de pensamento.

Dentre as discussões pontuadas, consideramos essencial para a compreensão do fenômeno as mudanças nas decisões de gastos de empresas não financeiras, Estado e famílias, agora guiadas e pautadas pelas finanças. As transformações macroestruturais no processo de acumulação definem o novo momento que vive a sociedade: dissociação de lucro e produção; mudança da lógica das firmas para servirem como uma plataforma de acumulação, pautadas nos retornos de curto prazo; desmonte do Estado de bem-estar social; e oferta de crédito e endividamento das famílias.

Com suas peculiaridades, a financeirização em países periféricos permite o entendimento de consequências distintas após a chegada dos ideais primeiramente disseminados nos países centrais. De maneira a caracterizar o processo de financeirização subordinada, o capítulo seguinte abordará a experiência brasileira. Apontado na literatura como um dos pioneiros dentre os países em desenvolvimento, o Brasil conta com elementos específicos que possibilitaram o surgimento precoce – entre países semelhantes – de uma economia financeirizada. A fim de elucidar as consequências desse processo na educação superior brasileira, faz-se necessário também dedicar uma seção à compreensão da entrada do setor financeiro no campo social.

2. O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO NO BRASIL

2.1 INTRODUÇÃO

Após o entendimento do conceito de financeirização, sua caracterização, pilares e vieses, este capítulo pretende elucidar a experiência brasileira. O processo no Brasil tem características próprias e surge dentro de um cenário político e econômico que propiciou um desenvolvimento precoce da financeirização frente a países com níveis de desenvolvimento semelhantes. Dessa forma, será abordado seu surgimento, diferentes fases e evolução para o entendimento dos processos atuais com vieses financeiros que protagonizam a maioria dos setores do país.

Posteriormente, este trabalho dedica-se a analisar, de maneira a esmiuçar esse processo, o que ocorreu com a educação superior brasileira. Para tal, faz-se necessário uma seção neste capítulo para analisar a financeirização no campo social. A ânsia do setor financeiro pela ampliação de seus setores de influência para abarcar maior público e, conseqüentemente, maior lucro, fez esferas antes providas pelo Estado reféns do novo sistema. Este processo não foi unilateral, sendo a máquina pública aliada à consolidação do neoliberalismo e aceleração da financeirização da economia e da sociedade no Brasil.

2.2 A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA DE “FINANCEIRIZAÇÃO PRECOCE”

O processo de financeirização no Brasil pode ser setorizado basicamente por três períodos. Considerado um país vanguarda entre os emergentes na propagação do fenômeno, o Brasil começa a dar sinais do nascimento de uma economia financeirizada nos anos 1970 e 1980 (LAVINAS ET AL, 2017), antes mesmo do conceito ser estabelecido na literatura. É possível afirmar isso devido a observação na economia brasileira de diversas características que posteriormente foram documentadas como pilares da financeirização.

Em meados da década de 1970, durante instabilidades macroeconômicas, surge no Brasil a “moeda indexada”, na qual o mecanismo de correção monetária foi transportado para o âmbito bancário-financeiro, e que, juntamente com os juros reais elevados, permitiu atores detentores de riqueza a obtenção de portfólios líquidos e rentáveis, facilitando o processo de acumulação. Devido à insegurança e incerteza quanto à alta inflação, agentes começaram a preferir contratos financeiros que já funcionavam com correção monetária, como os títulos públicos. Em união a um Estado fortemente endividado em moeda estrangeira, a acumulação

se deu baseado em ganhos inflacionários derivados da dívida pública. Esse processo ficou conhecido como “ciranda financeira”, segundo o termo cunho pela economista Maria da Conceição Tavares.

Ilustra-se, portanto, que fatores listados como inerentes ao processo de financeirização já eram visualizados no país em um momento em que não se via nos demais países emergentes. Dentre eles estão: o deslocamento do centro de acumulação do setor industrial para o financeiro; a substituição de investimentos produtivos por investimentos financeiros, travando o crescimento econômico; o aumento da concentração da renda e do estoque de riqueza; e a redução ou piora da provisão de serviços pelo Estado.

Os anos 1980 foram marcados por tentativas de controlar a inflação, mas apenas na década de 1990, mais precisamente, em 1994, com o Plano Real, os esforços de desindexação da moeda conseguiram propiciar o controle da inflação. Com o setor bancário-financeiro suficientemente forte e influente, a década se caracterizou por uma liberalização comercial e financeira. A acumulação industrial não era o foco, mas sim os interesses financeiros e o alcance de maiores lucros descolados da economia produtiva.

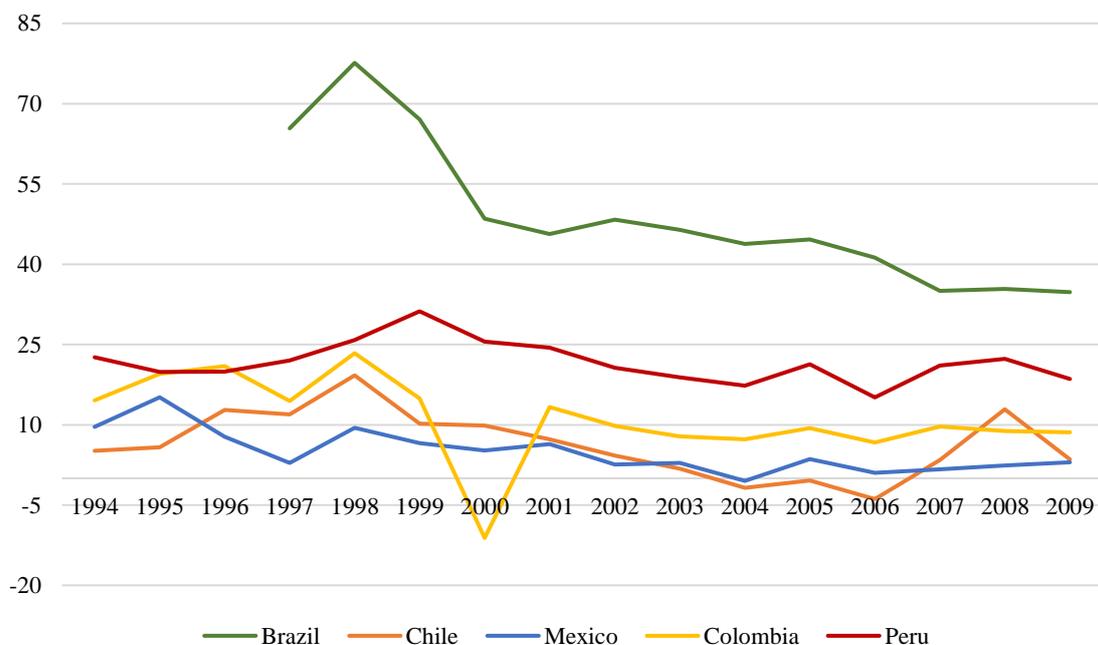
Bruno e Caffé (2017) denominam o período de 1990 a 2003 como a primeira fase do modelo neoliberal dependente, na qual havia uma inserção internacional subordinada aos mercados globais, alinhadas com processo de privatizações, liberalização dos mercados de capitais e mudança no sistema de seguridade social. O processo não era apenas no âmbito dos bancos, mas também apoiado por desregulamentações do governo. A reformulação do setor público culminou em uma diminuição da parcela de atuação do Estado, renunciando a atribuições importantes que estavam presentes na fase anterior nacional-desenvolvimentista, como a responsabilidade em impulsionar a demanda agregada e a provisão de serviços essenciais em diversos setores. O processo de financeirização nesse período tinha como principais características o endividamento público e as altas taxas de juros. Até então, a financeirização era considerada “elitizada” (BECKER et al., 2010) pois os ganhos financeiros se restringiam às classes mais abastadas rentistas.

A partir de 2003, com o então governo Lula, a financeirização alcançou uma fase mais alinhada com outros países emergentes. Mesmo com um arcabouço político notoriamente distinto do governo anterior, o processo de financeirização é cada vez mais expandido e se instala definitivamente como ator principal nas esferas econômicas, institucionais e sociais do país. Após toda a liberalização política, econômica e comercial desde 1994, a força dos meios financeiros de acumulação vê a necessidade de expansão dos seus espaços de influência. Juntando a isso um favorável cenário internacional devido a forte expansão da demanda por

commodities e um mercado interno em ascensão, torna-se possível um crescimento do investimento, baseado principalmente pelo aumento da oferta de crédito. Segundo Lavinias et al (2017, p. 14), a principal característica desse período é a “substituição dos ganhos inflacionários pela elevada renda de juros e demais modalidades de ganhos financeiros”.

É notável que nesse período a taxa de juros brasileira se mantém muito maior que padrões de países latino-americanos, dificultando a explicação convencional de que se deriva de problemas estruturais (Gráfico 1). Uma explicação alternativa que se apoia Bruno e Caffé (2015), baseia-se na explicação Ricardiana de que a distribuição setorial do excedente econômico interfere no ritmo de acumulação de capital e do crescimento econômico.

