

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Renée Coura Ivo Vituri

**Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior
privado: acesso, processos e contradições**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

SÃO PAULO
2014

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Renée Coura Ivo Vituri

**Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior
privado: acesso, processos e contradições**

MESTRADO EM EDUCAÇÃO: CURRÍCULO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação: Currículo, sob a orientação do Prof. Dr. Antonio Chizzotti.

SÃO PAULO

2014

Banca Examinadora

Ao meu cônjuge Osmar Vituri Junior. Companheiro de todas as horas, de todos os desafios e de todos os sonhos.

Aos meus inestimáveis amigos, leitores atenciosos e críticos e contribuições imprescindíveis:

Leandro Ranieri. Referência de pesquisador e de estudioso; símbolo de amizade sincera e desinteressada.

André Baldráia. Inteligência admirável; e sempre pronto a “dar pitacos”, como gosta de denominar suas contribuições.

AGRADECIMENTOS

As alegrias, a maturidade intelectual e as conquistas alcançadas fizeram dessa passagem pelo mestrado, o melhor momento da minha trajetória acadêmica. Trajetória vivida, não na solidão, mas sim na companhia e apoio de outros que ajudaram a dar vida e cor a esta pesquisa. Tempos que vivi, experienciei e senti em meio ao “nós” e não um sozinho “Eu”.

E aprendi que se depende sempre
De tanta, muita, diferente gente
É tão bonito quando a gente entende
Que a gente é tanta gente
Onde quer que a gente vá.
É tão bonito quando a gente sente
Que nunca está sozinho
Por mais que pense estar
(Caminhos do coração – Gonzaguinha)

Muitas foram as pessoas que estiveram comigo nesse meu caminhar, deixando em mim a marca de suas próprias experiências.

Aos meus pais, Antonio Carlos Ivo e Jandira Coura Ivo, responsáveis pelo que sou hoje, me ensinaram a caminhar e a lutar. Meus espelhos, minhas coragens, minhas forças. Obrigada pelo amor incondicional!

Aos meus alunos um agradecimento especial. Inconscientemente, suas histórias de vida me deram de presente o objeto de estudo e contribuíram no desenvolvimento desta pesquisa.

Ao meu orientador, professor Dr. Antonio Chizzotti. Sempre com sorriso nos lábios e voz serena, com competência e respeito me conduziu no desenvolvimento deste estudo. Deixo aqui o meu muito obrigada pela paciência e afeto e, principalmente, por caminhar comigo, nessa deliciosa jornada. Expresso também minha admiração pelo intelectual, mas principalmente pelo ser humano que és. Entende de humanidade antes da profissão!

À professora Dra. Marina Graziela Feldmann, não menos humana e especial, mestre no ofício de mestre. Recordo-me do abraço forte e sorriso sincero ao receber o convite para fazer parte da minha banca de avaliadores. Meu agradecimento pelas inestimáveis contribuições teóricas, pelo incentivo, apoio e carinho e por ser uma das responsáveis para que esse meu sonho se tornasse realidade.

Ao professor Dr. Alfredo Sérgio Ribas dos Santos, um agradecimento não menos especial. Responsável por essa minha passagem pelo mestrado, agradeço pelas contribuições teóricas e técnicas, por seu incentivo e apoio desde os tempos da minha graduação quando foi meu

professor. Além de professor, um amigo ao qual expresso minha gratidão na realização desse sonho.

Aos professores da Comissão de Bolsa do Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, por me propiciarem a realização do grande sonho: cursar o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Palavras faltam-me para exprimir minha imensa gratidão.

Aos colegas do Grupo do professor Dr. Antonio Chizzotti, por suas contribuições, compreensão, paciência e amizade.

À Cida, secretária do Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo, pela presteza, eficiência e simpatia.

À Márcia Feldman, amiga de todas as horas, parceira em todas as lutas.

À Marie Rose Dabul, eterna professora e amiga generosa. Agradeço pelo incentivo, pela crença na minha capacidade, pelas leituras atentas do meu texto e, principalmente pela amizade ao longo de tantos anos, desde 2004, época da minha graduação.

À amiga Eliete Pardono, pelas longas conversas sobre a relação dos nossos alunos com o Fies, principalmente pelo carinho e pela mão sempre estendida.

Aos meus colegas de trabalho, professores Mestres, Norberto Ribeiro Torres Junior, Anna Maria Quadros Brant de Carvalho, Anderson Soares de Souza e José Ronildo Cury Sachetto, pelas ricas contribuições e paciência em me auxiliar nas constantes dúvidas.

Ao Jorge Freneda, pela disposição e carinho na elaboração da versão do resumo em língua inglesa.

RESUMO

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições**. Dissertação (Mestrado). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

Este trabalho insere-se na discussão sobre o financiamento da educação no Brasil, especificamente em relação ao ensino superior privado. Aborda-se, analisa-se e discute-se sobre as atuais políticas públicas direcionadas à educação no ensino superior, sobretudo àquelas que se referem ao acesso de alunos nesse nível de escolarização formal, prioritariamente sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), objeto deste estudo. O objetivo principal foi o de identificar os mecanismos de funcionamento do Fies, em busca de analisar os princípios, as propostas, os processos e as contradições de execução do programa no *rol* de políticas para o ensino superior. É uma exploração de caráter qualitativo, de base bibliográfica, cuja ferramenta analítica centrou-se na técnica da análise documental. Procurou-se trabalhar as informações quantitativas e qualitativas de maneira interativa tendo como eixo orientador as seguintes categorias de análise: privatização e mercadorização do ensino superior. Com base nas análises empreendidas, foi possível verificar que o Fies é uma política pública importante na promoção do acesso ao ensino superior. Contudo, embora seja uma política pública, o programa originou-se, expandiu-se e vem se desenvolvendo em um cenário de privatização do ensino superior, possibilitando as instituições de ensino superior privadas usufruir de um espaço que deveria ser ocupado pelo Estado, mas que contraditoriamente tem desse mesmo Estado o apoio e a concessão para administrá-lo. Conclui-se, nesta pesquisa, que com o advento do Fies a educação de nível superior teve sua acepção e aceitação sociais reduzidas, visto que deslocou-se da esfera de um direito importante, que asseguraria certas prerrogativas humanas e sociais, para uma esfera de mercadoria, passível de ser adquirida no mercado como outra mercadoria qualquer.

Palavras-chave: ensino superior; Fies; instituição de ensino superior privada; privatização

ABSTRACT

VITURI, Renée Coura Ivo. **Students loans to private college education: access, processes and contradictions.** Paper. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

This present issue analyses and discusses over public policies on college education, mainly of those, which access, includes and maintain the students on a level of college education loans, specifically FIES (Students Loans), object of this study. The main objective of this is to indicate the foremost effects on the expansion on the private college teaching education loans policies. It also identifies the mechanisms of students' loans functions by searching the analyses of access, processes and contradictions of execution of the program over the policies for college education, in a context that the college expansion seems to be merchandised. It should be a concept to education as an attribute and universal right to men is now preterit to a mere product of consumption. The most important aspect was, as mention before, to identify the function mechanisms of FIES as a program on the college education policies. It is a simple qualitative explore search, which processes bibliographical data, analytic tool, reflexive-investigative and it also focus on documental analyses technique. The searching functions on quantitative and qualitative interactive manners by having the focus the following analyses categories: student financial student's loans to private college teaching education and the merchandising of college teaching education. After the analyses taken and discussed, we may say that FIES is an important public policy that should promote the access college education. Furthermore, spite being public, it was created for that, but it has been developed of private scenario, it means, on private college system which permits the private college institutions to use what in a sense should be public, but on the other hand it has been offered by the same public policy (the government). To conclude that that FIES the education system had the social acceptance reduced, and it is off an important right which should maintain certain and social human prerogatives to be put down on a basis level and treated as a tool of mere education merchandise as any other one.

Key words: college education; Fies; private college; privatization

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – PCE/Ceduc: posição de inadimplência – exercício de 2001

Tabela 2 – Evolução de adesão das IES e contratos Fies por ano – 2000 a 2013

Tabela 3 – Distribuição dos contratos do Fies segundo o ano de assinatura e a renda *per capita* familiar, em salários mínimos – 2005 a 2008

Tabela 4 – Volume de recursos repassados pelo Fies às IES privadas e recolhimento ao INSS pelas mantenedoras

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução no número de IES privadas, por ano – 2000 a 2012

Gráfico 2 – Evolução no número de IES conveniadas ao Fies, por ano – 2000 a 2013

Gráfico 3 – Relação entre o número total de IES privadas e o número de IES conveniadas ao Fies, por ano – 2000 a 2012

Gráfico 4 – Evolução no número de novos contratos firmados com o Fies, por ano – 2000 a 2013

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Reedições da Medida Provisória de criação do Fies

Quadro 2 – Lei nº 10.260 – alterações de 2004 a 2010

Quadro 3 – Transformações na Lei do Fies: principais alterações para as mantenedoras

Quadro 4 – Transformações na Lei do Fies: principais alterações para os estudantes

LISTA DE SIGLAS

Adur-RJ	Associação dos Docentes da Universidade Federal do Rio de Janeiro
AGU	Advocacia Geral da União
Alca	Acordo de Livre Comércio Norte-Americano
Anpec	Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação
Basis	Banco Nacional de Avaliadores
BB	Banco do Brasil
BCB	Banco Central do Brasil
Bird	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CCG	Comissão de Concessão de Garantia
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CEF	Caixa Econômica Federal
Cefip	Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos
CFE	Conselho Federal de Educação
CFT	Certificados Financeiros do Tesouro
CFT-E	Certificados Financeiros do Tesouro - Série E
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNRM	Comissão Nacional de Residência Médica
Codiv	Coordenadoria Geral de Controle da Dívida Pública
CoFins	Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social
Conaes	Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior
CPA	Comissão Própria de Avaliação
CPC	Conceito Preliminar do Curso
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
Cres	Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe
CSLL	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
DOU	Diário Oficial da União
Enade	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
ENC	Exame Nacional de Curso
Enem	Exame Nacional do Ensino Médio
FAS	Fundo de Assistência Social
Fenep	Federação Nacional das Escolas Particulares
Fgeduc	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Fies	Fundo de Financiamento Estudantil
Fipe	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Gats	Acordo Geral sobre Serviços
Gatt	Acordo Geral de Tarifas e Comércio (<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>)
HistedBr	História, Sociedade e Educação no Brasil
Ibovespa	Índice da Bolsa de Valores de São Paulo
IDD	Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado
Idec	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IES	Instituição de Ensino Superior
IESALC-Unesco	Instituto Internacional da Unesco para a Educação Superior na América Latina e no Caribe
IGPM	Índice Geral de Preços do Mercado
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPO	Oferta Pública Inicial (<i>Initial Public Offering</i>)
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
MET	Ministério do Trabalho e Emprego
MP	Medida Provisória
MPF	Ministério Público Federal
NDE	Núcleo Docente Estruturante
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMC	Organização Mundial do Comércio
ORTN	Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional
PCE/Creduc	Programa de Crédito Educativo
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEN	Partido Ecológico Nacional
PF	Polícia Federal
PGFN	Procuradoria Geral da Fazenda Nacional
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PMN	Partido da Mobilização Nacional
PNE	Programa Nacional de Educação
PPC	Projeto Pedagógico de Curso
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
ProUni	Programa Universidade para Todos
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSF	Programa de Saúde da Família
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
PTC	Partido Trabalhista Cristão

PTdoB	Partido Trabalhista do Brasil
PTN	Partido Trabalhista Nacional
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Rebrip	Rede Brasileira pela Integração dos Povos
Refis	Programa de Recuperação Fiscal
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Serasa	Centralização dos Serviços Bancários
Sesc	Serviço Social do Comércio
SESu	Secretaria de Educação Superior
Sinaes	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SMS	Serviço de Mensagem Curta (<i>Short Message Service</i>)
SPC	Serviço de Proteção ao Crédito
SRF	Secretaria da Receita Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Taxa Referencial de Juros
TRD	Taxa Referencial Diária
TUE	Tratado para a União Europeia
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UNE	União Nacional dos Estudantes
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Une	União Nacional dos Estudantes
Usaid	Agência para o Desenvolvimento Internacional (<i>Agency for International Development</i>)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	15
-------------------------	-----------

SEÇÃO 1

NOS CAMINHOS DO CRÉDITO EDUCATIVO – AS ESCOLHAS, JUSTIFICATIVAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	20
--	-----------

1.1 Notas sobre o Financiamento Estudantil para o ensino superior a partir da segunda metade do século XX	21
---	----

1.1.1 A ascensão e a queda do Programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc).....	25
--	----

1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): notas introdutórias.....	33
--	----

1.2.1 Ascensão dos fiéis do Fies, da inadimplência dos alunos e adimplência nas IES privadas	42
--	----

1.3 Delineamento da pesquisa: objeto, problema, objetivo e categorias de análise	54
--	----

1.3.1 Apontamentos metodológicos	61
--	----

SEÇÃO 2

A METAMORFOSE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NEOLIBERAL: DO BEM UNIVERSAL À MERCADORIA	66
---	-----------

2.1 Globalização, internacionalização e cultura	67
---	----

2.1.1 O ensino superior no cenário de espetacularização do consumo: panaceia para todos os males.....	70
---	----

2.1.2 Recrudescimento do desemprego formal, altas taxas de pobreza e os arautos da qualificação do homem.....	75
---	----

2.2 Reconfiguração do Estado	77
------------------------------------	----

2.3 Proliferação do empresariamento do ensino superior.....	88
---	----

2.3.1 Marcos regulatórios da expansão do ensino superior brasileiro.....	92
--	----

2.3.1.1 Exame Nacional de Cursos e Sinaes: <i>sinaes</i> de incongruências	93
--	----

SEÇÃO 3

FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): ASPECTOS LEGAIS, MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS	106
--	------------

3.1 Financiamento estudantil: contrato de abertura de crédito e seus trâmites	106
3.2 O “Antigo Fies” e o “Novo Fies”	108
3.2.1 Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999	110
3.2.2 Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001	114
3.2.3 Alterações na Lei nº 10.260: governo Luiz Inácio Lula da Silva.....	120
3.2.3.1 Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004	122
3.2.3.2 Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007	123
3.2.3.3 Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 e outras normas legais	131
3.3 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): política de governo ou de Estado?	142
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	149
REFERÊNCIAS	158

INTRODUÇÃO

A situação do ensino superior no Brasil no século XXI vem sendo foco de inúmeros debates e estudos no meio acadêmico (GENTILI, 2005; RODRIGUES, 2007; MINTO, 2008; LEHER, 2007 e 2013; JACOB e CABRITO, 2011) e governamentais e em diferentes mídias. Dessas abordagens, vale destacar: as contribuições da formação de profissionais qualificados e especializados para o mercado de trabalho, em busca de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país; e a crítica feita aos modos de desenvolvimento das práticas pedagógicas dentro das Instituições de Ensino Superior (IES), especialmente as privadas, já que são empresas que comercializam determinado serviço: o ensino.

Nesses dois polos insere-se uma problemática, que advém de novas modalidades (Programas de Financiamento e Bolsas de Estudo) de ingresso ao ensino superior, a saber: a concepção da educação como atributo e direito universal do homem é preterida à ideia de educação como produto consumível, superpondo a dimensão de consumidor à de cidadão, com graves prejuízos a esta última, haja vista a possibilidade de acumulação do capital em nome das credenciais educacionais para as IES privadas e de endividamento dos alunos que aderem aos financiamentos.

Com a educação superior, nesse contexto, compreendida mais como um serviço e menos como um direito, a ampliação do ensino superior privado passa a fazer parte do discurso e da agenda estatal, o que pode ser observado na constante atuação do Estado (poder público federal/União), governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014), no sentido de viabilizar as condições institucionais, sejam políticas, legais ou econômicas para alavancar o desenvolvimento das empresas do setor.

Das condições de viabilização propiciadas pelos governos é possível mencionar os atuais programas de bolsas e financiamento, com destaque ao Fies. Como política de expansão para o ensino superior, o Fies ganha evidência no cenário governamental primeiro pelo crescente aumento da demanda por vagas nesse nível de ensino. Segundo, especialmente por contribuir no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012 – decênio 2011-2020 –, composto por 20 metas, das quais destacam-se a 12 e a 15, pois têm o Fies como uma de suas estratégias.

O Fies é um programa do Ministério da Educação (MEC) destinado a financiar a

graduação na educação superior¹ de estudantes matriculados em IES privadas credenciadas junto ao órgão e devidamente cadastradas no programa. Os estudantes podem aderir ao financiamento para cursos superiores avaliados positivamente nos processos conduzidos pelo MEC. Essa modalidade de financiamento pode ser caracterizada como um programa de acesso e inclusão ao ensino superior que atende, ao mesmo tempo, dois segmentos opostos da sociedade: às necessidades de apoio financeiro das instituições privadas, que durante décadas foram favorecidas por leis que possibilitavam a renúncia fiscal, desde, principalmente a década de 1970; e aos sujeitos-alunos, das camadas econômica, social e educacionalmente mais carentes da população, que não conseguem acesso às universidades públicas e têm dificuldades para pagar seus estudos na rede privada.

Criado em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), membro do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o programa foi reformulado em 2010, na administração de Luiz Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores – PT) e, no ano de 2013, no mandato da Presidente Dilma Rousseff, também do PT, atingiu o seu ápice.

No primeiro semestre de 2013, foram formalizados cerca de 423,050 mil contratos, aproximadamente 88% do total registrado em 2012. Ao final do exercício de 2013, totalizaram-se 556,5 mil contratos. O número de contratos firmados de 2010 até o final de 2013 corresponde a aproximadamente metade dos contratos firmados ao longo de 10 anos, de 1999 a 2009, do surgimento do programa em 1999 à reformulação em 2010. Em 2014, de janeiro a abril, foram assinados mais de 366,6 mil contratos de financiamento. Mais de 1.000 mantenedoras e de IES privadas espalhadas pelo país participam do programa.

Esse aumento exponencial do número de estudantes no ensino superior privado, reitera o panorama do aspecto quantitativo em detrimento do qualitativo e sugere a necessidade de um estudo sobre as atuais políticas públicas de educação para o ensino superior, principalmente as de acesso e inclusão nesse nível de escolarização formal, com destaque ao Fies. Programa este que se insere no debate e discussão acerca do financiamento da educação no Brasil e no centro das políticas educativas e do futuro das universidades, tendo em vista mediar a crescente expansão da educação superior privada em visível intensificação à mercantilização do saber e do ensino em busca de atender às demandas do mercado e como

¹ Conforme artigo 1º, § 1º da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011: o financiamento poderá ser oferecido a alunos da educação profissional técnica de nível médio, bem como aos estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2011). Essas duas possibilidades de financiamento não serão desenvolvidas, pois trata-se aqui de refletir e analisar o financiamento para a graduação em nível superior.

mecanismo de segurança financeira das IES privadas.

O aspecto quantitativo e a segurança materializam-se na lógica de garantir o acesso e a permanência dos alunos e não se reflete necessariamente na qualidade da educação oferecida nas IES privadas, pois os dois primeiros fatores (acesso e permanência) são determinantes para a realização da lógica do capital, a saber: o pagamento da mensalidade é garantido pelo governo federal e a permanência é incentivada por parte das IES junto aos alunos, com vistas a garantir maior número de estudantes ao longo do curso viabilizando, com isso, a continuidade do financiamento e, principalmente, a rentabilidade dessa atividade econômico-acadêmica.

Esse cenário, propiciado pelo Fies, de lucro garantido para alguns e de possível endividamento para outros, orientou à escolha do objeto deste estudo, qual seja, o Fies para o ensino superior. O objetivo principal é identificar os mecanismos de funcionamento do Fies, buscando analisar os princípios, as propostas, os processos e as contradições de execução do programa. Para alcançar o objetivo, estabeleceram-se as seguintes questões/problemas norteadores:

- 1) Qual o papel desempenhado pelo Fies no *rol* de políticas para o ensino superior privado?
- 2) Qual a diferença do Fies nos governos de FHC e de Dilma Rousseff que explicam tamanha disparidade de adesão?
- 3) Qual é o real e o potencial endividamento dos alunos e de suas famílias que utilizam os recursos advindos dos programas de financiamento educacional para financiar a permanência no ensino superior?

A hipótese orientadora² é a de que a expansão do sistema de ensino do setor privado, a partir do século XXI, está intimamente relacionada aos canais governamentais de financiamento estudantil, especialmente o Fies. Acredita-se que o Fies configura-se mais como uma política educacional voltada aos interesses das IES privadas do que propriamente aos interesses e necessidades dos alunos beneficiados, em geral de baixa renda. Uma das consequências dessa política parece ser o endividamento dos alunos que aderem ao programa com a promessa de que a conclusão do ensino superior seja a garantia de uma melhor inserção no mercado de trabalho.

Para analisar e refletir sobre os princípios, as propostas, os processos e as contradições de execução do Fies, utiliza-se de levantamento bibliográfico e a ferramenta analítica centra-

² Detalhada na seção 1, subseção 1.3 Delineamento da pesquisa: objeto, problema, objetivo e categorias de análise.

se na técnica da análise documental. Procura-se analisar as informações quantitativas e qualitativas de maneira interativa. Nessa interação, os dados são avaliados, principalmente, sob os argumentos de João dos Reis Silva-Junior e Valdemar Sguissardi (1999 e 2005), José Rodrigues (2007), Lalo Watanabe Minto (2008), Roberto Leher (2007 e 2013) e Vera Lúcia Jacob (2010 e 2011). Como eixo orientador têm-se as seguintes categorias de análise: privatização e mercadorização do ensino superior.

O trabalho está organizado em três seções, conforme segue:

Na seção 1, intitulada *Nos caminhos do crédito educativo – as escolhas, justificativas e procedimentos metodológicos da pesquisa*, descreve-se sobre o panorama educacional à época do governo militar (1964-1985), regime sob o qual surgiu o Programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc) a partir do qual originou-se o Fies. Faz-se considerações acerca do PCE/Ceduc e apresenta-se o tema, o problema, o objetivo, a hipótese, os métodos escolhidos, as categorias de análise, bem como as justificativas dessas escolhas. No trilhar dessa seção, são feitos alguns apontamentos acerca do Fies no que concerne, principalmente, à expansão no número de adesão, tanto de alunos quanto de IES privadas, e também tece-se considerações sobre as estratégias de *marketing* utilizadas para alcançar tal feito. Para melhor situar o leitor, a seção foi dividida nas seguintes subseções: 1.1 – Notas sobre o financiamento estudantil para o ensino superior a partir da segunda metade do século XX; 1.1.1 – A ascensão e a queda do programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc); 1.2 – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): notas introdutórias; 1.2.1 – Ascensão dos fiéis do Fies, da inadimplência dos alunos e adimplência nas IES privadas; 1.3 – Delineamento da pesquisa: objeto, problema, objetivo e categorias de análise; 1.3.1 – Apontamentos metodológicos.

Na seção 2, denominada *A metamorfose da educação superior no Brasil neoliberal: do bem universal à mercadoria*, traça-se o panorama histórico, político, social e econômico brasileiro da década de 1990, decênio no qual surgiu o Fies. Nesse caminhar faz-se uma reflexão sobre a lógica economicista da educação regida sob a égide do pensamento neoliberal. Para melhor entender as nuances atual do ensino superior, apresenta-se pontos referentes à globalização, mundialização e internacionalização da economia e consequentes efeitos na educação superior. Essa reflexão divide-se da seguinte maneira: 2.1 – Globalização, internacionalização e cultura; 2.1.1 – O ensino superior no cenário de espetacularização do consumo: panaceia para todos os males; 2.1.2 – Recrudescimento do desemprego formal, altas taxas de pobreza e os arautos da qualificação do homem; 2.2 – Reconfiguração do Estado; 2.3 – Proliferação do empresariamento do ensino superior; 2.3.1 – Marcos regulatórios da

expansão do ensino superior brasileiro; 2.3.1.1 – Exame Nacional de Cursos e Sinaes: *sinaes* de incongruências.

Na seção 3, chamada *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): aspectos legais, mecanismos de funcionamento e procedimentos operacionais*, apresenta-se, compara-se e analisa-se a legislação concernente ao Fies emanada ao longo dos três governos, a saber: Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Apresenta-se o programa propriamente dito trazendo informações sobre: 3.1 – Financiamento estudantil: contrato de abertura de crédito e seus trâmites; 3.2 – O “Antigo Fies” e o “Novo Fies”; 3.2.1 – Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999; 3.2.2 – Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001; 3.2.3 – Alterações na Lei nº 10.260: governo Luiz Inácio Lula da Silva; 3.2.3.1 – Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004; 3.2.3.2 – Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007; 3.2.3.3 – Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 e outras normas legais; 3.3 – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): política de governo ou de Estado? No decorrer da seção procura-se ainda apontar brechas e falhas operacionais na dinâmica de execução do programa, bem como apresentar algumas análises sobre seus mecanismos de funcionamento.

O trabalho encerra-se com as considerações finais, seguidas das referências utilizadas na elaboração desta dissertação.

SEÇÃO 1

NOS CAMINHOS DO CRÉDITO EDUCATIVO – AS ESCOLHAS, JUSTIFICATIVAS E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Na presente seção apresentam-se os caminhos delineados para a construção deste estudo, bem como as justificativas das escolhas. Traz-se também a problemática da investigação, a respectiva hipótese e demais elementos constituintes deste trabalho.

O conhecimento da realidade histórica e preparo teórico foram fundantes na delimitação do tema *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições*. Tema que surgiu “de mim mesma, de minha vida, de meu coração [...] fui recolhendo-o nos caminhos” (GATTAZ, 1996, p. 237). Recolhendo-o no trilhar da minha vida estudantil; nas andanças em *shoppings centers*, metrô, ônibus e avenidas da cidade de São Paulo; e no cotidiano da minha experiência e vivência como professora e coordenadora pedagógica em uma instituição de ensino superior privada. Em especial, este último fato, o qual requer um grande esforço investigativo de modo que permita desfazer-me “de conclusões já elaboradas, de mitos e preconceitos já construídos”, aprendendo “a pensar sistemática e metodicamente sobre as coisas vistas”, de modo a transcender o “conhecimento estruturado sob a forma de senso comum” (GHEDIN e FRANCO, 2008, p. 118), papel de todo e qualquer pesquisador que deseja mudanças e reformulações na condição da educação brasileira, atualmente posta dentro da lógica capitalista que o país vive.

Em um primeiro momento, realizou-se uma incursão às origens do crédito educativo e às transformações que essa modalidade sofreu ao longo do tempo. À medida que essa trajetória foi fazendo-se conhecer propiciou subsídios importantes para a identificação das bases sobre as quais o financiamento estudantil está assentado e as concepções que o norteiam. Com isso, permitiu melhor entender os seus mecanismos de funcionamento e, por conseguinte, contribuiu nos delineamentos desta pesquisa, os quais são apresentados na sequência.

1.1 Notas sobre o Financiamento Estudantil para o ensino superior a partir da segunda metade do século XX

O financiamento estudantil exerce importante efeito na expansão do ensino superior privado, o que leva a necessidade de um debate sobre o cenário educacional a partir da segunda metade do XX, especialmente à época em que o Brasil vivia sob a égide do regime militar, momento no qual surgiu o primeiro programa de Crédito Educativo (PCE/Creduc), a partir do qual originou-se o Fies, e em que o processo de mercadorização do ensino superior começa a ganhar forma e força.

Embora o número de ingressantes em IES privadas e o aumento dessa categoria de estabelecimentos de ensino tenham elevado-se nos anos 1990, e atualmente por intermédio do Fies e ambos estejam hoje em evidência – Fies e expansão das IES privadas –, a proposta de financiamento e a expansão do ensino superior privado, em legitimação ao caráter privado-mercantil da educação, não é novidade. Conforme último censo disponível da educação superior realizado em 2011, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), atualmente 89,8% das instituições de ensino superior no Brasil são de natureza privada (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2013, p. 32).

Essa posição majoritária do setor privado de ensino superior, no *ranking* de estabelecimentos educacionais, começa a tomar forma nos anos 1960. De 1960 a 1967, 267 IES foram criadas, sendo, em sua grande maioria, na categoria administrativa privada, responsabilizando-se por 82 mil de 180 mil matrículas realizadas no período (LEHER, 2013). À época, tempo em que o Brasil vivia sob um regime ditatorial-militar³ (1964-1985), o patrocínio do ensino superior privado foi uma das alternativas para alavancar a economia e adequação da sociedade brasileira frente aos patamares das exigências modernas da produção internacional, segundo a premissa de que o investimento em capital humano resultaria em desenvolvimento da economia e do país.

A suposta preocupação e o investimento do governo na educação superior privada, tendo em vista o investimento na melhoria do capital humano, despertou o interesse de

³ Aranha assinala que, “com o golpe militar de 1964, é destruído o estado de direito [...] as manifestações políticas são vigorosamente contidas. A doutrina de segurança nacional justifica todo tipo de repressão, desde censura até prisão, tortura, exílio e assassinato” (1996, p. 196). Conhecido como “anos de chumbo”, esse período estendeu-se pelo menos até outubro de 1984. A partir do final daquele ano, já no governo de João Figueiredo, um dos pilares de sustentação do governo militar foi colocado em xeque: as eleições indiretas para presidente. Esse movimento ficou conhecido como Diretas-Já e buscou, por meio da legalidade, a volta das eleições diretas para presidente da República.

inúmeros empresários educacionais sob a perspectiva do retorno financeiro que esse mercado prometia oferecer. Tal preocupação e investimento resultaram no surgimento vertiginoso de instituições de ensino superior com fins lucrativos (LEHER, 2013). Nesse surgimento, “a força do setor privado mostrou-se, efetivamente, eficaz” na arena decisória, o que se deu, em grande medida, pelas “brechas legais que prevaleceram no período” principalmente “em decorrência da pressão dos interesses do ensino superior privado” (SAMPAIO, 2000, p. 68). Efeito dessa possibilidade de grandes ganhos financeiros, assistiu-se, no período em questão, a expansão do ensino superior privado sob a égide da teoria do capital humano, a qual foi importada dos Estados Unidos como diretriz de política social para países em desenvolvimento.

A teoria do capital humano consiste em investimento na formação escolar tendo como expectativa maior produtividade, rentabilidade, desenvolvimentismo, eficiência, controle e repressão. A intencionalidade posta é a de que o processo de educação escolar seja considerado como um investimento que redunde em maior produtividade e, por conseguinte, em melhores condições de vida para os trabalhadores e à sociedade em geral com o objetivo de adequação da sociedade brasileira aos patamares das exigências modernas da produção internacional (HISLDORF, 2007).

Frente à promessa integradora da escolarização formal, “a escola se constituía num espaço institucional que contribuía para a integração econômica da sociedade formando o contingente (sempre em aumento) da força de trabalho que se incorporaria gradualmente ao mercado”, elemento fundante na garantia da capacidade competitiva “das economias e, conseqüentemente, o incremento progressivo da riqueza social e da renda individual” (GENTILI, 2005, p. 50).

A partir dessa concepção, fruto da justificativa ideológica liberal, começa a ganhar corpo a característica privado-mercantil da educação superior no Brasil. Essa característica, que envolve “[...] três modalidades institucionais complementares: 1) fornecimento público com financiamento privado (privatização do financiamento); 2) fornecimento privado com financiamento público (privatização do fornecimento); e 3) fornecimento privado com financiamento privado (privatização total) [...]” (GENTILI, 1998, p. 75), acaba por efetivar a privatização na área educacional.

Ideais postulados por meio de acordos firmados, no período de 1964 a 1968, entre o MEC e a agência norte americana *Agency For International Development* (Usaid), colocam em evidência o caráter empresarial na formulação da política educacional do período.

Conforme Hilsdorf, “os assessores da Usaid agiam segundo uma evidente mentalidade empresarial, que, combinada às medidas de exceção da área militar, deu as marcas da política educacional daquele tempo: desenvolvimento, produtividade, eficiência, controle e repressão” (2007, p. 124). Como sintetiza Romanelli, é “a mentalidade empresarial dando conteúdo ao desenvolvimento e à utilização de força garantindo a implantação do modelo” (1978, p. 218) de uma grande empresa capitalista. A partir dessa mentalidade e modelo, a concentração do sistema escolar seguiu-se “de acordo com a política econômica de concentração de renda”, o que gerou “a formação de grandes aglomerados de escolas particulares, especialmente no ensino superior” (HILSDORF, 2007, p. 125).

Segundo Leher (2013), no texto *Programa Universidade para Todos: democratizar ou mercantilizar*, entre os anos 1960 e 1980, assistiu-se uma exponencial expansão de matrículas no ensino superior, principalmente do setor privado, que apresentou “crescimento superior a 800%, que partiu de um patamar de 42% das matrículas no início dos anos 1960, alcançando 50% em meados dos anos 1970 e, em 1980 sendo responsável por 63% do total” (2013, p. 31). Vahl aponta que em 1976 “das 885 IES existentes, 763 eram privadas, das quais 635 eram isoladas” (1980, p. 49). Em 1977, das 877 IES, somente 63 eram universidades, as demais caracterizavam-se como instituições isoladas e, em sua grande maioria, de natureza privada (VAHL, 1980, p. 24), as quais, conforme Martins, organizavam “suas atividades acadêmicas objetivando de forma prioritária a obtenção do lucro e a acumulação do capital” (1988, p. 39).

E é por esse motivo, “pelo fato de mobilizar recursos privados e orientar-se visando à obtenção de lucros”, que “o setor privado é mais dinâmico no atendimento à demanda da clientela” e, por isso, “cresce mais rapidamente” (SAMPAIO, 2000, p. 70), mesmo em detrimento da qualidade. Tal fato, para Sampaio, “não se caracteriza uma política de privatização do ensino superior”, mas sim, “o que ocorria, é que a velocidade e a dimensão do crescimento de cada um dos setores – público e privado – de ensino superior estavam em sintonia com formatos de escolas em instalação”, o que, evidentemente, “traduzia concepções diferentes de ensino superior” (2000, p. 68-9). Já para Vahl (1980), visão com a qual se corrobora, não se trata de concepções diferentes de ensino, mas sim de um crescimento que se deu em condições precárias, considerando que, salvo poucas exceções, a tríade ensino-pesquisa-extensão sequer foi contemplada e o ensino oferecido, de qualidade duvidosa. Na visão de Fiuza, em texto intitulado *O método comparativo na análise do processo de privatização do ensino superior brasileiro*,

o ‘boom’ das instituições privadas isoladas justificava-se pela saturação da capacidade de absorção pela rede oficial, porém, a maioria eram meras “fornecedoras” de diplomas, pois os critérios de regulamentação e de controle pelo governo eram demasiadamente deficitários. Na verdade, essa diminuição de critérios foi proposital, pois visava atender a forte pressão dos empresários da educação e dos estudantes para o aumento de vagas no ensino superior [...] a prática do governo, na verdade, consistiu em aumentar a oferta, visando atender a demanda, sem preocupação com os critérios para que as IES privadas fossem criadas (2009, p. 10).

No que tange a essa expansão do ensino superior por meio da criação de IES privadas isoladas, aponta Fiuza que o crescimento

foi tão intenso, que no ano de 1977, foi requerida na Câmara Federal a constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), com a finalidade de estudar a transferência da responsabilidade da educação do Estado para a iniciativa privada, a qual, segundo o parlamentar que a requereu, estaria provocando a institucionalização da indústria do ensino. No ano de 1977, o Ministério da Educação e Cultura determinou ao Conselho Federal de Educação (CFE) a proibição da autorização para criação de cursos superiores, inclusive dos 152 novos cursos que já estavam sendo estudados pelo conselho (2009, p. 10-1).

Diante da proibição e de um momento histórico e político no qual houve queda nas taxas de crescimento econômico e retração do mercado de trabalho, embora tenha ocorrido a expansão do setor privado de ensino (1960 a 1980), na década de 1970 observa-se um declínio no ritmo de ampliação nessa esfera de ensino. Soma-se a esse declínio, em certa medida decorrente da suspensão, pelo governo, de concessão de autorização para a criação de novas instituições (CANUTO, 1987), os reclamos sociais pelo aumento de números de vagas no ensino superior público e a inaptidão do Estado em atender a demanda e, ao mesmo tempo, “o papel central não apenas nas atividades de planejamento como também um desempenho decisivo na captação de recursos financeiros e na atribuição e distribuição das verbas destinadas ao sistema educacional” (GENTILI, 2005, p. 50).

Tais fatores fortaleceram as IES privadas, que foram impulsionadas por dois elementos: “a existência de uma demanda reprimida (os excedentes da escola pública) e de outra, crescente, resultante da própria ampliação da rede de segundo grau; e a expectativa de atendê-la” (SAMPAIO, 2000, p. 68). A combinação desses dois elementos autorizaram as IES privadas a exigir apoio governamental e levaram ao surgimento do PCE/Ceduc.

Antecessor do Fies, o PCE/Ceduc constituiu-se em uma política orientada de maneira a garantir, ao menos teoricamente, a promessa de integração dos sujeitos à vida produtiva.

Contudo, embora não se negue a contribuição econômica da escolaridade, observou-se a desintegração da promessa integradora, provocando uma inversão: da lógica de integração para uma lógica estritamente privada.

1.1.1 A ascensão e a queda do Programa de Crédito Educativo (PCE/Ceduc)

Embora o PCE/Ceduc não se constitua no objeto de análise desta pesquisa, retomá-lo por meio de estudos que retratam a sua ascensão e a sua queda, permite construir subsídios para posterior análise do Fies.

O PCE/Ceduc foi uma política de financiamento estudantil para o ensino superior privado, assim como é hoje o Fies. Aprovado em 23 de agosto de 1975, no governo do general Ernesto Geisel (1974-1979), o programa foi institucionalizado somente no mandato presidencial de Fernando Collor de Melo⁴, em 25 de junho de 1992⁵ por meio da Lei nº 8.436, quando passou definitivamente à administração e supervisão pelo MEC.

O ideal propalado, assim como no caso do Fies, era o de oferecer igualdade de

⁴ Em 1989, Fernando Collor de Mello, é eleito pelo Partido da Reconstrução Nacional (PRN) para presidente do Brasil e Itamar Franco como vice. Tendo o segundo assumido a presidência interinamente no dia 2 de outubro de 1992, em meio a uma das maiores crises políticas do Brasil, envolvendo o *impeachment* do primeiro presidente da República, eleito diretamente após vinte anos de ditadura militar (1964 a 1985). Collor renunciou e Itamar Franco foi formalmente aclamado presidente da República em dezembro de 1992.

⁵ Em 1973 eclodiu a primeira crise do petróleo, marcando o início de uma nova era na economia mundial e a necessidade de mudanças. O período, que foi conhecido como o Primeiro Choque do Petróleo, causou uma forte recessão na economia mundial. Na época, o Brasil importava a maior parte do que consumia e sofreu sérias consequências. O consumo aparente de petróleo em 1973 era de 870 mil barris/dia e a nossa produção própria não passava de 170 mil barris/dia. Todo o resto era importado e essas importações representavam aproximadamente 850 milhões dólares. Com a correção do preço, as despesas brasileiras com petróleo pularam de 850 milhões para 2,4 bilhões de dólares, em 1974. O choque contribuiu para que nossas bolsas (na época existiam 27 em todo o país) passassem por um longo período de estagnação. Houve uma grande fuga de capitais da bolsa e o mercado praticamente inexistiu até o surgimento do Plano Real. Durante todo esse período, o crescimento foi muito aquém do que poderia ter sido. O Governo optou por uma manutenção da estratégia de crescimento à custa do endividamento externo, acumulou uma dívida muito alta que iria pesar muito nos anos 80. Para dar suporte ao plano o governo restringiu o acesso das estatais ao crédito interno e ampliou uma política de contenção tarifária com o objetivo de conter as pressões inflacionárias. Fato que não ocorreu com o setor privado que teve apoio governamental por meio de alguns órgãos como o Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDS). O processo de estouro da inflação perdurou até o 2º choque do petróleo, em 1979. Nos anos seguintes ao choque, a dívida externa, que era de 70 bilhões de dólares em 1982, atingiu a cifra de 91 bilhões de dólares, em 1984. Paralelo a isso, nossa dívida interna também atingia valores astronômicos, passando de 6,7% do PIB em 1980, para 22,4% em 1984. Junto com as dívidas, a taxa de juros também era alta e atrativa aos investimentos em poupança, fato que fez a bolsa ser ofuscada pelos rendimentos atraentes que a renda fixa proporcionava (SANTOS, 2013). Em consequência, “as décadas de 70 e 80 foram um conturbado período de reconstrução econômica e reajustamento social e político. No espaço social criado por todas as oscilações e incertezas, uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começaram a tomar forma. Essas experiências podem representar os primeiros ímpetus da passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinto” (HARVEY, 1992, p. 140).

oportunidades educacionais, diminuir a evasão no ensino superior e proporcionar às camadas menos favorecidas da população recursos financeiros para cursar uma graduação em nível superior.