Gráfico 1: Taxa de Juros Real em % ao ano em países selecionados da América Latina



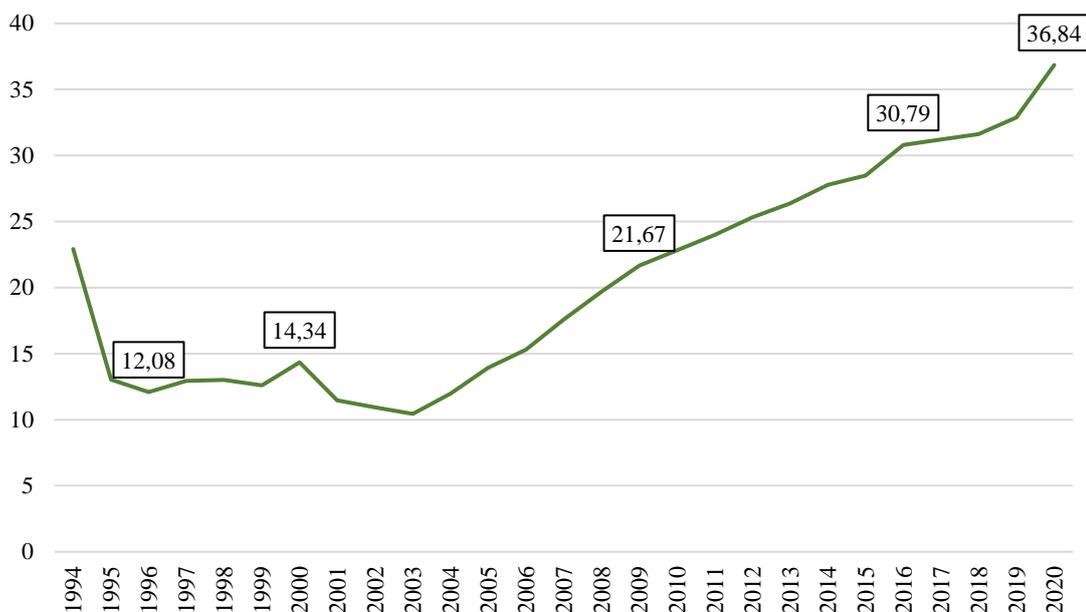
Fonte: Elaboração própria com dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial.

As características desse período mudam a configuração da nova fase do capitalismo, agora podendo ser explicada como uma “financeirização em massa” (BECKER et al., 2010). A ampliação do fenômeno alcança os setores mais populares, agora “bancarizados”, e paralelamente ocorre um aumento da massa salarial. Assim, essa parcela da população compromete cada vez mais sua crescente renda disponível com o endividamento, que passa a fazer parte da vida do cotidiano dessa parcela da população. Esse processo é intensificado com

a entrada das finanças das esferas de reprodução social antes provida pelo Estado. Isto será abordado de maneira mais profunda na próxima seção.

Em resumo, o período foi marcado pela ascensão de uma classe média antes excluída do processo de financeirização, que agora é influenciada pela nova lógica de mercado global. Dessa forma, milhões de brasileiros são integrados ao mercado de consumo de massa doméstico, mediante um espetacular processo de inclusão financeira e ampliação das bases da acumulação financeira (LAVINAS ET AL, 2017). No Gráfico 2 é possível observar as crescentes dívidas das famílias, empréstimos e títulos de Dívida entre 1994 e 2020 em porcentagem do PIB.

Gráfico 2: Brasil - Dívidas das famílias, Empréstimos e Títulos de Dívida, em % do PIB



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), 2022.

2.3 FINANCEIRIZAÇÃO NO CAMPO SOCIAL

Como já citado na seção anterior, em consequência do desenvolvimento e da crescente força ao longo das últimas décadas, o setor bancário-financeiro tem sua atuação cada vez mais ampliada em esferas da economia antes não providas pelo mercado. A busca de mais espaços para fazer render o capital e obter lucros financeiros transforma serviços antes providos pelo Estado em novos mercados, como serviços de previdência social, saúde e educação.

Esse deslocamento não ocorre apenas pela força do setor financeiro, mas também é ajudado através do sucateamento dos serviços públicos, suprimindo a oferta pública e estimulando ainda mais a invasão privada. Esta característica já era vista no âmbito da saúde e da educação desde a década de 1980, quando a financeirização começava a se instalar na economia brasileira através dos ganhos inflacionários e crise fiscal, já explicitado anteriormente.

Lavinas (2017a) define os gastos de legitimidade como as despesas públicas que justificam o poder de tributar dos Estados e que respondem demandas da sociedade, ou seja, em um Estado democrático de direito, o sistema fiscal é atrelado a políticas que beneficiam a sociedade. Se o recolhimento fiscal não tem contrapartida em melhorias para a população, configura-se um regime antidemocrático. Dessa forma, a substituição de serviços públicos por sistemas privados contraria direitos de um Estado democrático.

A influência da financeirização na política social no Brasil teve suas peculiaridades nos diferentes períodos que marcam as fases do fenômeno no país. Pouco antes da década de 1990, praticamente paralelo a liberalização financeira, a nova Constituição Federal de 1988 (CF 88) foi promulgada, trazendo consigo uma grande expansão dos direitos sociais. Ela exigia um Estado mais forte, assegurando uma universalização e desmercantilização de alguns serviços públicos, em particular, saúde, educação e previdência social. Assim, sob sua influência foram criados o Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990, regras para a previdência rural em 1991, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, um orçamento próprio para a seguridade social, dentro outros.

Porém, de maneira contrária ao contrato social estabelecido pela CF 88, governos neoliberais deram outro direcionamento para as políticas sociais, incorporando controles e desregulamentando setores para facilitar a entrada do mercado. Foram criados programas nos quais eram priorizadas transferências monetárias em detrimento de provisões desmercantilizadas, tornando um facilitador para a implementação da lógica financeira de seguros (LAVINAS, 2017a). De modo geral, o compromisso de cumprimento da universalização garantida constitucionalmente foi suplantado em favor da austeridade fiscal, propiciando políticas focalizadas e residuais perto do esperado, que caminhavam em conjunto com a expansão do mercado privado nos mesmos setores.

No início dos anos 2000, a consolidação da financeirização em massa veio em meio a um aumento da massa salarial e das transferências de renda das famílias, além de uma política de valorização do salário mínimo. Esse processo proporcionou uma elevação do consumo sustentada pelo salário, mas também pelo crédito – a partir da criação de uma renda que

funcionou como colateral dos empréstimos e permitiu sua expansão –, além de potencializar o movimento paralelo de contínua condução da remercantilização da reprodução social. Em meio à expansão do endividamento das classes mais pobres, se destaca o aumento de consumo de bens duráveis e a compra de serviços básicos de baixa qualidade – que em tese são garantidos na CF 88 como direitos universais – como saúde, previdência, e a educação, sendo esta discutida em maior profundidade mais adiante. Em resumo, o que se observou nos governos Lula, e posteriormente nos governos Dilma, foi a expansão das finanças na vida cotidiana da maioria da população guiado pela expansão do mercado de crédito. Assim, o setor financeiro tem a oportunidade de ampliação em massa da oferta de seguros e outros produtos financeiros na esfera da proteção social, substituindo, de maneira imperfeita, a obrigatória provisão pública.