O projeto de crédito, inicialmente, caracterizava-se pela concessão de empréstimo para pagamento de matrícula e anuidade – valor correspondente à anuidade determinada pela IES – e para dispêndio com a manutenção do aluno em instituição de ensino superior privada reconhecida ou autorizada pelo, à época, Ministério da Educação e do Desporto (MEC). Apresentava como critério único para aderência do aluno a renda familiar, sendo os empréstimos concedidos apenas à fração mais pauperizada da população, em contrapartida, isenções tributárias eram concedidas às IES, o que permanece em tempos atuais.

Em um primeiro momento, o PCE/Creduc teve como agentes financiadores a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB), órgãos governamentais, e bancos comerciais pertencentes à rede bancária privada.

Apontam Maria Hidalgo Sanchez e Laima Mesgravis em pesquisa intitulada *História e experiências brasileiras do Crédito Educativo antes do Fies – Financiamento Estudantil*, que

em 1979 o BB retirou-se do programa, dado os altos custos de administração e a perspectiva de rentabilidade zero do investimento. Os Bancos Comerciais retiraram-se do programa em 1980, fazendo que a Caixa Econômica passasse a ser o único agente financeiro nele envolvido. Após seis anos de implantação do programa, a participação do MEC no seu financiamento, mostrou-se insuficiente, devido ao agravamento do processo inflacionário, a partir de 1978 (2005, p. 33).

Frente ao afastamento do BB e dos bancos comerciais como agentes financiadores do programa e a participação financeira insuficiente do MEC, no ano de 1983 os recursos de custeio passaram a ser aprovencionados pelo MEC e pela receita das loterias federais, conforme previsto no Fundo de Assistência Social (FAS⁶), e a CEF passou a ser o único agente financeiro (SANCHEZ e MESGRAVIS, 2005). Essa alteração nas formas de custeio resultou, pode-se dizer, na falência do Creduc. Como aduzem Sanchez e Mesgravis, “por volta de 1983, o programa estava praticamente falido, já que o subsídio dos empréstimos chegava até a

⁶ Foi criado pela Lei nº 6.168, de 9 de dezembro de 1974, com a finalidade de atender os setores mais carentes da população, fazendo gestão junto às áreas de saúde, previdência e assistência social, trabalho, justiça, educação e cultura. Os recursos que compunham o Fundo originavam-se da renda líquida das loterias esportivas e federal, das parcelas destacadas para esse fim nos orçamentos operacionais da CEF, nos montantes consignados nas dotações da União e outros de origem interna e externa, inclusive os provenientes de repasses e financiamentos. Os recursos do FAS eram a fundo perdido quando destinados ao setor público e quando destinados ao setor privado aplicava-se juros subsidiados. O Fundo era administrado pela CEF (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1974).

90%. Os valores nominais de reembolso tornaram-se tão baixos que nem os estudantes se preocupavam em pagá-los nem a Caixa em recebê-los” (2005, p. 35).

Frente à redução da demanda solvável

aumentavam as pressões dos agentes financeiros para que o Estado assumisse os prejuízos, socializando-os. A inauguração de uma nova fase do programa em fins de 1983, definiu com meridiana clareza que caberia à União socorrer as agências financeiras (privadas e governamentais) que concederam os empréstimos (VELLOSO 1987, p. 18).

Em 1989, com o propósito de reestruturar o programa, tendo em vista a crescente ampliação da inadimplência⁷, houve a redução de juros de 15% para 6% ao ano, e também a “introdução da correção monetária parcial, equivalente a 80% da variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs), a exigência de fiador e o alargamento do prazo para amortização em duas vezes o tempo de utilização do crédito” (SANCHEZ e MESGRAVIS, 2005, p. 35).

Além das alterações na forma de custeio em 1983 e das modificações ocorridas em 1989, no ano de 1993, governo Itamar Franco (1992-1994), em decorrência da alta inadimplência, o PCE/Ceduc passou a ser administrado e supervisionado pelo MEC com o apoio da Comissão Nacional de Supervisão e Acompanhamento do Programa constituindo-se a CEF como o único agente econômico. O acesso ao programa ficou restrito unicamente para o pagamento de mensalidades a estudantes carentes que cursavam o ensino superior em instituições privadas, com a possibilidade de cobertura acima do valor da mensalidade.

Conforme Sanchez e Mesgravis, o “empréstimo de anuidade teve seu valor fixado pelo próprio valor da anuidade estipulada pelo estabelecimento de ensino superior em que o beneficiário estivesse matriculado”. Em tempo que a cobertura acima do valor da mensalidade, ou seja, “empréstimo de manutenção foi idealizado na tentativa de reduzir as dificuldades de sustento dos alunos carentes, tanto na rede oficial como na privada” (2005, p. 32).

Os recursos para execução do programa originar-se-iam das seguintes fontes: a) orçamentários do MEC; b) na destinação de 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela CEF, bem como os recursos da premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição; c) reversão dos financiamentos

⁷ “Inadimplência é a falta de pagamento; inadimplemento é o termo jurídico utilizado, em regra, para designar uma situação de não cumprimento da cláusula contratual; insolvência é a perda total de capacidade de pagamento” (TEIXEIRA e SILVA, 2001. p. 19).

concedidos; d) outras fontes (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, s/d, p. 3).

Constituíam-se em condições para ingresso e seleção do aluno no programa:

a) ser brasileiro, nato ou naturalizado; b) ser estudante universitário, admitido por concurso vestibular, regularmente matriculado, no seu primeiro curso de graduação plena e que não tenha mais de duas reprovações em disciplinas, no período imediatamente anterior. Estudantes de cursos de curta duração poderão beneficiar-se do Programa, bem como os graduandos nesses cursos, para obtenção de graduação plena; c) ser economicamente carente e com bom desempenho acadêmico, na forma estabelecida na regulamentação do programa; d) não receber auxílio de qualquer fonte, para o custeio de sua mensalidade ou anuidade; e) preencher e entregar, no prazo estabelecido, a ficha de inscrição, que poderá ser obtida na IES na qual se encontra matriculado; f) apresentar, no ato da inscrição, documentos que comprovem os dados preenchidos na ficha; g) não possuir contrato de Crédito Educativo (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, s/d, p. 4).

Inicialmente, o reembolso dos empréstimos dava-se um ano após a conclusão do curso e era feito por meio de parcelas proporcionais ao salário do beneficiário. A remuneração do capital dos empréstimos foi fixada em 15% ao ano, incluindo 12% de juros e 3% destinados a um Fundo de Risco.

O aumento gradativo da inadimplência, justamente pelo Creduc atender alunos de menor poder aquisitivo, somado ao subsídio da taxa de juros e de correção monetária do financiamento em período de altíssima inflação e ainda ao ignóbil valor salarial recebido por um recém-formado que adentra o mercado de trabalho, não gera a rentabilidade esperada, comprometendo a continuidade do programa. Nas palavras de Sanchez e Mesgravis, um fator que contribuiu “para o crescimento da dívida do MEC para com a CEF e, conseqüentemente para a retração do programa, foram os altos índices de inadimplência” (2005, p. 34). Em decorrência, muito provavelmente da alta taxa de juros e da “[...] taxa média de inflação ter sido superior a 30% ao ano” (SOUZA e FARO, 1979, p. 9).

Assinalam Sanchez e Mesgravis, que em 1979, por exemplo,

quando os primeiros alunos iniciaram a restituição dos empréstimos aos bancos, verificou-se a principal falha do programa: inadimplência. Um ano após a conclusão do curso superior, o beneficiado pelo crédito não procurava a Caixa Econômica Federal para iniciar o pagamento de seu débito (2005, p. 34).

Ainda, como destaca Velloso, no artigo *Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal*,

a inadimplência subiu nos anos seguintes, com a paulatina compressão dos salários promovida pela política salarial do Estado, com o aumento do desemprego trazido pela recessão, e ainda com a convicção política de boa parte do estudante no sentido de que o Estado tinha por obrigação custear seus estudos; a inadimplência oscilou em torno de 50% nos anos oitenta (1987, p. 18).

Sanchez e Mesgravis mencionam que o MEC e a CEF, em trabalho conjunto, empreenderam diversas ações

visando à recuperação do programa. Em 1997 foi oferecida a prerrogativa de alongamento dos prazos de amortização. A medida provisória 1.706, de junho de 1998, atualmente Lei nº 10.207⁸, possibilitou expressivos descontos para a liquidação e a renegociação de saldos devedores. Desde sua implantação, 53.711 clientes renegociaram ou liquidaram seus débitos (2005, p. 37).

Todavia, mesmo que tenha havido certo empenho do MEC e da CEF, a instabilidade e as constantes transformações no cenário econômico e social brasileiro conduziram ao esgotamento do PCE/Ceduc, provocado especialmente pela inadimplência e pelo endividamento.

Para entender como funciona o endividamento, a reportagem intitulada *Entenda o mecanismo de endividamento*, veiculada no jornal Folha de São Paulo em 16 de maio de 1999, explica, por meio de uma simulação realizada por técnicos da CEF, como funciona esse mecanismo e consequente alcance de altos índices de inadimplência:

um estudante que foi atendido pelo Ceduc durante cinco anos e recebeu um financiamento de R\$ 300,00 (trezentos reais) ao mês entra no mercado de trabalho com uma dívida de aproximadamente R\$ 20 mil. Para conseguir quitar as parcelas, comprometendo 25% de sua renda – uma porcentagem considerada razoável para que a pessoa consiga pagar uma dívida e se manter –, ele teria de ganhar cerca de R\$ 1.600 (mil e seiscentos reais) por mês. O problema é que o salário médio inicial de um recém-formado que entra no mercado de trabalho gira em torno de R\$ 970, 00 (novecentos e setenta reais). Ou seja, mesmo que ele consiga um emprego rapidamente, são poucas as chances de ele ser contratado com um salário que o permita sobreviver e pagar a dívida (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999).

Acresce-se ao valor inicial, no caso aqui exemplificado de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), a correção pela taxa referencial de juros (TR), usada para corrigir financiamentos, e

⁸ Datada de 23 de março de 2001, “dispõe sobre a renegociação de dívidas no âmbito do Programa de Crédito Educativo, e dá outras providências” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2001).

juros de 6% ao ano. Transformando, desta maneira, R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) em “R\$ 22.900,00 (vinte e dois mil e novecentos reais) ao final do primeiro ano de pagamento”. Destarte, “se ficar estabelecido no contrato, por exemplo, que a dívida será quitada em 90 meses, o valor médio das parcelas vai girar em torno de R\$ 406,00 (quatrocentos e seis reais) totalizando R\$ 36.000,00 (trinta e seis mil reais) no final do período” (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999).

Em agravo ao fator inadimplência, há ainda certa dificuldade de um recém-formado adentrar no mercado de trabalho, como é o caso de um ex-aluno, Alexandre Azevedo, que se formou em direito em uma universidade privada. Formado no final de 1998, um ano depois ainda estava desempregado e com uma dívida de R\$ 18.000,00 (dezoito mil reais) para quitar (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999a).

Cabe destacar que em 1999 a taxa de desemprego no Brasil chegou a 8,16% em março, alcançando a marca de 8,25% em abril (ANTUNES e POCHMANN, 2008). Índices que indicam dificuldade de inserção do recém-formado no mercado de trabalho e, por conseguinte, a quitação da dívida adquirida junto ao Creduc.

Em estudo denominado *A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores*, resultante de pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe) em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), fica evidente o fato de que mais educação não é garantia de colocação no mercado de trabalho. Como aponta o relatório:

as alterações estruturais da taxa de desemprego estão mais associadas às taxas observadas para o grupo de trabalhadores que são relativamente mais qualificados do ponto de vista de anos de educação. Nesse sentido, chama a atenção o aumento da taxa de desemprego para esse grupo a partir da segunda metade da década de 90 (PICCHETTI e CHAHAD, 2003, p. 20).

Diante ao crescente aumento na taxa de desemprego, como assinala Alves,

a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho (2008, p. 8).

A assertiva de Alves (2008) deixa claro o fato de que “o indivíduo está lançado a sua própria sorte diante de uma nova promessa: a promessa da empregabilidade” e que a escola “é

agora uma instância de integração de cada sujeito ao mercado; no mercado competitivo não há espaço para todos” (GENTILI, 2005, p. 54), mesmo que se tenha estudado em uma instituição de renome.

No que tange a promessa de empregabilidade, abaliza Gentili que

um incremento no capital humano individual aumenta as condições de empregabilidade do indivíduo, o que não significa, necessariamente, que por aumentar suas condições de empregabilidade, todo indivíduo terá seu lugar garantido no mercado. Simplesmente, porque no mercado não há lugar para todos. Empregabilidade não significa, então, para o discurso dominante, garantia de integração, senão melhores condições de competição para sobreviver na luta pelos empregos disponíveis: alguns sobreviverão, outros não (2005, p. 54).

É preciso considerar que a promessa de empregabilidade não é garantia de conquista de um emprego ou mesmo de agregação social. Mesmo que tenha havido investimento do sujeito na sua educação formal, na sua capacidade de competitividade no mercado de trabalho, “a educação não é mais um direito, mas uma opção individual, assim como ocorre com a oportunidade de emprego e renda” (SANFELICE, 2005, p. 5), e com a escolha em aderir ao PCE/Ceduc ou ao Fies, objeto deste estudo.

Contudo, como “a renda depende da possibilidade de inserção no mercado de trabalho; não de uma empregabilidade abstrata”, em tempos de desemprego e também de processos seletivos nos quais entram em jogo dispositivos de diferenciação como: ser branco ou negro, gordo ou magro, ser heterossexual ou homossexual, ser nordestino ou paulista dentre outros, as chances de se obter renda para quitar a dívida subjazem em um país como o Brasil. Nação na qual “os índices de vulnerabilidade social tendem a se aprofundar de forma inversamente proporcional à riqueza e ao poder acumulado por elites mais preocupadas com a maquiagem eleitoreira da desigualdade que com a diminuição efetiva das causas que a produzem” (GENTILI, 2005, p. 58).

Diante dos fatos e fatores mencionados, como aponta Avancini, “não é fácil pagar uma dívida com o Ceduc” (FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999a), principalmente para o aluno recém-formado e que está ingressando no mercado de trabalho. Frente às dificuldades de pagamento do financiamento a inadimplência passou de 7,7% em 1995 para 18,8% em 1999. No ano de 1998, por exemplo, 63% de 136 mil alunos não conseguiram quitar as dívidas contraídas junto ao Ceduc. No ano de 1999 “85,6 mil pessoas que foram beneficiadas pelo Ceduc durante a graduação, deveriam estar pagando o financiamento” (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999a), contudo estavam

inadimplentes.

Relatório de gestão do PCE/Ceduc, emitido pelo MEC e CEF em 2002, aponta o índice de inadimplência calculado sobre os contratos em amortização no exercício de 2001, conforme mostra a tabela abaixo:

Tabela 1

PCE/Ceduc – Posição de inadimplência: exercício de 2001		
Fases	Quantidade de Contratos	Saldo Devedor
Utilização	11.401	126.622.055,11
Carência	14.201	103.890.544,72
Amortização	22.468	65.202.560,28
Total	48.070	295.715.160,11
Inadimplência	16.941	50.160.619,34
Índice de inadimplência	75,40%	76,93%

Fonte: MEC. CEF: Relatório da gestão financeira do Fies: exercício de 2001. Índice de inadimplência calculado, apenas, sobre os contratos em amortização

A alta inadimplência, “a liquidez financeira do sistema, com taxa de juros crescente, além da correção monetária acompanhada de inflação galopante, tendo como consequência a diminuição de aplicações de recursos, no programa, por parte do próprio governo e dos agentes financeiros” (SANCHEZ e MESGRAVIS, 2005, p. 34), por não gerar fluxo de caixa, deixou o programa à mercê dos recursos do Tesouro Nacional, pois não havia demanda solvável. A dependência do PCE/Ceduc aos expedientes do Tesouro Nacional provocou um esvaziamento do caixa, enxugando-o “a zero”, como afirmou Ronaldo Roggini, à época, gerente executivo de Desenvolvimento Econômico e Social da CEF, em entrevista para Marta Avancini à Folha de São Paulo (sítio eletrônico, 1999).

Com a dependência do erário público, o PCE/Ceduc

constituiu em um mecanismo indireto que favoreceu diretamente, a indústria do ensino privado, uma vez que as IES receberam, sem qualquer risco as anuidades que eram devidas por seus estudantes. De modo contrário, uma grande parcela de estudantes, mutuários do programa, freqüentaram instituições de baixa qualidade de ensino, inferior à da universidade pública, cuja capacidade de atendimento poderia ter sido ampliada com o uso adequado dos recursos gastos com o subsídio (VELLOSO, 1987, p. 18).

Na década de 1990, o PCE/Ceduc confrontou-se com uma série problemas de natureza político-operacional, dentre eles a pouca prioridade dada pelo MEC, o que implicou na instabilidade dos recursos e na ausência de clareza e distinção entre os papéis do MEC e da CEF, bem como na avaliação precária da qualidade das IES credenciadas ao programa.

Ademais, o retorno era ignóbil em relação ao elevado custo operacional.

O expressivo aumento da inadimplência foi o principal elemento gerador da falência do PCE/Ceduc, o que, somado a ausência de alternativas de financiamento, provocou, no ano de 1999, “uma fila de espera que beira as 200 mil pessoas – 15% dos alunos da rede particular de ensino superior” (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999).

Como aponta o Inep, com dados obtidos no Censo do Ensino Superior em 1999, “o número de matrículas aumentou 9% (de 97 para 98) e 28%, entre 94 e 98 – ano em que se chegou a 2,1 milhões de matrículas. A maior parte da expansão ocorreu justamente na rede privada, que, em quatro anos, cresceu 36% contra 12,4% nas universidades federais, por exemplo” (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999). Os dados obtidos no Censo assinalaram ainda que, 21% dos estudantes, cerca de 273 mil de 1,3 milhões, matriculados no ensino superior privado recebiam auxílio governamental – financiamento estudantil ou bolsa – para arcar com as taxas de mensalidade.

As informações apresentadas na subseção em tela demonstram que o PCE/Ceduc, como política de acesso, inclusão e permanência do aluno no ensino superior, vem ao encontro tanto dos anseios dos estudantes na realização do sonho de cursar uma graduação, quanto dos empresários educacionais. Contudo, ao suprir esses anseios, evidencia “o perverso modelo privado mercantil” ao ampliar vertiginosamente os lucros do setor educacional sob o manto da filantropia (LEHER, 2013, p. 31) e o endividamento dos alunos que aderem ao programa de crédito educativo, haja vista o nível elevado da inadimplência.

A limitação das fontes de recursos e o valor elevado da inadimplência levam à falência do PCE/Ceduc, ao tempo que impulsiona o governo à criação de novas e mais eficazes políticas de acesso e inclusão ao ensino superior, principalmente, no privado. Como sucessor do PCE/Ceduc, foi criado, no ano de 1999, o Fies, contando “com recursos externos, algo em torno de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais) dos quais metade deve vir do *Bird* (Banco Mundial)” (AVANCINI. FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 1999b), afirmou Paulo Renato de Souza, à época ministro da Educação, no governo FHC.

1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): notas introdutórias

Antes de se apresentar os procedimentos metodológicos, conforme demanda o título da presente seção, como forma de apresentação das justificativas pessoais, sociais e

acadêmicas para a realização desta pesquisa são necessárias algumas notas iniciais sobre a ascensão do Fies e dos números, de alunos, de IES privadas e de verbas envolvidas nessa ascensão.

O Fies, assim como o PCE/Ceduc, é um programa do MEC destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em IES credenciadas junto ao órgão e devidamente cadastradas ao programa. O programa tem como objetivo estratégico a ampliação do acesso e a permanência de estudantes, em geral de baixa renda, no ensino superior, mediante a oferta de financiamento em cursos superiores em instituições privadas. Alunos cuja matrícula acadêmica esteja em situação de trancamento, que já foram financiados pelo Fies e/ou que estejam em situação de inadimplência com PCE/Ceduc, não podem se candidatar ao financiamento. O Fies está disponível apenas aos cursos superiores que obtiveram avaliações positivas nos processos avaliativos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Entende-se por avaliação positiva o curso que obteve conceito igual ou superior a três na realização mais recente do processo avaliativo Sinaes, sendo que os não avaliados podem ser habilitados, excepcionalmente, para concessão do financiamento, a critério do MEC (BRASIL. MEC. SISFIES, sítio eletrônico, 2011).

O Fies é um fundo de natureza contábil-financeira⁹ que foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 1.827, de 27 de maio de 1999, regulamentado pelas Portarias MEC nº 860, de 27 de maio de 1999, e nº 1.386, de 15 de setembro de 1999 e Resolução CMN nº 2. 647, de 22 de setembro de 1999. A MP nº 1.827 passou por 27 reedições¹⁰, conforme cronologia abaixo:

⁹ Decreto nº 93.872/86: “Artigo 71. Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo; § 1º São Fundos Especiais de natureza contábil, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis [recursos pertencentes ao patrimônio do próprio Fundo], destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional; § 2º São Fundos Especiais de natureza financeira, os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica [cobertura de gastos na execução de programas de trabalho do Governo]” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1986).

¹⁰ Conforme Cremonese uma “marca do governo FHC foi o abuso da instituição de medidas provisórias (mais de 5 mil) [...] nem mesmo os militares (anos 64-85) intervieram tanto na Constituição como FHC” (2009, p. 75), afirma o autor.

Quadro 1

Reedições da Medida Provisória de criação do Fies		
	Medida Provisória	Data
1	1.827-1	24/06/1999
2	1.865-2	29/06/1999
3	1.865-3	27/07/1999
4	1.865-4	26/08/1999
5	1.865-6	21/10/1999
6	1.865-7	18/11/1999
7	1.972-8	10/12/1999
8	1.972-9	11/01/2000
9	1.972-10	10/02/2000
10	1.972-11	09/03/2000
11	1.972-12	06/04/2000
12	1.972-13	04/05/2000
13	1.972-14	01/06/2000
14	1.972-15	29/06/2000
15	1.972-16	28/07/2000
16	1.972-17	28/08/2000
17	1.972-18	27/09/2000
18	1.972-19	26/10/2000
19	1.972-20	23/11/2000
20	1.972-21	21/12/2000
21	2.094-22	27/12/2000
22	2.094-23	25/01/2001
23	2.094-24	22/02/2001
24	2.094-25	22/03/2001
25	2.094-26	19/04/2001
26	2.094-27	17/05/2001
27	2.094-28	13/06/2001

Fonte: BRASIL. MEC. SISFIES, sítio eletrônico: legislação, 2011; elaborado pela pesquisadora

Em 12 de julho de 2001, a MP nº 1.827 converteu-se na Lei nº 10.260, posteriormente alterada pelas Leis nº 11.552/2007 e 12.202/2010, tendo, esta última, tornado “este financiamento estudantil mais atraente, tanto para os estudantes, quanto para as mantenedoras de instituição de ensino superior participantes do programa” (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 10).

Conforme assinala Leher, após o *boom* das matrículas no ensino superior privado entre 1995-1999 “o setor educacional foi afetado por uma crise [...] não havia mercado, com renda, para comprar o serviço educacional” (2013, p. 31). Necessário, desse modo, o resgate das instituições privadas que “dar-se-ia em nome do interesse público. Tratava-se de democratizar o acesso ‘aqui e agora’, ainda que financiando as instituições privadas” (LEHER, 2013, p. 31) e fomentando a mercadorização da educação.

Autores como Helena Sampaio (2000) e Claudio de Moura Castro (2014) veem como positivo esse resgate das IES privadas. Para este último, “como precisamos de mais gente cursando o nível superior, o ensino privado é parte da solução e não do problema” (CASTRO, 2014, p. 140). Em oposição a essa visão positiva, João dos Reis Silva-Junior e Valdemar Sguissardi (1999, 2002 e 2005), Valdemar Sguissardi (2009), Roberto Leher (2013), Vera Lúcia Jacob (2010, 2011), com os quais se corrobora neste estudo, veem esse resgate como privilégio desmedido ao setor privado ante o público, uma expansão massiva do mercado e perspectivas ascendentes de lucro, em evidente estímulo aos investimentos capitalistas no setor. Nesse resgate das IES privadas, como aponta Chizzotti, “o acirramento da competição pelos clientes do ensino superior ganhou dimensões insólitas com o ingresso de grandes fundos financeiros nacionais e internacionais na disputa pelo rendimento decorrente das mensalidades, incentivado, no Brasil, graças às condições ultravantajosas do Fies” (2014, p. 7). Condições ultravantajosas que ajudam a impulsionar, a dirigir e a guiar a expansão do setor privado instigando um público consumidor que ajuda a manter o mercado aquecido.

Para instigar esse público e de olho na possibilidade de lucro, as empresas educacionais fazem uso de estratégias certeiras. Basta caminhar pelas ruas, folhear as páginas de revistas e jornais ou navegar pela *internet* para encontrar o constante apelo “de venda” do Fies, exposto em frases¹¹ como:

- “para quem não pode pagar uma faculdade particular e não conseguiu entrar em uma faculdade pública o Fies é uma alternativa para financiar o curso”;
- “o sonho existe, a força de vontade e a dedicação também, mas a preocupação, em alguns casos, é viabilizar essa oportunidade. Em situações como essa vale a pena buscar informações sobre uma alternativa interessante e acessível, o Fies, uma possibilidade segura, sem maiores burocracias, de financiar o futuro”;
- “você já imaginou ingressar na faculdade pagando apenas 50 reais a cada três meses? Com o Fies, isto é possível”;
- “estude por apenas 17 reais por mês durante todo o curso”.

Referente a esta última propaganda, considerando que durante a fase de utilização e a de carência do Fies o aluno paga uma trimestralidade, concernente a juros, limitada a R\$

¹¹ As frases são reais, contudo, por razões de sigilo ético, optou-se por não revelar os nomes das IES privadas que as veiculam.

50,00 (cinquenta reais), a propaganda soa como o anúncio de promoção da operadora Vivo “por pouco menos de 1 real por dia, o cliente terá direito a 100 minutos em ligações para celulares Vivo de todo o Brasil, Sms ilimitado para clientes da operadora e 75 Mb de dados”.

Na comparativa, cursar o ensino superior, por meio do Fies, e levar um diploma é tão fácil e acessível como 100 minutos em ligações para celulares, pois, basta guardar R\$ 0,56 (cinquenta e seis centavos) por dia ou R\$ 17,00 (dezessete reais) mensais para cursar uma faculdade e levar um diploma. Simples, barato e sem grandes exigências de uma vida financeira estável e confortável. “Só não estuda, quem não quer”, mesmo que não se tenha o dinheiro da condução, do café ou um lanche, ou do “pão de cada dia”.

Uma das maiores instituições privadas de ensino superior do Brasil promove o que convencionou denominar “Feirão do Fies”. Conforme publicado no Estadão, caderno Educação, em 4 de julho de 2012, e comprovado por esta pesquisadora em visitas à diversos *campi* da IES

cartazes com o *slogan* ‘com o Fies, tudo o que você quer cabe no orçamento’ comparam os juros desse financiamento aos de outros, como o de veículos. O panfleto diz: ‘Os juros bem baixos ajudam você a estudar e ainda deixam o orçamento livre para viagem, livros ou prestação de carro’. O vice-presidente financeiro da instituição afirma que o feirão é uma forma de promover a educação financeira e a comparação com a prestação do carro facilita o entendimento. ‘Assumimos uma postura didática. Se falássemos usando termos como taxa nominal menor do que taxa de mercado, o aluno poderia não entender’ (BALMANT, sítio eletrônico, 2012).

Neste ano, outra estratégia utilizada pela supramencionada instituição, dentre outras Brasil afora, foi o lançamento do evento “Mutirão do Fies”. Em um único dia os vestibulandos recebem informações sobre o processo seletivo e sobre o programa de financiamento – com atendimento exclusivo da CEF – e participam de visita monitorada para conhecer a infraestrutura das unidades. E, também, “nesse único dia o futuro formando poderá realizar inscrição, provas de hora em hora, correção, resultado e efetivação da matrícula”. Àqueles que aderem ao Fies e matriculam-se durante o evento são agraciados com a isenção da taxa de matrícula.

Frente aos “Feirões” e “Mutirões”, a camada da população, advinda principalmente de classes sociais menos favorecidas, que encontra dificuldade para ser aprovada em um vestibular, já pode matricular-se no processo seletivo de inúmeras IES privadas do Brasil e comemorar, antecipadamente, o ingresso no ensino superior; para custear as mensalidades, não precisa de dinheiro, basta aderir ao Fies! Eis a banalização de uma política que se

pretende (ou não) pública e do ensino superior por meio, dentre outros elementos, de um processo que, de seletivo, carrega apenas o nome, pois em sua essência apenas incorpora estudantes, muitas vezes, mal preparados ou até despreparados ao quadro acadêmico de uma IES (CASTRO, 2014).

Outra propaganda estratégica, de outra IES privada, também merece atenção. *Site*, panfletos e jornais divulgam:

- “o grande ‘bicho papão do Fies é o pagamento do financiamento [...] isso não é problema para quem opta por uma das Faculdades Associadas Independentes” do nosso Grupo Educacional: a partir de 2012 por meio de um programa exclusivo do grupo, “quem passa a arcar com o pagamento do Governo Federal” é a própria instituição.

O *merchandising* usado pelo referido Grupo Educacional foi foco da Revista Exame. Em reportagem intitulada *A escola que é caso de polícia*, veiculada em 19 de setembro de 2012, a repórter Ana Luiza Leal denuncia que

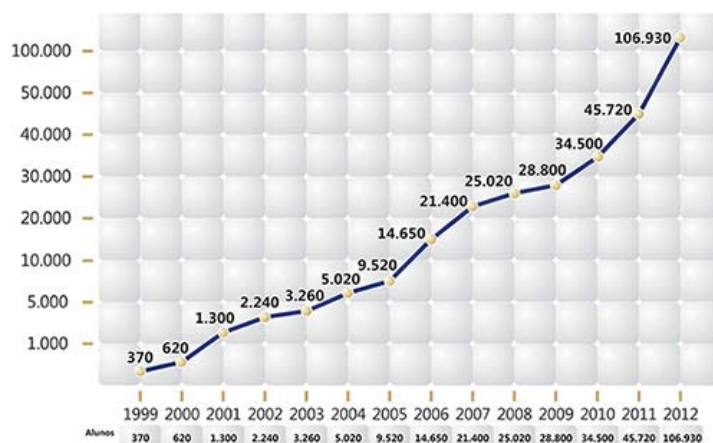
é, de longe, a promoção mais agressiva do mercado de educação no Brasil, e os números comprovam sua popularidade. Olhada ao microscópio, porém, a generosidade fica, digamos, menos generosa — o que, somado a um histórico que já tinha um tanto de polêmica, acabou colocando o Grupo e seu controlador na mira do Ministério da Educação e da Polícia Federal (sítio eletrônico, 2012).

Ainda, a respeito do anúncio, Pedro Mathias e Thiago Ferri, colaboradores do portal *iFrenteira*, após acesso a um inquérito aberto por um promotor de Justiça do Consumidor, salientam que para esse promotor, o referido Grupo Educacional

faz propaganda enganosa para conseguir alunos e usa de artifícios para que não cumpra o que foi divulgado. Eles divulgam anúncios dizendo que o Grupo irá pagar o Fies do aluno, que se matricula interessado no benefício. Ele assina um contrato de garantia na instituição, mas o documento não é apresentado quando ele vai ao banco. Portanto, o acordo é assinado em seu próprio nome com o governo federal, ficando a faculdade fora do convênio. Depois, o aluno é levado para assinar um termo de confissão de dívida em branco, fornecido pela faculdade, onde ele reafirma o que está escrito no contrato, que ele é o responsável em pagar a conta com o MEC. A faculdade usa de má fé (sítio eletrônico, 2013).

Mesmo na mira do Ministério Público Federal (MPF) e da Polícia Federal (PF), a propaganda surtiu efeito. Hoje, milhares de alunos cursam o ensino superior em uma das mais

de cem unidades desse Grupo Educacional. O sucesso da estratégia empresarial – sucesso do mantenedor, pois conquista doada é “presente de grego”, haja vista vir do privilégio, não do desigual (DEMO, 2002) – pode ser confirmado, como mostra o gráfico a seguir, divulgado no *site* da própria IES:



Fonte: GRUPO EDUCACIONAL, *sítio eletrônico*, 2013.

Em resposta à reportagem, o presidente do Grupo Educacional diz que o teor da reportagem passa a impressão de que seu Grupo Educacional é mesmo “um caso de polícia”. E, por meio de palavras estrategicamente tocantes, faz a cena da legitimação, com vistas a não ser impugnado: “ao contrário do que diz a manchete da matéria o que fazemos com orgulho, é ampliar a oportunidade de acesso ao ensino superior para milhares de jovens de baixa renda” (GRUPO EDUCACIONAL, *sítio eletrônico*, 2013). O que, de fato, é verdade.

Contudo, apesar de seu lado importante e exitoso, acaba resvalando para o assistencialismo, porque não tem porta de saída. Assistência não é porta de saída, por mais que tenha outras virtudes cruciais. O prisma da benevolência funciona como uma ferramenta política normatizadora, capaz de controlar a mente, o desejo e a vida das pessoas. Como diz Pedro Demo, “poder inteligente é aquele que se transveste de conquista popular. Por isso, distribui assistências, porque mesmo não resolvendo os problemas, pelo menos os compensa. Faz políticas sociais, porque desmobilizam” (2006, p. 19) os beneficiários, ao tempo que enriquecem os beneficentes. A “dáviva é tendencialmente truque. Nem de longe é tão boa para quem recebe como é boa para quem dá. Dar é geralmente ato do poder, como é solidariedade” (DEMO, 2002, p. 106). Dá “assistência” quem pode mais, é assistido quem pode menos ou nada pode. É a filantropia: a do alto rendimento. Quanto maior o número de pessoas ajudadas, maior a possibilidade de redenção e de acumulação de capital; quanto mais

“clientes-alunos”, maior a possibilidade de financiamento pelo governo.

O Fies configura-se também interesse do governo que, por meio do bordão “com o Fies dá”, alimenta exaustivamente, em diferentes meios de comunicação, o sonho de milhares de brasileiros e de brasileiras de que agora é possível e fácil fazer qualquer curso em uma IES privada, haja vista o estudante poder contar com “uma série de vantagens e facilidades para financiar o curso que quiser”.

A CEF, principal agente financeiro e operador do Fies, em agosto de 2013 lançou campanha para divulgação do “produto Fies”. O vídeo de instrução para inscrição transmite: “programa do Ministério da Educação financia a graduação de quem não possui condições para arcar com os custos”; “falta de dinheiro não é mais problema para você não fazer faculdade: se liga no Fies da Caixa”; “você tem um amigo que tá no aperto para pagar a facul? Recomende o Fies na Caixa”; “o Fies na Caixa é bom para o Brasil, uma vez que permite o acesso das pessoas à educação e oferece melhores oportunidades”.

A campanha surtiu efeito, em outubro de 2013 a CEF comemorou a marca de um milhão de acesso de visitantes únicos no *hotsite* “www.fiesnacaixa.com.br”, em apenas três meses. A divulgação lançou mão ainda de anúncios em revistas, *facebook*, marca-página para os estudantes, painéis em estações de trens e metrô, *banners* de *internet*, filme no *youtube*, *elemídia* e *busmídia*, cartaz, *blitz* de rádio e ações promocionais diferenciadas nas faculdades das principais capitais do país.

Interessante destacar também que a CEF tem quiosques instalados em mais de 100 IES privadas de todo o país. Nesses espaços o estudante obtém informações sobre o Fies e ainda àqueles que aderem ao financiamento podem contratar o “Pacote de Relacionamento Universitário, com limites de crédito pré-aprovados, composto pela Conta Universitária, Cheque Especial, Cartão de Crédito Universitário Internacional e Cesta de Serviços Universitária” (BRASIL. CEF, *sítio eletrônico*, 2014).

O interesse do governo pode ser iterado também no fato de que

os estudantes que se formarem em cursos de licenciatura e medicina e optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de 20h semanais) ou como médicos do Programa Saúde da Família (PSF) em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, poderão abater 1% da dívida a cada mês trabalhado. O estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica terá direito ao abatimento da dívida desde o início do curso (BRASIL. MEC. FNDE, *sítio eletrônico*, 2012, p. 57).

Oferta que se torna, dentre outros fatores, um importante incentivo ao aluno, um mecanismo de subsistência das IES privadas e uma valiosa ferramenta política do governo, como *marketing* de formados e de metas cumpridas.

A política do Fies, como política de expansão para o ensino superior, ganha destaque no cenário governamental essencialmente por contribuir no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE), Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012 – decênio 2011-2020 –, sequência ao PNE 2001-2010 (PL nº 8.035/2010) –, composto por 20 metas. Para o caso da discussão em tela, destacam-se as metas 12 e 15.

A primeira (12) propõe “elevar a taxa bruta¹² de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta” (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, s/d). A referida meta abarca 16 estratégias, sendo a de número 12.6 referente à expansão do Fies, com a possibilidade de dispensar gradativamente o fiador. Garantir a dispensa de um fiador pode contribuir para que os sujeitos concluam o curso superior. Contudo, não significa que o aluno será capaz de arcar com todas as despesas que um curso superior comporta, tampouco com o pagamento das parcelas do financiamento.

A segunda, meta 15, traz como proposta a garantia “em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que todos os professores da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam” (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, s/d). Estabelecendo-se, para isso, no seu conjunto de estratégias

consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, permitindo inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, s/d).

Após a assunção desse compromisso do PNE com a elevação da taxa de matrículas no ensino superior, inúmeros mecanismos de financiamento estudantil ganharam espaço e

¹² “A taxa bruta anual de matrículas na educação superior corresponde ao quociente entre o número de alunos que efetuou matrícula e o total da parcela da população entre 18 a 24 anos. Esse indicador refere-se ao sistema nacional de ensino superior organizado no território de cada país como um todo, sendo calculado por meio da relação entre o número genérico anual de matrículas e a população total censitária que se encontra na faixa etária dos dezoito aos vinte e quatro anos. O cálculo dessa taxa não depende da idade dos alunos matriculados, mas apenas do número que representa a quantidade desses alunos. Já o cálculo da taxa líquida da educação superior leva em conta apenas o percentual de matrículas das pessoas que estão dentro da faixa etária referida” (PARENTE e PARENTE, 2011, p. 614).

destaque no cenário educacional, social e econômico brasileiro. Dentre esses mecanismos, evidencia-se o Fies.

1.2.1 Ascensão dos fiéis do Fies, da inadimplência dos alunos e adimplência nas IES privadas

Desde o primeiro semestre de 2012, assiste-se um crescimento exponencial de adesão ao Fies. Observa-se um aumento corrente e significativo do número de alunos, em geral de baixa renda, que ingressam em diferentes IES privadas, em sua grande maioria por meio Fies e também um número cada vez maior de instituições que aderem ao programa.

No ano de 2010, aproximadamente 76 mil novos estudantes foram beneficiados, representando um crescimento de 137% em contratações quando comparado a 2009. Em 2011, o crescimento chegou a 102% com relação a 2010 e, em 2012, o Fundo propiciou acesso a mais 370 mil estudantes a cursos de ensino superior. Em São Paulo, firmaram-se 98,7 mil contratos em 2012, com aumento aproximado de 255% em relação aos 27,7 mil registrados em 2011. São Paulo foi o que mais teve contratos em 2012, seguido de Minas Gerais com 45,8 mil, Bahia (23,9 mil) e Rio (20,8 mil) (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 6).