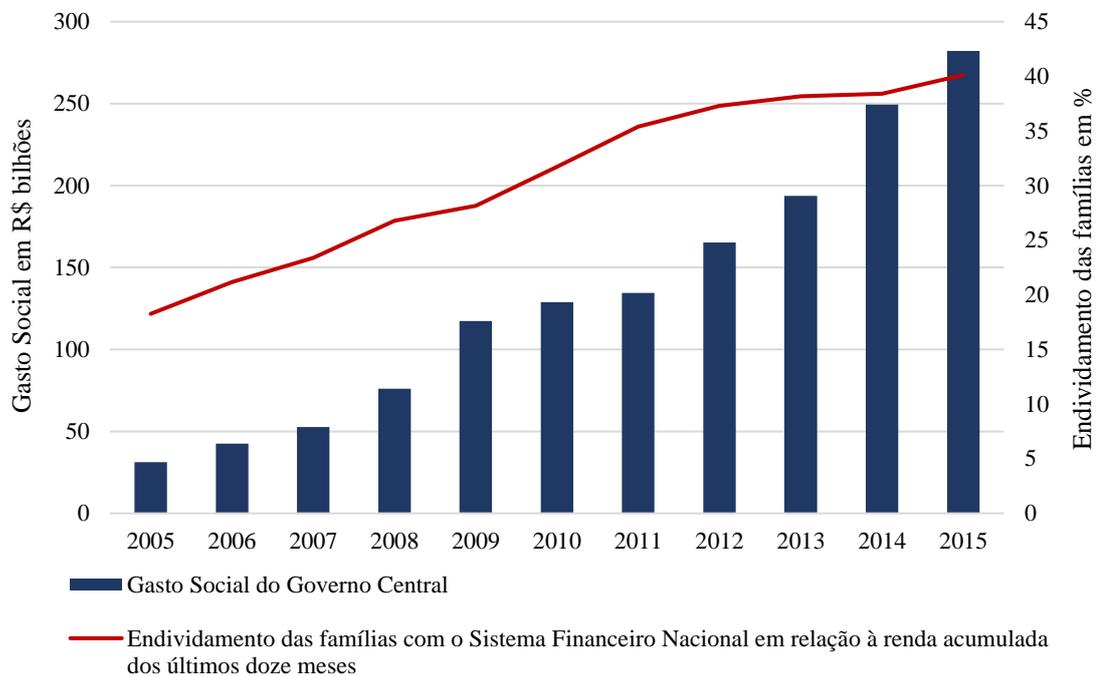
Uma das principais características desse governo foi a ampliação e consolidação das transferências de renda condicionadas através de políticas sociais. O que obteve maior visibilidade e abrangência foi o Programa Bolsa Família (PBF), que juntou quatro programas do governo anterior e aumentou substancialmente o público assistido. Outros programas como o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e o Pacto de Valorização do Salário Mínimo (pressionado pelas Centrais Sindicais) e seguro desemprego contribuíram para uma melhoria na distribuição de renda, ainda que insuficiente.

No Gráfico 3 observa-se a ascensão o estoque de dívida das famílias entre 2005 e 2015 com o Sistema Financeiro Nacional (SFN), ao mesmo tempo que o gasto social do governo central também ganha proporções maiores. Segundo Lavinias et al (2017, p. 18), cerca de 69% do gasto social do governo central em 2015 foi em forma de *cash*, quase igual ao percentual de 2002, de 70%, demonstrando que, mesmo com o aumento do gasto, a estrutura dele se manteve. Isso significa que grande parte do gasto social do governo se resume a transferências monetárias (contributivas ou não-contributivas), demonstrando o papel colateral do Estado.

Porém, houve uma mudança na distribuição desse gasto social ao longo desses anos. A instituição de programas de benefícios monetários e a revalorização do salário mínimo deslocaram os recursos das transferências contributivas para as não contributivas, criando um cenário onde a classe mais vulnerável adquire poder aquisitivo⁵ e um direito mínimo de subsistência. Isso significa que uma enorme parcela da população, antes excluída, tornou-se parte da lógica financeira sem a necessidade de uma grande mudança estrutural na distribuição de renda inerente ao país. O resultado é a crescente massa populacional com maior poder de compra alimentando o mercado das finanças e normalizando a lógica do endividamento.

⁵ O aumento real do salário mínimo e da oferta de trabalhos formais também contribuíram para o aumento do poder de compra de uma grande parcela da população.

Gráfico 3: Endividamento das famílias com o SFN em relação à renda acumulada dos últimos doze meses e Gasto Social do Governo Central



Fonte: Elaboração própria com dados do Sistema Gerenciador de Séries Temporais do Banco Central do Brasil (BCB) e do Tesouro Nacional, 2022. Nota: o cálculo do endividamento das famílias anual foi feito com a média simples dos valores dos 12 meses disponibilizados pelo BCB.

A inserção dessa parcela na dinâmica de crédito ainda foi incentivada com maiores facilidades de acesso por meio dos bancos e da ajuda do governo. Em 2003, foi instituído o direito ao crédito consignado, abrindo espaço para pessoas de baixa renda fazerem empréstimos que antes não conseguiam por não cumprirem com os pré-requisitos necessários (falta de colateral). Em paralelo, o deslocamento de considerável parte do orçamento para proteção social agravou o subfinanciamento de setores como saúde e educação (LAVINAS, 2017). Assim, torna-se claro o motivo do aumento da aquisição de serviços essenciais de maneira privada e os empréstimos passam a ser parte complementar a renda das famílias. Este movimento foi agravado após a crise institucional de 2015 e 2016. Após o golpe e a retomada de políticas neoliberais, intensificou-se a exploração financeira, com diversas reformas e projetos de lei que afirmam esse viés.

Há vastas literaturas analisando o processo da financeirização nesse período em setores específicos de proteção social. Este trabalho se dedicará a analisar de maneira mais profunda no próximo capítulo o processo dentro da educação superior no Brasil. Como já mencionado, a CF88 foi um importante marco para a universalização das políticas sociais, foi nela que a

gratuidade da educação pública foi garantida como direito (art.208), em contrapartida, também se institucionalizou a provisão de recursos públicos para instituição de ensino privadas (art.213). Durante a década de 1990, devido ao contingenciamento de gastos e diversas políticas econômicas favoráveis ao mercado, observou-se uma extensão do setor privado. Já nos governos do Partido dos Trabalhadores o investimento na educação superior foi expressivo, mas as políticas também foram reféns da nova forma de organização política e financeira do capitalismo, cristalizando o Estado como fiador do mecanismo de financeirização em massa.

2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo foi analisada a trajetória da financeirização no Brasil. Desde sua precoce aparição em características mais pontuais nas décadas de 1970 e 1980, passando por uma financeirização elitizada nos anos 1990, e concretizando seu protagonismo nos anos 2000. Diante de processos políticos, econômicos e sociais operados por diversos agentes, é possível verificar mudanças estruturais na configuração do sistema capitalista no país. Dos governos abertamente considerados neoliberais até poderes executivos em teoria mais alinhados ao espectro de esquerda, pode-se afirmar que o processo de financeirização atravessou todos os momentos recentes do país sem entraves.

Assim como o movimento global, a transformação do campo social como uma frentes de expansão do sistema financeiro reorganizou a esfera social brasileira. Mesmo com a CF88 e um Estado mais forte e intervencionista nos anos 2000, o avanço da lógica financeira sobre setores como saúde, previdência e educação não só foi dominante, como contou com o próprio Estado para a obtenção deste protagonismo através de políticas que endossavam o processo.

O capítulo 3 se dedicará a analisar como o processo de financeirização atuou na educação superior brasileira, mais precisamente, como o Fies foi essencial para a dominação do sistema financeiro neste setor.

3. FINANCEIRIZAÇÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA (2000-2018)

3.1 INTRODUÇÃO

A fim de exemplificar o processo de financeirização em massa que ocorreu no país, este capítulo dedica-se a analisar as mudanças que ocorreram na esfera da educação superior no período de 2000 a 2018. A chegada da era financeira em diversos setores da sociedade foi amplamente amparada por processos de desregulamentação, políticas públicas e novas perspectivas de alcance de um suposto padrão de vida mais elevado.

Na educação superior não foi diferente. A universidade é associada ao poder de ascensão social. Assim, a maior oferta de vagas nessas instituições - principalmente facilitando a entrada de camadas mais pobres - é vista como benéfica e essencial para a diminuição da desigualdade no país. De fato, o ensino superior, ao menos em teoria, facilita a entrada e permanência de jovens no mercado de trabalho, além de garantir melhores remunerações e possibilitar a mobilidade social. Com isso, políticas que afirmam esta maior inserção são, em geral, bem recebidas.

Porém, o cenário atrelado à nova forma de organização capitalista, com bases financeiras e priorizando lucro, culminam em projetos que põe em dúvida seus reais propósitos e verdadeiros beneficiários. Nesse sentido, o presente capítulo discutirá as mudanças institucionais e econômicas que possibilitaram a entrada da financeirização na educação terciária e analisará o programa do governo que personifica esse processo: o Fies. Como será explicitado, este trabalho não ignora o desenvolvimento de leis e programas que de fato focaram na ampliação e democratização do ensino superior de qualidade nesse período. Porém, como escopo deste trabalho, será aprofundado como se dá a dinâmica do Fies e suas principais consequências: o endividamento do estudante e o superlucro das instituições privadas de ensino.

3.2 MUDANÇAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

Dentre as já mencionadas mudanças que o Brasil enfrentou na transição de fase do capitalismo, uma nova forma organizacional do setor educacional foi instalada. Nela, podemos identificar a mudança de papel do Estado, que antes era responsável por prover de maneira ampla e gratuita o ensino, e agora trabalha como um mediador entre os interesses da sociedade civil e do mercado (CASTELLANO, 2016). Comprova-se isso através das políticas sociais desenvolvidas pelo Estado que tem como consequência a fatores altamente relacionados com a

financeirização em massa, como o endividamento e a mudança de lógica de empresas não financeiras.

A Constituição de 1988 garantiu uma série de normas que contribuíram para a expansão de instituições privadas no ensino superior. O artigo 207, especialmente, garantiu o princípio da autonomia para as universidades, o que possibilitou uma menor burocracia e maior liberdade das empresas privadas no ramo. Além deste, destaca-se o artigo 213, que institucionalizou a possibilidade legal de transferência de recursos públicos para instituições privadas. De acordo com Sampaio (2011), a CF 88 foi uma facilitadora para o aumento da flexibilidade desse mercado, garantindo maiores possibilidades para as empresas e menores riscos em seus investimentos.

A fim de reduzir o gasto público - medida alinhada com as diretrizes dos governos neoliberais -, a década de 1990 é marcada por estabelecer grande parte das políticas de expansão da educação superior direcionadas a fortalecer o setor privado. Em 1996, foi criada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que, dentro das suas mudanças, incluiu a diferenciação das instituições privadas entre “lucrativas” e “não lucrativas”. A medida reafirmou os objetivos do governo de atrair empresas privadas, investimentos e concorrência, fatores bases para o crescimento sob a lógica neoliberal. Seus efeitos foram profundos e persistem até os dias de hoje, consolidando a mercantilização do ensino superior brasileiro ao instituir de forma legal a existência de empresas educacionais puramente mercantis (CARVALHO, 2011).

Como diversas esferas da sociedade, a educação pública na segunda metade da década de 1990 sofreu um claro desinvestimento, o que ocorreu em paralelo à priorização que foi dada ao sistema educacional privado. Gastos na educação em geral sofreram quedas ou estagnação. Especificamente no ensino superior público, não foram aportados novos investimentos. Em 1999, foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), programa de incentivo direto às empresas educacionais que veio para substituir o antigo Programa de Crédito Educativo (Creduc), criado no antigo regime militar para complementar a política de incentivo ao ingresso no ensino superior através de instituições privadas. A subseção seguinte se dedicará a explicar o Fies e como o programa teve papel de protagonista no desenho do atual cenário da educação superior no Brasil, com o crescente e normalizado endividamento do estudante e a explosão de instituições privadas, transformando o foco de esforço pedagógico em esforços para maximizar o lucro.

Como já destacado anteriormente, os governos Lula se diferem dos anteriores, pois, mesmo sob a lógica da financeirização, houve investimentos e ampliação do gasto fiscal,

expandindo diversos setores que viam sendo sucateados. Na educação superior houve um forte aumento do investimento em infraestrutura com a criação, entre 2003 e 2014, de 18 Universidades Federais, assim como centenas de Institutos Federais. Isto foi possível graças ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído em 2007, que alocava recursos extras para estas ampliações.

Outro fator importante foi a ampliação de vagas ofertadas e, já no governo Dilma, a implementação do sistema de cotas, atingindo camadas populares que antes não tinham perspectiva de ingresso na educação superior. Medidas de auxílio aos estudantes mais carentes foram criadas, assim como a reformulação do papel do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), democratizando o acesso à universidade. Todas essas medidas foram extremamente importantes para fortalecer o sistema público, porém, a política de expansão da educação superior brasileira neste período ocorreu tanto para o setor público quanto para o privado.

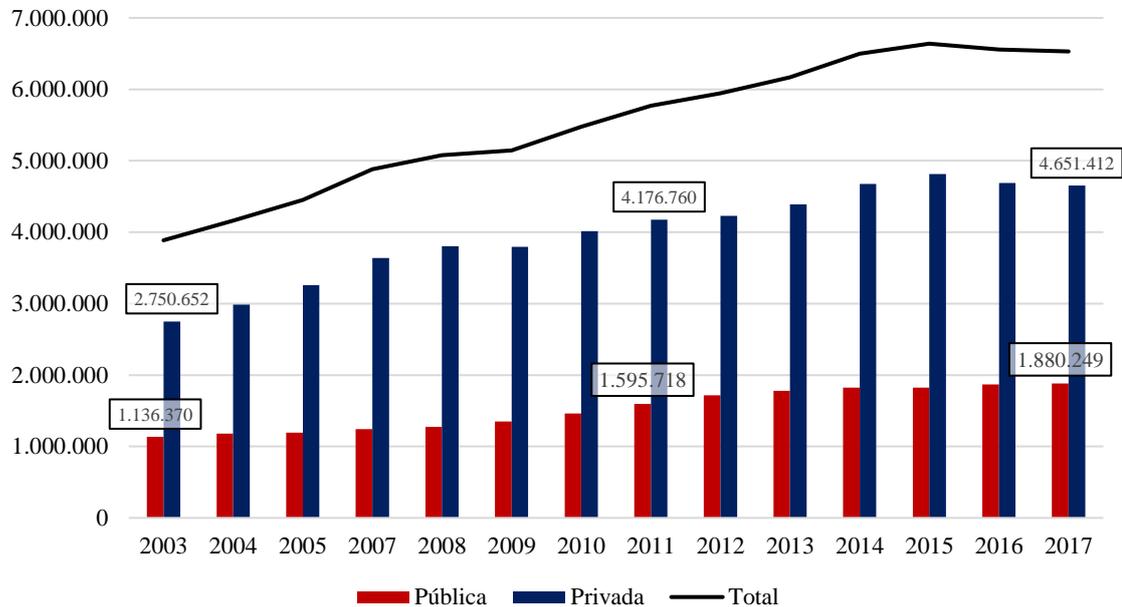
Políticas direcionadas para a ampliação do setor privado enfatizavam a financeirização em massa vigente no período. Comprometidas em atingir as camadas mais populares, elas abriam caminhos para que o fenômeno permeasse nas camadas que não faziam parte originalmente do público que as finanças atingiam. Em diversos setores essas políticas são bem aceitas por garantir acessos à população de baixa renda, antes inimagináveis.

Na educação superior, foi criado em 2005 o Programa Universidade para Todos (Prouni), que tinha como objetivo o fornecimento de bolsas de estudos para cursos de graduação em instituições privadas, em contrapartida, a instituição era desobrigada de certos impostos⁶. Ele permitiu que milhares de estudantes que não eram contemplados nas vagas das universidades públicas tivessem acesso ao ensino superior.

Nos 13 anos de governo Lula e Dilma (2003-2016), houve uma grande expansão da oferta de ensino superior no país. Esta oferta se ampliou tanto na esfera pública, quanto na esfera privada. No Gráfico 4, observa-se o progresso das matrículas em cursos de graduação presenciais nesse período.

⁶ Este programa foi alvo de diversas críticas pois os recursos não arrecadados com essa isenção poderiam ser revertidos na ampliação da oferta de vagas em instituições públicas.

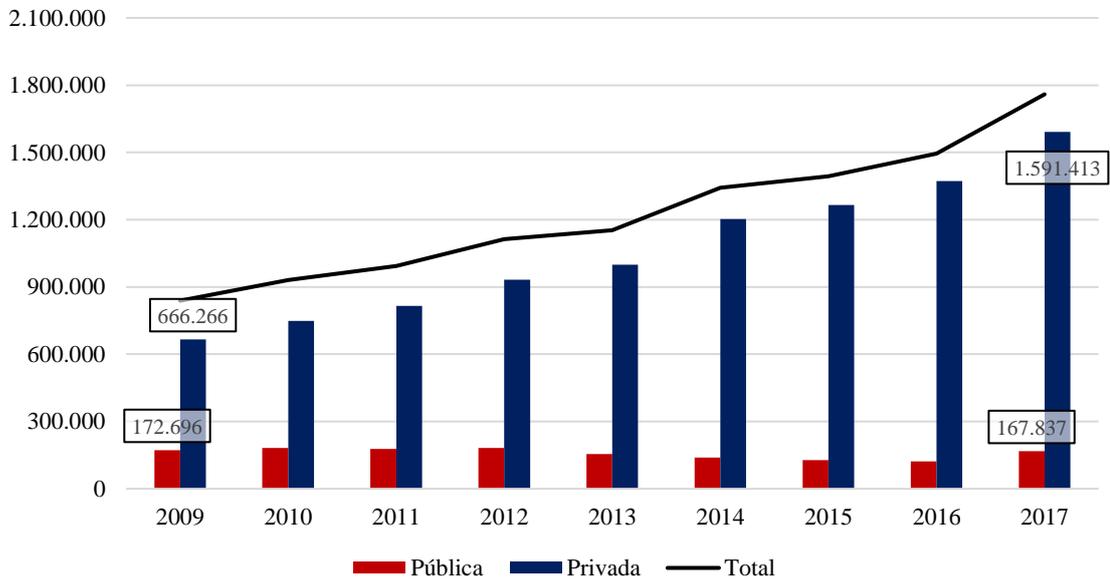
Gráfico 4: Número de Matrículas Presenciais em Cursos de Graduação* por Categoria Administrativa, entre 2009-2017



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP. *Cursos de Graduação em Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Uma interessante observação é em torno do ensino a distância (Gráfico 5). Este é amplamente dominado pelas instituições privadas. Ao longo dos anos, com o avanço da tecnologia, ampliou-se consideravelmente este tipo de oferta de ensino. Com um menor custo por aluno, empresas começaram a mirar esforços para a ampliação desse sistema, o que aumenta o público alvo e maximiza os lucros. Ainda, supre uma demanda cada vez maior de um ensino mais flexível e acessível financeiramente. Essa lógica é parte da transformação que se deu nas empresas privadas no ramo da educação superior, que será melhor abordado adiante.