Conforme Relatório de gestão financeira do Fies, apresentado pelo MEC, Secretaria de Educação Superior, verificou-se no “exercício de 2012 um período de consolidação” do Fies “e a consequente expansão do acesso e permanência no ensino superior”. No ano de 2012 foram formalizados “cerca de 371 mil novos contratos de financiamento”, representando “um aumento de mais de 138% em relação a 2011, cujo número de contratos foi de 153.566”. Ao final do ano de 2012, aponta o relatório que “cerca de 1.000 entidades mantenedoras possuíam adesão ao Fies, permitindo que mais de 600 mil estudantes fossem financiados pelo Fundo” (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 6-10).

De acordo com o Portal da Transparência do Governo Federal, no ano de 2012, o Fies representou o maior gasto direto do Ministério da Educação. Foram mais de R\$ 5.200.000.000,00 (cinco bilhões e duzentos milhões de reais), sendo: mais de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) destinados para a Coordenadoria Geral de Controle da Dívida Pública (Codiv), o que quer dizer que esse volume de recursos foi utilizado pelas IES em forma de Certificados Financeiros do Tesouro (CFT), como pagamento pelos encargos educacionais dos estudantes beneficiados, que deveriam servir para pagar dívidas

previdenciárias com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, sítio eletrônico, 2013).

O BB e a CEF, contratados como agentes financeiros do fundo, investiram aproximadamente R\$ 38.400.000.000,00 (trinta e oito bilhões e quatrocentos milhões de reais) até o final de 2012. Cabe salientar que, na condição de agentes financeiros, o BB e a CEF

atuam como prestadores de serviço na concessão dos financiamentos com recursos do Fies, de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo FNDE e como custodiantes dos Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E), utilizados para pagamento às mantenedoras de instituições de ensino dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento do Fies (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 10).

Importante frisar ainda que, além dos títulos da dívida pública no montante do valor financiado pelos alunos do Fies, que as IES recebem dos agentes financeiros, títulos estes que, até o ano de 2006, só poderiam ser utilizados para quitação de débitos previdenciários junto ao INSS, há

uma maneira pela qual as IES recebem recursos financeiros, e não títulos. Há a possibilidade das IES renegociarem com o Fies os títulos anteriormente recebidos. Portanto, é possível que uma instituição receba títulos da dívida pública e os renegocie junto ao Fundo, recebendo, assim, recursos em espécie. Este é um caso em que o Governo acaba colocando recursos públicos diretamente no setor privado de educação superior (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 74).

Em 2007, a Lei nº 11.552 alterou a legislação do programa passando a permitir que os títulos da dívida pública recebidos pelo Fies pudessem ser utilizados para quitação de débitos tributários, de dívidas contraídas até o ano de 2006. Aqui, além de financiar o aluno em um curso de ensino superior, enxerga-se a outra face do Fies, a saber, a de combater o grande débito previdenciário existente das instituições de ensino superior privadas.

Apesar do alto investimento, das facilitações legais e do exponencial aumento de adesão a esse programa de financiamento, relatórios de Auditoria operacional, emitidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 2009, mostraram que o Fies não tem eliminado a dívida pública dessas instituições, ao contrário: a dívida com a previdência das 701 IES, que, consecutivamente, participaram do programa, de 2004 a 2007, quadruplicou “foi de pouco mais de um bilhão de reais para mais de quatro bilhões de reais” (BRASIL.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 78).

Como exposto no Relatório de auditoria de 2013, mesmo que “a concessão de tais títulos” – Certificados Financeiros do Tesouro¹³ – Série E (CFT-E¹⁴) – tenham “como finalidade a redução do montante da dívida previdenciária dessas instituições, a auditoria realizada em 2008 constatou que os títulos recebidos pelas IES não estavam contribuindo, ou estavam contribuindo pouco, para tal fim”. O que se deve ao fato de que “as regras existentes no programa permitiam que os títulos fossem renegociados pelas IES junto ao Fundo, de modo que elas acabavam recebendo recursos financeiros diretamente, mesmo possuindo débitos previdenciários junto ao Estado” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2013, p. 3).

Tanto o relatório de 2009 quanto o elaborado em 2013, trazem a seguinte conclusão:

apesar de o número de instituições que renegocia títulos com o Fundo ser pequeno, essas renegociações representam valor alto de recursos públicos que acabam sendo repassados diretamente ao setor privado, cerca de R\$ 40 milhões anuais em média. Esses títulos são convertidos em espécie, apesar do não saneamento da dívida previdenciária por parte dessas instituições, objetivo para o qual o título foi criado (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 78; 2013, p. 4).

Com dívida ou sem dívida previdenciária, criado em 1999 no governo FHC, membro do PSDB e reformulado em 2010, na administração de Luiz Inácio Lula da Silva, no mandato da Presidente Dilma Rousseff, sendo estes dois últimos presidentes pelo PT, o Fies atingiu o ápice no primeiro semestre de 2013.

De 2010 a 2013, o volume de recursos investidos no Fies chegou a quase R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais) (FENEP, sítio eletrônico, 2014). Até maio de

¹³ Conforme, Decreto nº 3.859, de 4 de julho de 2001, os Certificado Financeiro do Tesouro – CFT, são títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados à realização de operações financeiras, definidas em lei, exclusivamente sob a forma escritural na Central de Custódia e de Liquidação Financeira de Títulos (Cetip). Os certificados podem ser emitidos em oito séries distintas, a saber: CFT Série A - CFT-A, CFT Série B - CFT-B, CFT Série C - CFT-C, CFT Série D - CFT-D, CFT Série E - CFT-E e CFT Série F - CFT-F, CFT Série G - CFT-G e CFT Série H - CFT-H, com as seguintes características: I - forma de colocação: direta em favor de interessado específico; II - modalidade: nominativa; III - valor nominal na data-base: múltiplo de R\$ 1.000,00 (mil reais); IV - prazo: definido pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão do certificado; V - taxa de juros: definida pelo Ministro de Estado da Fazenda, quando da emissão, em porcentagem ao ano, calculada sobre o valor nominal atualizado (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2001).

¹⁴ Artigo 22. O CFT-E tem por característica específica a atualização mensal do valor nominal pela variação do Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) do mês anterior, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, desde a data-base do certificado. § único. Os CFT-E emitidos em função do artigo 7º da Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001, terão como valor nominal múltiplo de R\$ 1,00 (um real) (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. DECRETO Nº 3.859, sítio eletrônico, 2001).

2013 foram assinados cerca de 560 mil novos contratos, consubstanciando em um incremento de 1,725% na contratação de novos financiamentos em relação ao ano de 2009. Em 2014, até o mês de abril, mais 366,6 mil novos contratos foram lavrados (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2013, p. 36).

Conforme divulgado em agosto de 2013 no portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), o número de contratos firmados de 2010 até o final de 2013 corresponde a aproximadamente metade dos contratos firmados ao longo de 10 anos, de 1999, surgimento do programa, e reformulação em 2010, como pode ser conferido na tabela a seguir:

Tabela 2

Evolução de adesão das IES e contratos Fies, por ano - 2000 a 2013			
Exercício	No. Total de IES privadas¹⁵	No. de IES conveniadas ao Fies¹⁶	No. de novos contratos firmados¹⁷
2000	1.004	605	102.501
2001	1.208	704	48.856
2002	1.442	919	65.808
2003	1.652	1.029	59.525
2004	1.789	1.105	43.610
2005 ¹⁸	1.934	1.560	77.212
2006	2.022	1.544	58.741
2007 ¹⁹	2.032	1.459	49.049
2008	2.016	1.332	32.384
2009	2.069	1.318	32.654
2010	2.100	1.474	71.611
2011	2.081	1.528	153.566
2012	2.112	1.432	375.730
2013	DND ²⁰	1.174	557.192

Fontes: BRASIL. MEC. FNDE (2010, 2012, 2013); BRASIL. MEC. INEP (2000, 2001, 2002, 2003, 2004); BRASIL. MEC. CEF (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005); elaborada pela pesquisadora

¹⁵ Fontes: BRASIL. MEC. FNDE: Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do Fies (2012); BRASIL. MEC. INEP: Censo de Educação Superior (2000 a 2004): resumos técnicos; as informações referentes ao ano de 2013 foram extraídas de notícias veiculadas no Portal do FNDE.

¹⁶ Fontes: BRASIL. MEC. FNDE: Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do Fies (2010, 2012, 2013); BRASIL. MEC. CEF: Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do Fies (2000 a 2005);

¹⁷ Fonte: BRASIL. MEC. FNDE: Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do Fies (2012); Fonte: BRASIL. MEC. CEF: Prestação de contas ordinárias anual: relatório de gestão do Fies (exercícios 2000 a 2005).

¹⁸ 2005-2009 – a queda no número de contratos firmados pode ser pensada em decorrência dos seguintes fatores: implantação do ProUni em 2004, oportunidades de financiamento oferecida por instituições bancárias e financiamento e bolsas de estudos oferecidas pelas próprias IES.

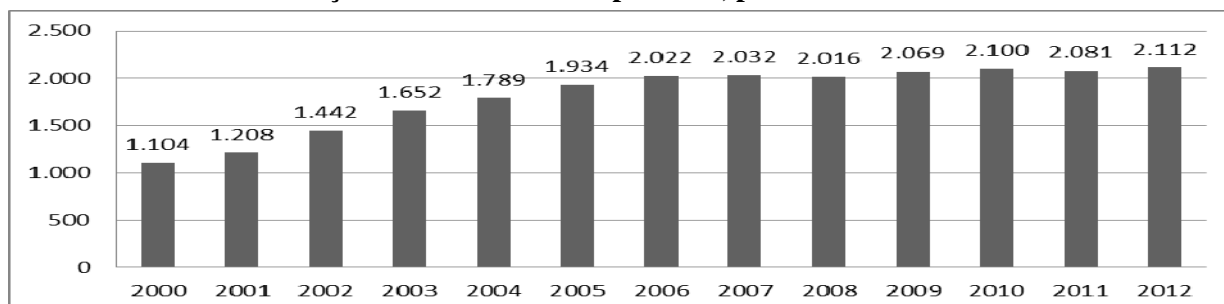
¹⁹ 2007-2013 – a queda no número de IES participantes do Fies pode ser creditada, dentre outros fatores, aos processos de fusões e aquisições de algumas faculdades, ou centros universitários e universidades pelas grandes instituições privadas fortalecendo o mercado do ensino superior privado, com a intensificação da atuação do setor mercantil e do capital estrangeiro.

²⁰ Dado não disponível. O censo da educação superior referente ao ano de 2013 não foi divulgado até a presente data (10/08/14).

Da tabela acima tem-se os gráficos, conforme segue:

Gráfico 1

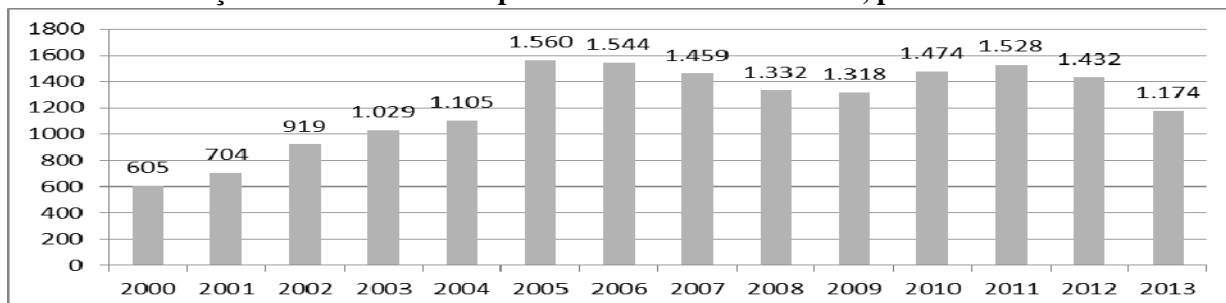
Evolução no número de IES privadas, por ano – 2000 a 2012



Elaborado pela pesquisadora

Gráfico 2

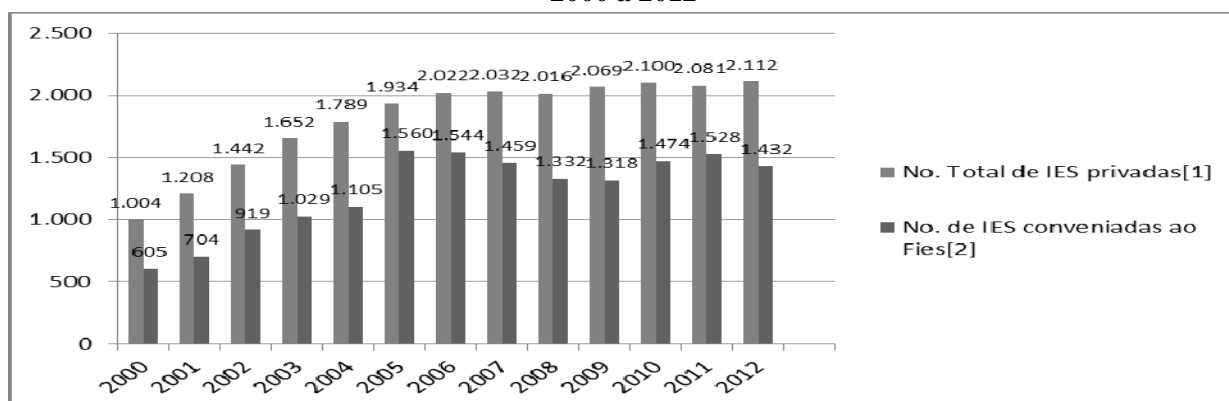
Evolução no número de IES privadas conveniadas ao Fies, por ano – 2000 a 2013



Elaborado pela pesquisadora

Gráfico 3

Relação entre o número total de IES privadas e o número de conveniadas ao Fies, por ano – 2000 a 2012



Elaborado pela pesquisadora

Importante frisar aqui que, a queda no número de IES participantes do Fies, de 2007 a 2012, conforme a tabela 2 e gráficos 2 e 3, pode ser creditada, dentre outros fatores, aos processos de fusões e aquisições de algumas faculdades, ou centros universitários e

universidades, pelas grandes instituições privadas, fortalecendo o mercado do ensino superior privado, com a intensificação da atuação do setor mercantil e do capital estrangeiro.

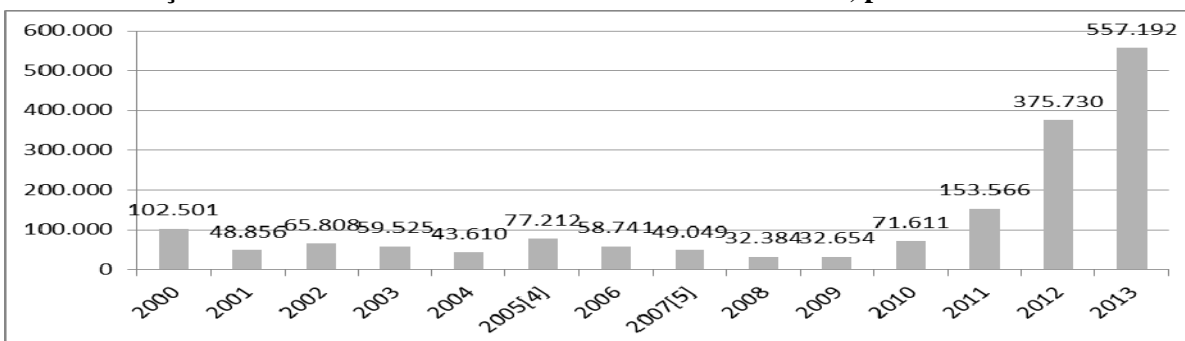
Nas palavras de Jacob, crítica à mercantilização da educação superior, no opúsculo *Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios*, a partir do ano de 2007, “o processo de mercantilização do ensino superior brasileiro vem adquirindo novos contornos. Observa-se um forte movimento de compra e venda de IES no setor privado” (2010, p. 491), em grande medida favorecido pelo lucro proporcionado pelo Fies. Com as fusões, assiste-se o crescimento de grandes grupos empresariais, o enxugamento de quadros e a redução nos custos das mensalidades. Com isso, “pequenas faculdades não conseguem manter-se no mercado e acabam tendo que ser vendidas” (2010, p. 491). Esse processo de compra/fusão de IES tende a resultar na “formação de oligopólios (número reduzido de grandes empresas que atuam no mercado) que passarão a ter o controle do mercado da educação superior do país” (2010, p. 492).

Evidencia-se, contudo, que esse processo de compra/fusão e consequente redução no número de IES não reduz a quantidade de alunos beneficiados pelo Fies. Fundamento para a manutenção do Fies, a quantidade de alunos viabiliza a manutenção do programa, e a manutenção do programa viabiliza a manutenção do aluno no ensino superior.

Como pode ser observado na tabela 2 e no gráfico 4 (abaixo), de 1999 a 2009 foram firmados 570.340 contratos; de 2010 a 2013 firmou-se um total de 1.158.099 milhões de contratos, número que representa mais que o dobro de contratos firmados ao longo de 10 anos, de 1999 a 2009.

Gráfico 4

Evolução no número de novos contratos firmados com o Fies, por ano – 2000 a 2013



Elaborado, pela pesquisadora, com base nos dados da Tabela 2

A marca de um milhão de contratos firmados, alcançada em apenas três anos, de 2010 a 2013, foi inclusive motivo de comemoração pela atual presidente do Brasil, Dilma Rousseff.

Divulgada em inúmeros e diferentes meios de comunicação de massa, inclusive em *sites* do Governo Federal, a cerimônia celebrativa, da qual esta pesquisadora teve a oportunidade de participar, realizou-se no dia 22 de agosto de 2013, no teatro do Serviço Social do Comércio (Sesc) da Vila Mariana, São Paulo, capital. Além da presidente do Brasil, a celebração contou com a presença de Fernando Haddad, prefeito de São Paulo; do ministro da Educação, Aloizio Mercadante; de Michel Temer, vice-presidente do país; dos presidentes da União Nacional dos Estudantes (UNE), do BB e CEF. Inúmeros representantes e mantenedores de IES privadas, bem como uma centena de estudantes que compõem o quadro discente dessas IES, por meio do Fies, participaram da comemoração.

Em seu discurso, proclamou a presidente: “de acordo com a última informação que obtive, além deste milhão, já temos mais 33 mil estudantes cadastrados. Ao perceber que este número cresce a cada dia, percebemos que a frustração das pessoas que tinham o sonho de cursar a universidade (e não conseguiam) está sendo sanada”. Alimentando sonhos e instigando corações, continuou a presidente: “o diploma do curso superior melhora para pessoas e para o país as condições de disputa do mercado de trabalho” (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2013).

Bem observado pela presidente e, talvez, pouco percebido pelos discentes, “melhora as condições de disputa”. Contudo, melhorar “as condições de disputa” não é sinônimo de emprego garantido e de salário condizente e, por isso mesmo, de condições financeiras para honrar com o compromisso da dívida; melhorar “as condições de disputa” tampouco é sinônimo de qualidade do ensino que é oferecido e da aprendizagem alcançada, mesmo que a qualidade seja condição para que se ganhe uma disputa frente à concorrência acirrada por uma vaga no mercado de trabalho formal, principalmente às camadas menos favorecidas da população. Para melhorar “as condições de disputa” é preciso uma atenção muito maior ao ensino que é oferecido do que o zelo às isenções tributárias e, por conseguinte, ao aumento do capital econômico por parte das IES privadas e do alcance de metas pelo governo federal.

Cabe destacar que nos resultados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade²¹) 2012, conforme dados divulgados pelo MEC, “os cursos de instituições públicas tiveram um desempenho melhor que os das instituições privadas. Entre as públicas [...] dos cursos testados, 17% atingiram a excelência, 29,8% chegaram à nota quatro e 33,7% dos cursos atingiram a nota três”. Entre “os cursos de instituições privadas o conceito mais elevado foi o três (45,6%), seguido do conceito dois (29,3%)” (AGÊNCIA BRASIL, sítio

²¹ Monitora a qualidade dos cursos de graduação e divide as instituições (universidades, faculdades e centros universitários) por totais contínuos que vão de zero a cinco pontos, com divisão por casas decimais, e em faixas que vão de um a cinco. Avaliações abaixo de três são consideradas insatisfatórias pelo MEC.

eletrônico, 2013).

Evidencia-se também que no *ranking* das melhores universidades brasileiras de 2013, conduzido pelo Datafolha, das cinquenta primeiras classificadas²², 43 são públicas e apenas sete são privadas, sendo, seis destas, confessionais (católicas e presbiterianas) (FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 2013), instituições cujos nomes e tradição possuem uma imagem diferenciada no mercado de trabalho, independentemente do desempenho do aluno. E, como anteriormente mencionado, de 7.037.688 de matrículas, 1.087.413 estão no setor público e 5.140.312 nas instituições privadas (AGÊNCIA BRASIL, sítio eletrônico, 2013), em boa e razoável medida por meio do Fies.

Ressalta-se além disso que, entre as instituições mais bem avaliadas da América Latina no *ranking* divulgado pela *Quacquarelli Symonds*, que mede a qualidade de universidades de todo o mundo, com exceção da PUC-SP classificada como a 10ª melhor, não há qualquer outra universidade ou faculdade privada entre as 10 melhores da América Latina (TOP UNIVERSITIES, sítio eletrônico, 2012). Fato este que pode demonstrar certo fracasso dos três governos mencionados neste estudo (FHC, Lula e Dilma), que lançam mão de estratégias, por vezes equivocadas, de incentivar a expansão desenfreada do setor privado por meio de programas como o ProUni e o Fies, com financiamento de verbas advindas dos cofres públicos.

²² Públicas: Universidade de São Paulo (USP); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (Unesp); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade de Brasília (UNB); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal do Paraná (UFPR); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR); Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal de Santa Maria (UFSM); Universidade Federal do Ceará (UFC); Universidade Federal da Bahia (UFBA); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal Fluminense (UFF); Universidade Federal de Viçosa (UFV); Universidade Federal de Uberlândia (UFU); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Federal da Paraíba (UFPB); Universidade Federal de Goiás (UFG); Universidade Federal do Pará (Uepa); Universidade Federal de Pelotas (UFPEL); Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF); Universidade Federal de Lavras (Ufla); Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS); Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes); Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop); Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT); Universidade Federal de Alagoas (Ufal); Universidade Estadual do Ceará (Uece); Universidade Federal de Campina Grande (UFCG); Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ); Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste); Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA); Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS); Universidade Federal de Itajubá (Unifei). Privadas: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RIO); Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS); Universidade Presbiteriana Mackenzie (Mackenzie); Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR); Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC- MG) Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos); Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) (FOLHA DE SÃO PAULO, sítio eletrônico, 2013).

Os resultados apresentados tanto pelo Enade quanto pelo *ranking* das melhores universidades do país e da América Latina denotam que a ampliação do Fies implementada “pelo governo brasileiro pode ser configurada como estratégia de atendimento às recomendações neoliberais” por favorecer “em sua maioria, o setor privado e não atender as reais condições financeiras da população” (JACOB, ZEJINE e CABRITO, 2011, p. 226) e por não representar um salto de qualidade na educação ofertada. A maioria da população, menos abastada, encontra-se no setor privado, tendo que arcar com as suas dívidas; a minoria da população, economicamente mais abastada, está no setor público, com menor número de oferta de vagas. De forma que é possível depreender que “o acesso das camadas populares a este nível de educação ainda se constitui uma dificuldade, considerando as condições econômicas concretas da existência da população brasileira” (JACOB, ZEJINE e CABRITO, 2011, p. 226), mesmo que exista o Fies.

Na comemoração, a presidente anunciou ainda que sua meta é chegar “seis milhões de financiamentos”. Fiéis do Fies, os alunos, e especialmente os empresários educacionais, apoiaram a líder do país e vibraram fervorosamente. Afinal, a meta anunciada contribui na consolidação de uma universidade sem inadimplência e com uma quantidade cada vez mais repleta de alunos. Uma forma de socorro ao setor educacional empresarial que influencia diretamente na expansão do sistema da educação superior por meio do crescimento das matrículas na iniciativa privada/mercantil (SGUISSARDI, 2009) na venda de educação-mercadoria. Fato que favorece os empresários do setor ao permitir que regularizem sua situação fiscal mediante adesão ao programa; ao possibilitar uma previsão econômica; ao contribuir com a estabilização da evasão e da inadimplência, fatores determinantes para a realização da lógica do capital, a saber: o pagamento da mensalidade é garantido pelo governo federal e a permanência é incentivada por parte das IES junto aos alunos, com vistas a garantir maior número de estudantes ao longo do curso viabilizando, desta maneira, a continuidade do convênio e, principalmente, a rentabilidade dessa atividade econômico-acadêmica.

Com a estabilização financeira propiciada pelo Fies, “a escola-empresa tem como planejar melhor seus investimentos, gastos, desempenho” (MORAES, 2013, p. 3), sucesso e estabilidade empresarial. Por meio desse sistema público de empréstimos estudantis, uma margem generosa de lucro está garantida aos empresários do ensino. Dinheiro público, lucro privado. Lucro garantido para uns, dívida para outros. Por seguir a lógica do mercado financeiro, o financiamento estudantil, garantido pelo poder público, passa a ditar o ritmo da vida do indivíduo-aluno, de tal monta que seu “coração pulsa” no mesmo compasso das

dívidas mensais que ele tem que pagar pelos serviços educacionais.

Dados expressos no Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni)²³ e Fies confirmam as dívidas. No exercício 2006, a inadimplência dos alunos com o Fundo chegou a 12%, considerando o somatório dos saldos devedores, “e a 15%, considerando a quantidade de contratos ativos. Ao final desse período, a carteira de empréstimos apresentava 55 mil contratos em atraso, que totalizaram R\$ 498.500.000,00 (quatrocentos e noventa e oito milhões e quinhentos mil reais)” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 28).

Relatórios de gestão e prestação de contas do Fies apontam que, até junho do ano de 2008, a inadimplência era de 20,7%. Em 2009 era de aproximadamente 25% de 250 mil contratos em fase de quitação da dívida; em 2013 essa taxa elevou-se, estimando-se um montante de 30% de contratos inadimplentes (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2013, p. 28). Esses percentuais demonstram que, na medida em que aumentam o número de contratos firmados, evolui também a inadimplência dos alunos com o Fies, ao tempo que a inadimplência nas IES privadas aumenta. Fato que, nas palavras de Rodrigo Capelato, diretor executivo do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos Ensino Superior Estado de São Paulo (Semesp), “reflete bem como o Fies se tornou uma grande oportunidade para as universidades”. Posto que, “além de o financiamento atrair novos alunos, ele traz segurança. Com o Fies, a universidade recebe os repasses diretamente do governo federal e não corre o risco da inadimplência”, afirma Capelato em entrevista ao Jornal Tribuna da Bahia (sítio eletrônico, 2014). Como dispõe mensagem divulgada pela CEF, “o Fies também apoia as instituições de ensino superior, que passam a ter garantido o recebimento da parcela financiada pelo programa” (sítio eletrônico, s/d).

Antes do *boom* do Fies, a inadimplência nas IES privadas atingiu a porcentagem de 23,2% em 2006, representando um crescimento de 0,8% em relação a 2005. No ano de 2009 registrou-se uma pequena retração no índice com uma queda de 2,74%, o que representa um recuo de 24,5% em 2008 para 23,9% em 2009. Contudo, apesar da redução, os índices de inadimplência revelaram um patamar bastante elevado em 2009: foi o terceiro maior índice

²³ O Programa Universidade para Todos (ProUni), é uma ação de política pública de expansão universitária implantada instituída em 10 de setembro de 2004 por meio da Medida Provisória nº 213, transformada na Lei nº 11.096 em 13 de janeiro de 2005, sob a gestão do MEC. Destina-se à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.

desde 1999 (SEMESP. SEGMENTO COMUNICAÇÃO, sítio eletrônico, 2013). Pesquisa de inadimplência, que engloba o ano de 2011 e o primeiro semestre de 2012, desenvolvida pela Assessoria Econômica do Semesp com as IES privadas de todo o Brasil, mostrou um índice de inadimplência de 8,46% para o setor, contra 7,40% do índice geral dos outros setores (SEMESP. SEGMENTO COMUNICAÇÃO, sítio eletrônico, 2013). Após o segundo semestre de 2012, o índice de inadimplência no setor caiu de 8,46% para 8,43%. Tal fato deu-se “em função de uma melhora nos sistemas de cobrança, mas principalmente graças ao crescimento do Fies, que passou a ser uma importante ferramenta para redução da inadimplência” (SEMESP. SEGMENTO COMUNICAÇÃO, sítio eletrônico, 2013).

Surpreende a queda da inadimplência no setor educacional, haja vista, por comparação, a inadimplência total das pessoas físicas no Brasil. Conforme divulgado pelo BCB, “o endividamento das famílias vem registrando alta desde janeiro de 2005, quando estava em um patamar de 18,39%. Em fevereiro de 2007, atingiu a marca de 25% e, no início de 2008, superou a barreira dos 30%. A marca dos 40% foi registrada no começo de 2011” (JORNAL DO BRASIL, sítio eletrônico, 2013). Segundo dados oficiais, nos 12 meses até abril de 2013 estava em 44,2%. E em maio, quinto mês seguido de alta, o endividamento das famílias em relação à renda acumulada nos 12 meses anteriores passou de 44,2% para 44,52% (JORNAL DO BRASIL, sítio eletrônico, 2013).

Das famílias com renda até 10 salários mínimos, o percentual com dívida (com cheque pré-datado, cartão de crédito, carnê de loja, empréstimo pessoal, prestação de carros e seguro) que somava 63,8% em abril, 56,9% em maio e 59,8% em agosto de 2012, ascendeu-se para 65,8% em maio de 2013, conforme dados da Agência Brasil (sítio eletrônico, 2013). Tal ascensão no percentual de endividamento dessas famílias pode ser creditada aos incentivos, dos diferentes governos, aos programas de habitação, à expressiva redução na taxa de juros, como é o caso do Fies que teve uma redução de 9% para 3,4% ao ano, à facilidade e aumento de concessão de créditos, dentre outros fatores.

É exatamente nesse quartil, com renda até 10 salários mínimos, que se encontra a maioria dos alunos que contratam o Fies. Em 2004, o percentual de contratos assinados por estudantes com renda inferior a 1,5 salários mínimos totalizou 80,2%, enquanto que para aqueles que possuíam renda *per capita* superior a cinco salários mínimos foi de 0,7% (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 55). De 2005 a 2008, tem-se:

Tabela 3

Distribuição dos contratos do Fies segundo o ano de assinatura e a renda <i>per capita</i> familiar, em salários mínimos - 2005 a 2008					
Ano de assinatura do contrato	Até 1,5 salários mínimos	De 1,5 a 3 salários mínimos	De 3 a 5 salários mínimos	Mais de 5 salários mínimos	TOTAL
2005	62,4	28,4	6,8	2,3	100,00
2006	70,7	22,6	5,0	1,7	100,00
2007	64,7	26,8	6,4	2,1	100,00
2008	71,2	20,6	7,0	1,2	100,00
TOTAL	64,2	27,2	6,5	2,2	100,00

Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU); Relatório de auditoria operacional: Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (2009)

Em 2014, da quantidade de alunos beneficiários pelo Fundo, “82% têm renda familiar de até cinco salários mínimos e 78% têm renda de até 1,5 salário mínimo *per capita*”, conforme noticiado no Portal do FNDE em 10 de janeiro de 2014 (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2014).

Com essa média salarial, parece grande a probabilidade de inadimplência e, por conseguinte, de endividamento, como já mostrou a experiência do PCE/Creduc, no governo militar. Probabilidade que se intensifica ainda mais se considerado que “após a conclusão do curso, nem todos os estudantes ingressam imediatamente no mercado de trabalho, ou possuem uma renda capaz de assegurar as despesas básicas familiares e o financiamento”. Ou seja, “apesar da expectativa de aumento na renda, gerado pela conclusão do ensino superior, na maioria dos casos esse incremento não ocorre de imediato” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 57). Na contramão, o valor da parcela das semestralidades para as IES privadas, está garantido.

Como anteriormente mencionado: lucro garantido para IES; combustível que desperta cada vez mais o interesse pelo setor privado de educação superior e dívida certa para os alunos, cuja procura pelo ensino superior intensifica-se a cada dia em busca da realização de um sonho: cursar uma graduação.

Os dados até aqui apresentados intensificaram o interesse pelo aprofundamento do assunto, bem como contribuíram no delineamento do problema, do objeto e dos objetivos propostos nesta pesquisa. Sugerem a necessidade de um estudo sobre as políticas públicas direcionadas à educação no ensino superior, principalmente aquelas que tangem ao acesso, inclusão e manutenção de alunos nesse nível de escolarização formal, especificamente o Fies, tendo em vista o aumento significativo da participação das classes populares neste nível de escolarização formal, por meio de tal programa, reiterando o aspecto quantitativo como

principal objetivo dessa política.

A sobreposição do quantitativo sobre o qualitativo vem evidenciando a banalização da educação superior, comercializada como um outro produto qualquer, como em um “Feirão de carros” ou “Feirão de imóveis”, sob a forma de financiamento. É a redução e o empobrecimento do sentido social da educação aos interesses do lucro por meio de uma dinâmica que reforça a ilusão de crescimento pessoal e material, tornando os sujeitos consumidores do ensino, cada vez mais enfraquecidos como cidadãos de direitos e, talvez, endividados, como cidadãos de deveres.

Mesmo se afirmando, inclusive em nossa Carta Magna, que a educação é um direito social e um dever do Estado, o mercado educacional avança vorazmente sob a proteção desse mesmo Estado que deveria garantir ao cidadão o que lhe é de direito. Aliás, como assevera Chesnais “sem a ajuda ativa dos Estados, os investidores financeiros institucionais não teriam chegado às posições de domínio que sustentam hoje e não se manteriam tão à vontade nessas posições” (2005, p. 11) de vantagem. O mercado educacional, com a conivência do Estado, instrumentaliza as pessoas, transformando-as, assim como às suas necessidades (por vezes, necessidades induzidas), em mercadoria.

1.3 Delineamento da pesquisa: objeto, problema, objetivo e categorias de análise

O cenário que até aqui se descortina orientou a escolha do objeto deste estudo, qual seja, o Fies para o ensino superior. O objetivo principal é o de identificar seus mecanismos de funcionamento, em busca de analisar os princípios, as propostas, os processos e as contradições de execução do programa. Para alcançar o objetivo, estabeleceram-se as seguintes questões:

1) Inserido no contexto de financeirização e mercadorização da educação, haja vista a sobreposição do aspecto quantitativo sobre o qualitativo, qual é o papel desempenhado pelo Fies no *rol* de políticas para o ensino superior privado?

2) Criado em 1999 no contexto de reforma do Estado no governo FHC, o Fies alcançou em apenas três anos (2010 a 2013) a marca de um milhão de contratos, número que representa praticamente o dobro de contratos ao longo de 10 anos (1999 a 2009). Qual é a diferença do Fies nos governos de FHC e de Dilma Rousseff que explica tamanha disparidade

de adesão?

3) Frente ao papel do Fies no *rol* de políticas para o ensino superior privado, qual é o real e o potencial endividamento dos alunos e de suas famílias que utilizam os recursos advindos dos programas de financiamento educacional para financiar a permanência no ensino superior?

A hipótese orientadora é a de que a expansão do sistema de ensino do setor privado, a partir do século XXI, está intimamente relacionada aos canais governamentais de financiamento estudantil, especialmente o Fies. Essa hipótese foi pensada a partir do volume de recursos repassados pelo Fies às IES privadas e outros números, conforme pode ser lido na tabela abaixo e dados que se seguem:

Tabela 4

Volume de recursos repassados pelos Fies às IES privadas e recolhimento ao INSS pelas mantenedoras					
Exercício	Repasse às mantenedoras	Recolhimento ao INSS pelas mantenedoras	Nº IES credenciadas ao Fies	Nº novos contratos firmados	Nº contratos aditados
1999/2000	415.023.523,24	310.585.503,90	605	102.501	DND ²⁴
2001	431.761.284,84	369.608.317,52	704	48.856	102.369
2002	565.040.963,00	498.035.641,20	919	65.808	153.396
2003	724.596.293,05	580.367.070,90	1.029	59.525	DND
2004	645.501.003,65	618.649.868,74	1.105	42.216	264.712
2005	604.227.043,96	652.844.913,11	1.560	77.202	250.250
2006	719.610.458,39	583.296.742,48	1.544	58.300	279.552
2010	573.235.846,88	DND	1.474	76.170	DND
2011	377.835.861,92	DND	1.528	154.157	DND

Fontes: BRASIL. MEC. CEF (2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005); BRASIL. MEC. FNDE (2010, 2012), elaborada pela pesquisadora

Os dados de repasse e recolhimento referente aos anos 2007, 2008, 2009, 2012 e 2013 não estão disponíveis nos relatórios de gestão do Fies, elaborados pela CEF até 2009 e após 2010 pelo FNDE. Com exceção do ano de 2012, cujo repasse ultrapassou a casa de R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais) (BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, sítio eletrônico, 2013), as informações também não foram localizados em outros relatórios, como, por exemplo, do Tribunal de Contas da União, que também trazem dados sobre a movimentação financeira do Fies.

É preciso observar que o INSS recolhido é composto pela parte da empresa e parte dos empregados. A parte da empresa é calculada sobre o total bruto da folha de pagamento.

²⁴ Dado não disponível.

Normalmente, sob a cota patronal do INSS incide 20%, mais seguro acidente do trabalho, mais contribuições para terceiros. O total pode variar de 24 a 28% mais ou menos.

Considerando que o recolhimento ao INSS é obrigatório, o pagamento dos impostos referente ao ano de 2005 (maior que o valor do repasse) e o saldo restante para a mantenedora, entre o repasse e o recolhimento, embora aparentemente baixo (1999/2000, 2001, 2002, 2003, 2004 e 2006) não significa prejuízo para as IES. Pois, a receita de uma IES privada não é composta apenas pelas verbas advindas do Fies, mas também do pagamento de mensalidade pelos próprios alunos, de convênios e parcerias com empresas privadas, bolsas de estudos e outros programas governamentais como o ProUni (isenção de tributos federais às IES privadas), dentre outras. Deste modo, ainda que o saldo pareça negativo (2005) ou aparentemente irrisório, o lucro é garantido para as IES privadas, visto que o repasse feito pelo Fies garante, em grande e boa medida o cumprimento das obrigações junto ao INSS. Tributo este que, dentre os outros pagos, é aquele que apresenta o maior impacto sobre os custos operacionais de uma empresa educacional em decorrência do peso da folha salarial. Incumbe lembrar que os títulos recebidos pelas IES pouco ou nada tem contribuído na redução da dívida junto ao INSS, haja vista as possibilidades de renegociação.

Se o valor dos CFT-E repassados para as IES privadas for maior do que o custo do INSS, estas podem receber a diferença em dinheiro, participando dos leilões para venda de certificados, quase que um leilão do ensino superior. Nesses leilões funciona a lei da oferta e da procura, ou seja, quando se vende os certificados há um deságio, vende-se por um valor menor, portanto, perde-se dinheiro. Quem comprar vai pagar menos, portanto terá lucro, o que pode favorecer, em razoável alcance, a compra de instituições menores por instituições maiores, como vem atualmente ocorrendo. O objetivo desse mercado secundário de CFT-E é disponibilizar as mantenedoras uma alternativa de liquidez desses ativos, possibilitando negócios de compra e venda entre os interessados (BRASIL. CEF, sítio eletrônico, s/d).

Como anteriormente mencionado, há também a possibilidade de recompra de títulos pelo próprio Fies. De 2010 a 2013, por exemplo, de um valor contratado no montante de aproximadamente R\$ 47.900.000.000,00 (quarenta e sete bilhões e novecentos milhões de reais), R\$ 8.300.000.000,00 (oito bilhões e trezentos milhões de reais) foi creditado, em espécie, em conta corrente das mantenedoras de IES privadas, referente a recompra (SEMESP, sítio eletrônico, 2014). Nesse mesmo período, o volume de recursos investidos no Fies chegou a quase R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais) (FENEP, sítio eletrônico, 2014). Embora todo esse volume não tenha sido repassado diretamente para as IES

privadas como pagamento das mensalidades dos alunos, em grande medida favoreceu o crescimento do setor, pois implica um número potencial de alunos ingressantes.

Compete ressaltar que após o ano de 2010, ano no qual o FNDE substitui a CEF na qualidade de agente operador, os repasses do MEC para as IES privadas, referente aos novos contratos e aos em vigor, estão sendo feitos cada vez mais com atraso. Ao final do ano de 2011 e início de 2012, o montante de repasses atrasados ultrapassava a casa dos R\$ 500.000.000,00 (quinhentos milhões de reais). Atraso este que muito provavelmente pode ser atribuído às mudanças operadas no Fies, por meio da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, ou à mera inépcia do MEC. O entrave nos repasses pode ser também pensado a partir da ideia de educação convertida em bandeira eleitoral na transposição do governo Lula para a gestão Dilma. Ao assim ser tratada, com critérios eleiçoeiros, talvez se tenha ampliado os problemas administrativos do MEC e, por conseguinte, do Fies, mas não o investimento no setor privado.

No que tange aos valores empenhados, aos repasses para as IES e recolhimento ao INSS, cumpre apontar que os relatórios de gestão do Fies, sejam os organizados pela CEF ou pelo FNDE, apresentam alguns problemas como: divergência de informações entre um ano e outro, informações incompletas ou mesmo inexistentes, inconsistências nos valores dos aprovisionamentos do risco de crédito do agente financeiro, falta de clareza e transparência. Nas palavras do TCU, é possível perceber nos relatórios:

a intempestividade dos registros e as divergências dos saldos dos Relatórios Gerenciais que dificultam a atuação dos órgãos de controle e prejudicam o monitoramento das ações por parte do agente supervisor, o que pode vir a comprometer a gestão financeira do Fundo. É importante destacar que as impropriedades apontadas expõem o Fundo ao risco operacional, por supostas falhas nos sistemas e ao risco financeiro, pela possibilidade de pagamentos e/ou aprovisionamentos equivocados (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2007, p. 3).

É apontado ainda no relatório do TCU que em relação “à qualidade e suficiência dos controles internos administrativos”, podem ser “verificadas fragilidades nos sistemas informatizados e nas rotinas de controle de operações de crédito do Fundo, as quais implicaram em inconsistências em seus registros contábeis” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2011, p. 11). A prestação de contas pelo agente operador (atualmente o FNDE, antes a CEF) “carece de melhorar rotinas operacionais, a fim de ampliar a transparência dos procedimentos e otimizar a utilização dos recursos” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2007, p. 3).

Há que se advertir que os relatórios de prestação de contas do Fies apresentam-se

evasivos e inconclusivos, vagos “demais no que possuem de preciso e muito precisos no que têm de vago” (CASTRO, 2014, p. 138). Merecem, por si só, um estudo atento e aprofundado, seja em uma dissertação de mestrado ou tese de doutorado.

Dados disponíveis em relatórios financeiros, de determinada empresa privada de ensino superior de grande monta no Brasil, também contribuem no embasamento da hipótese desta pesquisa. Em documento dessa empresa, datado de 31 de março de 2012, previa-se para 2012 um crescimento de 45% a mais no número de alunos em relação ao ano de 2011. Crescimento este creditado, em grande medida “a baixa penetração de ensino superior no Brasil, forte mercado para profissionais formados e ao crescimento do Fies” (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2012, p. 2). Conforme expresso no relatório, “a forte migração de alunos para o Fies impactou positivamente o contas a receber de alunos, que consumiu apenas R\$ 27.000.000,00 (vinte e sete milhões de reais). As demais contas do capital de giro geraram em 2011, R\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de reais) ante a uma geração de R\$ 5.900.000,00 (cinco milhões e novecentos mil reais)” no mesmo período de 2010 (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2012, p. 23).

Em outro relatório financeiro, elaborado e divulgado pela mesma empresa educacional em 6 de março de 2014, é assinalado que, no ano de 2013, o volume de alunos com Fies na referida empresa privada atingiu 100 mil em junho, representando para a instituição “uma alta de 65% em relação a dezembro de 2012”. No segundo trimestre de 2013, a empresa registrou “lucro líquido de R\$ 34.100.000,00 (trinta e quatro milhões e cem mil reais), o que representa um crescimento de 38,9%” quando comparado ao ano anterior, conforme balanço financeiro divulgado em 14 de agosto de 2013 (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2014, p. 10).

No referido relatório aponta-se que “o Fies tem sido a principal ferramenta para a melhoria do saldo de contas a receber da instituição e continuará a ser foco dos esforços de retenção e cobrança. A taxa de penetração apresentou aumento de 10,2%. frente ao final de 2013, atingindo 46,9% no final de março de 2014” (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2014, p. 15). No primeiro trimestre de 2014 “houve aumento do saldo líquido de contas a receber, de R\$ 450.700.000,00 (quatrocentos e cinquenta milhões e setecentos mil reais) no quarto trimestre de 2013, para R\$ 576.600.000,00 (quinhentos e setenta e seis milhões e seiscentos mil reais)”, sendo este aumento relacionado “(i) aumento do saldo de contas a receber FIES; e (ii) crescimento da base de alunos e consequente aumento da receita” (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2014, p. 6).

Como possibilidade de sanar os problemas de inadimplência e alavancar o seu

crescimento “a instituição continuará a focar esforços na melhora de sua política de cobrança, visando otimizar o recebimento de caixa, o que nos próximos meses certamente inclui a continuidade do forte crescimento do Fies” (EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR, 2014, p. 11).

A fala do diretor geral de outra empresa educacional de ensino superior privado também auxilia no embasamento da hipótese levantada. Em entrevista à Flávia Bemfica, do *Jornal Extra-Classe*, expressa o diretor:

no nosso caso, do ponto de vista econômico, o cenário nunca esteve tão bom. O governo investiu milhões no Fies e, com isso, a inadimplência, que antes girava em torno dos 10%, 12%, hoje está na faixa do 1,2%. Na média, atualmente, entre 35% e 40% do total da receita das instituições depende dos financiamentos. No passado, isso ficava em, no máximo, 10%. É evidente que este cenário permite uma expansão qualitativa (sítio eletrônico, 2014).

O diretor de outro grupo educacional privado, em entrevista concedida para a revista *Isto É*, em abril de 2013, assinalou que 77% dos seus 133 mil alunos, à época, utilizavam o Fies. Até o final desse mesmo ano o empresário do ensino esperava “faturar” algo em torno de R\$ 1.100.000.000,00 (um bilhão e cem milhões de reais) com a ajuda do Fies (*ISTO É*, sítio eletrônico, 2013).

Embasada a hipótese, acredita-se que o Fies configura-se mais como uma política educacional voltada aos interesses das IES privadas do que propriamente aos interesses e necessidades dos alunos beneficiados, em geral de baixa renda. Uma das consequências desta política é o endividamento dos alunos que aderem ao programa com a promessa de que a conclusão do ensino superior seja a garantia de uma melhor inserção no mercado de trabalho. Ao tempo em que se dá a expansão do capital dos empresários da educação, por meio do Fies, ocorre também o endividamento dos alunos e suas famílias, considerando que, em sua maioria, têm baixo poder aquisitivo e que o diploma não é garantia de emprego e de salário condizente com as reais necessidades do indivíduo. Ademais, como aduz Chesnais (2002), o financiamento já é, em parte, a expressão de alguma dívida.

Em busca de resposta aos questionamentos, estabeleceram-se as seguintes categorias de análise: privatização e mercadorização, as quais são interpretadas e analisadas principalmente à luz de João dos Reis Silva-Junior e Valdemar Sguissardi (1999 e 2005), José Rodrigues (2007), Roberto Leher (2007 e 2013) e Vera Lúcia Jacob (2010, 2011), que tratam das temáticas pesquisadas.

Embora o conceito de privatização não comporte resposta simples, para o contexto

deste trabalho considera-se privatização a expansão indiscriminada das instituições de ensino superior privada brasileira, considerando a herança política advinda dos governos militares e dos últimos governos civis, não alterada no governo Luiz Inácio Lula da Silva, nem no mandato de Dilma Rousseff.

Como aponta Leher, em texto intitulado *Conlutas não há salvação*, “há muitos dados empíricos consistentes que comprovam o processo de privatização. Primeiro nós temos uma tendência que vem desde a época de Cardoso (Fernando Henrique Cardoso) de um crescimento que é quase exponencial de instituições de ensino superior empresariais”. Segundo, “o governo Lula continuou tendo o mesmo padrão de crescimento, a taxa de crescimento é praticamente a mesma”; nos governos FHC, Lula e Dilma (LEHER. SINDICAL DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA (SEDUFMS), 2007, p. 1).

Em consonância com as políticas dos organismos internacionais do capital, nos dois últimos governos, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, a privatização, em curso, parece ter sido intensificada, dentre outras medidas, por meio “da destinação de recursos públicos para a iniciativa privada” (LEHER. SEDUFMS, 2007, p. 1), a partir dos mecanismos de políticas de bolsa como o ProUni, e de financiamentos estudantis como o Fies, tornando a educação, em nível superior, um campo de exploração passível de grandes investimentos e da geração de lucros.

Corroborando com e complementando Leher (2007), Jacob enfatiza que

a privatização vem sendo utilizada com a finalidade de reduzir a presença do Estado tanto na área produtiva, quanto na área social. Como consequência, as políticas sociais têm sido direcionadas à população de baixa renda, aliviando a miséria dos excluídos, mantendo entretanto, a desigualdade social e a pobreza. Na área educacional, a política de focalização se manifesta por meio da priorização dos recursos da União para o atendimento ao ensino fundamental; pela criação de bolsas para os estudantes do ensino superior privado, a exemplo do Programa Universidade para Todos (ProUni) e pela redução dos investimentos públicos nas instituições de ensino superior (IES) públicas (2010, p. 482-3).

Como consequência da redução da presença do Estado na área educacional e dos estímulos desse mesmo Estado à iniciativa privada, as escolas e até mesmo os alunos transformam-se em mercadorias, compradas e vendidas, e mercadorias que compram no grande e rendoso mercado educacional, do mesmo modo como se vendem e se compram qualquer outro produto no mercado capitalista. Movimento este, de compra e venda, que leva

à categoria mercadorização, que se

caracteriza a partir da concepção, da tese, de que o ensino superior é um bem privado e não um bem público. Uma tese disseminada por documentos do Banco Mundial e que, portanto, a educação superior deveria ser tratada como qualquer mercadoria. As instituições de educação superior podem ser comparáveis ou funcionar ao estilo de empresas comerciais, industriais (SGUISSARD, 2009, p. 2).

Esse modelo de expansão, com vistas a adequar esse nível de ensino às demandas do capital financeiro, na visão de Minto, promove “a transformação das IES em verdadeiras linhas de produção de bens e serviços educacionais (verdadeiras fábricas de diplomas e certificados cujo pressuposto é formação rápida, barata e simplificada [...] mas sem qualidade” (2008, p. 16). O Fies e outras medidas governamentais são incrementos consideráveis na concretização desse modelo de educação, na sua dupla face mercantil: educação-mercadoria e mercadoria-educação. Essas mesmas medidas, ao mesmo tempo, promovem o acesso e a inclusão da camada menos favorecida da população no ensino superior, sonho e realidade até então distante, uma aspiração não condizente – ou até inexistente – com a realidade sociocultural da qual os alunos são autóctones.

1.3.1 Apontamentos metodológicos

Para descrever e refletir sobre o Fies, a partir das categorias estabelecidas, utiliza-se de pesquisa bibliográfica e a ferramenta analítica escolhida centra-se na técnica da análise documental, perfazendo os seguintes documentos:

- legislação concernente ao Fies e às formas de atuação do MEC e FNDE, bem como, a título complementar, os processos burocráticos do financiamento via agências financiadoras próprias deste segmento, como BB e CEF; dados e estatísticas oficiais do governo. A legislação e os relatórios oficiais sobre o Fundo de Financiamento são utilizados para melhor compreender o Fies e sua dinâmica e, a partir dos números, para traçar um paralelo entre a expansão do capital privado das IES e o endividamento dos alunos aderentes ao programa.
- pesquisa em fontes variadas, veiculadas tanto na mídia impressa quanto na digital e televisiva, tais como: *websites* de empresas educacionais, artigos de opinião,

reportagens veiculadas e discussões em fóruns (impressa, digital, televisiva), a partir do primeiro semestre de 2012, momento no qual assiste-se um aumento exponencial do número de alunos que adentram o ensino superior privado por meio do Fies e a adesão cada vez maior de mais IES privadas ao programa; *sites* de IES privadas aderentes ao Fies.

Tanto a base documental quanto a pesquisa bibliográfica têm as produções e práticas sociais e culturais, registradas no mundo por meio da escrita, do som, da imagem e de materiais diversos, como objeto de investigação. Basicamente, o documento não o é enquanto tal, mas torna-se documento pela ação investigativa humana. Em definição, documento pode significar “1. declaração escrita, oficialmente reconhecida, que serve de prova de um acontecimento, fato ou estado; 2. qualquer objeto que comprove, elucide, prove ou registre um fato, acontecimento; 3. arquivo de dados gerado por processadores de texto” (HOUAISS, 2008, p. 260).

Embora as definições acima conceituem o documento como material escrito, o conceito de documento ultrapassa a concepção de textos escritos e/ou impressos. Conforme Laville e Dionne, “um documento poder ser algo mais que um pergaminho poeirento: o termo designa toda fonte de informações já existente” (1999, p. 166), sendo que documentos inabituais “podem fornecer ao pesquisador os dados necessários na tarefa muitas vezes árdua de coleta de informações”. Vale aqui, a imaginação “elemento eficaz, até mesmo insubstituível” (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 166). Dentre as fontes de informações documentais encontram-se não somente os documentos impressos, como também os recursos sonoros e visuais, tais como filmes, vídeos, *slides*, fotografias, gravações, reportagens de jornais e revistas, documentos legais, dentre outras matérias de divulgação que ainda não receberam tratamento científico etc., e que são também portadores de informações.

No caso desta pesquisa, são utilizados documentos legais, *websites*, artigos de opinião, vídeos, reportagens e discussões em fóruns veiculados na mídia impressa, digital e televisiva que podem contribuir no entendimento do motivo pelo qual, após o ano de 2012, houve um aumento exponencial do número de alunos que adentram o ensino superior privado por meio do Fies e a adesão cada vez maior de mais IES privadas ao programa. Como fontes de dados, esses documentos podem trazer indicações que ajudam a elucidar outras questões desta pesquisa e ainda servirem de provas para outras teses, conforme interessa a esta pesquisadora para o alcance dos objetivos propostos neste trabalho.

No que tange aos documentos impressos, podem ser de vários tipos, “as publicações

de organismos que definem orientações, enunciam políticas, prestam conta de realizações” (LAVILLE e DIONNE, 1999, p. 166), como é o caso, por exemplo, dos relatórios de gestão do Fies emitidos pelo FNDE, da legislação e dos relatórios oficiais sobre o Fies. Na relação de documentos impressos enquadram-se também “documentos de domínio científico tais como livros, periódicos, enciclopédias, ensaios críticos, dicionários e artigos científicos” (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Como característica diferenciadora entre pesquisa bibliográfica e documental, Oliveira pontua que pesquisa bibliográfica é um tipo de “estudo direto em fontes científicas, sem precisar recorrer diretamente aos fatos/fenômenos da realidade empírica” (2007, p. 69), como é o caso aqui dos textos que tratam das temáticas desenvolvidas. Conforme Oliveira, o elemento diferenciador entre a pesquisa bibliográfica e a documental está “na natureza das fontes” (2007, p. 70) que podem ser primárias ou secundárias. De acordo com a autora, “a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias”. Já a pesquisa documental “recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias”, as quais requerem, por parte do pesquisador, “uma análise mais cuidadosa, visto que os documentos não passaram antes por nenhum tratamento científico” (OLIVEIRA, 2007, p. 70).

Cumprе ressaltar que, mesmo que tanto as fontes secundárias quanto as fontes primárias constituam documentos, uma simples ou mesmo uma ampla e necessária revisão bibliográfica não pode ser confundida com a análise documental. Como avaliam Lüdke e André, os documentos “não são apenas uma fonte de informação contextualizada, mas surgem num determinado contexto e fornecem informações sobre este mesmo contexto” (1986, p. 39). Para as autoras, os documentos constituem-se em uma fonte rica e estável da qual é possível extrair evidências que dão suporte e fundamentação às afirmativas e declarações do pesquisador.

No caso de avaliação de uma política pública, como a do Fies, a análise documental pode ser utilizada como importante ferramenta “para identificar o encadeamento sócio-político das propostas e de suas estratégias de implementação, em face dos objetivos explicitados”. Além disso, possibilita “a identificação das concepções orientadoras da política e suas prioridades, expressas tanto nos documentos de sua formulação, como nas ações e prioridades concretizadas” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2000, p. 55), contribuindo, dessa maneira, para a apresentação dos resultados do Fies, nos vários tipos de relatórios analisados.

As fontes secundárias contribuem para o entendimento e análise dos materiais que ainda não receberam tratamento analítico (fontes primárias) e ambos possibilitam a identificação dos princípios norteadores que levaram a aderência e reformulação do Fies no governo Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e continuidade e adesão exponencial na gestão Dilma Rousseff (2011-2014); propiciam o entendimento dos processos de funcionamento do programa: a legislação, a estrutura técnica, o funcionamento real e o propalado; do financiamento do fundo e das IES privadas; e permitem a identificação das contradições entre o volume dos recursos financeiros aportados pelo governo federal ao programa em comparação aos dispêndios das famílias que aderem ao Fies como alternativa de ingresso no ensino superior.

As informações coletadas, tanto as de natureza quantitativa quanto as de cunho qualitativo, estão organizadas e classificadas conforme a relevância para o contexto desta pesquisa tendo a “historicidade como condição para a compreensão do conhecimento e a realidade como processo histórico constituído, a cada momento, por múltiplas determinações, fruto das forças contraditórias existentes no interior de si próprias” (GHEDIN e FRANCO, 2008, p. 118).

Na análise dos dados, procura-se “trabalhar de forma interativa com as informações qualitativas e quantitativas de que se dispõe, no contexto social e político dos interesses, nem sempre convergentes, de formuladores e beneficiários” do Fies. Acredita-se que “os dados quantitativos [...] devidamente contextualizados, usados de forma integrada e complementar aos variados ângulos das informações qualitativas, possibilitam a formulação de análises mais consistentes e significativas, social e politicamente” (BELLONI, MAGALHÃES e SOUSA, 2000, p. 55).

Procurou-se na seção em tela traçar algumas considerações sobre o financiamento estudantil, do PCE/Ceduc, no governo militar, ao Fies, sucessor daquele, implantado no governo FHC, com continuidade e aprimoramento no governo Lula e adesão do governo Dilma.

Pode-se dizer, ao menos em princípio, que todos os governos, do período militar aos tempos atuais, tiveram como objetivo patrocinar a expansão do ensino superior privado, por conseguinte, do capital privado em detrimento de uma definição de políticas públicas que, de fato, promovessem o acesso coletivo à universidade. As políticas de acesso e inclusão, depreendidas por todos esses governos, deixaram de promover uma expansão massiva da educação superior pública. As ações políticas representaram e representam muito mais um

fomento e incentivo à mercadorização da educação em nível superior do que uma preocupação com o ingresso, a permanência e a qualidade dessa permanência da camada econômica e educacionalmente desfavorecida no ensino superior, ainda que representem, do ponto de vista do aluno e de suas condições financeiras concretas, a única possibilidade de ingresso em uma graduação.

Traçadas essas primeiras considerações, passa-se agora a uma reflexão sobre a transformação da educação de bem universal a uma mercadoria que se compra e que se vende no grande mercado educacional privado. Mercado este que, em franca expansão em tempos de globalização, mundialização e internacionalização da economia, gera efeitos nem sempre positivos à educação em nível superior e, por conseguinte, na política do Fies para o ensino superior, objeto deste estudo.

SEÇÃO 2

A METAMORFOSE DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL NEOLIBERAL: DO BEM UNIVERSAL À MERCADORIA

Nesta seção procura-se pontuar sobre a transformação da educação superior no Brasil, de bem universal, direito humano e um dever do Estado, em uma mercadoria como outra qualquer. Fato que se viabiliza no momento em que a financeirização transforma os serviços em produtos, favorecendo o crescimento da iniciativa privada no campo educacional, por meio de iniciativas como, por exemplo, o Fies.

Vale ressaltar que, conforme documento *Declaração da Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe*²⁵,

a Educação Superior é um direito humano e um bem público social. Os Estados têm o dever fundamental de garantir este direito. Os Estados, as sociedades nacionais e as comunidades acadêmicas devem ser os atores que definem os princípios básicos nos quais se fundamenta a formação dos cidadãos e cidadãs, cuidando para que ela seja pertinente e de qualidade (REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2009, p. 237).

Contudo, em tempos de financeirização

a Educação Superior como bem público social enfrenta correntes que promovem sua mercantilização e privatização, assim como a redução do apoio e financiamento do Estado. É fundamental reverter esta tendência, de tal forma que os governos da América Latina e do Caribe garantam o financiamento adequado das instituições de Educação Superior pública e que estas respondam com uma gestão transparente. A Educação não pode, de modo algum, reger-se por regulamentos e instituições com fins comerciais, nem pela lógica do mercado. O deslocamento do nacional e do regional em direção ao global (bem público global) tem como consequência o fortalecimento de hegemonias que existem de fato (REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2009, p. 238).

Com o intuito de apresentar essa metamorfose, regida sob a égide do pensamento

²⁵ Conferência Regional de Educação Superior na América Latina e no Caribe (Cres), realizada de 4 a 6 de junho de 2008, na cidade de Cartagena de Índias, Colômbia, com o apoio do Instituto Internacional da Unesco para a Educação Superior na América Latina e no Caribe (IESALC-Unesco) e o Ministério de Educação Nacional da Colômbia, com a colaboração dos governos do Brasil, Espanha, México e da República Bolivariana da Venezuela (REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR, 2009, p. 1).

neoliberal, traça-se o panorama histórico, político, social e econômico brasileiro dos anos 1990. Nesse caminhar, para melhor apresentar as nuances atual do ensino superior, apresenta-se, na seção em foco, pontos referentes à globalização, mundialização e internacionalização da economia e consequentes efeitos na educação superior e influências na promulgação do Fies para o ensino superior, objeto deste estudo.

No interior dessas discussões, sobressai-se a relevância de uma reflexão sobre a mercantilização – mecanismo por meio do qual tudo tende a se transformar em mercadoria no modo de produção capitalista: as relações, as pessoas, os objetos, o conhecimento – do saber e do ensino e sobre a suposta democratização do acesso nesse nível de formação, que vem se dando essencialmente pela via privada, principalmente a partir da década de 1990, quando surgiu o Fies.

2.1 Globalização, internacionalização e cultura

A década de 1990, no que tange ao viés econômico, foi um período assinalado pela intensificação do processo de globalização e internacionalização da economia. Processo este que, iniciado nos anos 1970/1980, período no qual se presenciou o ressurgir “de um capital de aplicação financeiro altamente concentrado, havia desaparecido durante cerca de 60 anos” (CHESNAIS, 2002, p. 2).

A partir de meados da década de 1980 assistiu-se, no mundo, o capital de aplicação financeira galgar posições, exercendo significativo peso na orientação do investimento e tornando-se um dos principais objetivos dos detentores do capital. Esse capital que se valoriza “sob a forma de aplicação financeira e que provém da repartição do lucro das empresas apresenta-se como a fração dominante do capital, aquela que tem condições de comandar as formas e o ritmo de acumulação” (CHESNAIS 2002, p. 2). O advento dessa forma de capital, “de um capital de aplicação financeiro altamente concentrado”, trouxe em seu âmago a possibilidade de uma privilegiada posição econômica conquistada pelas finanças. O capital produzindo capital, e não serviços, pesquisas, empregos e bem estar social (CHESNAIS, 2002, p. 2).

Esse aviltamento das relações financeiras, um dos acontecimentos mais expressivos e marcantes da década de 1980, marcou também o início dos anos 1990, sendo que:

efetivamente, a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização financeira da economia; é nesta esfera que as operações do capital envolvem montantes mais elevados; é aí que sua mobilidade é maior; e aí que, aparentemente os interesses privados recuperaram mais completamente a iniciativa, em relação ao Estado (CHESNAIS, 1999, p. 11).

Com o aviltamento das relações financeiras, “a mundialização do capital apresenta-se como sendo o quadro onde a relação social dos produtores no conjunto do processo do trabalho aparece mais uma vez, e com uma força renovada, como uma relação social externa a eles, uma relação entre objetos” (CHESNAIS, 2005, p. 9).

O sistema dessa relação entre objetos é ordenado de modo a permitir que

as forças produtivas básicas, tais como o capital, a tecnologia, a força de trabalho, a divisão do trabalho social, o mercado e o planejamento, entre outras, entram em contínua e ampla conjugação, desenvolvendo-se de forma intensiva e extensiva, ultrapassando fronteiras geográficas e históricas, regimes políticos e modos de vida, culturas e civilizações (IANNI, 1997, p. 140).

Nessa transposição de fronteiras geográficas e históricas, “a mundialização do capital não apaga a existência dos Estados nacionais, nem as relações políticas de dominação e de dependência entre estes. Ela acentuou, ao contrário, os fatores de hierarquização entre países” (CHESNAIS, 2005, p. 8). O capital financeiro instituiu-se pela desregulamentação e também liberação dos sistemas financeiros por parte dos Estados nacionais detentores de maior poder, por intermédio da implantação de políticas que propiciem a concentração desse capital.

Dessas políticas, consideradas por Chesnais (2005) como ações legitimadoras da centralização do capital, é possível mencionar como mais importantes, algumas leis, reformas e tratados tais como: o Tratado de Maastricht²⁶, também conhecido como Tratado da União Europeia (TUE) no ano de 1992; o Consenso de Washington em 1989; e o Tratado de Marrakech²⁷ de 1994, que instituíram o Acordo de Livre Comércio Norte-Americano (Alca) (CHESNAIS, 2005).

²⁶ Na cidade holandesa de Maastricht, chefes de Estado reunidos em sessão do Conselho Europeu, aprovaram o projeto de um Tratado para a União Europeia (TUE) com o objetivo de dar um passo significativo no processo de aprofundamento e ampliação da integração. Além de traçar metas para uma maior integração econômica e monetária, neste tratado foi criada a “cidadania europeia”. Esse Tratado permitiu agregar três elementos de base, que ficaram conhecidos como os “três pilares” da União: a Comunidade Europeia, que substitui a Comunidade Econômica Europeia e passa a ter competências supranacionais ampliadas; a cooperação em matéria de política externa e de segurança comum; a cooperação em matéria de assuntos internos e de justiça (LIMA, 2006, p. 2).

²⁷ Acordo adotado em 14 de abril de 1994. Com a aprovação do Tratado encerrou-se a Rodada Uruguai de negociações comerciais multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (Gatt) e criou-se a Organização Mundial do Comércio (OMC) (BARBERI, 2000, p.103).

Frente a esse fenômeno de internacionalização da economia e centralização do capital financeiro, legitimados por meio de leis, reformas e tratados, as transformações sociais tornam-se cada vez mais explícitas. Por um lado, parece haver uma suposta continuidade de vida e de trabalho, modos de ser, de pensar e de agir singulares a cada povo, a cada indivíduo, a cada região. Por outro lado, presenciam-se rupturas, descontinuidades, imprevistos simbolizados nos contrapontos: modernidade e pós-modernidade, realidade e virtualidade. Esses fatores modificam as formas de convívio e de organização social, pois os “processos atravessam fronteiras nacionais, integrando comunidades e organizações, aproximando o mundo”, por meio da expansão e do desenvolvimento “das tecnologias de comunicação e informação” (NARVAES, 2008, p. 88), encurtando tempo e distância, trazendo consequências marcantes que vão além da unificação econômica e política entre os países. Produzem estragos não apenas na esfera financeira como também no âmbito social, por exemplo: aumento e acentuação da pobreza, “diminuição e precarização do emprego e a redução ou extinção de direitos sociais conquistados anteriormente” (LAPYDA, 2011, p. 15).

Como aponta Chesnais,

o fato de que se tenha integração para uns e marginalização para outros, resulta do processo contraditório do capital na busca de rentabilidade, ao mesmo tempo que ele determina os limites. Deixando-o por sua conta, operando sem nenhuma rédea, o capitalismo produz a polarização da riqueza em um pólo social (que é também espacial), e no outro pólo, a polarização da pobreza e da miséria mais desumana (2005, p. 7).

Além do acirramento das “desigualdades entre as sociedades” (NARVAES, 2008, p. 90) e da concentração da riqueza e expansão da pobreza dentro dessas mesmas sociedades, pois os setores sociais não se inserem de igual modo na “aldeia global”, assiste-se também a mudança de antigos padrões de relacionamento social humano, quebrando elos entre as gerações, prevalecendo valores individualistas e competitivos. Como apontam Marx e Engels, “todas as relações fixas e cristalizadas, com seu séquito de crenças e opiniões tornadas veneráveis pelo tempo, são dissolvidas, e as novas envelhecem antes mesmo de se consolidarem. Tudo o que é sólido e estável se volatiliza, tudo o que é sagrado é profanado” (1988, p. 69).

A transposição de elemento de uma cultura para a outra provoca uma reelaboração de papéis e sentidos, gerando conflitos, acentuando diferenças culturais, ampliando a exclusão social e a marginalidade, favorecendo ainda mais aqueles de maior poder. Com isso, a preocupação maior em relação à educação e cultura inverte-se, não se procura mais educar

para comportamentos adequados, respeito aos outros e convivência com igualdade, solidariedade e justiça. Com a mudança dos antigos padrões, resultado em grande medida do processo de globalização e de internacionalização da economia, a preocupação maior parece ser educar para o individualismo, para a competitividade em um mundo cada vez mais controverso, individualista e excludente que favorece o fortalecimento e o acirramento das diferenças.

Esse mercado do tamanho do planeta, mercado que negocia inclusive pessoas, gera uma “revolução cultural”, ganhando destaque nesse cenário “a cultura de consumo” (NARVAES, 2008, p. 89), inclusive no âmbito educacional.

2.1.1 O ensino superior no cenário de espetacularização do consumo: panaceia para todos os males

Como resultado da disseminação de uma cultura que se preocupa apenas em pagar por aquilo que consome, sob o manto da educação como panaceia para todos os males, vende-se a ideia de ensino superior, inclusive por meio do Fies, como condição inquebrantável na conquista de mobilidade social e equidade de acesso e permanência nesse nível de ensino. Nessa perspectiva de cultura de consumo e de educação como cura para as enfermidades de toda ordem (social, econômica, pessoal),

o indivíduo é um consumidor de conhecimentos que o habilitam a uma competição produtiva e eficiente no mercado de trabalho. A possibilidade de obter uma inserção efetiva no mercado depende da capacidade do indivíduo em consumir aqueles conhecimentos que lhe garantam essa inserção (GENTILI, 2005, p. 55).

Desta feita fica o consumo de um “saber” e a consequente inserção no mercado, os triunfos e os fracassos sob responsabilidade de cada um, conforme possibilidade de consumo, de financiamento desse consumo, de absorção e de transformação das informações em conhecimento.

Com o discurso de que mais educação formal e mais quantidade de habilitações redundam em maior desenvolvimento econômico, menor índice de desemprego e mais capacidade de competição, alimenta-se no sujeito, foco do ato educativo, por intermédio de programas como o Fies, a fé e a esperança de dias melhores, pelo simples acesso a esse nível

de ensino. Semear este que sugere a produção de uma falsa crença na educação como produto consumível e não como um atributo e direito universal do homem. E também a concepção de que o simples fato da compra do serviço assegura às aprendizagens necessárias à atuação social e profissional, levando ao equivocado pensamento de que

sou um analfabeto funcional, intelectualmente inepto, mas posso comprar para mim o mais belo diploma, marcado com carimbo e lama. Portanto, minha nulidade existencial é anulada pelo poder do dinheiro, logo sou inteligente e um bom administrador da minha vida e de meus negócios (BITTENCOURT, 2013, p. 18).

Ou seja, uma espécie de fascismo populista que “democratiza o que é indemocratizável no capitalismo: formas de consumo e estilos de vida que estão fora do alcance da população – espetacularização do consumo e falsa participação em outra classe” (SILVA, 2008, p. 97), o que é garantido pela

ilusão de que, ao se adquirir um produto, se alcança a igualdade com pessoas de onde este provém [...]; é uma armadilha e não uma ignorância, pois não aparece facilmente uma forma de satisfação diferente; é a utilização de um disfarce para encobrir as difíceis condições materiais em que se vive; às vezes, é símbolo de identidade das pessoas (SILVA, 2008, p. 19).

Nesse alimentar de uma falsa esperança e de criação de ilusões, a globalização e internacionalização do capital geraram o imperialismo midiático. As propagandas, como, por exemplo, da *Nestlé*, da *Nike*, do *McDonalds* e da *Coca-cola*, para muito além de venderem produtos, engendram mudanças sociais, políticas e culturais padronizadas tornando o consumismo “o novo ópio do povo, garantidor de que a lógica do capital se mantenha hegemônica por muito tempo” (SILVA, 2008, p. 20). O que permite, desta feita, a dominação econômica e política por meio da rivalidade feroz entre os investidores, inclusive dos investidores educacionais, acirrada pela amplitude dos recursos da publicidade.

Nesse cenário de espetacularização do consumo, a educação eleva-se a um novo patamar de valorização e adquire uma nova dimensão – a de ser vendida como fonte de lucro no mercado de capitais –, seja na forma de debêntures, de ações, de financiamento ou outra modalidade de negócio.

Concebida como um produto cuja compra possibilita ascensão social, e cuja venda pode-se reverter em lucro, a educação ganha grande espaço no aparato midiático. Esse aparato colabora na disseminação e inculcamento da necessidade urgente de um novo perfil de

trabalhador adaptado às exigências da sociedade globalizada, mundializada e, principalmente, do capital. Como forma de obtenção de lucro, a televisão, o rádio, a *internet* e também outros meios de comunicação como *outdoors* e espaços públicos de grande visibilidade (estações de metrô, *shopping centers*, bancas de jornal, dentre outros), são utilizados por grande parte das IES privadas, com intensivo apelo à responsabilidade social (seja lá o que tal responsabilidade signifique para essas IES). Para anunciar seus “produtos” e conquistar um número cada vez maior de “clientes-alunos”, as IES utilizam-se ainda de diferentes artifícios para estimular as matrículas, para citar alguns²⁸:

- “matricule-se já e ganhe um lindo *tablet*”;
- “estude aqui e leve um *notebook* Positivo para casa”;
- “preste o vestibular e ganhe uma linda mochila”;
- “faça agora a sua matrícula e ganhe 50% de desconto nas três primeiras mensalidades”;
- “indique um amigo e pague a metade do valor da mensalidade por um ano”;
- “a cada indicação, você ganhará entre R\$ 150,00 (cento e cinquenta reais) e R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais), dependendo do curso escolhido pelo indicado. Este valor lhe será repassado em até 90 (noventa) dias após a entrega dos documentos e da validação da sua participação”;
- “neste ano, além de notebooks, aqueles que atingirem as metas de indicação de um amigo podem ganhar também *netbooks*, *iPods Touch* e assinaturas de revistas;
- “faça a sua inscrição e ganhe um kit cirúrgico”.

Palavras-chaves como: educação, inovação, cidadania, qualidade, conhecimento e responsabilidade social, mormente acompanham a maioria dessas chamadas publicitárias. Nesse *rol* de benefícios aturcidos pelas campanhas, um deles chama a atenção, qual seja: responsabilidade social. Contudo, parece difícil realmente precisar qual é, de fato, o significado de responsabilidade social para essas empresas educacionais. Mesmo que o desconto nos cursos ofereça mais oportunidades para pessoas de menor poder aquisitivo, fazendo já alusão a certa responsabilidade, de conceito, a expressão “responsabilidade social” passa a um simples termo, utilizado como isca para o alcance de um número cada vez maior

²⁸ Os anúncios são verdadeiros, contudo, por razões de sigilo ético, optou-se por não revelar os nomes das IES privadas que os veiculam.

de “clientes-alunos”.

Para auxiliar as IES, reforçando o fato de que a educação é um “serviço” imensamente lucrativo, há inclusive empresas que prestam serviços, como é o caso, por exemplo, da “*Negócios de valor.com*”, estratégia de *marketing* educacional para captação de alunos com o *WEB Marketer* Pedro Mizcci Majeau. Em propaganda de seu trabalho, anuncia:

quanto tempo você vem praticando ações de *marketing*, ou contratando empresas para isto, que efetivamente não estão resultando em mais alunos em seus cursos, curso após curso, semestre após semestre, ano após ano? Como implantar uma estratégia de *marketing* que contemple a excelência acadêmica com a excelência empresarial por quem comanda uma instituição de ensino para fins de captação de aluno? O quanto você já esgotou suas estratégias como acadêmico ou como empreendedor, com os recursos que possui, no comando da empresa? Estaria você disposto a perceber com mente aberta uma solução de *marketing* para captação de alunos, *sem as amarras acadêmicas contra o capitalismo* (grifos nossos) ou com as amarras das vivências empresariais conduzidas de forma falha? (NEGÓCIOS DE VALOR.COM, sítio eletrônico, 2013).

Como a educação parece ser um campo aberto para que todos possam palpitar, a empresa em foco apresenta sete premissas para que uma IES alcance êxito em seu processo de captação de alunos. Considerando que essas premissas sejam pilares que sustentam os elementos credibilidade, motivos/inspiração e desejo ardente, fundamentais na produção de salas de aulas “lotadas”, veiculam:

- Premissa 1: Resultados
 - Premissa 2: Profissionais de Vendas
 - Premissa 3: Docentes Prósperos no Mercado
 - Premissa 4: Diferenciais Mercadológicos
 - Premissa 5: *Marketing* Educacional de Performance
 - Premissa 6: Gestão Financeira Empresarial
 - Premissa 7: Direção Profissional
- (NEGÓCIOS DE VALOR.COM, sítio eletrônico, 2013).

Para esses idealizadores de venda, “essas sete premissas garantem muito mais do que um ensino de qualidade, elas multiplicam as possibilidades de êxito profissional de seus clientes, os alunos”! Continuam: “o sucesso de sua instituição de ensino será construído pelas realizações profissionais de seus ex-alunos que servirá como o maior elemento de persuasão de seu *marketing* educacional para a captação de novos alunos”! (NEGÓCIOS DE VALOR.COM, sítio eletrônico, 2013).

Essa concepção dos “vendedores educacionais” deixa clara a assertiva de Dermeval

Saviani quando aduz que, sob a égide neoliberal em contexto de globalização e mundialização, “o verdadeiro cliente das escolas é a empresa ou a sociedade e os alunos são produtos que os estabelecimentos de ensino fornecem a seus clientes” (2007, p. 1253).

Nesse campo de competição feroz, algumas IES privadas tornaram-se vedetes nacionais na venda de suas “cestas de produtos acadêmicos” ofertando diferentes possibilidades e facilidades de pagamento, de financiamento e de bolsas de estudo, horários diferenciados (incluindo a madrugada) e maiores condições de empregabilidade para o sujeito que se tornará o aluno 10, o profissional 10, com habilidade e competência 10, num mundo de desemprego, de desigualdade e de injustiça social.

Outras IES procuram seduzir os alunos e vender seus produtos por meio do mecanismo da chamada qualidade total, que “tem como finalidade maior conseguir que o trabalhador aumente o produto da mais-valia com alegria, envolvimento emocional, comportamento positivo. Um trabalhador de bem com a vida produz melhor” (DEMO, 2001, p. 88), mesmo que não possa pagar pela mercadoria-insumo que “comprou/financiou”. Essa regra, que serve essencialmente ao capital, deixa subjacente a ideia da escola como uma empresa. Sendo que, para todas as IES privadas

a Hamburger University de McDonald's em Chicago e sua competidora, a Harvard dos preparadores de batatas fritas, a Burger King University, na perspectiva dos homens de negócios, constituem invejáveis modelos de instituições educacionais de novo tipo. Assim, inclusive, aparecem tios manuais que estimulam o êxito empresarial, enfatizando o novo valor e a centralidade do conhecimento na sociedade do futuro. Formar um professor não costuma ser considerada uma tarefa mais complexa do que a de treinar um preparador de Hamburger (GENTILI, 1996, p. 11).