Gráfico 5: Número de Matrículas de Curso à distância em Cursos de Graduação* por Categoria Administrativa, entre 2009-2017



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP. *Cursos de Graduação em Universidades, Centros Universitários, Faculdades, Institutos Federais (IFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs).

Entretanto, é impossível compreender esse cenário sem entender o avanço do Fies. Criado durante o governo Fernando Henrique, o programa ganhou força e notoriedade durante a década de 2000. Reestruturado em 2007, 2010 e, posteriormente, em 2015 e 2017, o programa exercia o papel de complementar o Prouni, mas, após sua primeira reforma, se tornou o instrumento mais importante de ingresso na educação superior privada.

Diferentemente do Prouni, o Fies se baseia em linhas de crédito oferecidas pelo governo para jovens de baixa renda ingressarem em instituições de ensino privadas. A subseção seguinte pretende explicar o programa e elucidar como ele propulsionou o alto endividamento dos estudantes e o gigante crescimento do lucro das corporações privadas de educação superior especialmente no período 2010-2016. Pretende-se evidenciar a lógica dependente de financeirização e endividamento, além da ascensão de grandes empresas apoiadas por políticas de Estado enviesadas pelo fenômeno que ocorre no sistema capitalista.

A título de informação, em 2015, dos 4,8 milhões de matrículas em instituições de ensino superior privadas (cursos presenciais e a distância), 1,9 milhões eram com o Fies. Ou

seja, quase 40% do total, em contraste com os 5% beneficiários do programa em 2010 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017). Veremos a lógica destes números a seguir.

3.3 FIES

Como dito anteriormente, o Fies surgiu em 1999 como um substituto do antigo Creduc. Este se baseava na concessão de empréstimos para o financiamento de cursos de graduação em instituições de ensino superior (IES) privadas e funcionou entre 1975 e 1998. Com a reestruturação, o Financiamento Estudantil foi inicialmente gerido pelo Ministério da Educação (MEC) e pela Caixa Econômica Federal⁷ e funcionava com a emissão de títulos da dívida pública (Certificados Financeiros do Tesouro série “E”, CFT-E) que podiam ser utilizados para pagar dívidas com o Tesouro Nacional ou convertidos em caixa por meio de leilões de título do Tesouro Nacional. Os Títulos eram corrigidos pelo Índice Geral de Preços, o IGP-M do mês anterior.

No início do Fies, a taxa de juros foi definida a 9% ao ano e o financiamento era limitado a 70% do total de gastos do estudante, além de ser exigido um fiador. Durante o curso, os estudantes pagavam até R\$ 50,00, em valores correntes, por mês, referentes aos juros do empréstimo. A dívida deveria ser paga em até duas vezes a duração do curso, com uma carência de seis meses.

Em 2007, o programa foi ampliado com o intuito de aumentar o acesso de estudantes nas IES privadas, resultando em uma redução da taxa de juros para 6,5% ao ano, financiamento integral e com cursos prioritários na seleção de estudantes⁸ com uma taxa menor ainda, de 3,5% ao ano. Além disso, foram concedidos mais 12 meses para quitação dos empréstimos.

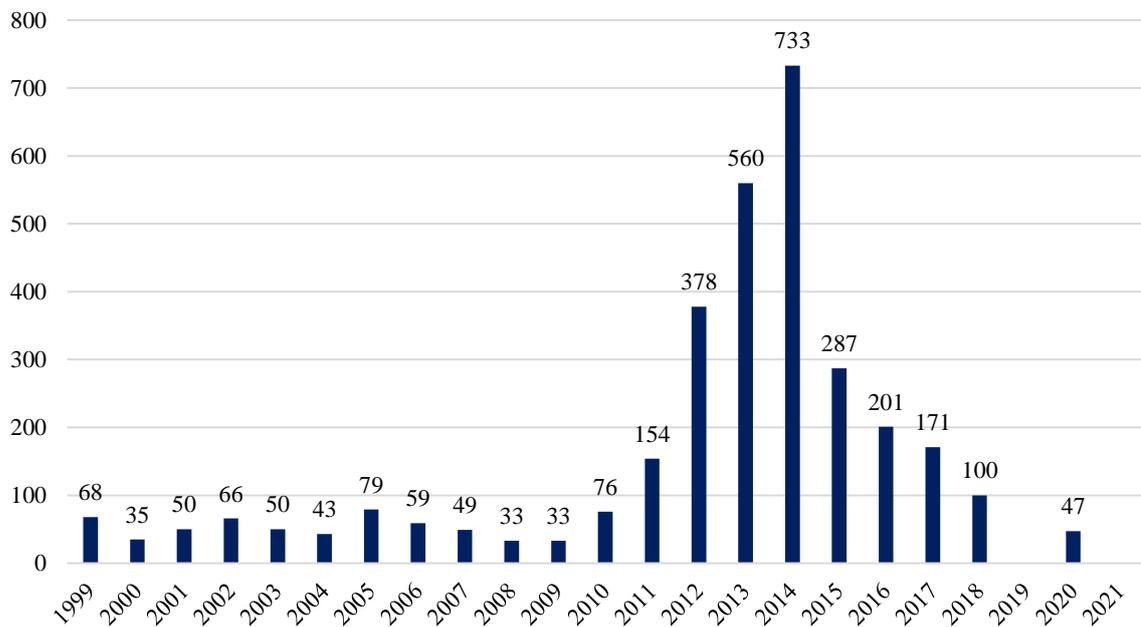
Em 2010, o programa enfrenta uma grande reformulação. Com a Lei nº 12.202, o Fies passou a ser gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a oferecer condições bem mais favoráveis aos estudantes. A taxa de juros passa a ser de 3,4% ao ano para todos e o período de amortização de três vezes a duração do curso mais 1 ano, com 18 meses de carência. Outro facilitador foi a desobrigação de fiança.

⁷ A Caixa nesse primeiro momento era o agente operador e agente financeiro do Fundo.

⁸ Cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia.

Com essas flexibilizações, o número de novos contratos, que era de 50 mil em 2003, e 76 mil em 2010, atinge 733 mil⁹ em 2015. Neste ano, alcança-se a marca de 2,1 bilhões de contratos (FNDE/MEC). O Gráfico 6 mostra a série temporal, registrando o salto da primeira metade da década de 2010. Os gastos federais com o programa passaram de R\$1 bilhão para R\$15 bilhões entre 2010 e 2015 (BURGARELLI; SALDAÑA, 2015).

Gráfico 6: Quantidade de novos contratos do Fies, 1999 a 2021



Fonte: Adaptado de Ministério da Fazenda, 2017 e atualizado. Dados do FNDE/MEC. Nota: Dados de 2019 e 2021 não encontrados oficialmente.

No final de 2014 e durante o ano de 2015, no governo Dilma, acompanhando os ajustes fiscais, o Fies sofreu medidas de ajustes conservadoras a fim de torná-lo mais restrito novamente. A intenção era diminuir o gasto do governo com o programa. Assim, a taxa de juros voltou a 6,5% ao ano, passou-se a ser considerada uma nota mínima no ENEM e a renda familiar per capita deveria ser menor que 2,5 salários mínimos. Esta última exigência não impactou significativamente o público do programa, pois antes dela a grande maioria dos estudantes já tinham esse nível de renda. O quadro abaixo, retirado de Bressan (2018, p. 96), sintetiza as mudanças do Fies entre sua criação e 2016.

⁹ Nem todos esses contratos foram direcionados para novos alunos. Parte deles foi utilizado por estudantes já matriculados anteriormente e que se aproveitaram das novas condições de crédito para renegociar as condições de seus empréstimos.

Tabela 1: Evolução do Fies de 1996 a 2016

	1999 a 2006	2007 a 2009	2010 a 2014	2015 a 2017
Taxa de Juros	9% a.a.	6,5% a.a. (3,5% a.a. para prioridades)	3,4% a.a.	6,5% a.a.
Carência	6 meses	6 meses	18 meses	18 meses
Valor Máximo Financiado do Curso	70%	100%	100%	100%
Tempo de Quitação	2x o tempo o período financiado	2x o tempo o período financiado, acrescido de 12 meses	3x o tempo de duração do curso, acrescido de 12 meses	3x o tempo de duração do curso
Valor Referente aos Juros do Empréstimo	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 50,00	R\$ 150,00
CrITÉrios de Seleção	*	Não eram excludentes, mas classificatÓrios, com prioridade para estudantes de menor renda	Renda bruta familiar de atÉ 20 s.m.	Nota mÍnima no ENEM e renda familiar mensal bruta per capita de atÉ 2,5 s.m.
Prioridades	*	Cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em fÍsica, quÍmica, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia	-	IES com conceito 5 e 4 no SINAES; Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; e Cursos de Engenharias, licenciaturas, pedagogia e área da saúde
Quantidade de Novos Contratos	455 mil	155 mil	1,9 milhões	488 mil**

Fonte: Bressan, 2018. **AtÉ 2016.