Para alcançar o nível de um invejável modelo de instituição educacional de ensino superior, a maioria das IES veicula exaustivamente “a necessidade dos indivíduos consumirem um conjunto de novas competências através de cursos de requalificação profissional” (ALVES, 2008, p. 8). Cursos que mormente refletem uma moda passageira e não necessariamente uma tendência que perdure e dê condições, de fato, ao ingresso e sucesso no mercado de trabalho, também mutável ao sabor das modas! E além, não provocam alterações nas condições miseráveis de vida da maioria da população pobre do país e, num nível mais amplo, nas relações sociais de produção que produz a classe pobre (DEMO, 2001), mesmo que financiada pelo Fies.

Como aduz Alves, “o que ocorre é a operação ideológica sutil de atribuir aos indivíduos, e apenas a eles, a ‘culpa’ pelo fracasso na sua inserção profissional, demonstrando

o poderoso recurso da psicologia do neoliberalismo de ‘culpabilizar’ as vítimas” (2008, p. 11). Nessa arte de manipulação em que “a vítima sequer chega à consciência de que é vítima” (DEMO, 2006, p. 27), mais importa o sucesso empresarial da instituição de ensino superior do que o sucesso dos alunos no mercado de trabalho. Com essa operação ideológica, os “melhores”, com possibilidades de uma

boa colocação no mercado de trabalho, acabam sendo sempre as elites que monopolizam o poder político, econômico e cultural, e os piores, as grandes maiorias submetidas a um aumento brutal das condições de pobreza e a uma violência repressiva que nega não apenas os direitos sociais, como a educação, mas, principalmente, o mais elementar direito à vida” (GENTILI, 1996, p. 13).

A vida fica subordinada à acumulação de riquezas e, nessa subordinação, não importa que a riqueza de uns signifique a miséria de muitos; não importa que o sucesso empresarial educacional seja alcançado em detrimento do endividamento e do sucesso dos alunos no mercado de trabalho. Como dito por Madureira, “a conquista do lucro – prêmio justo por uma administração competente – pode tornar-se uma obsessão corrosiva quando a ética é colocada como valor menor ou simplesmente de ‘faixada” (2004, p. 31), quando a estratégia de *marketing* social se sobrepõe à responsabilidade social na busca desenfreada por maior quantidade de clientes, no caso, de alunos.

2.1.2 Recrudescimento do desemprego formal, altas taxas de pobreza e os arautos da qualificação do homem

Os paradigmas desta sociedade dualizada, mundializada e financeirizada são os cifrões e o lucro, não a dignidade humana. A globalização e internacionalização da economia, um dos meios a partir dos quais se expande a ideologia dominante, aumenta cada vez mais a parcela social dos excluídos do planeta, consequência de uma economia global “dirigida pelo movimento do capital e nada mais” (CHESNAIS, 1995, p. 15).

O princípio supremo da cidadania mundial é o direito de todos a uma vida plena e digna, porém mesmo com a disseminação da necessidade de consumo da educação como condição para a convivência passiva entre os homens e para o ingresso no mercado de trabalho, a ganância resultou em guerras e o desemprego tornou-se crônico.

Nos anos 1990, foco principal de análise nesta seção, o mercado de trabalho brasileiro

apresentava uma variedade de formas de contratação (não formais) como, por exemplo, “assalariados sem carteira, trabalho autônomo, subcontratação, trabalhos temporários e situações de trabalho irregular, parcial, em domicílio e [...] surgimento de ocupações atípicas e do desemprego” (ALENCAR, 2010, p. 71). A esse respeito, Antunes e Pochmann assinalam que

para o conjunto das famílias de baixa renda, por exemplo, a taxa de desemprego no Brasil subiu de 9,4% para 13,8% entre 1992 e 2002, enquanto para os segmentos com maior remuneração, o desemprego subiu mais rapidamente, passando de 2,6% para 3,9%. Nesse sentido, o total de desempregados pertencentes às famílias de baixa renda subiu de 2,7 milhões, em 1992, para 4,8 milhões, em 2003, enquanto na classe média alta (que, em geral, apresenta maior escolaridade) o desemprego, que afetava 232 mil pessoas em 1992, abrangeu o contingente de 435 mil, em 2002. Em função disso, a parcela da força de trabalho pertencente às famílias de baixa renda aumentou a sua participação relativa no total dos desempregados. Em 2002, por exemplo, 62% dos desempregados pertenciam justamente às famílias de baixa renda, com o restante dividido entre famílias de classe média (32,4% do total dos desempregados) e de classe média alta (5,6% desse total) (2008, p. 7).

Para Alencar, a desestruturação do mercado de trabalho, nos anos 1990, expressa-se “principalmente, no desemprego aberto, no desassalariamento, na emergência de ocupações atípicas e na precarização das condições e relações de trabalho, que se juntam às tradicionais formas de exclusão no mercado de trabalho” (subemprego, baixos rendimentos e informalidade) (2010, p. 70).

O período em análise (anos 1990), representa um momento histórico no qual o país deparou-se com o recrudescimento do desemprego formal e com altas taxas de pobreza. Esse cenário de declínio no âmbito de emprego formal, relacionado à concentração de renda, traz como consequência o crescimento e agravamento da desigualdade de renda e, por conseguinte, no padrão de vida das classes trabalhadoras.

Como forma de suposta resolução do problema do desemprego e de saneamento das desigualdades, o discurso estratégico e envolvente dos empresários do ensino, bem como dos órgãos governamentais, é: “educação para o desenvolvimento”; “conhecimento para a competitividade”; “estude, qualifique-se, sintonize-se ao novo mundo por meio do estudo”. E eis que os arautos da qualificação do homem aparecem no Brasil: as universidades privadas! Junto a estas, ganha evidência o financiamento estudantil. Por consequência, evidencia-se também uma fração da nova burguesia de serviços, ou seja, os empresários do ensino (RODRIGUES, 2007), os quais vêm utilizando-se do Fies como garantia de lucro e

consequente enriquecimento.

A partir desse momento histórico e frente ao progressivo e dialético processo de internacionalização e globalização, tanto o Brasil como outros países do mundo foram marcados por alterações na estrutura econômica e política e, por conseguinte, social e educacional, o que ocasionou na reconfiguração e em novas formas de intervenção do Estado.

2.2 Reconfiguração do Estado

Com a mundialização, o Brasil, em busca de um lugar na globalização econômica e no processo de reestruturação do trabalho, insere-se no mandato de Fernando Collor de Melo (1990-1992), pioneiro no processo de introdução das reformas neoliberais no Brasil, na complexa lógica mundial e ao aprofundamento da subordinação do país ao capital financeiro internacional. Como forma de ajuste do projeto nacional à nova ordem mundial, mudanças estruturais, movidas por interesses econômicos efetivam-se por meio da reforma do Estado, influenciando “diretamente na educação superior que se expande a partir de intensificação do setor privado” (JACOB, ZEJINE e CABRITO, 2011, p. 217-23) em detrimento do público, principalmente a partir de programas de financiamento e bolsa estudantil. Esse movimento, que se acentuou sob a liderança de FHC, expressa-se “em todas as esferas da atividade humana, em particular na educação superior, mediante a tentativa de reconfiguração desse espaço social, segundo a ótica e a racionalidade econômicas. O capital procura reconfigurar tal esfera segundo seus objetivos e sua lógica” (SILVA-JUNIOR e SGUISSARD, 1999, p. 193-94).

Um marco importante e norteador da reconfiguração do Estado e que efetivamente imprimiu o modelo neoliberal de políticas e reformas a serem implementadas pelos governos, foi o que se convencionou denominar de Consenso de Washington (1989), cujos pontos principais são a seguir apresentados:

- I. Disciplina fiscal: déficits orçamentários devem ser reduzidos de modo que possam ser financiados sem que se recorra ao imposto inflacionário, o que frequentemente implica superávit primário elevado e déficit operacional de cerca de 2% do PIB, no máximo.
- II. Prioridades dos gastos públicos: redirecionar os recursos de áreas que recebem mais do que seu retorno econômico justifica (defesa, administração pública) para áreas que apresentam elevado potencial de retorno econômico, como saúde, educação e infraestrutura.
- III. Reforma fiscal: aumento da base tributária e corte das taxas tributárias

marginais, para estimular incentivos e promover uma maior igualdade de forma horizontal, sem que com isso a progressividade já existente seja comprometida.

IV. Liberalização de financiamento: tem como objetivo final a determinação da taxa de juros pelo mercado. Para tanto, coloca também a necessidade de acabar com os juros privilegiados para devedores privilegiados e a obtenção de uma taxa de juros real positiva e moderada.

V. Taxa de câmbio: a unificação das taxas de câmbio entre os países deve ser buscada. A taxa deve ser fixada e mantida em um nível suficientemente competitivo.

VI. Liberalização do comércio: restrições quantitativas devem ser substituídas por tarifas que, posteriormente, devem ser progressivamente reduzidas até atingirem um patamar uniformemente baixo.

VII. Investimento externo direto: extinção das barreiras à entrada de firmas estrangeiras, que devem competir com as empresas locais nas mesmas condições.

VIII. Privatizações: empresas estatais devem ser privatizadas.

IX. Direito de propriedade: deve ser garantido pela justiça e deve ser disponibilizado ao setor informal (WILLIAMSON, 1992 *apud* SERAFIM, 2011, p. 245-6).

Os ajustes estruturais necessários para cumprir as propostas do Consenso podem ser divididos em duas etapas, a saber: a primeira, que diz respeito à estabilização econômica, e a segunda, no que tange ao ajuste estrutural propriamente dito. A intencionalidade posta nessas medidas propostas pelo Consenso de Washington pode ser assim definida: adequação tanto das políticas quanto do mercado latino-americano às exigências de mercado dos países centrais, resultando no arrefecimento das despesas públicas com a educação e saúde; e maior disponibilidade de recurso para liquidação da dívida externa.

Frente às necessidades de desenvolvimento do capitalismo e a inserção do país no novo pacto proposto pelo capital por meio da expansão da globalização, a partir de objetivos impostos pelo pensamento neoliberal, como os acima expostos no referido Consenso, com a posse de FHC, em 1995, toma corpo a tese de um Estado inoperante. Quanto à inoperância, Costa abaliza que:

a tese da inoperância do Estado Nação foi aclamada como a nova verdade histórica. Porém, numa análise mais cuidadosa, podemos compreender que longe de um desmonte do Estado Nação, o momento histórico atual coloca uma redefinição de suas funções e de seu papel, num novo pacto proposto pelo capital, com graves perdas para as classes trabalhadoras, constituindo-se num retrocesso na construção de um mundo mais igualitário e democrático. [...] junto com a supremacia econômica está a dominação política, realizada através de várias instituições globais, tais como: o FMI – Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a OMC – Organização Mundial do Comércio (2000, p. 50).

Conta Chizzotti que

em 15 de abril de 1994, os ministros de mais de 100 países assinaram, em Marraqueche, o Ata Final da Rodada do Uruguai relativa às negociações do comércio multilateral, iniciadas em 1948, em Punta Del Este, Uruguai, e concluídas de 1986 com um acordo sobre tarifas e comércio Acordo Geral de Tarifas e Comércio (AGTC), mais conhecido pela sigla inglesa Gatt (*General Agreement on Tariffs and Trade*) [...] Em janeiro de 1995, o acordo foi, oficialmente, consumado com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) (2014, p. 4).

Com a criação da OMC, que consagrou a oferta da educação como prestação de serviço, temas da área educacional, como, por exemplo, financiamentos estudantis, passaram a fazer parte das chamadas negociações multilaterais de comércio. Em 1999, foi adotada uma lista incluindo 12 setores de serviços sujeitos às regras do Acordo Geral sobre Serviços²⁹ (Gats). A educação, vista como um mercado potencialmente lucrativo, é incluída nesses setores. E, conforme aponta Chizzotti,

a inclusão da educação como serviço tornou possível o surgimento de um amplo mercado de serviços educacionais oferecidos pelas universidades, sejam de cursos ou de currículos, de formação e de títulos acadêmicos, sejam de docentes, de gestores e de empresas interessadas no vasto e promissor mercado nacional e transnacional, dedicado a oferecer credenciais à mão de obra futura para as mais diversas profissões (2014, p. 2).

Do mesmo modo, o Banco Mundial (BM), entre outras ações, ressalta a importância da educação superior para o desenvolvimento econômico e social, para o aumento da produtividade no trabalho. E, nesse movimento de supremacia econômica e dominação política, em que está em jogo a redefinição do papel do Estado, as principais orientações do BM são: “focalização seletiva no atendimento à pobreza, descentralização com responsabilização local na execução e financiamento das políticas com crescente desresponsabilização do nível central, responsabilização da sociedade civil com desresponsabilização do Estado, privatização/mercantilização dos serviços” (SOARES, 2007,

²⁹ O Gats é o primeiro acordo comercial multilateral que abrange comércio de serviços. Foi elaborado durante a Rodada Uruguai, que durou de 1986 até 1993, e entrou em vigor em 1995. O acordo tem como objetivo aumentar o nível de liberalização e de desregulamentação no setor de serviços internacionalmente. É administrado pelo Conselho para o Comércio de Serviços, que opera dentro da OMC. O Gats dividiu o comércio de serviços em 12 setores: comunicações, obras públicas e engenharia, distribuição, educação, ambiente (incluindo água), finanças, saúde e serviços sociais, turismo, lazer, cultura e desporto, transportes e “outros”. Os serviços públicos não estão formalmente incluídos no Gats, pelo menos obrigatoriamente (REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS (REBRIP), sítio eletrônico, 2005, p. 2).

p. 5), como é o caso do Fies.

Conforme Soares, as políticas orientadas pelo BM, com foco no enfrentamento da pobreza, “objetivam amenizar os conflitos inerentes a essa condição, deixando o máximo de margem ao mercado, controlando apenas as consequências mais extremas do neoliberalismo, reproduzindo, dessa forma, em novos patamares, as relações de desigualdade” (2007, p. 5). O BM, sob a chancela do Consenso de Washington, exerce assim papel decisório na orientação e disseminação de ideais neoliberais no mundo, “estabelecendo acordos de financiamento para países pobres ou “em desenvolvimento” – dentre eles, o Brasil – impondo ou negociando, como contrapartida, o processo de desmonte e ‘reforma’ neoliberal desses Estados” (SOARES, 2007, p. 2).

Para Silva-Junior e Sguissardi (1999), esse desmonte do Estado configura-se, na verdade, como plano de reconfiguração do capital, que se distancia cada vez mais dos serviços públicos (por exemplo, saúde, educação, moradia), em prejuízo às camadas mais pauperizadas da população. Esses serviços, direcionados principalmente à população de baixa renda, passam a ser publicizados ou privatizados, ainda que se mantenham sobre o controle do Estado, a exemplo, o Fies.

Em linhas gerais, aponta Alencar que

desde o início da década de 1990, o Brasil passou a seguir o receituário neoliberal, promovendo a inserção da economia numa ordem globalizada, a privatização do Estado, a redução dos gastos sociais, desenvolvendo, em suma, políticas econômicas com impactos negativos sobre as condições estruturais da produção e do mercado de trabalho (2010, p. 67).

Com isso, a concepção de consumidor superpõe-se a de cidadão, com graves prejuízos a esta última. Por conseguinte, com as publicizações, “transferência da execução de atividades do setor público estatal para o setor público não estatal” (COUTINHO, 2003, p. 957) ou privatizações, aliviam-se (ou não) as misérias (material, política). Todavia, por meio do “convencimento da noção de equivalência entre consumo e cidadania” (RODRIGUES, 2007, p. 11), operado subliminarmente por meio de intensas campanhas publicitárias, mantém-se as misérias por meio da desigualdade social, econômica, educacional e a pobreza. Mascaram-se as desigualdades sociais, suprimindo, artificialmente, as diferenças de classe.

O governo FHC, sob a égide do neoliberalismo, teve no centro de seu projeto político a construção da cidadania. Esse projeto alardeava a construção do novo cidadão brasileiro a erigir-se sobre os pilares do modelo de competência e empregabilidade e em meio à intensa

mudança institucional e construção de nova organização social nos moldes do novo paradigma de Estado, cuja racionalidade fundava-se em crescentes e inegáveis valores mercantis (SILVA-JUNIOR e SGUISSARDI, 2005). Ainda conforme os autores, tratava-se de um projeto que apresentava os seguintes traços:

a adoção no país do novo paradigma de organização das corporações mundiais; a desnacionalização da economia; a desindustrialização; a transformação da estrutura do mercado de trabalho, incluindo sua terceirização e precarização, e flexibilização das relações trabalhistas; a reforma do Estado e a restrição da esfera pública e a ampliação da privada; o enfraquecimento das instituições políticas de mediação entre a sociedade civil e o Estado, especialmente dos sindicatos e partidos políticos; o trânsito da sociedade do emprego para a sociedade do trabalho, isto é, a tendência ao desaparecimento dos direitos sociais do trabalho; a transferência de deveres e responsabilidades do Estado e do direito social e subjetivo do cidadão para a sociedade civil (SILVA-JUNIOR e SGUISSARDI, 2005, p. 4).

Como aponta Silva-Junior e Sguissard (1999), o papel do Estado passa a ser mais de controle, avaliação e gerenciamento do que de executor, passando as ações das políticas públicas sociais, como o Fies, às mãos de instituições privadas. Isso cria novas formas de gerência para a reorganização estatal, tendendo “para um desmonte do Estado intervencionista na economia e nos setores sociais” (SILVA-JUNIOR e SGUISSARD, 1999, p. 119), e setores educacionais. Essa ressignificação e/ou reconfiguração atinge diretamente a educação, cuja responsabilidade passa da esfera pública para a do mercado privado, sendo, portanto, subordinada as regras desse mercado.

Nas palavras de Santos, “não é que o Estado se ausente ou se torne menor. Ele apenas se omite quanto ao interesse das populações e se torna mais forte, mais ágil, mais presente ao serviço da economia dominante” (2000, p. 66). No caso do Fies, o Estado mais parece atender aos interesses imediatos dos empresários educacionais do que um projeto em nome do bem comum. Um projeto que de fato atenda as necessidades dos estudantes-trabalhadores, que parecem receber as sobras da sociedade, e não exatamente o que lhes é devido e de direito.

No que diz respeito ao enfraquecimento ou não do Estado, Carnoy ressalta que

a concorrência econômica mundial incita os Estados a promover uma política econômica que favoreça a competitividade globalizada em detrimento de uma política que estabilize a configuração da economia nacional, inclusive a coesão social. [...] O Estado é obrigado a tornar sua própria economia atraente para a grande quantidade de capitais em circulação no mundo no “espaço dos fluxos”, o que pode conduzir a uma reformulação do orçamento e da política monetária com medidas menos

favoráveis à população economicamente ativa e aos consumidores do que aos beneficiários de juros de aplicações financeiras (2003, p. 29-30).

Nessa busca por maior competitividade e por uma economia atraente, o que se tem não é a privatização dos direitos, mas sim a concessão para administrá-los. A verba é repassada pelo governo e o setor privado administra os recursos, como é o caso, por exemplo, de políticas públicas de inclusão e acesso ao ensino superior como o Fies, fundo de natureza contábil, que se constitui em importante forma direta de financiamento público ao setor privado.

A partir dessas abordagens, na década de 1990, por meio de parceria entre Estado e sociedade (fundações privadas e associações sem fins lucrativos), a meta governamental é a de flexibilização radical no plano social, incluindo as áreas a ela pertinentes, inclusive a educação. Na busca de se alcançar a meta traçada, os processos de publicização e de privatização, como a política do Fies, interpenetraram todos os campos dos serviços públicos: mecanismo ideológico importante na consecução das políticas neoliberais e na flexibilização das relações de trabalho, de produção, do mercado nacional e internacional e de investimento financeiro, uma vez que faz uso do erário público para o desenvolvimento dos fins privados, negando ainda a universalidade, já que atende a demandas específicas. Com isso, assinalam Melo Neto e Froes, os investimentos sociais são “gerenciados apenas sob a ótica dos resultados imediatos e do lucro social a qualquer custo”, predominando assim “a cultura do ‘vale tudo’, ‘o tudo pelo resultado’” (2001, p. 135-37).

Nesse viés mercadológico, o caráter social do conhecimento é preterido à concepção de um serviço que se negocia, que se compra e que se vende, no grande mercado privado, principalmente da educação superior, cujo ícone da mercantilização, impulsionada em grande medida pelo lucro garantido do Fies, está nos grandes conglomerados internacionais, mantenedores de instituições de ensino superior com ações negociadas na Bolsa de Valores. Como exemplo, Chizzotti menciona que

em 2012, apesar da crise, o índice Ibovespa valorizou somente +6,45%; as empresas educacionais listadas na Bolsa de Valores de São Paulo tiveram expressiva valorização: as ações da Kroton (KROT3) cresceram 145%, (R\$ 151,45); da Estácio (ESTC3) +131,79% (R\$ 34,21); da Abril Educação (ABRE11) +95,50% (R\$ 995,74) e da Anhanguera (AEDU3) +71,61% (R\$ 972,00), enquanto as principais *blue chips* da Bolsa de Valores, a Vale valorizou somente +14,33% e a Petrobrás teve desvalorização de -7,44% (Gasparini, Ampliação, 2012), em um período caracterizado pela baixa significativa da lucratividade das ações de empresas listadas no IBOVESPA. Com a capitalização expressiva dessas empresas por meio da oferta pública

primária de ações na Bolsa de Valores, no jargão do mercado acionário IPO (*Initial Public Offering*), e, junto com emissões de debêntures, essas empresas atraíram fundos de investimentos internacionais, captaram um montante de recursos necessários à aquisição de faculdades e à concentração acelerada do mercado universitário brasileiro, tendencialmente, e cada vez mais internacionalizado, concentrado e lucrativo (2014, p. 12).

Em curso desde os anos 1980 e intensificadas na década de 1990, essas transformações e as novas condições geradoras de encadeamentos econômicos e sociais inéditos são consequências dos mercados financeiros e de um novo corpo de acionistas, incluindo-se nesse corpo, também, o capital derivado de instituições de ensino, que reorientando o capital acumulado enxergam prioritariamente a financeirização desse capital, e não o investimento no objeto de seu fim primeiro, o ensino. O capital é direcionado ao mercado de títulos, mais especificamente o de ações, com a tentação vertiginosa de querer produzir dinheiro sem a intermediação do processo produtivo; o dinheiro produzindo dinheiro; “a capacidade do dinheiro frutificar (seu) próprio valor, independente da reprodução, é a mistificação capitalista em sua forma mais brutal” (MARX, *apud* CHESNAIS, 2002, p. 10). O consumo rentista dos beneficiários de dividendos passa a compensar a parte da demanda efetiva que é destruída pelo desemprego, falta de verbas para pesquisa e outros investimentos produtivos, no caso específico das instituições de ensino superior privadas.

Conforme aponta Chesnais (2002), no texto *A teoria do regime de acumulação financeirizado: conteúdo, alcance e interrogações*, o capital constituído por títulos é amplamente fictício, sendo composto de créditos que se ancoram em uma atividade produtiva futura; empréstimos são concedidos criando-se cadeias de dívidas que visam à obtenção de títulos. Há a acumulação de capital fictício, que somente será devidamente conhecido “no momento dos craques nas bolsas” (CHESNAIS, 2002, p. 12) e das crises financeiras em grande escala. O comando desse regime de acumulação financeirizado é o lucro e a busca do “valor acionista” (CHESNAIS, 2002, p. 25), deliberando o posicionamento antagônico do capital em relação ao trabalho, colocando, este último, em posição subalterna e dependente.

Essa possibilidade de capitalização, mobilizada pelos agentes intermediários de crédito e atrelada ao regime de acumulação financeirizada mundial, consolida-se, no Brasil, com a abertura econômica iniciada nos anos 1990. Tempos em que, na dinâmica da reforma de Estado, previa-se um programa de descentralização do setor educacional para o setor público não estatal³⁰, sob o pressuposto de que “o Estado é burocrático, ineficiente e ineficaz na

³⁰ Tendo em vista se tratar “de um serviço para grandes contingentes populacionais, convencionou-se chamar de “público”; e já que é executado pelo setor privado [...] então público não-estatal” (MINTO. VERBETES.

execução de serviços públicos como a educação, deixando o setor privado encarregado de oferecer tais serviços, para o qual recebe recursos estatais” (MINTO. VERBETES. HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL (HISTEDBR), sítio eletrônico, s/d).

Como aponta Minto, no texto *Reformas do ensino superior no Brasil: processo histórico e questões atuais*,

nesse processo, organizar-se-iam voluntariamente as IES tradicionais sob uma nova forma jurídica, chamadas de organizações sociais, que celebrariam “contratos de gestão” com o Estado. Assim, elas poderiam ser transferidas e melhor executadas (do ponto de vista econômico) pelo setor público não-estatal (= setor privado) (2008, p. 7).

Um programa de publicização concebendo a educação superior como serviço não exclusivo do Estado, uma vez que não necessariamente precisa ser prestada/executada por ele. Mas sim, apenas regulada, promovida, facilitada ou parcialmente financiada por este (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1995), atribuindo-lhe um caráter de coordenador, destituindo-lhe do papel de executor. O Estado cria as condições para que o setor privado “administre” a educação, enquanto repassa a ele os seus recursos, por meio de programas, como por exemplo, o Fies.

Como exemplo das condições criadas pelo Estado e parte da reforma deste, têm-se, no ano de 1996, a implantação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 9.394/96 –, a qual transforma profundamente o setor universitário, representando o marco normativo facilitador da expansão do ensino superior pela via privada. O artigo 53, o qual reza sobre a autonomia universitária, em meio a outras prerrogativas confere às universidades o direito de criar cursos “obedecendo às normas gerais da União e, quando for o caso, do respectivo sistema de ensino” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1996), acrescentando ainda o direito de criação de novas vagas. O artigo 52, em facilitação a esse processo de expansão, favorece o alargamento do conceito de autonomia, estendido também às instituições não enquadradas como universidade, como pode ser lido: “as atribuições de autonomia universitária poderão ser estendidas a instituições que comprovem alta qualificação para o ensino ou para a pesquisa, com base em avaliação realizada pelo Poder Público” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1996).

Com base no artigo 52 da LDB, e “eco do acordo [...] oficialmente, consumado com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC)” (CHIZZOTTI, 2014, p. 4), instituiu-

se, por meio do Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997, novas figuras jurídicas, a saber, os centros universitários, os quais se “caracterizam por serem instituições pluricurriculares, que abrangem uma ou mais áreas do conhecimento, e pela excelência do ensino que oferecem em corpo docente qualificado e em condições adequadas de trabalho” (SAMPAIO, 2000, p. 143). A essas novas figuras jurídicas, foram estendidas as atribuições de autonomia “para criar, organizar e extinguir, em sua sede, cursos e programas de educação superior, assim como remanejar ou ampliar vagas nos cursos existentes” (Decreto nº 2.306, artigo 12, § 1º), podendo ainda usufruir de outras atribuições da autonomia universitária, além da que se refere o parágrafo anterior, devidamente definidas no ato de seu credenciamento, nos termos do § 2º do artigo 54 da Lei nº 9.394, de 1996” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1997).

De acordo com Sampaio (2000), ainda que os centros não pudessem gozar do mesmo *status* e de outros direitos exercidos e inerentes às universidades, a autonomia da qual passaram a dispor “para responder à demanda de mercado (em oferta de cursos e vagas), sem dúvida” foi “um fator que” contribuiu “para deslocar a pressão dos estabelecimentos do setor privado para se transformarem em universidades oferecendo outra alternativa de organização institucional” (SAMPAIO, 2000, p. 143).

Na opinião de Saviani, expressa no texto *O futuro da universidade entre o possível e o desejável*,

o centro universitário é eufemismo da universidade de ensino, isto é, uma universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, enquanto alternativa para viabilizar a expansão da universidade a baixo custo, em contraposição a um pequeno número *universidades de pesquisa* que concentrariam o grosso dos investimentos públicos (2009, p. 3).

Com a promulgação do referido Decreto (2.306), os centros universitários passaram a compor o sistema de educação superior juntamente com as universidades, o que, da perspectiva do setor privado, foi fundamental, haja vista a flexibilidade em sua interação com o mercado na oferta de cursos e amoldamento do número de vagas oferecidas em diferentes cursos, conforme a demanda. Como os “procedimentos burocráticos que cerceavam o encaminhamento dos processos de abertura de cursos foram simplificados, despojando-se de rigor burocrático” (SAMPAIO, 2000, p. 149) e não havia qualquer exigência mais restrita imposta pelo MEC para a abertura de novos cursos em nível superior, inúmeras IES privadas, recém-reconhecidas, passaram a criar, livremente, cursos e vagas em diferentes e inúmeras

áreas do saber. Essa quase livre abertura de novos cursos superiores fomentou e possibilitou o oferecimento de cursos não reconhecidos, cujos diplomas não tinham valor para ingresso no mercado de trabalho e, por conseguinte, para o exercício profissional, fato que prejudicou um grande número de estudantes pelo desconhecimento de que os cursos em que se matricularam não contavam com a chancela do reconhecimento oficial.

Ainda conforme dispõe o Decreto nº 2.306/97 em seu artigo 1º, as entidades mantenedoras contam com a possibilidade de assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil e comercial, como pode ser lido

as pessoas jurídicas de direito privado, mantenedoras de instituições de ensino superior, previstas no inciso II do art. 19 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito, de natureza civil ou comercial e, quando constituídas como fundações, serão regidas pelo disposto no art. 24 do Código Civil Brasileiro (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1997).

Para Sampaio, “o Decreto 2306 constitui um marco no sistema de ensino superior no País, um divisor de águas para a sua atual configuração” (2011, p. 32), a partir desse dispositivo legal as entidades mantenedoras passaram a ser classificadas como “entidade mantenedora de instituição sem finalidade lucrativa e entidade mantenedora de instituição particular, em sentido estrito, com finalidade lucrativa” (SAMPAIO, 2000, p. 144). Estas últimas passaram a responder como entidades comerciais, que, sujeitas à legislação mercantil, contam com a possibilidade óbvia e ímpar de obter lucro mediante a prestação de serviços educacionais. Ao reconhecer a possibilidade de venda do serviço educacional com obtenção de lucro, o aparato legal “rompe com a tradição legal que só previa o serviço educacional sem finalidade lucrativa, dando origem a uma série de subterfúgios no sentido de burlar as restrições legais” (SAMPAIO, 2000, p. 146).

Para Silva-Junior e Sguissardi (2005), a legislação tornou explícita a existência, até então dissimulada, de um processo de mercantilização da educação superior, ou seja, da transformação da educação em mercadoria, cujo valor é determinado pelo mercado com o objetivo central de obtenção de lucro em benefício dos empresários educacionais. Para muito além da concessão de autonomia para a livre abertura de cursos e de vagas, da possibilidade de escolha de *status*, com ou sem fins lucrativos, o Decreto nº 2.306,

reconhecia a educação superior como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação; uma mercadoria ou a educação-mercadoria, de interesse dos empresários da educação, que viria se

completar com seu par gêmeo de interesse de todos os empresários dos demais ramos industriais ou comerciais, a mercadoria-educação (RODRIGUES, 2007, p. 5).

Nas palavras de Vera Lúcia Jacob, Rosângela Novaes Lima e Luciene Miranda Medeiros, em artigo intitulado *Reforma da educação superior brasileira – de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira*, a aprovação da LDB e a instituição do Decreto favoreceram “não apenas as instituições ditas não-lucrativas, mas também o setor empresarial que almeja somente o lucro” (JACOB; LIMA e MEDEIROS, s/d, p. 5).

Ambos dispositivos legais suscitarão a proliferação de uma preocupação desmesurada e frequente para credenciamento e reconhecimento do ensino superior privado no Brasil. Nessa mesma direção, em documento intitulado *La enseñanza superior – Las lecciones derivadas de la experiencia*, o BM apresenta quatro ações básicas da educação superior:

fomentar a maior diferenciação das instituições, incluindo o desenvolvimento de instituições privadas; proporcionar incentivos para que as instituições diversifiquem as fontes de financiamento, por exemplo, a participação dos estudantes nos gastos e a estreita vinculação entre o financiamento fiscal e os resultados; redefinir a função do governo no ensino superior; adotar políticas que destinadas a outorgar prioridade aos objetivos da qualidade e da equidade (1994, p. 28-9).

Conforme pode ser lido no documento supramencionado:

a introdução de uma maior diferenciação no ensino superior, ou seja, a criação de instituições não universitárias e o aumento de instituições privadas, podem contribuir para satisfazer a demanda cada vez maior de educação superior e fazer com que os sistemas de ensino melhor se adequem às necessidades do mercado de trabalho (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 31).

No contexto de reforma do Estado neoliberal, no período pós-LDB assistiu-se um aumento no número de universidades e de faculdades privadas e no número de matrículas em instituições enquadradas nessas categorias. Para Rodrigues, esse crescimento da iniciativa privada não vem se dando pela “mão invisível do mercado, mas sim

é fruto de uma política relativamente clara dos governos democraticamente eleitos, em plena sintonia com as orientações de organismos multilaterais, como o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e, da Organização Mundial do Comércio (OMC) (2007, p. 17-8).

Desde a reforma do Estado, amparados pelo arcabouço legal, os empresários da educação, buscam por diferentes meios e maneiras, valorizar e controlar a educação-mercadoria, sob todas as suas formas, com destaque ao Fies. Em igual medida, os empresários industriais, comerciais, dentre outros, exercem sobre o sistema de ensino superior, seja na esfera pública ou privada, toda a forma de pressão que possa garantir os insumos – a mercadoria-educação – que mais e melhor sirvam aos objetivos de valorização e acumulação de capital (RODRIGUES, 2007).

A reconfiguração do Estado dá-se na tentativa de superar a crise do Estado Nação, que se apresentava desde os anos 1970, a partir dos objetivos impostos pelo pensamento neoliberal, e na reestruturação produtiva do capitalismo. No Brasil, país em que jamais se constituiu o Estado de Bem-Estar Social³¹, toma corpo a tese de um Estado inoperante frente às necessidades de desenvolvimento do capitalismo e a inserção no novo pacto proposto pelo capital. Com isso, a reforma estatal e medidas tomadas na década de 1990, inclusive o surgimento do Fies em 1999, acentuam a expansão do ensino superior e o caráter privado mercantil da educação nesse nível de ensino. A educação passa a ser vista como um serviço que se negocia no grande mercado de compra e venda das IES privadas, devendo ser promovida com a mesma lógica do mercado na busca de eficiência, eficácia, produção e expansão de capital.

2.3 Proliferação do empresariamento do ensino superior

No octênio 1994-2002, tem-se 92,4% de aumento no número de IES; de 851 IES atinge-se a marca de 1.637, sendo que, em 1994, o país contava com 218 instituições públicas (25,6%) e 633 privadas (74,4%). De 1.661.034 do total de matrículas, 970.584 estavam no ensino superior privado e 690.450 no público, correspondendo o privado a 58,4% do total. No ano de 2002, três anos após o surgimento do Fies (1999), o número de IES públicas sofre uma redução de 10,5%, totalizando 195 (11,9%), e as IES privadas um aumento de 127,8% passando a 1.442 (88,1%). De 3.479.913 matrículas, 2.428.258 correspondem ao privado e

³¹ “O Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) foi implantado nos países capitalistas avançados do hemisfério norte como defesa do capitalismo contra o perigo do retorno do nazifacismo e da revolução comunista. A crise econômica gerada pela Segunda Guerra Mundial, as críticas nazifacista e socialista ao liberalismo, a imagem da sociedade socialista em construção na União Soviética e na China, fazendo que os trabalhadores encontrassem nelas (ignorando o que ali realmente se passava) um contraponto para as desigualdades e a injustiça do capitalismo, tudo isso levou a prática política a afirmar a necessidade de alterar a ação do Estado, corrigindo os problemas econômicos e sociais” (CHAUI, 2000, p. 555).

1.051.655 ao público. No quadriênio 2002-2006, o número de IES privadas passa para 2.022, e o setor público apresenta tímido crescimento passando a responder por 248 de 2.270 IES. Em 2009, tem-se 2.069 IES privadas e 245 públicas. Os dados de 2009 demonstram que houve um aumento de 2,6% na via privada e de 3,8% de instituições públicas em comparação ao ano de 2008, quando havia 236 IES públicas e 2.016 privadas. Nesse ano de 2009, informações do Censo da Educação Superior divulgado pelo Inep em 13 de janeiro de 2011 apontam um total de 5.954.021 matrículas sendo: 4.430.157 nas privadas e 1.523.864 matrículas nas universidades públicas, contra 1.552.953 em 2008 (BRASIL.MEC. INEP, sítio eletrônico, 2013).

Passados 18 anos, 1994 a 2012, ao longo de três diferentes governos, e a proliferação do empresariamento do ensino superior no país ainda é uma tendência, como pode ser observado nos resultados do último Censo da Educação Superior do Inep, divulgados em 17 de setembro de 2013 pela Agência Brasil. De 2.416 instituições de ensino superior, 304 são públicas e 2.112 são privadas, sendo que estas últimas representam 73% no total das matrículas de graduação. De 7.037.688 de matrículas, 1.087.413 estão no setor público e 5.140.312 nas instituições privadas (AGÊNCIA BRASIL, sítio eletrônico, 2013). Percebe-se, por meio do número de matrículas e de IES, que o acesso ao ensino superior de fato melhorou, todavia majoritariamente pelo viés do privado. E, uma vez entregue ao setor privado, suscita questionamentos quanto à democratização.

Como Conselho e Bessa (2007) trazem à baila em estudo sobre o *Ensino superior particular no Brasil: histórico e desafios*, o crescimento das IES privadas em número de matrículas e estabelecimentos ampliou o acesso. Porém, “no Brasil não pode ser considerado um sintoma de democratização do acesso, mas uma mercantilização do ensino, caracterizada como não democrática e perversa, pois ofereceu aos alunos de baixa renda uma educação de baixo nível e altas mensalidades” (CONSELHO e BESSA, 2007, p. 2). Ainda no tocante a democratização do acesso ao ensino de nível superior, corrobora-se também com o posicionamento de Porfírio e Lopes, em estudo intitulado *O fetiche do direito à educação superior no Brasil contemporâneo: implicações para a formação profissional em Serviço Social*. Para a Assistente Social e Doutora em Educação Cristiane Profírio e para a Assistente Social Maira Lopes,

o discurso da “democratização do acesso ao ensino de nível superior” também serve como justificativa para que os processos seletivos das faculdades particulares, em geral, sejam menos criteriosos quando comparados aos vestibulares das universidades públicas. Nessas

circunstâncias, é inserida no contexto educacional de nível superior uma população imersa em vulnerabilidades herdadas do ensino fundamental e médio. A absorção destes estudantes, alguns com considerável grau deficitário de aprendizagem, reflete diretamente no trabalho do professor. Tais dificuldades vão desde a interpretação de texto, linguagem escrita, até o próprio entendimento do conteúdo. Assim, emerge uma pressão em torno dos professores, os quais são concebidos como verdadeiros redentores no processo de formação profissional. Desse modo, os docentes acabam por serem responsabilizados pelo desempenho dos educandos, cujas atividades acadêmicas terminam se voltando para estratégias de caráter mais tutelar do que emancipatório (2013, p. 5).

Embora não seja intenção declarada deste estudo, as assertivas postas nos escritos de Porfírio e Lopes suscitam questionamentos acerca da qualidade da formação profissional oferecida nesse nível de ensino, “tendo em vista as deficiências da educação de base do povo brasileiro, que se escancaram na academia. Ademais, é contraditório difundir o direito a educação, quando a população está, na verdade, pagando (caro!) por esse direito” (PORFÍRIO e LOPES, 2013, p. 2), principalmente nos institutos privados de educação superior que veem no Fies uma fonte de lucro e “na educação as características de um grande mercado potencial. Esses são os ‘sacoleiros do ensino’ para os quais é difícil fazer uma distinção entre conhecimento e ‘mercadoria’, estudantes e ‘clientes’, escola e ‘empresa’” (PORFÍRIO e LOPES, 2013, p. 3). A posição majoritária do setor privado trouxe consigo “um problema de sustentabilidade das instituições que alguns economistas têm vindo a assinalar, afirmando que se torna impossível assegurar, simultaneamente, a quantidade, a qualidade e a eficiência” (NÓVOA, 2011, p. 7), mesmo com a segurança financeira propiciada pelo Fies.

Na busca por satisfazer às demandas do mercado, o equilíbrio entre a função cultural, social e econômica da educação superior deslocou-se principalmente em favor desta última, tendo com objetivo primeiro à acumulação de capital por meio e a partir das credenciais educacionais, ocupando lugar de destaque a lógica da competição, a eficácia típica do mercado e do lucro em detrimento da qualidade da educação oferecida.

De acordo com Jacob,

um sinal de que a exploração mercantil da educação se tornou um bom negócio pode ser constatado pelo faturamento apresentado pelas empresas que atuam nesse setor, que tiveram um crescimento significativo, de mais de 25%, passando de R\$ 44 bilhões, em 2002, para R\$ 55 bilhões, em 2008. Seus lucros passaram a ser comparáveis, proporcionalmente, a empresas de grande porte, como a Vale do Rio Doce, a Gerdau e a Petrobrás (2010, p. 494).

O sublinhar do valor econômico em detrimento do cultural e do social, torna “a

educação uma mercadoria objeto de compra e de venda no mercado” (JACOB e CABRITO, 2011, p. 9). Esse processo de privatização, como classifica Rodrigues (2007), apresenta duas faces: “educação-mercadoria” e a “mercadoria-educação”. A educação-mercadoria é de interesse dos empresários educacionais. Refere-se “a venda de vagas em um curso de graduação qualquer” interessando “em si mesma àquela instituição que diretamente a comercializa”, sendo o seu limite estabelecido pelo livre jogo da “oferta-demanda” (RODRIGUES, 2007, p. 6). A mercadoria-educação é de interesse daqueles que empreendem os demais ramos, sejam estes industriais ou comerciais. Nessa face, salienta Rodrigues, há dois aspectos a serem considerados, quais sejam:

por um lado, a expansão rápida de profissionais graduados favorece imediatamente ao capital industrial, posto que cria um exército de reserva que tende a rebaixar os salários dessa categoria profissional. Por outro lado, se esse exército é constituído por graduados sem as devidas qualificações, isto é, qualidades requeridas pelo processo produtivo, a médio e longo prazo, o capital industrial poderá encontrar sérias dificuldades em seu processo produtivo (2007, p. 7).

Em uma perspectiva dialética e não dual,

cada uma dessas perspectivas se liga diretamente à forma como o capital busca a autovalorização e cada uma delas é face de uma mesma moeda, ou seja, são formas sob as quais a mercadoria se materializa no campo da formação humana. Por um lado, se um capital em particular estiver buscando sua valorização a partir da venda de serviços educacionais, tais como o capital investido em instituições de ensino, sejam elas escolas ou universidades, esse capital comercial tenderá a tratar a prática social educacional como uma mercadoria cujo fim é ser vendida no mercado educacional. Em outras palavras, o serviço educacional, como um curso de graduação prestado por uma universidade (em geral, privada), é o caso típico da educação-mercadoria. Se, por outro lado, a educação e o conhecimento são encarados como insumos necessários à produção de outras mercadorias, como *só* ser no processo produtivo, o capital industrial tenderá a encarar a prática social educacional como uma mercadoria-educação (RODRIGUES, 2007, p. 5-6).

Essas duas formas de mercantilização, muito mais do que a problemática histórica de uma educação de qualidade para as elites econômicas e uma de qualidade duvidosa para as camadas menos favorecidas da população, demonstram que o setor educacional tem-se configurado na ampliação do espaço e do poder dos interesses privados e em evidente espaço ampliado para a acumulação do capital, haja vista, por exemplo, as condições ultravantajosas do Fies.

As IES privadas, como espaço ampliado e propício à acumulação do capital pela possibilidade de venda da educação-mercadoria e de produção da mercadoria-educação, aumentaram em número nos últimos anos e representam 89,8% do total de IES brasileiras. No entanto, a melhora da qualidade do ensino não ocorreu proporcionalmente ao aumento das instituições; ao contrário, a competitividade acabou precarizando a própria qualidade do ensino ofertado, principalmente quando se considera a busca de alunos pela redução de valores de mensalidades (JACOB, 2010). Para propiciar valores mais convidativos, são reduzidos os investimentos em infraestrutura e os professores mais qualificados e titulados são, muitas vezes, preteridos em razão do aumento da porcentagem de lucros.

A voraz expansão do ensino superior pela via privada, com o amparo do Fies, e, por conseguinte, a concepção da educação concebida mais como um serviço que como direito, nas suas duas faces, educação-mercadoria e mercadoria-educação, levou à criação de marcos regulatórios fundamentados na avaliação, cujo resultado positivo é condição para adesão ao Fies.

2.3.1 Marcos regulatórios da expansão do ensino superior brasileiro

O primeiro marco regulatório foi implantado em 1995. No governo do psdebista FHC, tendo à cadeira do Ministério da Educação o então economista Paulo Renato de Souza implantou-se o Exame Nacional de Curso (ENC). No ano de 2004, já no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, com Tarso Genro à frente do Ministério da Educação, estabeleceu-se o ciclo avaliativo do Sinaes, que tem como principal referência às avaliações trienais do Enade, também implementado em 2004, como substituto do ENC.

Considerando que o Fies, objeto deste estudo, é um programa de financiamento destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos de avaliação conduzidos pelo MEC, explanar-se-á um pouco mais sobre os sistemas avaliativos supramencionados.

2.3.1.1 Exame Nacional de Cursos e Sinaes: *sinaes* de incongruências

O ENC, também conhecido como “Provão”, foi instituído por meio da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995 e aplicado no período de 1996 a 2003³², aos alunos formandos de diferentes áreas do saber. O objetivo principal era avaliar os cursos de graduação do ensino superior, no que tange aos resultados do processo educativo, o que há de bom e de ruim, de excelência ou não em uma instituição. O ENC inicialmente foi “considerado como a avaliação da educação superior, isto é, concebia-se que os cursos que não tivessem bom desempenho no exame seriam fechados pelos órgãos governamentais ou pelo mercado, que não aceitaria instituições com cursos de péssima qualidade” (ROTHEN e BARREYRO, 2008, p. 130). Todavia, “apesar das normas preverem punições nos casos de resultados negativos no Provão, na prática não houve nenhum efeito punitivo, senão de divulgação midiática e publicitária em procedimentos de auto-regulação típicos do mercado” (BARREYRO e ROTHEN, 2006, p. 959).

No que diz respeito ao Fies, uma das principais regras determinava que ficaria fora do programa o curso que, na escala de cinco níveis (A, B, C, D, e E), obtivesse notas “D” e/ou “E”, por três vezes consecutivas. No entanto, levantamento realizado pelo O Globo, com base em resultado do Provão, mostra que ao menos 35 cursos sempre reprovados no exame ofereceram vagas do Fies na seleção de 2005 para o ano de 2006 (OAB, sítio eletrônico, 2006). Conforme exibido no Portal da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB),

a opção pelos cursos reprovados era informada na *internet*, na página do Fies. Os 35 cursos foram reprovados não só nas últimas três edições do Provão, entre 2001 e 2003, mas em todas as anteriores. No caso das faculdades de direito, submetidas ao Provão desde 1996, isso equivale a oito reprovações consecutivas (sítio eletrônico, 2006).

Nas palavras de Fernando Haddad³³, conforme veiculado em 14 de dezembro de 2004 no *site* Universia, “imprecisões jurídicas na lei e falhas metodológicas no Provão permitiram que instituições com avaliação ruim recorressem à justiça e assegurassem permanência no programa” (sítio eletrônico, 2004), ou seja, no Fies.

³² O último exame, aplicado em 2003, contou com a participação mais de 470 mil formandos de 6,5 mil de 26 cursos: Administração, Agronomia, Arquitetura e Urbanismo, Biologia, Ciências Contábeis, Direito, Economia, Enfermagem, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia Química, Farmácia, Física, Fonoaudiologia, Geografia, História, Jornalismo, Letras, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Odontologia, Pedagogia, Psicologia e Química (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011).

³³ Entrou no MEC em 2004, quando assumiu o cargo de secretário-executivo da gestão de Tarso Genro. De 2005 a 2012, foi ministro da Educação.

Implantado de cima para baixo, sem participação e parceria com as esferas universitárias, o ENC foi “concebido como mecanismo do controle da qualidade dos cursos de graduação via mercado” (ROTHEN e BARREYRO, 2010, p. 167). Sua implantação fomentou muito mais o estabelecimento de *rankings*, a concorrência entre as IES privadas e a regulação do ensino superior pelo mercado consumidor, do que a visão de um Estado provedor ou regulador. Ou seja, de um Estado promotor da educação superior, elaborador das normas e fiscalizador das instituições.

Como aduzem Rothen e Barreyro, em documento denominado *Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC*,

em última instância, o Estado cumpriria o papel de mediar a relação entre o fornecedor de educação superior (as IES) e o mercado consumidor. Essa mediação ocorreria tanto pelo fato de o Estado avaliador informar à população os resultados da sua avaliação como no sentido de autorizar o funcionamento das IES (2008, p. 132).

O ENC ou Provão, conforme apreciação de Belloni no artigo *A universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social*, tratava-se “de uma simples medição de resultado final, um procedimento tradicional e insuficiente de avaliação”, pois não considerava “fatores do processo de aprendizagem e das condições institucionais”; tampouco oferecia “elementos para a melhoria da instituição e do sistema”, haja vista que não identificava os motivos das dificuldades e não beneficiava o discente, visto que nada poderia ser realizado retroativamente (BELLONI, 1996, p. 11). Portanto, o Provão, “não correspondia ao objetivo fundamental da avaliação qual seja o de melhoria e aperfeiçoamento das instituições ou do sistema”. Ademais, poderia vir, como veio, “a estimular o aparecimento de um comércio de cursinhos preparatórios”, já que o desempenho no exame poderia converter-se em elemento diferenciador entre os profissionais portadores de um diploma de uma mesma área (BELLONI, 1996, p. 11). Conforme aponta Santos (2001), na tese de doutorado intitulada *O provão: para além do discurso oficial, representação do professor e anatomia do modelo*, algumas ações foram ensejadas, mas o foram

não no sentido da melhoria do curso, mas no sentido de preparar o graduando para o Provão. Mudanças foram realizadas, medidas emergenciais foram tomadas, não para atualizar currículos, programas, bibliografia, inovar nos métodos didáticos, mas apenas para preparar melhor o aluno para o provão. Isso, certamente, não é melhorar a qualidade dos cursos. O fim das ações foi melhorar a nota da instituição no provão, com vistas a uma melhor classificação numa lista pública que pode levar à execração (2001, p. 141-2).

No ano de 2003, com a chegada do novo presidente da República e de um novo partido ao poder, o PT, a política de avaliação do ensino superior começa a ser debatida e repensada. Como resultado, sancionou-se, na gestão de Tarso Herz Genro³⁴ como ministro da Educação, a Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, por meio da qual foi instituído o Sinaes.

Cumpre ressaltar que o alcance de um resultado positivo nesse processo avaliativo é condição para a aderência de uma IES e seus respectivos cursos de graduação ao Fies, como pode ser lido no artigo 1º da Lei nº 10.260/2001, que dispõe sobre o financiamento:

é instituído, nos termos desta Lei, o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2001).

Conforme artigo 1º, § 2º da Lei nº 11.552/2007, que deu nova redação ao artigo 1º da Lei nº 10.260/2001:

são considerados cursos de graduação, com avaliação positiva, aqueles que, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, obtiverem conceito maior ou igual a 3 (três) no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, Enade, de que trata a Lei 10.861, de 14 de abril de 2004, gradativamente e em consonância com a sua implementação. § 3º Os cursos que não atingirem a média referida no § 2º deste artigo ficarão desvinculados do Fies até a avaliação seguinte, sem prejuízo para o aluno financiado (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2007).

A coordenação e supervisão dos processos de avaliação são de responsabilidade da Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (Conaes), e a operacionalização encargo do Inep.

O Sinaes é constituído por três grandes pilares, quais sejam: avaliação institucional; avaliação de cursos e avaliação do desempenho dos estudantes. A avaliação institucional inclui uma autoavaliação, realizada sob a coordenação da Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, e a avaliação externa, executada por comissões de especialistas designados pelo Inep.

Do ponto de vista operacional, são dez as dimensões avaliadas na visita *in loco*, as quais abordam: missão e Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI); políticas de ensino, pesquisa, pós-graduação, extensão; responsabilidade social; comunicação com a sociedade;

³⁴ Ocupou o cargo de ministro da Educação entre 2004 e 2005.

políticas de pessoal; organização e gestão da IES; infraestrutura física; planejamento e auto avaliação institucional; políticas de atendimento aos estudantes; e sustentabilidade financeira (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2012).

Os cursos de educação superior, obedecendo a uma ordem cronológica, passam por três tipos de avaliação: autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento. As avaliações compreendem os seguintes componentes: visitas *in loco* da Comissão de Avaliadores do Inep/Mec; declaração em um formulário eletrônico preenchido pela própria IES acerca de sua infraestrutura, corpo docente e projeto pedagógico do curso; questionário de avaliação dos discentes preenchido, em meio eletrônico, pelos estudantes que compõe a amostra do Enade; questionário respondido pelos coordenadores dos cursos, via *internet*; avaliações efetuadas pelos professores e a CPA (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2012).

Quanto à avaliação para autorização, esta é realizada

quando uma instituição pede autorização ao MEC para abrir um curso. Ela é feita por dois avaliadores, sorteados entre os cadastrados no Banco Nacional de Avaliadores³⁵ (BASis). Os avaliadores seguem parâmetros de um documento próprio que orienta as visitas, os instrumentos para avaliação *in loco*. São avaliadas as três dimensões do curso quanto à adequação ao projeto proposto: a organização didático-pedagógica; o corpo docente e técnico-administrativo e as instalações físicas (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011).

No que tange ao processo de avaliação para reconhecimento de curso, este deve ser realizado, mediante solicitação da IES, quando a primeira turma de um curso recém-autorizado entra na segunda metade do curso. É então promovida “uma segunda avaliação para verificar se foi cumprido o projeto apresentado para autorização. Essa avaliação também é feita segundo instrumento próprio, por comissão de dois avaliadores do BASis, por dois dias” (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011). Os itens organização didático-pedagógica, corpo docente, discente, técnico-administrativo e as instalações físicas são avaliados, assim como os são na avaliação de autorização.

No tocante ao processo avaliativo para renovação de reconhecimento, este acontece a cada triênio. Primeiramente é calculado o Conceito Preliminar do Curso (CPC), conceito

³⁵ O Banco de Avaliadores – BASis do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes, regulamentado pela Portaria nº 1.027, de 15 de maio de 2006, constitui-se em cadastro nacional e único de avaliadores selecionados pelo Inep para constituição de Comissão de Avaliação *in loco* (artigo 2º) (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011).

composto pela nota do Enade, pelo Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD) e por fatores que consideram a titulação dos professores, o percentual de docentes que cumprem regime parcial ou integral (não horistas), recursos didático-pedagógicos, infraestrutura e instalações físicas (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011).

Os indicadores de qualidade são expressos numa escala estatística de um a cinco, em que: um é o valor mais baixo e cinco, o mais alto, sendo que, “os cursos que não fazem Enade, obrigatoriamente terão visita *in loco* para este ato autorizado” (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011), também não podendo aderir ao Fies. Os cursos que apresentam CPC um e dois são “automaticamente incluídos no cronograma de visitas dos avaliadores do Inep para verificação *in loco* das condições de ensino” (BRASIL. MEC. INEP, sítio eletrônico, 2011), com data pré-determinada, para uma avaliação, de dois dias, que compreende fatores que não são aferidos pelos índices numéricos obtidos anteriormente.

Devido à metodologia adotada, determinados questionamentos surgem no que tange a possibilidade, da instituição avaliada, em preparar e camuflar algumas deficiências organizacionais e estruturais. Para citar algumas dessas indagações:

- seria possível, por exemplo, a compra, a toque de caixa, de material de laboratório e de novos livros para o acervo da biblioteca? Como o acervo disponível precisa apresentar estreita relação com a bibliografia mencionada nos planos de ensino, quando a consistência não ocorre, seria factível atualizar os planos de ensino e o projeto Pedagógico de Curso (PPC) para que as bibliografias, expressas nesses documentos, correspondam ao acervo que acaba de ser adquirido?
- a maneira como o processo avaliativo é sistematizado, pode abrir brechas para a preparação de expedientes de maneira a se alcançar um ‘boa pontuação’? Seria possível, a produção de relatórios de convênios e parcerias de estágios com instituições da cidade? De diários de classe – notas e faltas – dos últimos três anos, caso haja na instituição em processo de avaliação, o oferecimento de cursos em horários não autorizados e um número maior de alunos do que o número de vagas permitido? Horários de aula fictícios podem ser criados sendo selecionados os professores com maior titulação, tempo de experiência na área de atuação e na casa, e regime de dedicação, preferencialmente, exclusivo na instituição?

Quanto à seleção de professores com maior titulação, cumpre observar que o total de

doutores no curso tem 15% de peso no CPC; o total de mestres tem 7,5% e de professores em regime parcial ou integral tem 7,5%; no que se refere à quantidade de alunos, essa é uma informação de fundamental importância para o Sinaes, visto que impacta nas dimensões corpo docente e infraestrutura, em especial na quantidade de contratos firmados via Fies.

Desvios éticos, facilmente justificados e aceitos, por meio do discurso de que uma “boa nota” além de ajudar na manutenção do vínculo empregatício, podem contribuir com a formação superior de milhares de brasileiros e de brasileiras, com um número maior de contratos via Fies, e, com isso, minimizar os efeitos das desigualdades e injustiças sociais presentes na sociedade brasileira.

Com tudo isso, mesmo que “as visitas às faculdades pelos consultores indicados pelo MEC” sejam “uma fonte previsível de ruídos” e, em geral, perderem-se “no acessório e não” tocarem “no essencial” (CASTRO, 2014, p. 220), não se quer dizer que há camuflagens e a produção de documentos fictícios por parte de qualquer IES. Apenas quer-se chamar atenção para possíveis brechas do Sinaes e que, frente a tantas possibilidades, o resultado da avaliação pode, muitas vezes, não retratar fielmente a realidade, prejudicando os milhares de brasileiros e de brasileiras que se diz querer ajudar e esvaziando o sentido de se obter um resultado positivo para aderência ao Fies.

Apesar dos sinais de deficiência, não se suscita aqui que as avaliações não devam acontecer. Ao contrário, o crescente número de instituições de ensino superior, o aumento vertiginoso de matrículas via Fies e a possibilidade, mesmo que remota, de documentos fictícios aumenta a demanda por sistemas de controle. Os processos avaliativos são necessários, fundamentais para valorizar as instituições e os cursos sérios, contudo, devem ser repensados. As avaliações *in loco* deveriam ser um elemento surpresa; os avaliadores poderiam, por exemplo, passar ao menos uma semana na instituição foco de avaliação; entrar em sala de aula e assistir as aulas de modo a comprovar os horários apresentados, o regime de trabalho e a qualificação dos docentes.

Como sugere Castro (2014), os consultores do MEC deveriam ter como exemplo o Imperador D. Pedro II quando de sua visita à Escola de Medicina da Bahia. Para satisfazer sua curiosidade sobre como estava o curso, o Imperador “resolveu assistir a uma aula de cada disciplina oferecida” e não apenas e simplesmente foi “à secretaria do curso” e debruçou-se sobre pilhas de papéis e registros disponíveis que, diante da possibilidade de produções fictícias “podem não dizer nada”. Na opinião de Castro, “o que realmente interessa é o processo de ensino. E ele acontece no cotidiano da escola, dentro da sala de aula”. Por esse

motivo, só mesmo assistindo algumas aulas é que se pode ter “uma ideia acerca do ensino oferecido” (CASTRO, 2014, p. 221-2). Contudo, “ao que tudo indica, nunca ninguém instruiu os avaliadores do MEC, mostrando que essa é a única maneira de saber o que está acontecendo na escola a ser avaliada” (CASTRO, 2014, p. 222).

Salienta Castro, ao retomar essa passagem da visita do Imperador à Escola de Medicina da Bahia, que “o único problema é que Dom Pedro II não seria aceito pelo MEC como visitador, pois não tinha nem mestrado nem doutorado. Pior, não trabalhava na área e não tinha o registro profissional correspondente. Portanto, *mister* seria desqualificar a sua visita e o seu relatório” (2014, p. 222), ainda que se preocupasse com a qualidade do que era oferecido.

Ainda nessas avaliações, apesar de os papéis não dizerem muito, os visitantes do MEC poderiam avaliar os registros expressos nas carteiras de trabalho (documento original) e as declarações de imposto de renda; analisar minuciosamente a folha de pagamento, dentre outras medidas que podem permitir, de fato, uma mensuração mais próxima da realidade da IES e/ou do curso avaliado e não mais uma ameaça à qualidade da educação. Medidas que possam contribuir com o estabelecimento e a manutenção de padrões mínimos necessários, essenciais para o controle de garantia da qualidade da educação e ao oferecimento do Fies.

Os cursos que alcançam o conceito cinco no Enade têm suas portarias de renovação de reconhecimento geradas automaticamente. Àqueles que atingem nota três ou quatro, consideradas satisfatórias, contam com a prerrogativa de não receber a visita da Comissão de Avaliadores do Inep/MEC. Prerrogativa esta que demonstra uma infidelidade legal, haja vista o artigo 4º, § 1º da Lei do Sinaes apregoar que: “avaliação dos cursos de graduação utilizará procedimentos e instrumentos diversificados, dentre os quais *obrigatoriamente* as visitas por comissões de especialistas das respectivas áreas do conhecimento” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2004). Além da infidelidade legal, há que se pensar no volumoso parque institucional brasileiro. Se considerado os números de IES e de matrículas, apresentados no item 2.3 deste trabalho, é razoável inferir que, indubitavelmente há impossibilidade logística do Inep/MEC em dar conta dos processos avaliativos como propostos pelo Sinaes.

O Enade, substituto do ENC, avalia o desempenho dos estudantes do ensino superior “em relação ao conteúdo previsto nas diretrizes curriculares do respectivo curso de graduação, suas habilidades e competências” (BRASIL. MEC, sítio eletrônico, 2004). Diferentemente do Provão, que avaliava apenas os alunos formandos, o atual exame é aplicado, a cada triênio,

aos alunos ingressantes e aos concluintes dos cursos em processo de avaliação. Conforme artigo 2º da Portaria nº 107, de 22 de julho de 2004, é considerado aluno ingressante aquele que tiver cursado entre 7% e 22% da carga horária do curso, e concluinte aquele que cursou pelo menos 80% da carga horária total do curso. A participação no Enade é obrigatória aos alunos concluintes, sendo a não realização da prova punida com a não entrega do diploma.

O Enade configura-se, dentro da filosofia do Sinaes, no pilar que compõe o parecer final de uma IES e dos respectivos cursos ofertados. São retiradas informações do processo Enade em cerca de 90%: 40% das informações são extraídas do resultado do Enade; 30% da IDD, índice calculado a partir do Enade; os 30% restantes correspondem às informações sobre as condições de infraestrutura, instalações físicas e recursos didático-pedagógicos, conforme respondidas pelos alunos no questionário do Enade (questionário socioeconômico) (POLIDORI, 2009).

Quanto ao questionário socioeconômico do Enade ou questionário do estudante, esse contém questões sobre infraestrutura e material/equipamentos de apoio e sobre planos de ensino, como, por exemplo, as questões de número 26 e 34, quais sejam:

26) Os equipamentos e/ou materiais disponíveis nos ambientes para aulas práticas são suficientes para o número de estudantes?

- A) Sim, todos.
- B) Sim, a maior parte.
- C) Somente alguns.
- D) Nenhum.

34) Na maioria das vezes, os planos de ensino apresentados pelos professores contêm os seguintes aspectos: objetivos, metodologias de ensino e critérios de avaliação, conteúdos e bibliografia da disciplina?

- A) Sim, todos os aspectos.
- B) Sim, a maior parte dos aspectos.
- C) Somente alguns aspectos.
- D) Nenhum dos aspectos.
- E) Não sei responder

Nesta última questão, chama-se atenção para o fato de que a alternativa “E” não deve

ser assinalada de maneira alguma, pois, uma vez assinalada, pode indicar que o aluno nunca viu um plano de ensino.

Uma análise referente à pontuação que pode ser alcançada a partir das respostas dadas a esses componentes (26 e 34), permite concluir que: se todos os alunos do curso em avaliação assinalarem a alternativa A, isso representará 15% do CPC. Para alcançar tal índice, não se quer dizer que aconteça, mas parece possível algumas orientações tais como: esse questionário deverá ser respondido com os alunos em data e local previamente combinado, preferencialmente nas instalações e nos computadores da instituição, devendo ser acompanhado por um responsável pelas atividades preparatórias para o Enade. Essas possíveis orientações, considerando a confiabilidade que membros do corpo docente despertam nos alunos; e posto a necessidade, para os alunos, de um diploma reconhecido e para os docentes de manutenção do vínculo empregatício, fazem aflorar algumas inquietações:

- seria possível induzir os alunos a assinalarem as alternativas consideradas “corretas” para se alcançar 15% do CPC, ou seja, uma boa pontuação?
- Ao mesmo tempo, não parece ser razoavelmente simples, convencer os professores a convencerem os alunos? Primeiro, pela condição de assalariado, e segundo, pela preocupação com o futuro dos alunos, pois a nota alcançada no Enade os acompanhará pelo resto da vida, seja valorando, seja depreciando o diploma aos olhos mercado de trabalho. Sendo a depreciação um fator importante a se considerar, haja vista colocar em cheque o discurso da possibilidade de ascensão social por meio dos estudos e, com isso, contribuir na manutenção e legitimação dos privilégios sociais e econômicos já instaurados em nossa sociedade.

Há que se considerar ainda que, a forma como é operacionalizado pelo Inep a elaboração do questionário socioeconômico, bem como a sua aplicação, demonstra não haver muita preocupação com o alcance de um resultado real. Ano a ano, a localização das perguntas, bem como das respostas, ficam dispostas sempre na mesma posição, facilitando e favorecendo, dessa forma, muito mais as IES privadas, que têm chance, tempo e argumento para alcançar bons índices. E muito menos os alunos, haja vista a nota recebida pela IES e veiculada no aparato midiático não condizer com a realidade de fato.

Essas são estratégias argutas, pois os resultados obtidos no Enade permitem que o

“consumidor” de educação escolha a “melhor” IES e o “melhor” curso para ser adquirido, processo decisivo no fornecimento de educação-mercadoria. Bons *scores* podem garantir ainda aos fornecedores (empresários do ensino) a “preservação da liberdade de vender a sua mercadoria àqueles que estão dispostos e em condições de comprá-la” (RODRIGUES, 2007, p. 77), um número cada vez maior de matrículas via Fies e, por conseguinte, a obtenção de lucro.

Conforme observa Cabral Neto, “o Enade tem assumido maior destaque no conjunto do processo de avaliação do Sinaes, tendo sido, inclusive, utilizado como forma de classificar as instituições” (2009, p. 47). Ao ocupar posição de destaque em detrimento às outras dimensões do processo avaliativo, os resultados do Enade acentuam as orientações das políticas com ênfase no mercado educacional. A valoração do produto que está sendo oferecido, em detrimento de processos institucionais, evidencia a concepção de gestão educacional vigente e o pressuposto de que a divulgação de índices conduz a melhoria das instituições (ROTHEN e BARREYRO, 2014).

O próprio MEC, não obstante o Sinaes e o Enade terem sido concebidos com o propósito de evitar classificações, cuida de ordenar as classificações, de estabelecer *rankings* e da divulgação dos resultados alcançados no grande mercado universitário. O que pode ser constatado no Portal da Agência Brasil, em conteúdo veiculado no dia 7 de outubro de 2013:

o Ministério da Educação divulgou hoje a lista com as notas dos cursos avaliados no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) 2012. É possível conferir o nome da instituição, a nota, a localização, a categoria administrativa (pública ou privada) e a organização acadêmica (faculdade, universidade e centro universitário) de cada local onde o curso é oferecido (sítio eletrônico).

As chamadas de divulgação são inúmeras:

- “MEC divulga as notas dos cursos superiores no Enade 2012. Cerca de 30% dos cursos ficaram com conceito insuficiente, apenas 5,4% dos cursos obtiveram nota máxima” (GLOBO. G1, sítio eletrônico, 2013);
- “as melhores universidades do Brasil, segundo o MEC” (EXAME.COM, sítio eletrônico, 2013);
- “retrospectiva 2013: *ranking* do MEC confirmou que Faculdade A alcançou mesmo indicador de qualidade da Universidade B” (PROJEÇÃO, sítio eletrônico, 2013).

Com essa divulgação, como afirma Brito no texto *O Sinaes e o Enade: da concepção à implantação*, “o objetivo central do exame foi perdido, porque ele foi feito para aferir o progresso do estudante” (2008, p. 2005). Divulgação de longe inocente, porquanto

é principalmente, na oferta de cursos que reside o viés econômico nas relações da educação superior, de maneira que o controlador do ingresso e da permanência de IES e cursos efetivamente regula uma economia que já em 2004, somando-se os setores público e privado, era semelhante ao volume de recursos movimentados, por exemplo, pelos setores de transporte e de comunicação (FERNANDES, 2010, p. 28).

Assim como ocorria em tempos do Provão, os resultados do Enade, como expressão de uma suposta qualidade, são explicitamente publicizados em forma de cartazes, faixas, panfletos, e em diferentes meios de comunicação, sendo o conceito positivo um grande trunfo de estratégia de *marketing* das IES na divulgação de seus cursos. A “mão invisível do Enade”, assim como o fora com o Provão, caracteriza-se, na prática, como um regulador mercadológico e midiático.

A Universidade F, que consegue A (conceito mais alto) passa a se promover como Universidade de Excelência e a competir com a Faculdade U que alcançou conceito B, o que produz acirrada concorrência na luta por captação de aluno nesse grande mercado em franca expansão.

É lugar comum ligar a televisão e ouvir ou acessar uma página da *internet* ou de um jornal de grande circulação e ler³⁶:

- “entre as 10 melhores instituições de ensino superior do país e a melhor do Estado. Nota máxima no Enade”;
- “nós somos a instituição de ensino que alcançou, no Brasil, o maior número de notas máximas nos cursos de bacharelado, no Enade-MEC 2012”;
- “nas 10 primeiras notas de cada um dos 10 cursos a Universidade obteve notas máximas em oito deles”;
- “você sabia que até mesmo a concessão de recursos para o Programa Universidade para Todos (ProUni) e para o Financiamento Estudantil (Fies) dependem do conceito Enade (do curso), obtido no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)? Fica esperto que conceito abaixo de três no Enade revela má qualidade no ensino”.

³⁶ As propagandas são reais, contudo, por razões de sigilo ético, optou-se por não revelar os nomes das IES privadas que as veiculam.

Nesse momento, cumpre destacar que, *Curso de apoio à formação geral e específica, Curso de leitura e interpretação de textos e de proposições do Enade* e encontros motivacionais são mormente oferecidos e têm-se tornado obrigatórios aos alunos que participarão da avaliação de desempenho. Prática que coloca em dúvida a validade dos resultados alcançados e descaracteriza a ideia de conhecimento como um processo, evidenciando-o como mera prática mecânica, produtor de resultados.

Além de treinamentos intensivos para alcançar uma “boa nota”, algumas estratégias³⁷ são utilizadas e veiculadas na mídia. A exemplo: uma faculdade Y sorteou duas diárias, em uma pousada na beira da praia em Fortaleza, para quem frequentasse pelo menos 75% das aulas preparatórias para o Enade; em outras IES, o alcance da tão desejada nota cinco pode valer brindes como *notebooks* e *tablets*, descontos na mensalidade da pós-graduação. Em uma Universidade X, a nota cinco deu aos alunos o direito a um jantar, com tudo pago, em agradecimento ao comprometimento e à seriedade com que encararam o exame.

Contudo, os últimos resultados do Enade, divulgados pelo MEC em 7 de outubro de 2013, mostram relativa alta de cursos insatisfatórios no ano de 2012. A saber, “30% dos cursos de graduação de cursos de humanidades”, avaliados em 2012, “tiveram desempenho insatisfatório [...] 2,7% alcançaram o conceito um – em uma escala que vai até cinco [...] 27,3% alcançaram o conceito dois, que também é considerado insatisfatório”; 43,9% atingiram a nota três (satisfatória); 19% alcançaram a nota quatro e somente 5,4% obtiveram conceito cinco. O aumento de cursos insatisfatórios no período foi de 24,9% para 30% (AGÊNCIA BRASIL, sítio eletrônico, 2013).

Por fim, como afere Rothen no estudo *Provão e Enade em debate no JC E-mail: 2002 a 2006*, do Provão ao Sinaes, “ocorreu uma paulatina e acrítica adesão do governo Lula à concepção de que a avaliação da educação superior deve ser realizada por um instrumento parcial, o qual tem como um dos seus principais pilares de sustentação o estímulo à concorrência entre as instituições por meio do estabelecimento de *ranking*” (2008, p. 120).

O objetivo do Sinaes, ao menos na letra da Lei, é o de assegurar o processo nacional de avaliação da IES, de cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes, buscando a melhoria da qualidade do ensino superior no país. Contudo, com a educação superior privada sendo vista como um produto, foram padronizados, tanto pelo Sinaes quanto pelo Provão, muitos índices que, teoricamente, possibilitariam medir a qualidade do que as instituições de ensino superior oferecem. Entretanto, a complexidade do sistema de educação

³⁷ As estratégias são reais, contudo, por razões de sigilo ético, optou-se por não revelar os nomes das IES privadas que as veiculam.

brasileira e a intenção do MEC em controlá-lo, reduziram o processo avaliativo à determinação e comparação de valores numéricos, não levando em consideração as diversidades regionais e muitas especificidades dos cursos. Tal redução, descaracteriza o Sinaes ou qualquer outro sistema de avaliação que tenha como objetivo a melhoria da qualidade da educação.

Considerando os elementos até aqui apresentados, é razoável inferir que as políticas educacionais para o ensino superior implementadas na década de 1990, inclusive os marcos regulatórios e especialmente a LDB nº 9.394/96, incentivaram o investimento privado no ensino superior, favorecendo a formação de empresas educacionais e, com isso, a valorização da educação-mercadoria, elementos determinantes para a atual configuração da educação superior.

Os anos 1990 foi um cenário de globalização, de extensão e de liberdade “quase completa adquirida pelo capital dentro do quadro da globalização [...]” somando “o espaço sobre o qual o capital pode evoluir livremente para se abastecer, produzir e vender com lucro” (CHESNAIS, 2005, p. 9), de consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, de reforma do Estado, de publicização do privado, de criação de marcos regulatórios, de competição agressiva entre as mantenedoras de IES, de pressões por vaga no ensino superior, da retórica da educação reiterada da importância do ensino em nível superior. Foi nesse cenário que surgiu o Fies em 1999, no governo FHC, como sucessor do PCE/Ceduc.

Traçadas as escolhas, justificativas e caminhos metodológicos desta pesquisa e apresentado o contexto histórico, político, social e econômico brasileiro no qual surgiu o Fies, apresenta-se na seção que se segue a legislação que orienta o funcionamento e procedimentos operacionais do programa.

SEÇÃO 3

FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES): ASPECTOS LEGAIS, MECANISMOS DE FUNCIONAMENTO E PROCEDIMENTOS OPERACIONAIS

Na presente seção apresenta-se o Fies propriamente dito. Por meio da exposição, comparação e análise da legislação, a saber: Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999; Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001; Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004; Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007; Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 e outras normas legais, procura-se conhecer os mecanismos de funcionamento do Fies, seus princípios, processos, propostas e contradições.

Nesse caminhar, busca-se também apontar brechas e falhas operacionais na dinâmica de funcionamento do programa, as quais podem gerar possibilidades de se burlar o sistema fazendo sobressaltar o lado antidemocrático do próprio Fies e do mundo empresarial educacional em detrimento ao caráter social da educação. Ao final da seção, objetivando explicar se o Fies pode ser considerado ou não uma política pública, aventa-se uma reflexão sobre política de governo e política de Estado.

3.1 Financiamento estudantil: contrato de abertura de crédito e seus trâmites

Por financiamento, entende-se: contrato entre o cliente e a instituição financeira pelo qual o cliente recebe uma quantia, com destinação específica, como, por exemplo, a aquisição de veículo, de bem imóvel, no caso aqui, de educação em nível superior. O valor creditado, acrescido de juros pré-determinados, deverá ser devolvido ao agente financeiro em prazo estabelecido na contratação (BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL, sítio eletrônico, 2012). Nos financiamentos, em caso de haver atraso nas parcelas, o valor devido tende a subir uma vez que são cobrados juros de mora, multas, encargos financeiros, taxas administrativas, dentre outros, dependendo do tipo do financiamento.

No que tange ao financiamento estudantil para o ensino superior, em tempos atuais, há o financiamento (Fies) concedido pelo governo federal, há também iniciativa de bancos e empresas privadas na oferta de crédito, com percentual mínimo e máximo, conforme renda do

contratante. Qualquer uma dessas formas de financiamento é destinada a financiar a graduação em nível superior de estudantes que não têm condições de arcar com os custos de sua formação. Para formalização, é assinado um contrato de abertura de crédito, entre o aluno e o agente financiador, com juros estabelecidos e prazos determinados para quitação. A contratação do financiamento é efetuada, em geral, por meio da própria IES, que precisa ser conveniada ao Fies, ao banco ou à empresa, sendo o pagamento referente à mensalidade repassado diretamente à faculdade ou universidade.

Especificamente, no que concerne ao Fies, como definido no portal da Advocacia Geral da União (AGU),

o estudante formaliza contrato com o agente financeiro, o qual possui a titularidade do direito de cobrar e executar os contratos inadimplentes. O agente financeiro é o responsável em repassar os retornos financeiros ao agente operador (FNDE) [...]. O Fies envolve diversas relações jurídicas as quais são instauradas com sujeitos diferentes, quais sejam, a União, como financiadora do crédito; o estudante, como beneficiário; a Instituição de Ensino Superior não gratuita; o FNDE, como agente operador, e por fim, as Instituições Financeiras, como agentes financeiros (sítio eletrônico, 2012).

O Fies é um programa do governo federal, de natureza social – também contábil e econômica –, que tem por princípio, ao menos conforme propõe a lei, incentivar, apoiar e promover o acesso e a inclusão de jovens, principalmente àqueles hipossuficientes economicamente, ao ensino superior. Em teoria, a proposta do Fies, como programa social, veio com o intuito de contribuir com o desenvolvimento do cidadão, da sociedade e da nação, como preconizado na Carta Magna brasileira, com destaque aos dispositivos a seguir mencionados: artigo 205: “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”; artigo 170, garantir a “ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano”, tendo como fim “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados dentre os princípios:” a redução das desigualdades regionais e sociais e a realização do pleno emprego (inciso VII e VIII); e ainda, artigo 3º:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL. PRESIDÊNCIA

DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1988).

Tendo como pano de fundo os princípios sociais aludidos, o Fies é destinado à concessão de financiamento estudantil, em nível superior, a alunos, principalmente, de baixa renda. Para se candidatar, o aluno deve estar regularmente matriculado em IES não gratuita, em curso superior de graduação presencial que tenha avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. O Fies não é permitido para cursos na modalidade à distância.

A relação do aluno com o Fies, considerando a natureza contábil e econômica do programa, é estabelecida por meio da assinatura de um contrato do estudante com o banco (agente econômico), não cabendo ao contratante (aluno) qualquer discussão, alteração ou decisão sobre as cláusulas do contrato a fim de alterá-las de maneira que melhor possam atender às suas reais necessidades e condições econômicas. Como estabelece Cláudia de Lima Marques, o contrato do Fies, como qualquer outro acordo de adesão, trata-se de um dispositivo “cujas cláusulas são preestabelecidas unilateralmente pelo parceiro contratual economicamente mais forte, sem que o outro parceiro possa discutir ou modificar substancialmente o conteúdo do contrato escrito” (2005, p. 71). Nessa relação, em que a educação é vista como uma *commodity*, o aluno ganha o *status* de cliente. Um consumidor do saber que financia a compra de um serviço: o ensino. Como cliente-consumidor, deve honrar com o que foi estabelecido no contrato; o agente econômico, observadas as determinações legais, é o prestador de serviços na concessão do financiamento, ou seja, é o fornecedor do crédito de modo a favorecer a consolidação do consumo; o governo federal, por meio do Fies, é o que provê os recursos.