Dessa forma, entende-se a extrema queda de novas matrÍculas a partir de 2015, que continuou sua trajetÓria atÉ os dias atuais, sendo reforçada apÓs a reforma de 2017.

Devido à insustentabilidade fiscal, o governo criou o chamado Novo Fies, que entrou em vigor no primeiro semestre de 2018. Com isso, o programa passou a se dividir em trÊs modalidades, conforme a renda familiar do estudante: (i) a modalidade 1 oferece vagas com juros zero para estudantes com renda per capita mensal familiar de atÉ trÊs salÁrios mÍnimos; (ii) a modalidade 2, destinada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, é financiada com recursos dos Fundos Constitucionais e de Desenvolvimento; e (iii) a modalidade 3 engloba todo o Brasil e usa recursos do BNDES. Estas duas últimas, contempladas no novo Programa de

Financiamento Estudantil, o P-Fies, se dedicam a estudantes com uma renda per capita mensal familiar de até cinco salários mínimos. De acordo com o FNDE, as mudanças foram necessárias para sustentabilidade do programa no longo prazo e melhoria da gestão.

Em suma, o Fies passou por diversas mudanças e reformulações a fim de enquadrar o programa a realidade brasileira. Primeiro, de forma a ampliar e facilitar seu acesso, resultando em um grande dispêndio para o Estado e configurando um aumento na dívida pública¹⁰. Posteriormente restringindo suas condições e benefícios para controlar o número de contratos e garantir sua sustentabilidade. Esta última modificação foi incentivada pela Novo Regime Fiscal, após críticas de diversos atores financeiros, inclusive o Banco Mundial.

De fato, é incontestável o crescimento de matrículas no ensino superior neste século. Porém, esses números não necessariamente refletem um desenvolvimento educacional no país. As vagas criadas dentro da esfera privada culminaram em um exorbitante aumento de empresas de educação que crescem inseridas na financeirização, ou seja, passam a operar a curto prazo, com uma lógica voltada para lucros e transformando seu “produto” em mais um objeto financeiro. Assim, a antiga lógica alinhada com um projeto pedagógico perde espaço para a mercantilização da educação. Logo, é possível afirmar que governo, com o Fies, é um dos protagonistas na massificação do ensino superior, e o nascimento de uma lógica comercial em volta do setor.

O suposto benefício do programa se estrutura em meio a dívidas e duvidosa qualidade de ensino. Críticos afirmam que esta estratégia de acesso dos estudantes pobres ao ensino superior é benéfica, primeiramente para os investidores, restando aos estudantes o endividamento. As subseções seguintes dedicam-se a analisar brevemente estes dois fenômenos inerentes do Fies: o estudante endividado e o crescimento das corporações privadas de educação superior.

3.3.1 O estudante endividado

O crédito estudantil é encontrado em muitas economias centrais, principalmente aquelas que tem o predomínio de instituições privadas de ensino superior. Nelas é comum o endividamento do estudante a partir de créditos de médio e longo prazo. Porém, em geral, o custo desse empréstimo consiste em altas taxas de juros e pouca oferta, tornado o acesso difícil (BRESSAN, 2018). Com isso, justifica-se a ação do governo nesse mercado e torna-se comum

¹⁰ Como os recursos do Fies são provenientes da emissão de Certificado Financeiro do Tesouro Nacional, por natureza ele incrementa a dívida pública.

o oferecimento de subsídios e a construção de programas públicos para democratizar o financiamento. No caso do Brasil, esse incentivo do governo surgiu a partir de programas como o Pronuni (subsídios) e o Fies (empréstimos).

O funcionamento do Fies, já explicitado, criou uma grande parcela de jovens que iniciaram suas vidas produtivas já endividados. Devido à falta de oportunidades de ingresso no ensino superior público para jovens de classes mais baixas, enxergava-se o financiamento como a única opção de obtenção de uma graduação, vista como principal forma de ascensão social. Os estudantes tornavam-se, assim, dependentes de uma grande e longa dívida, concretizando sua inserção, quase que compulsória, numa lógica financeira. O ganho de importância do sistema financeiro na vida desses estudantes faz parte do grande movimento, reconhecido em praticamente todos os setores de um país, da financeirização em massa.

Inicialmente sem tanta expressão, o Fies ganhou força a partir da flexibilização das condições em 2010. A partir disso, milhares de estudantes iniciaram seus estudos graças ao financiamento estudantil. Em 2014, a dívida média de um beneficiário era em torno de R\$ 40 mil (CASTELLANO, 2016). A média para a quitação da dívida era de aproximadamente 13 anos para um curso de duração de 4 anos, ou seja, a primeira década do jovem no mercado de trabalho era pautada no endividamento (BRESSAN, 2018).

Nesse mesmo período, o Brasil presenciou uma crise política e econômica que ocasionou uma redução de empregos. Nesse contexto, a maioria dos contratos do Fies foram assinados em um cenário mais favorável economicamente e posteriormente o jovem enfrentou o mercado de trabalho em meio a uma recessão, dificultando a sua capacidade de honrar com a dívida adquirida. O cenário criado foi de uma internalização do estudante como investidor de si mesmo, com um discurso de autoadministração e tomada de risco. O jovem foi atraído a um financiamento de um futuro melhor e de alavancagem social que, se não der certo (por fatores internos ou externos), pode colocá-lo em posição de ainda maior fragilidade social. Por sua vez, a lógica financeirizada a que essas vidas estão submetidas é apoiada e incentivada pelo Estado por meio de um forte dispêndio público (BRESSAN, 2018).

É necessário destacar que o estudante tem um limite de financiamento de acordo com a sua renda familiar bruta, justamente para evitar dívidas impagáveis. Beneficiários com até meio salário mínimo mensal per capita só conseguem um empréstimo que compromete até 15% da renda. Para rendas entre 2 e 2,5 salários mínimos, o comprometimento é de até 38% da renda (CASTELLANO, 2016). Essa regra do programa busca proteger o estudante de baixa ou baixíssima renda, mas ao mesmo tempo o impede de concorrer a cursos muito disputados, que normalmente são aqueles com melhores remunerações no futuro; e frequentar faculdade mais

renomadas, que são mais custosas porém te garantem maior facilidade de ingressar no mercado. Diferente do vendido pelo Programa, esse fator apenas reafirma as desigualdades sociais já existentes.

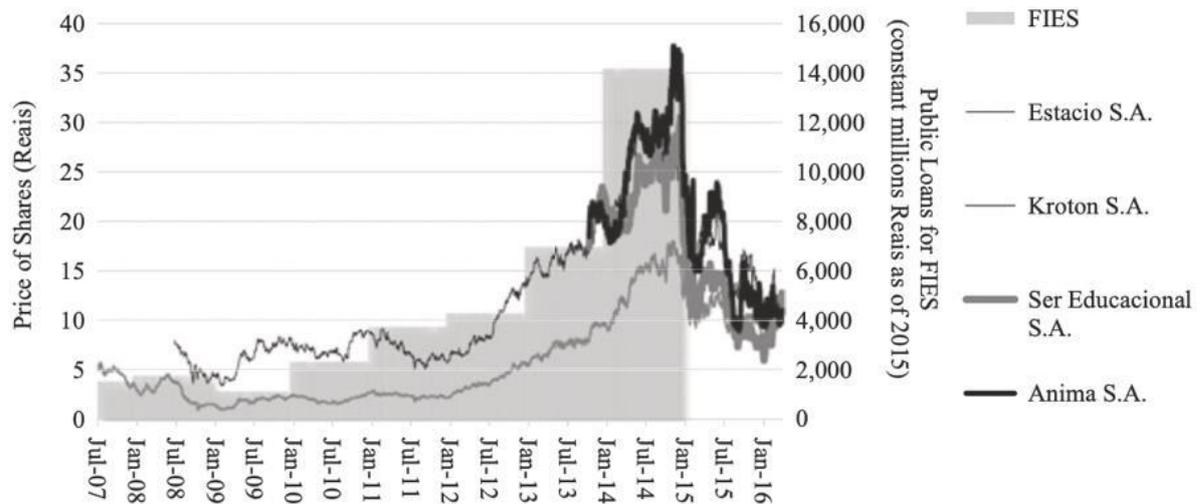
3.3.2 As reestruturações e superlucro das organizações educacionais privadas

Com grande incentivo dos programas sociais públicos que ampliavam o número de estudantes no ensino superior, empresas do ramo começaram um processo de abertura de seu capital na B3, tornando-se Sociedades Anônimas. Com todas as desregulamentações discutidas anteriormente, capitais estrangeiros começam a invadir o setor e várias instituições passam a contar com capital de instituições internacionais¹¹. O processo de financeirização se espalhou de forma cada vez mais agressiva pela esfera da educação. É importante destacar que o Fies não foi o único determinante para a grande evolução observada nas IES privadas. Porém, o processo não teria sido tão extraordinário sem o impulso dado pelo financiamento público (LAVINAS, 2017).

Como visto, após a reconfiguração em 2010, o número de financiados pelo Fies passou por um rápido aumento. Essa grande demanda se concentrou em quatro grandes instituições: Kroton S.A, Estácio Participações S.A, Ser Educacional S.A e Anima Educação S.A. Em 2010, a proporção de estudantes com o Fies dentro destas IES privada era de, no máximo, 10,9% (Kroton). Em 2014, a proporção chegou 60% e, mesmo com a mudança de condições, em 2015 o número ainda permanecia acima dos 40% dos alunos com o financiamento do Fies. Comprovando a correlação do programa com o exorbitante aumento destas empresas, Lavinas (2017b, p. 150) apresenta um gráfico onde se compara a expansão do crédito oferecido pelo Fies com o impressionante aumento dos preços das ações das empresas em questão, entre 2007 e 2015.

¹¹ A Kroton S.A e a Estácio, de acordo com suas aquisições, tem a maioria das suas ações nas mãos de fundos globais localizados nos Estados Unidos e África do Sul.

Gráfico 7: Preço das ações de IES privadas e Empréstimos Públicos do Fies



Fonte: Lavinias (2017).

As ofertas públicas iniciais de ações dessas empresas em bolsa geraram grandes receitas, proporcionando ritmos de crescimento altíssimos e diversas fusões e aquisições, cujo processo tornou o setor cada vez mais concentrado. A oligopolização no âmbito da educação incentiva a formação de grandes conglomerados que acabam por inibir empresas pequenas (geralmente compradas pelas gigantes do setor). Isto permitiu a valorização do patrimônio das elites e dos investidores institucionais, reforçando a desigualdade de riqueza na economia brasileira.

Os recursos públicos alocados no ensino superior totalizavam em 2010 quase R\$ 44 bilhões, nos quais destes, apenas 6,4% eram destinados ao Fies. Em 2014 o montante foi de cerca de R\$ 64 bilhões, ou seja, 34,4% transferidos ao programa. Assim, os empréstimos estudantis ganharam gradual força ao longo dos anos, influenciando diretamente nos cofres das instituições privadas.

Um importante fator a ser pontuado é a segurança que o fundo público trazia para as instituições privadas. Ao garantir o montante total dos custos do estudante, a empresa não tinha o risco da inadimplência, este sendo totalmente transferido para o Estado. Isto contribuiu para um aumento das mensalidades das IES, que cresceu cerca de 6% acima da inflação no setor (LAVINAS, 2017).

Em suma, é possível afirmar que políticas estatais no período de crescente financeirização no Brasil permitiram um enorme crescimento das empresas privadas no campo

da educação superior, transformando o enfoque no esforço pedagógico em esforços para maximizar o lucro. Assim, a precarização da educação superior pode ser atrelada às políticas sociais enviesada no processo de financeirização em massa que o Brasil se encontra.

3.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O capítulo 3 teve como objetivo elucidar as modificações ocorridas nos últimos anos na estrutura de oferta da educação superior no Brasil. Utilizou-se este setor para exemplificar a invasão do processo de financeirização no campo social e esferas até então públicas. A fim de captar o processo de mercantilização das políticas sociais analisado neste trabalho, foi abordado o Fies e como sua atuação fortaleceu a entrada da lógica financeira na provisão de educação terciária.

Devido a políticas por parte do Estado, nos últimos anos houve um aumento considerável de jovens cursando o ensino superior público e privado. Porém, o aumento de matrículas nas instituições privadas foi exorbitante, atrelado substancialmente ao Fies. Após a análise do programa e suas consequências, fica claro o seu ilusório caráter inclusivo e fraco poder de diminuir as brechas entre as camadas sociais.

Dentre suas consequências, as mais expressivas e apontadas no trabalho foram o endividamento do estudante em seus primeiros anos em um mercado de trabalho deficitário e a expansão de grandes conglomerados educacionais com atitudes especulativas e características financeirizadas. Assim, uma política pública, enviesada pela lógica financeira atual, contribuiu para uma oferta paga de educação superior, oferecida por empresas totalmente asseguradas pelo Estado, sem o foco principal no produto ofertado, mas nos lucros e oportunidades de crescimento. Ainda, nos contornos assumidos, a política não nivelou os estudantes quando comparados a universidades de maiores prestígios – que, mesmo com alguns avanços, ainda são limitadas às elites – e não garantiu uma alocação no mercado de trabalho. Se o objetivo do Fies era reduzir as desigualdades, as evidências sugerem que esse resultado não foi alcançado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mudanças estruturais observadas nas economias globais constituíram o processo de financeirização do sistema capitalista vivido nas últimas décadas. Esta nova fase possui as finanças como protagonistas e possibilita uma nova organização social onde: nas empresas as metas financeiras são priorizadas em detrimento da produção; o Estado perde locais de atuação com a mercantilização dos serviços sociais; e as famílias, em especial as de rendas mais baixas, entram em espirais de endividamento em prol de suprir necessidades básicas.

De maneira mais particular, este trabalho procurou analisar como a dinâmica da financeirização se comportou no setor de educação superior o Brasil. Com a análise do Fies pode-se entender os devidos papéis de três agentes nesse processo: o Estado, enquanto provedor e facilitador desta mudança; as firmas, alterando sua lógica e visando o lucro para os acionistas; e as famílias, com fácil acesso ao crédito e consequentemente superendividamento.

Primeiramente foi necessário conceituar o fenômeno da financeirização. Sua complexidade, devido a amplitude do fenômeno, possibilita diversas perspectivas de análise. Recorreu-se à caracterização de Van der Zwan (2014), que enquadra a literatura em três grupos: o novo processo de acumulação que se instala, a mudança na lógica das empresas e a financeirização da vida cotidiana. Dentro desta discussão, vasta literatura de distintas escolas teóricas analisam o processo desde suas perspectivas. O enfoque deste trabalho está alinhado sob a ótica marxista e a nova lógica das empresas no novo regime de acumulação. Este fator junto à abertura e consentimento do Estado para a sua chegada na provisão de serviços essenciais, formam um ambiente amigável para que financiamentos estudantis e o superlucro de empresas educacionais protagonizem o cenário da educação superior brasileira atual.

O entendimento da financeirização subordinada fez-se necessário para entender a posição do Brasil no contexto global em meio à financeirização. A hierarquização presente no SMI determina o nível de independência de cada país, sendo o Norte Global beneficiado pelo poder de decisão e enfoque em objetivos domésticos para definir suas taxas de juros. Já países em desenvolvimento, de maneira geral, necessitam aumentar suas taxas para atrair capital externo e compensar os riscos, sendo dependentes das decisões internacionais, além de mais vulneráveis a choques especulativos. Nestes países, o cenário contribui para uma maior acumulação financeira – logo, menos estímulos nos investimentos produtivos –, contribuindo para o aumento da desigualdade na distribuição de renda e ampliando ainda mais as diferenças econômicas e sociais do sul e norte global.

As peculiaridades brasileiras foram base para uma financeirização precoce frente a outros países periféricos. A moeda indexada nos anos 1970 e 1980, em conjunto com os juros reais elevados, propiciaram portfólios líquidos e rentáveis, facilitando o processo de acumulação e seu deslocamento para o âmbito financeiro. Nos anos 1990, o país lançou mão de um modelo neoliberal dependente e caracterizado pelas privatizações e liberalização comercial e financeira, observando-se uma financeirização elitizada no país. Esse período é marcado por desregulamentações no governo e mudanças na seguridade social, que passa a ter menor contribuição estatal e maior atuação do setor financeiro. Nessa lógica inicia-se a mercantilização do campo social, incentivada pelo sucateamento das provisões do Estado e políticas pautadas no crédito. As décadas subsequentes, ainda que repletas de contradições, não interromperam esses processos – pelo contrário, fomentarão um novo tipo de financeirização de massas pela difusão do crédito.