Submetido ao regime do direito privado, o Fies mantém com as IES privadas, e vice-versa, também uma relação de mercado. As IES constituem-se em organizações que prestam serviços educacionais tanto aos alunos-clientes-consumidores quanto ao Fies, recebendo, deste último, dinheiro público pelas vagas preenchidas. A verba é repassada pelo governo por meio de títulos da dívida pública e o setor privado administra os recursos. É a responsabilidade social privatizada no processo de produção do serviço educacional.

3.2 O “Antigo Fies” e o “Novo Fies”

O Fies foi criado no governo de FHC (1995-2002), pela MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999, atualmente Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. Nasceu em substituição ao

PCE/Ceduc, que se tornou inviável financeiramente em decorrência da alta taxa de inadimplência. Faz parte de uma série de medidas adotadas após a promulgação da LDB nº 9.394/96, na gerência de FHC. Dentre essas medidas

a liberalização e desregulamentação desse setor com a flexibilização das regras para abertura de cursos e novas instituições, as isenções tributárias, bolsas de estudos para alunos carentes via programa do Crédito Educativo hoje transformado no Fies, empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES, dentre outras formas de estímulo contribuíram de forma decisiva para a mercantilização do ensino superior (JACOB, 2010, p. 490).

Nos dois mandatos de FHC³⁸, a produtividade e a eficiência das instituições privadas foram argumentos presentes na opção política de estímulo à iniciativa privada na expansão de vagas, sendo o Fies um dos resultados dessa política. Os governos presidenciais do PT, com Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), sucedido por Dilma Rousseff (2011-2014), em decorrência do aumento pela busca de vagas em nível superior por todas as camadas da população, principalmente pela classe com menor nível de renda, e da crescente pressão sobre o fundo público por parte dos empresários do ensino privado (JACOB, 2011), deram continuidade à política do Fies. No governo Lula, o Fies passou por inúmeras reformulações, sendo proeminente a Lei nº 12.202/2010. O programa ganhou grande destaque no mandato Dilma Rousseff, sendo que nos três primeiros anos deste governo os empréstimos ativos tiveram uma expansão de mais de 400% em relação aos anos anteriores, e o orçamento destinado ao programa teve uma alta nominal de 2.122%, entre 2010 e 2013, passando de R\$ 1.800.000.000,00 (um bilhão e oitocentos milhões) para, aproximadamente R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais) (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2014).

De 1999 a 2010, no que tange a legislação, dois momentos merecem destaque, a saber: a criação em 1999 e a reformulação em 2010, sendo, convencionalmente denominado, desde então, de “Antigo Fies” e de “Novo Fies”, respectivamente. Considerando as alterações ao longo do tempo, as mudanças de governos e as respectivas orientações legais, busca-se nesta subseção traçar algumas considerações sobre as Leis consideradas mais relevantes ao contexto deste trabalho, que tem o Fies para o ensino superior como objeto de estudo.

³⁸ Como visto na seção 2, item 2.2 Reconfiguração do Estado, do presente estudo.

3.2.1 Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999

O “Antigo Fies” foi criado pela MP nº 1.127 no ano de 1999 para atender os estudantes comprovadamente carentes que não haviam conseguido bolsas integrais ou parciais concedidas pelas instituições educacionais de ensino superior que, embora sem fins lucrativos, não praticavam de forma exclusiva e gratuita atendimento a pessoas economicamente desfavorecidas.

A gestão do programa, como disposto na Seção II, do capítulo I da referida MP, era de responsabilidade do MEC, na condição de formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo e da CEF, como agente operador e administrador dos ativos e passivos.

O percentual de financiamento, conforme disposto no capítulo II, das Operações, podia atingir o teto máximo de 70% do valor da mensalidade.

A contratação do financiamento perfazia as seguintes condições: 1) o estudante deveria apresentar garantias adequadas para conseguir o financiamento (a MP não define o que quer dizer “garantias adequadas”, uma definição mais detalhada pode ser encontrada na cláusula 11 do contrato de financiamento, a qual obriga a apresentação de fiador(es); 2) os 70% financiados eram incorporados ao saldo devedor em seis parcelas mensais. O aluno/contratante ficava responsável pelo pagamento trimestral no valor de R\$ 50,00 (cinquenta reais) referente aos juros incidentes sobre a importância financiada (artigo 5º, § 1º), ou seja, sobre os 70%, perfazendo um montante de R\$ 100,00 (cem reais) a cada semestre. Em havendo impontualidade no pagamento da trimestral era acrescida multa de 2% sobre o valor da obrigação (cláusula 12.1 do contrato). O saldo devedor era apurado mensalmente, desde a data da contratação até a efetiva liquidação da quantia financiada, e com a aplicação da taxa efetiva de juros de 9% ao ano e capitalização mensal (BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL, sítio eletrônico, 2013). Em casos de atraso no pagamento da parcela, acrescia-se multa de 2% ao débito apurado e juros *pró-rata die*³⁹ pelo período de atraso (cláusula 12.2 do contrato).

O prazo para pagamento do financiamento correspondia a uma vez e meia o tempo de duração do curso. O estudante, caso fosse de seu interesse, podia iniciar a liquidação da dívida antecipadamente, ou no mês subsequente ao do encerramento do contrato. À época da MP, não havia período de carência. Nos primeiros 12 meses após a conclusão do curso, o

³⁹ “Por dia de atraso, incidindo no dia seguinte ao do vencimento até a data do pagamento da obrigação pelo devedor” (FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR, sítio eletrônico, 2014).

beneficiário pagava o valor equivalente à mensalidade repassada para a IES no mês de conclusão. A partir do 13º mês, o aluno arcava com as prestações mensais compostas do valor principal mais juros, observadas as amortizações pelo Sistema Francês de Amortização (tabela *Price*⁴⁰) (clausula 9.1.3 do contrato) (BRASIL. JUSTIÇA FEDERAL, sítio eletrônico, 2013).

No sistema *Price*, são calculados juros sobre juros, mensalmente a uma taxa anual. Fato que poderia induzir “os estudantes beneficiados pelo Fies a erro, já que a prestação, inicialmente pequena, rapidamente tem seu valor aumentado de forma drástica. Isso porque esse sistema faz com que primeiro sejam pagos essencialmente os juros, não o principal da dívida” (VIANNA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, sítio eletrônico, 2006, p. 12). Com a utilização desse sistema e aplicação de juros anuais a 9%, o valor da parcela podia chegar a duas vezes ou mais o valor da mensalidade.

Nesse momento, cabe salientar a orientação emitida pelo Superior Tribunal de Justiça no ano de 1999: a capitalização mensal dos juros é vedada pelo artigo 4º do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, revogado pelo Decreto de 29 de novembro de 1991, e dessa proibição não se encontram excluídas as instituições financeiras (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1933; 1991). Dessa forma posto, não se podia capitalizar mensalmente juros no contrato de financiamento firmado entre a CEF e o estudante.

Tal mecanismo de cobrança pode gerar dívidas intermináveis e, até mesmo, impagáveis, transformando o programa mais em uma armadilha do que em uma política de educação destinada a estudantes carentes, sem condições de arcar com o ensino superior. Como exemplos:

me formei em 2005 e vinha pagando, após formado, um valor de R\$ 189,06 (cento e oitenta e nove reais e seis centavos) por mês, durante um ano; quando fui surpreendido pela cobrança que vence dia 10/05/2007 no valor de R\$ 434,87 (quatrocentos e trinta e quatro reais e oitenta e sete centavos). Segundo meu extrato de cobrança, terei que pagar até dia 10/03/2015, isso é: 8 anos ou 94 meses mais precisamente. Dando um total de R\$ 40.877,78 (quarenta mil, oitocentos e setenta e sete reais e setenta e oito centavos), isso se for cobrado somente este valor mensal citado. O valor do meu empréstimo é de R\$ 24.135,36 (vinte e quatro mil, cento e trinta e cinco reais e trinta e seis centavos), portanto terei que pagar quase o dobro (JUS NAVIGANDI. FÓRUM DIREITO DAS OBRIGAÇÕES E CONTRATOS, sítio eletrônico, s/d).

⁴⁰ A tabela *Price* é o sistema no qual, a partir do conceito de juros compostos (juros sobre juros), elabora-se um plano de amortização do capital em parcelas periódicas, iguais e sucessivas, em que o valor de cada prestação é composto de uma parte de juros e uma parte de amortização (VIEIRA SOBRINHO, 2000, p. 230).

formei em Fisioterapia e continuei desempregada, as parcelas do meu Fies começaram em R\$ 353,00 (trezentos e cinquenta e três reais) e após um ano subiram para 583,00 (quinhentos e oitenta e três reais) até 2015 (JUS NAVIGANDI, FÓRUM DIREITO DAS OBRIGAÇÕES E CONTRATOS, sítio eletrônico, s/d).

efetivei até dezembro de 2007 o pagamento de 60 parcelas no valor de R\$ 221,08 (duzentos e vinte e um reais e oito centavos), o que totalizou cerca de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) (sem correção). O valor do empréstimo é de R\$ 11.520,60 (onze mil, quinhentos e vinte reais e sessenta centavos). O total de parcela é R\$ 135,00 (cento e trinta e cinco reais), ou seja, não paguei nem metade das parcelas e o valor desembolsado é superior ao emprestado (JUS NAVIGANDI, FÓRUM DIREITO DAS OBRIGAÇÕES E CONTRATOS, sítio eletrônico, s/d).

Apesar de a MP anunciar que o Fies é destinado principalmente para alunos carentes, o dispositivo legal não deixa claro quem é considerado carente e nem quais são os critérios para seleção desse estudante. Contudo, a dinâmica de funcionamento no que diz respeito ao crédito e às formas de cobrança ajudam a esclarecer quem era o aluno considerado carente, a saber: 1) aquele com condições econômicas para arcar com o numerário financiado (acrescido de taxas de juros de 9% ao ano, capitalização mensal e amortizado pelo sistema *Price*) e idoneidade cadastral; 2) que mesmo carente apresentasse um fiador com idoneidade cadastral e renda mínima de duas vezes o valor integral da mensalidade (item 11 do contrato); 3) com condições de pagar as mensalidades do financiamento sem nenhum período de carência, mesmo que recém-formado e, na maioria dos casos, desempregado.

Esse processo de funcionamento pode comprometer o caráter social do programa, haja vista a rigorosidade dos critérios socioeconômicos na seleção dos candidatos e de seus respectivos fiadores. Dessa forma operacionalizado, não havia primazia aos que gostariam de dar continuidade aos estudos, contudo, em condições financeiras desfavoráveis para arcar com a custa de uma graduação, ao contrário, facilitava o benefício principalmente àqueles com possibilidades financeiras de garantir o integral pagamento do financiamento nos moldes instituídos pela CEF, fornecedora do crédito. Ou seja, não havia prioridade aos alunos-sujeitos de fato carentes, em condições aquisitivas deficitárias para arcar com o ônus de uma formação em nível superior, como apregoava o artigo 15 da MP ora explicitada.

Em caso de inadimplência do aluno, o agente financeiro promovia a execução requerendo a suspensão temporária e encerramento do contrato, conforme estabelecido pelo MEC. Nesse caso, de inadimplemento, era aplicada uma “pena convencional” no valor de 10% sobre o valor do débito, conforme postulado no item 12.3 do antigo contrato:

caso a Caixa venha a lançar mão de qualquer procedimento judicial ou extrajudicial para a cobrança de seu crédito, o estudante e o(s) fiador(es), pagarão, ainda, a pena convencional de 10% sobre o valor do débito apurado na forma deste contrato, respondendo também pelas despesas judiciais e honorários advocatícios de até 20% sobre o valor da causa (VIANNA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, sítio eletrônico, 2006, p. 17).

Ainda, no que diz respeito à inadimplência, a parte concernente ao risco era dividida da seguinte maneira: 20% de responsabilidade dos agentes financeiros e 10% das IES (artigo 5º, inciso V), sendo que o valor equivalente ao risco é repassado em espécie pelo agente financeiro e em certificados pelas mantenedoras, na proporção de suas responsabilidades.

Quanto às receitas do programa, conforme capítulo I, seção I, artigo 2º da referida MP, constituíam-se em:

- I – dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação;
- II – trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição;
- III – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Medida Provisória;
- IV – taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;
- V – encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992;
- VI – rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1999).

Nos exercícios de 1999 e 2000, foram assinados um total de 102.501 contratos com o Fies, sendo 67.202 e 35.299, respectivamente (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2001), e

para atender às contratações de financiamento e ao pagamento das taxas de administração aos Agentes Operador e Financeiros do Fies, foram descentralizados pelo Ministério da Educação crédito orçamentário inicial no valor de R\$ 809.317.960,00 e suplementação de R\$ 52.613.872,00, perfazendo um total de R\$ 861.931.832,00 (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2001, p. 5).

Referente ao pagamento dos encargos educacionais às IES, relativos às operações de financiamento, os repasses eram feitos em forma de títulos da dívida pública, representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional e destinados exclusivamente para abatimento da dívida pública de responsabilidade do Tesouro Nacional. De acordo com o

disposto no artigo 10 da MP nº 1.827, “os certificados recebidos pelas instituições de ensino superior serão utilizados exclusivamente para pagamento de obrigações previdenciárias junto ao INSS, ficando este autorizado a recebê-los” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1999).

Como aponta o Relatório de gestão do Fies, no exercício de 1999 até novembro de 2000, foram emitidos 415.021.732 de CFT-E. Desses, foram custodiados pela CEF para repasses às mantenedoras o valor equivalente a R\$ 415.023.523,24 (quatrocentos e quinze milhões, vinte e três mil, quinhentos e vinte e três reais e vinte e quatro centavos). Desse total, R\$ 310.585.503,90 (trezentos e dez milhões, quinhentos e oitenta e cinco mil, quinhentos e três reais e noventa centavos) foram recolhidos ao INSS (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2001).

A MP nº 1.827/1999, passou por 27 reedições⁴¹ e em 12 de julho de 2001 foi convertida na Lei nº 10.260, publicada no Diário Oficial da União (DOU) de 13 de julho de 2001.

3.2.2 Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001

A Lei nº 10.260 dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), nomenclatura alterada para Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.

Com a promulgação da Lei nº 10.260, a gestão do programa permaneceu sob a responsabilidade do MEC e da CEF, esta última como agente operador dos ativos e passivos, administrados e operacionalizados conforme regulamento e normas baixadas pelo Conselho Monetário Nacional (CMN).

Conforme prescrito no artigo 1º, o financiamento era destinado apenas aos estudantes regularmente matriculados em cursos de graduação em instituições de ensino superior não gratuito e com avaliação positiva nos processos avaliativos conduzidos pelo Ministério da Educação, à época no ENC ou Provão⁴² criado em 1995, permanecendo vedado aos cursos com avaliação negativa. Contudo, importante salientar que “estudantes de 21 cursos de direito reprovados no Provão receberam empréstimos oficiais para pagar mensalidades”. Um total de

⁴¹ Conforme apresentado na seção 1, item 1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): notas introdutórias, tabela 2: Reedições da Medida Provisória de criação do Fies.

⁴² Como abordado na seção 2, item 2.3.3.3 Exame Nacional de Cursos e Sinaes: *sinaes* de incongruências.

5.016 alunos, desses 21 cursos, assinou contratos com a CEF no período de 1999 a 2004; na seleção de 2005 para o ano de 2006, ao menos 35 cursos sempre reprovados no exame ofereceram vagas do Fies (SEÇÃO SINDICAL ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO (ADUR-RJ), sítio eletrônico, 2004).

É razoável inferir que se expande, com isso, um sistema educacional com pouca ou nenhuma regulamentação e com padrões questionáveis de ensino. Como diz Luckesi, “não se olha, em primeiro lugar, para a qualidade; a ele [no caso aqui, ao sistema educacional superior privado e ao próprio governo] interessa o lucro adveniente de sua transação comercial”, importa sair-se bem financeiramente, para o primeiro, e estatisticamente para o segundo. Ou seja, “não interessa a função material do produto que comercializa (o “vale quanto pesa”); interessa o lucro (o “não vale quanto pesa”)” (sítio eletrônico, 2013). Nessa inversão de valores, “é um risco confiar a defesa do consumidor [aluno] ao Estado” (DEMO, 2001, p. 111), pois, no caso em tela, percebe-se que esse Estado, posta-se ao lado “dos empresários do ensino [...] na comercialização da mercadoria-educação⁴³” (RODRIGUES, 2007, p. 16) em detrimento da função material e social da educação oferecida.

Nessa proposta de expansão, além dos alunos serem preteridos aos comerciantes educacionais, o financiamento também era vedado aos estudantes inadimplentes com o Fies ou com o PCE/Creduc, e cada discente poderia habilitar-se a apenas um financiamento, relativo a um único curso (artigo 3º, Lei nº 10.260).

Na lei nº 10.260, diferentemente da MP de criação do Fies, ficou estabelecido com evidente clareza a necessidade de comprovação de idoneidade cadastral do estudante e respectivo(s) fiador(es) na assinatura dos contratos, sendo que o avalista deveria comprovar uma renda de no mínimo o dobro do valor da mensalidade integral do curso financiado. Caso a renda bruta do grupo familiar do estudante-contratante fosse menor que 60% do valor da mensalidade, exigia-se fiador adicional, com limite de até quatro fiadores por contrato (item 1.1 do contrato do “Antigo Fies”, pós Lei nº 10.260). Na “hipótese de verificação de inidoneidade cadastral do estudante ou de seu(s) fiador(es) após a assinatura do contrato”, ficaria “sobrestado o aditamento do mesmo até a comprovação da restauração da respectiva idoneidade, ou a substituição do fiador inidôneo” (artigo 5º, § 4º).

Nesse período/exercício de 2001, pós-promulgação da Lei, como divulgado no

⁴³ Discussão apresentada na Seção 2, item 2.3 Proliferação do empresariamento do ensino superior, do presente texto.

Relatório de gestão do Fies, de 30 mil vagas oferecidas no primeiro semestre do ano, apenas 24.005 contratos foram firmados. No segundo semestre, mesmo que se tenha implementado prazo adicional, realizaram-se apenas 24.451 contratações. Foram 53.645 contratações a menos que no exercício anterior (1999/2000), período no qual somaram-se 102.501 contratos firmados. Tal diminuição decorreu, em certa medida, das modificações quanto à restrição cadastral de beneficiários, instituídas pela Lei nº 10.260 (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2002). Somando-se a exigência da idoneidade cadastral, pode-se considerar também a alta taxa de desemprego entre os anos 1999 e 2002 (ALENCAR, 2010) e ainda o medo em contrair dívida, considerando os juros de 9% ao ano e amortização pela tabela *Price*.

Com o estabelecimento da regra de comprovação da idoneidade cadastral, fez-se notória a dificuldade de encontrar um fiador dentro dos parâmetros exigidos. A obrigatoriedade de apresentação de um ou mais fiadores como condição para adesão ao Fies e celebração do contrato pôde, na prática, ter gerado a exclusão dos alunos de estratos sociais menos favorecidos. Com essa exigência, isso é, com esse mecanismo de estratificação social para adentrar o sistema educacional, ainda que as oportunidades de acesso tenham se ampliado, “continua a subsistir uma estratificação socioeconômica dos estudantes do ensino superior, entre os quais predominam as classes menos favorecidas” (CERDEIRA, 2011, p. 86). Operação que parece contraditória à efetivação de um direito social fundamental positivado tanto na Constituição Federal quanto nas diretrizes do programa, pois alija de participação ao Fies, e consequente ingresso no ensino superior, exatamente àqueles que deveria favorecer, ou seja, os estudantes economicamente menos favorecidos. Prática, no mínimo, incompatível com a realidade econômica-social do estudante verdadeiramente carente que tem no financiamento a única possibilidade de formação em nível superior.

Com a aprovação da Lei nº 10.260, o teto máximo de financiamento permaneceu na casa de 70% do valor da mensalidade cobrado pelas IES sobre a tarifa “cheia” de cada instituição, sem qualquer desconto. Prevvia-se no artigo 5º que os juros seriam estipulados pelo CMN, para cada semestre letivo. Capitalizados mensalmente e aplicados da data de celebração até o encerramento do contrato, os juros seriam fixados respeitando o limite de 9% ao ano, conforme estabelecido pela Resolução nº 2.647, de 22 de setembro de 1999, regulamentada pelo BCB.

Durante o período de utilização do financiamento, enquadrado às regras do mercado no que tange à concessão e à cobrança, conforme já previsto na MP que instituiu o Fies, o

estudante financiado continuava obrigado a pagar, trimestralmente, os juros incidentes sobre o financiamento, limitados ao montante de R\$ 50,00 (cinquenta reais). O atraso no pagamento da parcela equivalente a juros, durante a fase de utilização do financiamento, além do acréscimo de multa e juros, constituía-se em fator impeditivo para novos aditamentos, ou seja, para a renovação semestral do contrato que deve ser celebrado a cada semestre no período de matrícula do estudante para o curso. Neste último caso, o aluno perderia a possibilidade de manter-se no programa, fato que além de trazer prejuízos ao seu processo de formação, deixava-o endividado, haja vista, mesmo sem ter concluído o curso, sem ter a posse de um diploma e sem condições financeiras (considerado que é economicamente carente), ter que honrar com a custa referente ao período já utilizado como contratante do Fies.

A amortização tinha início no mês imediatamente subsequente ao da conclusão do curso (artigo 5º, inciso IV, Lei nº 10.260) e o saldo devedor restante, parcelado em período equivalente a até uma vez e meia o prazo de permanência na condição de estudante financiado, como já estipulado na MP que deu origem ao Fies.

Em caso de inadimplência, além das multas de 2% sobre o valor da obrigação em atraso e dos juros já previstos na MP, o aluno-contratante do Fies, e respectivo fiador, tinham seus nomes lançados em cadastros de órgãos de proteção ao crédito, como, por exemplo, Serviços de Proteção ao Crédito (SPC) e Centralização dos Serviços Bancários S/A (Serasa) e similares (cláusula 15, § 4º do contrato). A inadimplência medida no período de 2001, pós-promulgação da Lei, foi de 6% em relação ao somatório dos saldos devedores (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2002). A parte concernente ao risco, em caso de inadimplência, passou a ser assim dividida: 20% de responsabilidade dos agentes financeiros e 25% das IES (anteriormente era 10%), considerados devedores solidários nos limites especificados pelo financiamento.

No que tange às receitas do programa, além dos recursos de dotação orçamentária do MEC, retorno de financiamentos e recursos de loterias não utilizados pelo antigo PCE/Ceduc, como já previsto na MP nº 1.827, acrescentaram-se as receitas patrimoniais⁴⁴ (artigo 2º, inciso VII, Lei nº 10.260).

Para atender os financiamentos realizados no exercício de 2001 e respectivos

⁴⁴ “As receitas patrimoniais são aquelas que resultam da atuação do Estado, sob o regime de direito privado, na exploração de atividade econômica. São as resultantes do domínio privado do Estado, os chamados bens dominicais, constituídos por terras, prédios, empresas, direitos, etc. que são passíveis de alienação, bem como administração pelo regime de direito privado, tal qual faria um particular. A receita patrimonial constitui rendimentos que os governos auferem, utilizando os seus próprios recursos patrimoniais industriais e outros, não entendidos como tributos. Correspondem às rendas, a exemplo dos foros, laudêmios, aluguéis, dividendos, participações (se patrimoniais) e em tarifas (quando se tratar de rendas industriais)” (HARADA, 2007, p. 5).

pagamentos das taxas administrativas ao agente operador e ao agente financeiro do Fies,

foram descentralizados pelo Ministério da Educação crédito orçamentário inicial no valor de R\$ 590.639.568,00 (quinhentos e noventa milhões, se seiscentos e trinta e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais) e suplementação de R\$ 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de reais), perfazendo um total de R\$ 615.639.568,00 (seiscentos e quinze milhões, seiscentos e trinta e nove mil, quinhentos e sessenta e oito reais) (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2002, p. 4).

No que diz respeito aos repasses às IES, do montante do valor financiado pelos alunos, prevaleceu à emissão, pela União, de títulos da dívida pública em favor do Fies, representados por CFT-E, a serem utilizados, preferencialmente, no pagamento de obrigações previdenciárias junto ao INSS, conforme disposto nos artigos 7º e 10 da Lei nº 10.260. No exercício de 2001, o valor total do repasse para as mantenedoras para pagamento do Fies, referente a novos contratos e aos aditamentos dos contratos anteriores, foi de “R\$ 431.761.284,84 (quatrocentos e trinta e um milhões, setecentos e sessenta e um mil, duzentos e oitenta e quatro reais e oitenta e quatro centavos)”. Desse total, “R\$ 369.608.317,52 (trezentos e sessenta e nove milhões, seiscentos e oito mil, trezentos e dezessete reais e cinquenta e dois centavos) foram recolhidos ao INSS” (BRASIL. MEC. CAIXA ECONÔMICA FEDERAL, sítio eletrônico, 2002, p. 7).

A Lei eliminou a expressão “exclusivamente” permitindo “às instituições de ensino superior a negociação dos certificados de que trata este artigo com outras pessoas jurídicas” (artigo 10, § 1º), sendo que “os certificados negociados” poderiam “ser aceitos pelo INSS como pagamento de débitos referentes a competências anteriores a fevereiro de 2001” (artigo 10, § 2º).

Com o objetivo de atender o disposto no aparato legal em tela, conforme artigo 13, ficou o Fies, mediante a utilização dos recursos de dotação orçamentária, autorizado a recomprar os CFT-E em posse das IES, desde que estivessem em dia com as obrigações previdenciárias, sem débitos constituídos, inscritos ou ajuizados e que, concomitantemente, atendessem as seguintes condições, conforme previsto no artigo 12:

I – não estivessem “em atraso nos pagamentos referentes aos acordos de parcelamentos devidos aos INSS”;

II – não possuíssem “acordos de parcelamentos de contribuições sociais relativas aos empregados”;

III – em caso de participação no Programa de Recuperação Fiscal (Refis⁴⁵), não tivessem “incluído contribuições sociais arrecadadas pelo INSS”;

IV – não figurassem como “litigantes ou litisconsortes em processos judiciais em que se discutam contribuições sociais arrecadadas pelo INSS ou contribuições relativas ao salário-educação”.

Com a autorização de recompra, em que “o Governo acaba colocando recursos públicos diretamente no setor privado de educação superior”, a maior parte “dos títulos recebidos no ano foi renegociado junto ao Fundo”. Destaque-se “o ano de 2002, em que mais de 95% dos títulos recebidos foram renegociados” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 74-76). Isso pode significar que algumas IES

estejam mal dimensionando seus compromissos previdenciários, de modo que tenham solicitado financiamento em um valor acima de suas necessidades. Também pode ocorrer que essas IES tenham financiado valores acima de suas necessidades de maneira proposital, a fim de oferecerem mais oportunidades de financiamento aos seus alunos, ou, então, buscando negociar esses títulos no mercado secundário ou os renegociarem junto ao Fies (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 77).

Para os pareceristas do Relatório de auditoria operacional do ProUni e Fies, à época, “a limitação existente na legislação do Fies de só permitir a utilização dos títulos recebidos para quitação de débitos previdenciários” poderia representar “empecilho para as instituições de ensino superior não ofertarem parcela maior para financiamento pelo programa”. Contudo e ao mesmo tempo, a possibilidade das IES privadas, aderentes ao programa “poderem renegociar seus títulos com o próprio Fundo e receber os recursos decorrentes dessas negociações faz com que um dos objetivos indiretos do Fies seja minado”, a saber, “o de diminuir a dívida previdenciária dessas instituições de ensino” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 77).

Percebe-se até aqui, após sucinta leitura da MP nº 1.827 e da Lei nº 10.260, uma gestão problemática do financiamento, com mecanismos de estratificação social e educacional, com cobranças irregulares e juros exorbitantes capazes de levar milhares de estudantes a um endividamento exponencial e que ao longo dos anos, pós-formado, não seria

⁴⁵ Instituído pela Lei nº 9.964, de 10 de abril de 2000, consiste em um regime opcional de parcelamento de débitos fiscais proposto às pessoas jurídicas com dívidas perante a Secretaria da Receita Federal (SRF), a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional (PGFN) e o INSS (BRASIL. RECEITA FEDERAL, sítio eletrônico, s/d).

viável a realização do pagamento. Em virtude das formas de cobrança e também das salvaguardas exigidas, como, por exemplo, renda mínima, fiador e idoneidade cadastral tanto do aluno-contratante do Fies como de seu fiador, o “Antigo Fies”, sucessor do PCE/Creduc, não alcançou a meta proposta, qual era, beneficiar 15% dos alunos em IES privadas. Até o final do ano de 2002, no apagar das luzes do governo FHC, a taxa de cobertura da população-alvo do Fies estava aquém da demanda tanto pelo fato de sequer atender 10% do total de matriculados no setor privado, 2 milhões de alunos matriculados (JACOB, 2010), como também pela elevação nos índices de inadimplência alcançados nos anos posteriores.

Em contrapartida, a possibilidade legal para as IES privadas de negociação dos certificados com outras pessoas jurídicas e/ou de revenda para o Fies não somente manteve como também ampliou a lógica privatista da educação superior. O Fies, mais do que um programa social de acesso e inclusão ao ensino superior, passa a constituir-se, no mandato de FHC, em agente intermediário de crédito. Processo fundamental para a capitalização das empresas educacionais, desempenhando importante função para o equilíbrio contábil-financeiro das IES aderentes do programa, as quais, talvez, não se tem a certeza, de que tenham aplicado todos os recursos obtidos por meio do Fies somente em educação.

3.2.3 Alterações na Lei nº 10.260: governo Luiz Inácio Lula da Silva

A partir do ano de 2004, já sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, os processos de operacionalização, propostas e normativas do Fies foram paulatinamente transformando-se por meio de inúmeros atos normativos, como medidas provisórias, decretos, instruções, portarias, dentre outros documentos legais que tratam de disposições gerais a respeito do programa. Apesar dos inúmeros documentos emanados e da importância das determinações neles contidas, mas considerando a hierarquia⁴⁶ dos textos legais, traçam-se aqui algumas alterações ocorridas por meio de leis federais, que dizem respeito especificamente ao Fies, das quais merecem destaque:

⁴⁶ Constituição (Poder Constituinte); Lei Complementar (Poder Legislativo); Lei Ordinária (Poder Legislativo); Decreto-Lei (Poder Executivo); Medida Provisória (Poder Executivo); Decreto Legislativo (Poder Legislativo); Resolução (Poder Legislativo); Decreto (Poder Executivo); Legislação Marginalia (Portarias, Resoluções, Circulares, Instruções, Ordens de Serviço, Deliberações); Ato Normativo (NÓBREGA. UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS, sítio eletrônico, s/d).

Quadro 2

Lei nº 10.260 – alterações de 2004 a 2010			
Lei nº	Data	Ementa	Assunto
10.846	12/03/2004	dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 10.260 , de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior.	alteração, dispositivos, normas, renegociação, saldo devedor, financiamento, estudante carente, curso superior, programa, crédito educativo.
11.552	19/11/2007	altera a Lei nº 10.260 , de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior.	alteração, dispositivos, normas, financiamento, estudante carente, curso superior, substituição, programa, crédito educativo. Critérios, oferecimento, financiamento, estudante, programa, curso de mestrado, curso de doutorado.
12.202	14/01/2010	altera a Lei nº 10.260 , que dispõe sobre o fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de Saúde da Família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências).	alteração, dispositivos, normas, criação, fundo financeiro, financiamento, estudante, curso superior.

Cabe salientar que, no governo Lula, o Fies integra um conjunto de políticas e programas voltados à distribuição de renda e de acesso aos bens culturais e sociais. Programas que, sob o manto da inclusão, visam incluir o dito cidadão por meio e a partir de sua situação de exclusão. Inclui-se o indivíduo por meio da possibilidade de consumo. Desses programas, mencionam-se:

Programa Fome Zero. Criado pelo Decreto nº 4.669, de 9 de abril de 2003, o programa, não foi realizado a contento, por inúmeros motivos, sendo substituído pelo Bolsa Família; *Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos*. Criado pelo Decreto nº 4.834, de 8 de setembro de 2003; *Programa Primeiro Emprego*. Criado pela Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.199, de 30 de agosto de 2004, o programa, uma das bandeiras eleitorais da campanha de Lula em 2002, foi extinto em 2006; *Bolsa-Família*. Criado pelo Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, constitui-se no “carro-chefe” dos programas criados pelo governo petista, sendo, inclusive modelo para inúmeros outros países. Importante mencionar que ao Bolsa-Família são incorporados outros programas: Bolsa-Escola; cartão-alimentação; auxílio gás; bolsa-alimentação; *Programa Universidade para*

Todos. Instituído pela MP nº 213, de 10 de setembro de 2004 e transformado na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.

3.2.3.1 Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004

A Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004, por meio da alteração do artigo 2º, § 5º da Lei nº 10.260/2001, passou a permitir a benesse do refinanciamento dos débitos acumulados junto ao programa, tanto aos contratantes do antigo PCE/Creduc quanto aos ativos do próprio Fies (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2004). Com base nesse dispositivo legal e tendo em vista os encargos vigentes (juros de 9% ao ano e amortização pela tabela *Price*) tornarem virtualmente impossível a liquidação da dívida contraída pelo estudante de ensino superior que aderiu ao financiamento, a CEF (agente financeiro) ampliou o prazo de parcelamento de 12 para até 36 meses, com descontos variáveis, conforme o prazo de amortização escolhido pelo aluno-cliente-inadimplente. Para a consolidação da renegociação, o estudante deveria além de apresentar a atualização dos dados do(s) fiador(es), assinar um “Acordo de Parcelamento”. Em situação de descumprimento de qualquer uma das cláusulas do novo contrato ou de atraso superior a 90 dias no pagamento das parcelas renegociadas, o acordo era cancelado, voltando o contrato à sua condição inicial (CEF, sítio eletrônico, 2004).

Conforme aponta Relatório de auditoria do TCU, a abertura para renegociação foi “uma medida importante para o saneamento dos contratos e para regular o retorno ao Fundo dos valores investidos na graduação de estudantes”. Retorno “fundamental para a manutenção e ampliação da linha de crédito a outros estudantes e ao cumprimento das metas propostas para o programa” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 49). Como aduz Harvey, “a continuidade do fluxo na circulação do capital é muito importante. O processo não pode ser interrompido sem incorrer em perdas. [...] Qualquer interrupção no processo ameaça levar à perda ou desvalorização do capital investido” (2011, p. 42). Visto por essa ótica, o retorno do capital portador de juros é elemento central para a manutenção e expansão do programa, do número de alunos atendidos e, por conseguinte, para a expansão das IES privadas, haja vista o deslocamento de parte significativa do fundo público para os empresários educacionais, corroborando, em grande medida, para a financeirização das relações sociais e monetarização das políticas sociais. Contudo, embora de

suma importância o retorno do capital aos cofres públicos, “as chamadas para renegociação, dentro do que estipulou a Lei”, tiveram pouca aderência considerando o índice de inadimplência dos contratos ativos, que em 2004 era de 6%, passando para 10% em 2005, 15% em 2006 e a 20,7% até junho de 2008 (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 49).

Frente à escassa aderência à renegociação e tendo em vista que os encargos de juros de 9% ao ano e amortização pela tabela *Price* mostravam-se ainda além da capacidade de pagamento dos estudantes beneficiários, a partir de 1º de julho de 2006, novas regras de encargos foram adotadas pelo CMN. Por meio da Resolução nº 3.415, de 13 de outubro de 2006, estabeleceram-se dois novos níveis de taxa de juros conforme prioridade, definida pelo governo, do curso a ser financiado, a saber:

Artigo 1º Para os contratos do Fies celebrados a partir de 1º de julho de 2006, a taxa efetiva de juros será equivalente a:

I – 3,5% ao ano, capitalizada mensalmente, aplicável exclusivamente aos contratos de financiamento de cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, conforme definidos pelo Catálogo de cursos superiores de tecnologia, instituído pelo Decreto nº 5.773⁴⁷, de 9 de maio de 2006;

II – 6,5% ao ano, capitalizada mensalmente, para os contratos do FIES não relacionados no inciso I (BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL, sítio eletrônico, 2006).

Diminuiu-se a taxa efetiva de juros; contudo, como vinha ocorrendo desde a criação do Fies, permaneceram: a ilegalidade da capitalização mensal de juros, prática vedada pelo artigo 4º do Decreto nº 22.626, de 7 de abril de 1933, revogado pelo Decreto de 29 de novembro de 1991, em prejuízo aos estudantes contratantes do financiamento; e a exigência de fiador para consolidação (ou não) da renegociação.

3.2.3.2 Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007

A política do Fies, à época, inseria-se no PNE 2001-2010 (PL nº 8.035/2010), aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. No plano, foram fixadas metas para todos os níveis e modalidades do ensino, a serem alcançadas em um período de 10 anos. No

⁴⁷ “Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2006).

que tange à política de expansão para o ensino superior, fixou-se elevar a taxa bruta de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos até 2011.

Em 2001, ano de promulgação do referido plano, conforme os censos da educação superior analisados, de uma população de 22.940.218, entre 18 e 24 anos, somente 9% nessa faixa etária frequentava o ensino superior; em 2006, de 24.017.640, a taxa líquida de atendimento foi de 12% e em 2007, de 23.947.212, apenas 13,1% estava no ensino superior.

O Fies insere-se também no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), aprovado em 24 de abril de 2007, pelo, à época, presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva e ministro da Educação Fernando Haddad. O PDE, com o objetivo de melhoria dos índices educacionais em todos os níveis de ensino, agregou 30 ações que envolvem diversos aspectos da educação em seus diferentes níveis e modalidades. No tocante ao ensino superior, segundo esse plano, com vistas ao desenvolvimento econômico e social, “a educação superior deve balizar-se, entre outros, pelos princípios da expansão da oferta de vagas e da promoção da inclusão social pela educação”, fazendo do ensino em nível superior, como formador de recursos humanos qualificados, “peça fundamental na produção científico-tecnológica, elemento chave da integração e formação da Nação” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 21-2).

De forma complementar ao PNE e ao PDE, o governo adotou uma série de políticas, dentre outras, a ampliação e adequação do Fies. Para adequar-se ao contexto, o programa passou novamente por transformações, tendo a Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007, operado significativas alterações nas normas e regras de oferecimento do Fies.

O teto máximo para financiamento ampliou-se de 70% para 100% do valor da mensalidade cobrada dos estudantes por parte das IES privadas, em cursos de graduação não gratuitos com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. Na letra da nova Lei, “são considerados cursos de graduação com avaliação positiva, aqueles que, nos termos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes⁴⁸, obtiverem conceito maior ou igual a três no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes, Enade⁴⁹” (artigo 1º, § 2º). Vale frisar que no período de 2004 a 2007, 18% dos cursos participantes do Fies nunca tinham sido avaliados e, dos cursos avaliados, 24,8% obtiveram nota menor que três (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 106).

A Lei enfatiza que o Fies deve ser oferecido, principalmente para estudantes

⁴⁸ Conforme exposto na seção 2, item 2.3.3.3 Exame Nacional de Cursos e Sinaes: *sinaes* de incongruências.

⁴⁹ Como apresentado na seção 2, item 2.3.3.3 Exame Nacional de Cursos e Sinaes: *sinaes* de incongruências.

economicamente carentes. Contudo não delinea com clareza a condição econômica para se pleitear o financiamento. A vulnerabilidade é definida pela renda familiar *per capita*, mas não há um valor máximo estabelecido. Conforme relatório emitido pelo TCU (2009), era dada prioridade àqueles que apresentassem maior comprometimento da renda *per capita*, conforme parâmetros como tipo de moradia, doença na família, desempenho do estudante.

Tendo em vista a primazia ser dada ao aluno dito carente, no que diz respeito à apresentação de fiança, conforme artigo 5º, § 9º, o estudante passou a dispor de três alternativas, quais sejam: fiança convencional; fiança solidária e desconto em folha de pagamento. Explicando as duas primeiras:

I – fiança, com fiador(es) convencional(is) com renda de no mínimo duas vezes o valor da mensalidade do curso escolhido e idoneidade cadastral;

II – fiança solidária, dispensando a figura clássica do fiador externo. Como explicitado pelo MEC no portal do Sisfies: “a fiança solidária constitui-se na garantia oferecida reciprocamente por estudantes financiados pelo Fies reunidos em grupo de três a cinco participantes, em que cada um deles se compromete como fiador solidário da totalidade dos valores devidos individualmente pelos demais” (BRASIL. MEC. SISFIES, sítio eletrônico, 2011).