Dentre os setores afetados pela financeirização, a educação superior possui grande poder representativo, tendo sofrido com decretos e regulamentações que incentivam a entrada do setor privado, além de ser palco do Fies, programa de empréstimos estudantis subsidiado pelo governo, gerando grandes endividamentos das famílias e superlucros de conglomerados de capital aberto da educação privada. O presente trabalho não ignora os avanços na esfera pública conquistados no setor como a ampliação do acesso ao ensino superior público com a maior oferta de universidades públicas e o sistema de cotas verificados nos anos 2000. Porém, além de insuficientes, junto com essas ações que afirmam o cunho público e gratuito do ensino superior vieram políticas que incentivaram e corroboraram com a chegada da lógica financeira no setor. Estas políticas também ampliaram o acesso ao ensino superior, principalmente a uma parcela da população que antes não alcançavam a educação terciária, de cunho elitista. Porém, este trabalho analisa de maneira crítica como esta inserção se deu, sua eficácia e qualidade.

Ao analisar o Fies e suas consequências podemos exemplificar o processo de financeirização ocorrido no Brasil. O programa é um exemplo da grande expansão da oferta de crédito em esferas sociais. Assim, desenha-se a nova forma de organização na provisão de serviços essenciais, que antes era ofertadas e garantidas pelo Estado, agente este que não apenas apoia como atua ativamente nesta mudança. Não apenas a configuração do Fies, mas também suas consequências mostram os efeitos para o público assistido, para o Estado e para as empresas educacionais.

Estudantes endividados sem alocação do mercado de trabalho, Estado arcando com calotes e empresas privadas com capital aberto e lucros multimilionários são heranças do programa. Sob esse ponto de vista, a hipótese de que o avanço da financeirização sobre a

educação superior contribuiu para a reprodução das desigualdades na sociedade brasileira parece ser verificada a partir da revisão da literatura e dos trabalhos e dados apresentados na presente monografia. O acesso ao ensino superior não se traduziu necessariamente em melhores empregos e cobra sua conta sob a forma do comprometimento da renda dos jovens. Além disso, fomentou a valorização das ações dos grupos educacionais, que favoreceu o acúmulo de riqueza financeira pelas elites e investidores institucionais, reforçando a desigualdade nesse sentido.

Tendo em vista as limitações do presente trabalho, reconhece-se que, para uma constatação mais eficaz de suas reais dimensões, é necessário um estudo mais aprofundado dos reais custos e benefícios do Fies, dispêndio que, dentro de políticas direcionadas, poderiam ser utilizados para ampliar a oferta de vagas em universidades e institutos públicos de qualidade. É evidente a influência da financeirização nas tomadas de decisões de políticas pelo Estado nesta esfera. Uma discussão faz-se necessária acerca da alocação dos investimentos em educação no país, de forma que seja priorizado a acessibilidade, qualidade e desenvolvimento do aluno e do ensino.

REFERÊNCIA

BECKER, J.; JÄGER, J.; LEUBOLT, B.; WEISSENBACHER, R. Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: a regulationist perspective. **Competition and Change**, vol. 14, n. 3-4, Dez, 2010.

BRAGA, José Carlos. Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRAGA et al. For a political economy of financialization: theory and evidence. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, 2017.

BRAGA, J. C. Crise sistêmica da financeirização e a incerteza das mudanças. **Revista de Estudos Avançados**. São Paulo, v.23, n.65, 2009.

BRESSAN, L. A. **Financeirização na Educação Superior Privada Brasileira: Permanência por Endividamento, Expansão por Benefício Público**. Dissertação (Mestrado Desenvolvimento econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L.; THEUER, D. Um novo estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, v. 21, n. 4, 2012.

BONIZZI, B. Financialization in Developing and Emerging Countries. **International Journal of Political economy**, vol. 42, no. 4, pp. 83–107, 2013

BONIZZI, B; KALTENBRUNNER, A; POWELL, J; Subordinate Financialization in Emerging Capitalist Economies, 2020 In: **The Routledge International Handbook of Financialization**, Routledge, 2020.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism? A preliminary analysis. **Journal Economy and Society**, v. 29, n. 1, 2000.

BOYER, R. Teoria da regulação: os fundamentos. Tradução de Paulo Cohen. São Paulo: **Estação Liberdade**, 2009.

BRUNO, M.; CAFFE, R. Estado e financeirização no Brasil: interdependências macroeconômicas e limites estruturais ao desenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, Número Especial, p. 1025-1062, dez. 2017.

BRUNO, M.; CAFFE, R. Indicadores macroeconômicos de financeirização: metodologia de construção e aplicação ao caso do Brasil. In: **POPULAÇÃO, espaço e sustentabilidade: contribuições para o desenvolvimento do Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BURGARELLI, R., SALDAÑA, P. O governo banca 1/3 do FIES e gasto chegará a R\$17, 6 bilhões. **O Estado de S.P**, São Paulo, 2015.

CARVALHO C. H. A. **A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?** Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas – Instituto de Economia, Campinas, SP, 2011.

CASTELLANO, N. **Brasil: Proteção Social pelo Endividamento?** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, 2016.

CHAVES, J., Reis, F., & Guimarães, R., Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum. Education**, 40(1), 2018.

EPSTEIN, G. **Introduction: Financialization and the World Economy**. Cheltenham, UK, Edward Elgar, pp. 3-16. 2005

FINE, B. & Saad-Filho, A. Thirteen Things You Need to Know About Neoliberalism. **Critical Sociology**, 2016.

FINE, B. **The Continuing Enigmas of Social Policy**. Working Paper 2014-10. Project “Towards Universal Social Security in Emerging Economies.” Geneva: UNRISD. 2014.

FMI – FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. **Global Economic Outlook**. New York: FMI, 2014.

KARWOWSKI, E. Economic Development and Variegated Financialization in Emerging Economies. In: MADER, P.; MERTENS, D.; ZWAN, N. (Eds.). **The Routledge International Handbook of Financialization**. Oxon; Nova York: Routledge, 2020.

KEYNES, J. M. The Collected Writings of John Maynard Keynes. Vol. VII, **The General Theory of Employment, Interest and Money**. New York: Cambridge University Press, 2013.

KLINK, J.; SOUZA, M. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metr pole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 379-406, 2017.

LAPAVITSAS, C. & SOYDAN, A, Financialization in developing countries: approaches, concepts, and metrics, **International Review of Applied Economics**, 36:3, 424-447, 2022.

LAPAVITSAS, C. Theorizing financialization. **Work, employment and society**, Reino Unido, v. 25, n. 4, 2011.

LAVINAS, L. 21st Century Development. **New Left Review**, v. 84, n. 6, 2013.

LAVINAS, L.; ARAÚJO, E. & BRUNO, M. Brasil: vanguarda da financeiriza o entre os emergentes? Uma análise exploratória. **Texto para Discussão IE-UFRJ**, Rio de Janeiro, v.36, 2017.

LAVINAS, L. How Social Developmentalism Reframed Social Policy in Brazil, **New Political Economy**, 22:6, 628-644, 2017a

LAVINAS, L; **The Takeover of Social Policy by Financialization: The Brazilian Paradox.** Palgrave Macmillan US, 2017b.

LAVINAS, L. & GENTIL, D. Brasil anos 2000: a política social sob regência da financeirização. **Novos Estudos CEBRAP**, 2018.

LAVINAS L. & SIMÕES, A. **Social policy and structural heterogeneity in Latin America: the turning point of the 21st century.** Ashgate, Burlington, 2015.

LAZONICK; O’SULLIVAN. Maximizing Shareholder Value: A New Ideology for Corporate Governance. **Economy and Society**, v. 29, no I, p. 13-35, 2000.

LEAL, J. T. **Os impactos da financeirização nos países em desenvolvimento e o caso do Brasil no período 1990-2010.** 2020. 104 f. Dissertação (Mestrado Acadêmico em Economia) – Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Economia, 2020.

LEYSHON, A & Thrift, N, The capitalization of almost everything: the future of finance and capitalism, **Theory, culture & society.** 2017.

MARTIN, R, The Financialization of Daily Life. **Temple University Press**, Philadelphia, 2002.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **FIES: Diagnóstico e Propostas.** Ministério da Fazenda, Apresentação, 2017. Disponível em <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento/download/76c79afe-6979-4492-ba4c-1bfc7ab51e10> (acesso em setembro de 2022).

PAINCEIRA, J.P., Developing Countries in the Era of Financialization: From Deficit Accumulation to Reserve Accumulation. **Research on Money and Finance Discussion Papers**, No. 4, SOAS, University of London. 2019

PAINCEIRA, J.P. **Financialization in Emerging Economies: Changes in Central Banking** (1st ed.). Routledge, 2021.

POWELL, J. *Subordinate Financialisation: A Study of Mexico and Its Non-financial Corporations.* Tese (Doutorado em Economia) - SOAS, London, 2013.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. **Revista Ensino Superior UNICAMP**, no 4, 2011.

STOCKHAMMER, E. Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, v. 28, no 5, 2004.

UNCTAD. **Trade and Development Report.** United Nations, 2016.

VAN DER ZWAN, N. Making sense of financialization, **Socio-Economic Review**, Vol.12, p. 99–129, 2014