O grupo de fiadores solidários “deve ser constituído no Agente Financeiro (instituição bancária) no ato da contratação do financiamento por parte dos estudantes”. Para essa constituição, não é exigida “comprovação de rendimentos dos membros do grupo. Os membros do grupo de fiadores solidários devem obrigatoriamente ser estudantes da mesma instituição de ensino, matriculados no mesmo local de oferta de cursos”. Cada aluno pode participar “de apenas um grupo de fiadores solidários, sendo vedado aos membros do grupo o oferecimento de outro tipo de fiança a qualquer estudante financiado pelo Fies” (BRASIL. MEC. SISFIES, sítio eletrônico, 2011).

Importante frisar que, embora tenha se determinado, por Lei, a possibilidade de fiança solidária sem exigência de comprovação de renda e de idoneidade cadastral

irregularidades foram identificadas no processo de financiamento. Em denúncia recebida pela Defensoria Pública de São Paulo, foi alegado por uma IES do Estado de São Paulo que os agentes financeiros do fundo estariam exigindo indevidamente aos requerentes do financiamento uma comprovação de inexistência de débitos no SPC e Serasa, além de obrigarem os requerentes a abrir conta corrente em uma de suas agências (INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, sítio eletrônico, 2011).

Conforme o Idec, “a exigência de abertura de conta corrente, por exemplo, representa uma venda casada, prática ilegal de acordo com o Código de Defesa do Consumidor (CDC)” (sítio eletrônico, 2011) e incongruente à dimensão social do Fies.

Quanto à terceira alternativa, para o aluno, de adesão ao Fies, no que concerne à apresentação de fiança, estabeleceu-se

III – autorização para desconto em folha de pagamento: “o contrato de financiamento poderá prever a amortização mediante autorização para desconto em folha de pagamento, na forma da Lei nº 10.820⁵⁰, de 17 de dezembro de 2003, preservadas as garantias e condições pactuadas originalmente, inclusive as dos fiadores” (artigo 5º, § 5º).

Fora também agora estipulado um período de carência de seis meses computados a partir do mês subsequente ao da conclusão do curso, podendo ser estendido para até um ano. Até a promulgação da Lei nº 11.552/2007, o estudante iniciava o pagamento logo após a conclusão do curso.

No que tange a amortização, conservou-se o processo de pagamento nos 12 primeiros meses, no valor equivalente à mensalidade repassada para a IES no mês de conclusão do curso, podendo o saldo devedor restante ser pago em período equivalente a até duas vezes o prazo de permanência na condição de estudante financiado; na MP nº 1.827/1999 e na Lei nº 10.260/2001 esse prazo era de uma vez e meia. Estipulou-se ainda que, “excepcionalmente, por iniciativa do estudante, a instituição de ensino superior à qual esteja vinculado” pode dilatar “em até um ano o prazo de utilização” do financiamento, “hipótese na qual as condições de amortização” permanecem sem alteração (artigo 5º, § 3º).

Mantiveram-se a obrigatoriedade do pagamento da semestralidade no valor máximo de R\$ 50,00 (cinquenta reais), e dos juros na forma disciplinada pelo CMN, 3,5% ao ano, capitalizados mensalmente, para os cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia e 6,5% ao ano para os demais cursos.

Em caso de inadimplência, o risco do financiamento passou a ser compartilhado solidariamente entre o agente financeiro do fundo (CEF) e as IES. Até novembro de 2007, o

⁵⁰ Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. “Artigo 1º Os empregados regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, poderão autorizar, de forma irrevogável e irretirável, o desconto em folha de pagamento dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2003) .

agente financeiro assumia 20% do risco e as IES, 5%. A partir dessa data os percentuais passaram a ser de 25%, 30% e 15%, respectivamente para o agente financeiro, para a IES inadimplente com as obrigações tributárias federais e para a IES adimplente com as obrigações tributárias federais.

Além das alterações até aqui traçadas, a Lei nº 11.552/2007 incentivou a integração entre os programas Fies-ProUni, sendo a articulação entre os dois programas uma das ações adotadas pelo governo para o alcance das metas e objetivos tanto do PNE, quanto do PDE no que tange à viabilização do acesso e da permanência em nível superior, principalmente aos estudantes oriundos das camadas menos favorecidas da população, o que se dá por meio de facilitação do “acesso ao crédito educativo [...] além de permitir o parcelamento de débitos fiscais e previdenciários às instituições que aderirem ao ProUni” (SAVIANI, 2007, p. 1236).

Importante informar que o ProUni é um programa do governo federal destinado à concessão de bolsas de estudo integrais (100%) e bolsas de estudo parciais (50%) para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos. Conforme a Lei nº 11.096/2005, que regulamenta o ProUni, o aluno com bolsa parcial de 50% tinha como possibilidade contratar o Fies para financiamento de 50% da parcela da mensalidade não coberta pela bolsa, desde que respeitadas as regras de adesão, pagamento e cobrança do Fies. A exemplo: o aluno bolsista parcial matriculado num curso cuja mensalidade fosse de R\$ 1.000,00 (mil reais) precisaria pagar à IES privada R\$ 500,00 (quinhentos reais) referente à parcela não coberta pela bolsa. Com a adesão ao financiamento, metade desses R\$ 500,00 (quinhentos reais), ou seja, R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) era coberta pelo Fies e o restante pelo próprio estudante diretamente à IES.

Desde as alterações trazidas pela Lei nº 11.552/2007, os beneficiários do ProUni que possuem bolsa parcial (50%) têm prioridade na concessão de financiamento, por meio do Fies, do montante não coberto pelo Programa. O benefício, que era de até 50% do valor da mensalidade não coberto pela bolsa, foi ampliado com a possibilidade de financiamento de até 100% em uma IES privada, desde que esta tenha aderido ao ProUni em integração ao Fies.

Cabe ressaltar que a IES, com ou sem fins lucrativos, que adere ao ProUni fica isenta dos seguintes impostos: a) Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ⁵¹), b) Contribuição

⁵¹ Tipo de imposto em que cada contribuinte, seja pessoa jurídica ou física, deve deduzir uma certa porcentagem de sua renda média anual para o governo federal, com base no lucro, que pode ser real, presumido ou arbitrado. A alíquota do IRPJ é de 15% sobre o lucro apurado, com adicional de 10% sobre a parcela do lucro que exceder R\$ 20.000,00 (vinte mil reais)/mês. As pessoas jurídicas, por opção ou por determinação legal, são tributadas por uma das seguintes formas: a) simples; b) lucro presumido; c) lucro real; d) lucro arbitrado (BRASIL. RECEITA

Social sobre o Lucro Líquido (CSLL⁵²), c) Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins⁵³) e, d) Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS⁵⁴) (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 69).

Nas palavras de Rosana Maria Oliveira Gemanque, em texto intitulado *Renúncia tributária e financiamento da educação superior: favorecimento do ensino privado em detrimento do público*, “as renúncias tributárias relativas ao ProUni, em média, equivalem a 10% do total anual de renúncias tributárias vinculadas à função Educação”, o que afeta “diretamente o ensino superior, uma vez que há redução na arrecadação do imposto de renda e, em consequência, nos investimentos diretos em educação pela União” e indica a “transferência de responsabilidade do Estado com a educação à iniciativa privada, com benefícios tributários ao setor privado” (2011, p. 209).

Recordando o escrito anteriormente, no Fies, as IES recebem da CEF títulos da dívida pública no montante do valor financiado pelos alunos. Esses títulos podem ser utilizados para quitar débitos previdenciários junto ao INSS, negociados no mercado secundário, ou renegociados com o Fundo revertendo-se em espécie.

Considerando os incentivos e as renúncias fiscais e tributárias, a proposta de integração Fies-ProUni, pode-se dizer, vem ao encontro da lógica que domina o setor privado, haja vista permitir às IES quitarem suas dívidas tributárias com a União mediante a concessão de bolsas de estudos aos estudantes de baixa renda, sendo que:

por opção da entidade mantenedora, os débitos poderão ser quitados mediante parcelamento em até 120 prestações mensais (§ 5º, artigo 6º). Opção esta que implica “obrigatoriedade de inclusão de todos os débitos da entidade mantenedora, tais como os integrantes do Programa de Recuperação Fiscal – Refis e do parcelamento a ele alternativo; os compreendidos no âmbito do Parcelamento Especial – Paes; e do

FEDERAL, sítio eletrônico).

⁵² Tributo federal que incide sobre o lucro líquido do período-base, antes da provisão para o Imposto de Renda. A alíquota da CSLL é de 9% para as pessoas jurídicas em geral, e de 15%, no caso das pessoas jurídicas consideradas instituições financeiras, de seguros privados e de capitalização. A pessoa jurídica optante pelo Lucro Real, Presumido ou Arbitrado deverá recolher a Contribuição Social sobre o Lucro Presumido, também pela forma escolhida (BRASIL. RECEITA FEDERAL, sítio eletrônico).

⁵³ Contribuição federal brasileira, de natureza tributária, incidente sobre a receita bruta das empresas em geral, destinada a financiar a seguridade social, abrangendo a previdência social, a saúde e a assistência social. A contribuição apresenta variações conforme o tipo de contribuinte: pessoas jurídicas de direito privado, público ou contribuintes especiais, tais como instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, sindicatos e templos (BRASIL. RECEITA FEDERAL, sítio eletrônico).

⁵⁴ Contribuição social de natureza tributária, devida por pessoa jurídica. Tem por objetivo financiar o pagamento do seguro-desemprego, abono e participação na receita dos órgãos e entidades para os trabalhadores públicos e privados. Como no Cofins, a contribuição apresenta variação conforme o tipo de contribuinte (BRASIL. RECEITA FEDERAL, sítio eletrônico).

Parcelamento Excepcional – Paex; bem como quaisquer outros débitos objeto de programas governamentais de parcelamento” (§ 6º, artigo 6º, Lei nº 11.552).

Como aponta Gemanaque, essa “transferência de responsabilidades relativas à educação para instituições privadas, por meio de incentivos fiscais, revela uma lógica de privatização do ensino superior, em que o Estado exime-se de suas obrigações relativas à expansão do ensino superior em universidades públicas de qualidade” (2011, p. 212). Como os impostos são as principais fontes no caso do financiamento da educação, “por certo, que os gastos tributários indiretos atuam como redutores potenciais de receitas para a educação pública, visto que diminuem a base de cálculo percentual mínimo a ser investido em educação” (GEMANAQUE, 2011, p. 212). Assim, quanto mais verbas para o Fies e para o ProUni, menos haverá expansão dos recursos para as universidades públicas. Cabe dizer que de 2010 a 2013, aproximadamente 16.300.000.000,00 (dezesesseis bilhões e trezentos milhões de reais) de origem pública foram injetados no Fies; desse volume mais de R\$ 8.300.000.000,00 (oito bilhões e trezentos milhões de reais) (SEMESP, 2014) foram creditados (em espécie) em conta corrente das IES, pela revenda dos CFT-E para o próprio Fies.

As afirmativas acima, corroboram o fato de que a ideia central da integração Fies-ProUni parece ser permutar tributos por bolsas; a ampliação do Fies e o arrefecimento de tributos em evidente estímulo às parcerias de natureza público-privada e subsídio indireto ao ensino privado, “beneficiando muito mais a mercantilização do ensino e ampliação do capital privado do que as desigualdades sociais” (GEMANAQUE, 2011, p. 212) e educacionais que se diz querer sanar. Essa incitação pode levar a fraudes e prejuízos ao erário público, haja vista a “guerra” pela expansão do capital privado e consequente lucro.

Soma-se a essa “guerra” e agrava a situação o fato de que a supervisão do MEC sobre esses programas dá-se prioritariamente por meio de sistemas informatizados como Sistema do ProUni (SisProUni) e o Sistema do Fies (SisFies), não havendo visita *in loco* para fiscalização e acompanhamento de todas as atividades realizadas pelos dois programas (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009). Como aponta Relatório de auditoria do TCU, “o MEC não realiza fiscalizações *in loco* nas IES participantes, que possuem liberdade para atuarem da forma que mais lhes interessar” (2009, p. 9). Tanto em um programa quanto noutro, as IES possuem grande liberdade de operacionalização na primeira fase do processo seletivo. Todavia, essa verificação e validação deveriam realizar-se, concomitantemente, por todos os agentes envolvidos, FNDE, BB, CEF e IES.

O MEC transfere para a IES a responsabilidade pela verificação da veracidade das

informações relativas ao candidato, o que pode ensejar algum risco em relação à elegibilidade e até a existência do aluno cursante, de fato, em uma IES, dentre outras brechas de se manejar argutamente o sistema. Como exemplo em cruzamento de dados dos dois programas, a equipe de auditoria do TCU mostrou que havia beneficiários do Fies com contratos já encerrados, por razão da conclusão de curso, contudo ainda estavam com bolsa ativa no ProUni. Além disso, identificou-se estudantes com Fies e bolsa ProUni em cursos diferentes. Práticas que, na conclusão dos auditores, “configura irregularidade na execução dos programas e a ocorrência da acumulação indevida” de capital por parte das IES privadas aderentes à integração Fies-ProUni (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 112). Pois, conforme Portaria Normativa nº 2, de 31 de março de 2008, artigo 16 “é vedado o benefício simultâneo de financiamento do Fies e bolsa do ProUni, salvo se ambos se referirem ao mesmo curso na mesma instituição de educação superior” (BRASIL. MEC. SISFIES, sítio eletrônico, 2008).

No que tange especificamente ao Fies, a metodologia adotada (ou a falta de uma metodologia adequada) para avaliação e fiscalização, facilita, dentre outras irregularidades, conforme pode ser extraído de documento expedido pelo Ministério Público Federal, Procuradoria da República em São Paulo (2014): contratos de financiamento estudantil com informações incorretas sobre curso financiado, semestre do financiamento, valor da mensalidade, instituição de ensino superior e local de curso. Ou seja, matricular o aluno em um campus ou unidade e informar ao Fies outro local que não o de oferta do curso; matricular o aluno em curso que não o frequentado, ou seja, informar cursos e/ou instituições diferentes dos que os alunos estão realmente matriculados. Fora essas contradições que envolvem o Fies, relatório do TCU (2009) alerta também para entraves operacionais que precisam ser sanados, como alternativa, ao menos, de minimizar as contradições mencionadas, a saber:

- excesso de burocracia no processo de adesão pelo aluno; na contramão facilidade de adesão para as IES privadas;
- inflexibilidade nos prazos determinados para os alunos nas IES e/ou no agente financeiro. Caso o estudante não compareça à IES ou ao agente financeiro nos prazos determinados, a sua inscrição é cancelada, devendo iniciar todo o processo novamente. Isso significa que se o estudante ficou doente, por exemplo, não há justificativa, é preciso passar novamente por todo o processo de adesão, o qual demora, no mínimo dez dias úteis para ser concluído;

- morosidade no atendimento do BB e da CEF como agentes financeiros do programa. O atendimento é lento e nem sempre os atendentes demonstram boa vontade em atender aos estudantes;
- comunicação, mormente via *internet*, deficitária entre o agente operador, os agentes econômicos e as IES, o que prejudica o aluno, podendo gerar atrasos na assinatura do contrato, na validação do aditamento e até mesmo a suspensão do contrato;
- a comprovação de renda familiar é feita pelo próprio estudante, portanto, sujeita a omissões uma vez que não há outras vias para essa comprovação.

Em linhas gerais, é razoável inferir que tanto o Fies quanto o ProUni, e a integração entre os dois programas, são importantes mecanismos no cumprimento das metas e objetivos do PDE e do PNE, no que se refere ao acesso e inclusão do aluno no ensino superior em busca de melhoria no nível de escolaridade da população. Contudo, por mais amadurecida que fosse a intenção democratizante, a escolarização líquida alcançada até o final do ano de 2009 foi de apenas 14% de jovens nesse nível de ensino (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, sítio eletrônico, 2009, p. 116). Fora o número de matrícula líquida ter ficado aquém das propostas, “longe de resolver ou de corrigir a distribuição desigual dos bens educacionais, a privatização promovida” pelos programas e integração destes “tende a aprofundar as condições históricas de discriminação e de negação do direito à educação superior a que são submetidos os setores populares” (GEMAQUE, 2011, p. 213). Um papel até benevolente do Estado, mas distante do ideário de erradicar as desigualdades pela educação.

A Lei nº 11.552/2007 traz inovações, até mostra certa preocupação governamental em apoiar o acesso e a permanência do estudante em nível superior. Todavia, é preciso aprimoramento, comprometimento, clareza e ética nas propostas e nas ações políticas e privadas em busca de favorecer o alcance dos objetivos educacionais de maneira mais eficiente, eficaz, efetiva e econômica, tanto para os alunos quanto para os cofres públicos.

3.2.3.3 Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 e outras normas legais

No ano de 2010, o Fies ganha novamente evidência no cenário governamental tendo em vista o trânsito e posterior aprovação do novo PNE, PLC nº 103, de 2012 – decênio 2011-2020, o qual é composto por 20 metas, com destaque as metas 12 e 15 que dizem respeito ao

ensino superior, conforme anteriormente descrito⁵⁵.

Em 14 de janeiro de 2010, no apagar das luzes do governo Lula e acender do governo Dilma, foi promulgada a Lei nº 12.202. Esse dispositivo legal, amparado por outros mecanismos legais, altera em vários aspectos normativos e operacionais, algumas propostas e processos postos na legislação anterior. Conforme Relatório de gestão do Fies referente ao exercício de 2012, com vistas a atender e a alcançar as metas propostas no PNE, as alterações determinadas na nova lei, complementada por outras normas legais, tiveram por objetivos: “aprimorar as condições de financiamento para os estudantes; aumentar a oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas; e melhorar a qualidade do crédito do Fies” (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 12), fator central tanto ao ingresso e a permanência do estudante no ensino superior quanto ao financiamento do segmento privado (LEHER, 2007).

Até o dia 15 de janeiro de 2010, data de publicação da Lei no DOU, a CEF desempenhava os papéis de agente operador e de agente financeiro do Fies. Após a promulgação da mencionada Lei, o FNDE passou a ser o gerenciador do Fies, na qualidade de agente operador e de administrador dos ativos e passivos advindos do programa. A CEF passou a atuar somente como agente financeiro, agora juntamente com o BB.

O percentual máximo para financiamento permaneceu em 100% do valor da mensalidade cobrada pela IES. A taxa anual de juros dos contratos, que perfazia 3,5% ao ano, capitalizados mensalmente, para os cursos de licenciatura, pedagogia, normal superior e cursos superiores de tecnologia, e 6,5% ao ano para os demais cursos, permaneceu. Em busca de aprimorar as condições de financiamento e, com isso, favorecer maior número de alunos, em 10 de março de 2010 estipulou-se, por meio da Resolução do BCB nº 3.842, uma taxa efetiva de juros de 3,4% ao ano para os todos os contratos celebrados a partir da data da resolução. A redução na taxa de juros, nesse mesmo percentual, também passou a ser aplicada ao saldo devedor dos contratos firmados anteriormente (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2010).

Em março de 2010, foi aprovada em 30 de abril de 2010 a Portaria Normativa nº 10, na qual ficou estabelecido que a inscrição ao Fies,

era vedada a estudantes cujo percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* fosse inferior a 20% e permitida segundo critério que considerava o percentual do comprometimento da renda, não havendo limite máximo de renda para contemplação deste benefício. Assim, poderiam financiar 100% dos encargos educacionais cobrados, os estudantes

⁵⁵ Seção 1, subseção 1.2 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): notas introdutórias

cujo comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* fosse igual ou superior a 60%, financiar 75% dos encargos, quando comprometidos de 40% a 60% e financiar 50% dos encargos, quando comprometidos de 20% a 40% (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 58).

Ainda conforme essa mesma Portaria Normativa, artigo 19, a adesão ao Fies pelo estudante ingresso a partir do primeiro semestre de 2011, ficou condicionada à sua participação no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Os professores em efetivo exercício na rede pública básica de ensino, graduados ou graduandos são isentos de participação no Exame, desde que apresentem documentos comprobatórios emitidos pela Secretaria de Educação do Estado do Distrito Federal, do Município ou escola federal (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012).

Quanto à amortização da dívida manteve-se na Lei nº 12.202, o pagamento nos 12 primeiros meses, no valor equivalente à mensalidade repassada para a IES no mês de conclusão do curso. A liquidação do saldo devedor, com início ainda no 13º mês, passou a ser de três vezes o tempo de permanência do estudante no curso, na condição de financiado. Na MP nº 1.827/1999 e na Lei nº 10.260/2001, esse limite era de uma vez e meia, passando a duas vezes com a Lei nº 11.552/2007.

Mediante a dificuldade dos estudantes de apresentar garantias adequadas, ou seja, de apresentar fiadores nos moldes exigidos pelos agentes financeiros (agora CEF ou BB), foi instituído no ano de 2010 o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc). O Fgeduc foi criado com base na Lei nº 12.087⁵⁶, de 11 de novembro de 2009, alterada pela MP nº 501, 8 de setembro de 2010, “convertida na Lei nº 12.385⁵⁷, de 3 de março de 2011 e regulamentado, pelos Decretos nº 7.337 e nº 7.338, ambos de 20 de outubro de 2010 e pela Portaria Normativa MEC nº 21, de 21 de outubro de 2010” (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012).

O Fgeduc, “trata-se de um fundo que tem por finalidade garantir parte do risco em

⁵⁶ “Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nº 11.491, de 20 de junho de 2007, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.001, de 13 de março de 1990” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2009).

⁵⁷ “Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, 10.260, de 12 de julho de 2001, 8.685, de 20 de julho de 1993, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10.848, de 15 de março de 2004, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; e dá outras providências” (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2011).

operações de crédito educativo, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), concedidas pelos agentes financeiros mandatários do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)” (BRASIL. BANCO DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

Conforme anteriormente mencionado, desde 2007, a partir das alterações trazidas pela Lei nº 11.552/2007, as mantenedoras de ensino aderentes ao Fies participam do risco do financiamento como devedoras solidárias, nos seguintes percentuais, 30% e 15%, respectivamente para a IES inadimplente com as obrigações tributárias federais e para a IES adimplente com as obrigações tributárias federais. Com a criação do Fgeduc, “esse risco pode ser coberto parcialmente pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo que atua como devedor solidário e reduz o risco de crédito”. A título de Comissão de Concessão de Garantia (CCG), “a mantenedora paga, mensalmente, 6,25% calculado sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo Fgeduc, ou 5% calculado sobre o valor total do financiamento” (BRASIL. BANCO DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

A garantia mínima corresponde a “2% de cada operação de financiamento garantida pelo Fgeduc e será exigida, mensalmente, das entidades mantenedoras de instituição de ensino, por ocasião do pagamento dos encargos educacionais”, a ser debitado

dos encargos educacionais pagos pelo agente operador do Fies às entidades mantenedoras de instituição de ensino [...] e repassado pelo agente operador do Fies para depósito em nome daquelas entidades, atualizado *pro rata die* pela variação da taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic⁵⁸), na hipótese de ser repassado em data posterior àquela admitida nas normas (BRASIL. BANCO DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

A garantia máxima do Fgeduc perfaz o teto percentual de 90% do valor da operação, sendo limitado a dez vezes o montante do recurso patrimonial do Fundo (BRASIL. BANCO DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

Há que se ressaltar que o Fgeduc apresenta uma fragilidade quanto aos 5% que não retornarão à IES, o que representa um ônus para a IES e um ganho para o Governo, já que se trata de uma política pública na área educacional. É importante pontuar ainda que, caso a

⁵⁸ “Índice pelo qual as taxas de juros cobradas pelos bancos no Brasil se balizam. A taxa é uma ferramenta de política monetária utilizada pelo BCB, obtida mediante o cálculo da taxa média ponderada e ajustada das operações de financiamento por um dia, lastreadas em títulos públicos federais e cursadas no referido sistema ou em câmaras de compensação e liquidação de ativos, na forma de operações compromissadas. As operações compromissadas são operações de venda de títulos com compromisso de recompra assumido pelo vendedor, concomitante com compromisso de revenda assumido pelo comprador, para liquidação no dia útil seguinte” (BRASIL. BANCO CENTRAL DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

inadimplência seja muito baixa, os 2% poderão ser devolvidos para as IES, o que quase nunca acontece, tendo em vista a inadimplência média dos alunos com o Fies. Além desses valores, caso os recursos arrecadados entre as instituições participantes não sejam suficientes para manterem os pagamentos atrasados em dia, o Fgeduc recebe uma contribuição do Tesouro Nacional como forma de garantir a ampliação e atendimento do programa.

A adesão tanto da mantenedora quanto do estudante ao Fgeduc era optativa, conforme redação dada pela Portaria Normativa nº 21 ao § 4º, artigo 3º da Lei nº 10.260. A partir de 1º de fevereiro de 2014, como estabelecido pela Portaria Normativa nº 3, de 13 de janeiro de 2014, a adesão ao Fundo Garantidor tornou-se obrigatória para todas as mantenedoras vinculadas ao Fies, e em caso de opção contrária às IES, serão suspensas do programa.

Conforme expresso no portal do BB, quanto às vantagens do Fgeduc, pode-se destacar:

para as Instituições de Ensino: redução do risco de crédito pela interveniência como devedor solidário e possibilidade de expansão da carteira de alunos em seus cursos, com consequente aumento do faturamento bruto anual;
para os estudantes: acesso ao crédito para aqueles que tenham dificuldade de apresentar fiador (BRASIL. BANCO DO BRASIL, sítio eletrônico, s/d).

Como descrito no Relatório de gestão do Fies:

o Fgeduc é uma alternativa às modalidades de garantia admitidas no âmbito do Fies: a fiança convencional e a fiança solidária. Assim, podem contratar o Fies optando pela garantia do Fgeduc, estudantes enquadrados nos seguintes critérios: matriculados em cursos de licenciatura; com renda familiar mensal bruta *per capita* de até um salário-mínimo e meio; bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni) optantes por inscrição no Fies no mesmo curso em que sejam beneficiários da bolsa (BRASIL. MEC. FNDE, sítio eletrônico, 2012, p. 13).

Para o FNDE (2012), como agente operador do Fies, o Fgeduc representa a possibilidade de expansão da carteira de crédito educativo, com ampliação do número de IES aderentes ao Fundo e dos estudantes cursando o ensino superior.

Ainda no escopo de incrementar as condições de financiamento, a partir de 20 de outubro de 2010, com a publicação do Decreto nº 7.337, a amortização dos contratos celebrados entre o estudante-cliente-consumidor e o agente financeiro (CEF ou BB), passa a ter início no 19º mês subsequente ao da conclusão do curso (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2010). O saldo devedor do estudante pode ser parcelado em

até três vezes o período financiado do curso, acrescido de 12 meses, ou seja, se o curso tem 4 anos, o aluno poderá pagar o curso em 13 anos: 3×4 (período do curso) = 12 anos + 12 meses (acréscimo) = 13 anos (além da carência. Na MP nº 1.827/1999 e na Lei nº 10.260/2001 não havia período de carência; na Lei nº 11.552/2007 era de 6 meses). Permanece, durante a fase de utilização e o período de carência, a obrigatoriedade de pagamento, a cada trimestre, no valor máximo de R\$ 50,00 (cinquenta reais) referentes a juros incidentes sobre o financiamento.

A reformulação do Fies, pela Lei nº 12.202/2010, propiciou maior complementariedade entre o Fies e o ProUni, como traçado no Relatório de gestão do Fies, exercício de 2010:

I – a solicitação dos estudantes para financiamento pode ser solicitada a qualquer tempo, em qualquer período do ano. Anteriormente o período para solicitação era determinado em portaria expedida pelo MEC;

II – o bolsista parcial do ProUni tem assegurado o financiamento, independentemente da existência de limite de recurso da mantenedora; anteriormente havia um limite previsto pela mantenedora para atribuição de bolsas, fossem elas parciais ou integrais;

III – o bolsista parcial do ProUni, com complemento do valor da mensalidade pelo Fies, pode optar pela garantia Fgeduc;

IV – os fiadores apresentados pelo bolsista parcial do ProUni em integração com o Fies ao agente financeiro (CEF ou BB) pela garantia da fiança convencional deverão possuir renda mensal bruta conjunta pelo menos igual à parcela mensal da semestralidade, enquanto os fiadores dos demais estudantes deverão possuir renda mensal bruta conjunta pelo menos igual ao dobro da parcela mensal da semestralidade.

Além das alterações até aqui traçadas, visando à oferta de melhores condições de financiamento, buscou-se a indução do aumento da demanda por cursos licenciatura e de medicina, considerados prioritários para o desenvolvimento do Brasil, sendo, nesse sentido, o abatimento do saldo devedor para professores e médicos em efetivo exercício da profissão também novidade merecedora de destaque. Conforme artigo 6º-B da Lei nº 10. 260/2001, acrescido pela Lei nº 12.202,

o Fies poderá abater, na forma do regulamento, mensalmente, 1% do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período e

independentemente da data de contratação do financiamento, dos estudantes que exercerem as seguintes semanais profissões:

I – professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas, graduado em licenciatura; e

II – médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento.

§ 3º o estudante graduado em Medicina que optar por ingressar em programa credenciado Medicina pela Comissão Nacional de Residência Médica, de que trata a Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e em especialidades prioritárias definidas em ato do Ministro de Estado da Saúde terá o período de carência estendido por todo o período de duração da residência médica (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 2010).

É condição para solicitação do abatimento, a adimplência com os juros trimestrais, se o estudante estiver na fase de carência; ou adimplente com as prestações do financiamento, se na fase de amortização. É possível dizer que esse mecanismo de abatimento de 1% ao mês, com no mínimo 20 horas trabalhadas, mostra-se uma arguta estratégia do governo federal em busca não somente de alcançar as metas do PNE (no que tange à educação), como também de atender a necessidade e carência histórica tanto de professores quanto de médicos na educação e saúde pública do Brasil. Também, um sutil artifício de recrutamento, pois recruta-se funcionários, ainda que a uma tabela baixa, sob a ilusão de “bolsa de estudos”, ou de “perdão parcelado da dívida”, quando, na verdade, a dívida é paga com força de trabalho.

Ainda que a dívida seja paga com força de trabalho por meio de recrutamento com baixos salários, cabe salientar que, se o governo quis conceder um benefício aos estudantes das licenciaturas para melhoria do corpo docente, deveria ter pensado também na melhoria do pessoal não docente, ou seja, daqueles que trabalham na direção, secretaria, coordenação, orientação e serviços de apoio. Afinal, o PNE também trata da formação desses profissionais. Portanto, se a proposta é de melhorias e alcance do objetivo precípuo da escola, qual seja, a aprendizagem do aluno, o governo deveria permitir também essa dedução para aqueles que exercem atividades não docentes no interior nas escolas públicas brasileiras, desde que não fosse alimentando, mais uma vez, o capital privado em detrimento da qualidade da educação oferecida e dos estudantes atendidos.

No que diz respeito ao relacionamento das IES com os Títulos da Dívida Pública, a Lei nº 12.202/2010, trouxe novas prerrogativas, a saber:

a) a possibilidade da utilização de títulos da dívida pública em favor do Fies, representados por certificados de emissão do Tesouro Nacional, para pagamento das

contribuições sociais das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço; dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição; e das contribuições devidas a outras entidades e fundos (terceiros) (artigo 10);

b) na inexistência de débitos previdenciários, os certificados poderão ser utilizados para o pagamento de quaisquer tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), e respectivos débitos, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, exigíveis ou com exigibilidade suspensa, bem como de multas, de juros e de demais encargos legais incidentes (artigo 10, § 3º);

c) a autorização da Secretaria do Tesouro Nacional de resgatar antecipadamente, mediante solicitação formal do Fies e atestada pelo INSS, os certificados com data de emissão até 10.11.2000 em poder de instituições de ensino que, na data de solicitação do resgate, tenham satisfeito as obrigações previdenciárias correntes, inclusive os débitos exigíveis, constituídos, inscritos ou ajuizados e que atendam, concomitantemente, as condições impostas pela Lei nº 12.202/2010 (artigo 12, incisos I, II, III, IV);

d) a possibilidade das instituições de ensino que possuam acordos de parcelamentos com o INSS de resgatar até 50% do valor dos certificados, ficando estas obrigadas a utilizarem os certificados restantes, em seu poder, na amortização dos aludidos acordos de parcelamentos (artigo 10, § único).

Desde janeiro de 2010, foi vedada a negociação dos certificados de dívida pública recebidas pelas IES com outras pessoas jurídicas de direito privado, o que era permitido até então.

Em síntese, da MP nº 1.827/1999, de criação do Fies, à Lei nº 12.202/2010, é possível traçar os quadros comparativos, conforme segue:

Quadro 3

Transformações na Lei do Fies: principais alterações para as mantenedoras		
	Antigo Fies	Novo Fies (após a Lei nº 12.202/2010)
Adesão	Cronograma do processo seletivo conforme estabelecido anualmente ou semestralmente pelo MEC em portaria.	Em qualquer época do ano ou do semestre letivo.
Limite financeiro para adesão	Com limite financeiro.	Com ou sem limite financeiro, a critério da mantenedora.
Utilização dos títulos da dívida pública	Exclusivamente para pagamento de contribuições	Contribuições previdenciárias e demais tributos federais

	previdenciárias.	(desde que não haja débito de caráter previdenciário).
Recomprar dos títulos pelo Fies	Anual conforme critérios estabelecidos pelo MEC.	No mínimo trimestral (vem ocorrendo mensalmente).

Fonte: BRASIL. MEC. FNDE. Relatório de gestão do Fies: exercício de 2012; elaborado pela pesquisadora

Para as IES privadas, que de 2010 a 2013, somente considerando a revenda de Títulos, tiveram creditado em conta corrente mais de R\$ 8.300.000.000,00 (oito bilhões e trezentos milhões de reais) do Fundo, as alterações legais promovidas no decorrer de quase três décadas, conceberam algumas vantagens, tais como:

- recebimento antecipado da semestralidade do aluno, o que representa uma oportunidade ímpar de organização do planejamento financeiro e, por conseguinte, de obtenção de lucro, por meio da dívida acumulada pelos alunos que aderem ao Fies;
- o valor da semestralidade, embora contrário ao disposto em lei, é estabelecido com base nas mensalidades fixadas, sem qualquer desconto. Caso a IES fosse efetuar essas matrículas individualmente, com certeza teria que arcar com os vários descontos para os alunos e ainda com as possíveis inadimplências;
- o recebimento da semestralidade é “líquido e certo” – assim como o endividamento dos alunos –, depositado diretamente em conta corrente, sem riscos de eventuais perdas ou gastos para cobrança de mensalidades em atraso;
- considerando o segmento de negócios no Brasil, o Fies representa estabilidade econômica para as IES, as quais podem contar com um número razoável de alunos que renovam semestralmente suas matrículas e contratos de financiamento. Eventuais evasões são compensadas, em parte, com novas transferências utilizando do mesmo financiamento;
- além de usufruir dos benefícios da garantia do Fundo Garantidor, as IES podem utilizar o percentual de inadimplência para a apropriação de uma reserva contábil, denominada Reserva para Devedores Duvidosos, o que reduz o seu resultado contábil e, automaticamente, o seu imposto a pagar, dependendo da forma de tributação e de contabilização.
- as IES privadas ganham triplamente: a) clientela cativa; b) redução da capacidade ociosa e dos índices de inadimplência; c) receita para pagar as dívidas com o INSS.

Para os estudantes, as alterações traçadas no quadro a seguir, representam a possibilidade de acesso ao ensino superior privado.

Quadro 4

Transformações na Lei do Fies: principais alterações para os estudantes		
	Antigo Fies	Novo Fies (após a Lei nº 12.202/2010)
Percentual de financiamento	Até 75% do valor da mensalidade cobrada pela IES; até 50% do valor da mensalidade total do curso para o estudante não bolsista do ProUni, posteriormente 100%.	Até 100% da mensalidade para alunos de cursos cujo valor da mensalidade comprometa 60% ou mais da renda familiar bruta <i>per capita</i> ; até 75% da mensalidade para alunos de cursos cujo valor da mensalidade comprometa entre 40% e 60% da renda <i>per capita</i> ; até 50% da mensalidade para alunos de cursos cujo valor da mensalidade comprometa entre 20% e 40% da renda familiar bruta <i>per capita</i> ; até 100% da mensalidade não coberta pela bolsa para bolsistas parciais do ProUni; até 100% da mensalidade para estudantes de licenciatura.
Taxa de juros	9% ao ano, posteriormente 3,5% ao ano para os cursos prioritários e 6,5% para os demais cursos.	3,4% ao ano para todos os cursos.
Período de carência	Sem período de carência, posteriormente 6 meses.	Período de carência de 18 meses após a conclusão do curso.
Prazo de amortização	Uma vez e meia o prazo de duração do curso na condição de financiado, posteriormente duas vezes esse prazo.	Três vezes o prazo do financiamento na condição de financiado + 12 meses.
Inscrição	Cronograma específico determinado pelo MEC.	Fluxo contínuo, em qualquer período do ano ou semestre letivo.
Garantias	Fiança tradicional, posteriormente fiança solidária e desconto em folha de pagamento.	Fiança tradicional, fiança solidária, desconto em folha de pagamento e Fgeduc.
Abatimento anual (pagamento com horas de trabalho)	Não havia essa possibilidade.	Os estudantes que se formarem em cursos de licenciatura e medicina e optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de 20h semanais) ou como médicos do

		Programa Saúde da Família em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, poderão abater 1% da dívida a cada mês trabalhado. O estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já estiver em efetivo exercício na rede pública de educação básica terá direito ao abatimento da dívida desde o início do curso.
Carência em período de residência médica	Não havia essa possibilidade.	Os estudantes formados em medicina que optarem por ingressar em programas de residência médica credenciados pela Comissão Nacional de Residência Médica (CNRM) e em especialidades prioritárias definidas pelo Ministério da Saúde, tem a carência estendida por todo o período de duração da residência.

Fonte: BRASIL. MEC. FNDE. Relatório de gestão do Fies: exercício de 2012; elaborado pela pesquisadora

Após essa passagem pela legislação que embasa o Fies, é aceitável proferir que as mudanças ocorridas na Lei, de 1999 a 2013, explicam em grande medida, a disparidade de adesão ao Fies nos governos de FHC, Lula e Dilma Rousseff.

No decorrer dos tempos e governos, o Fies foi ampliado sendo, inclusive, contemplado no PNE Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 103, de 2012 – decênio 2011-2020 –. O PNE, ao menos em proposta, cumpre sua função estabelecida no artigo 214 da Constituição Federal (CF), o qual apregoa que

a lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas (BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, sítio eletrônico, 1988).

O referido artigo da CF dirime as funções e metas do PNE, configurando-se como uma política de Estado cuja obrigação primeira é o cumprimento irrestrito das normas constitucionais. Em sua meta 12, no Anexo Metas e Estratégias, o PNE incumbe-se da elevação da taxa bruta e da taxa líquida de matrículas na educação superior da população de

18 a 24 anos de idade. E em sua meta 15 adjudica-se assegurar aos professores da educação básica formação específica em nível superior. Ambas, no Anexo que compete às estratégias, visam expandir e consolidar o financiamento estudantil por meio do Fies, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Sendo o PNE, PLC nº 103, entendido como uma política de Estado e cujas metas devem ser cumpridas até 2020, e o Fies como uma dentre outras políticas adotadas como estratégia para o alcance das metas do PNE no que tange ao ensino superior, acredita-se necessário uma distinção, mesmo que breve, entre políticas de Estado e de governo, visando explicar se o Fies pode ser, ou não, considerado uma política pública. Contudo, antes de tal distinção é preciso entender tanto o conceito de política pública, quanto o de política de Estado e o de política de governo, conforme descritos na subseção a seguir.

3.3 Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): política de governo ou de Estado?

Determinar se o Fies constitui-se em uma política de Estado ou de governo faz-se importante para se definir se esse programa configura-se ou não como uma política pública, ou seja, como uma possibilidade de se ter a educação como um bem público, como um espaço de construção da cidadania e não como está presente, na condição de uma mercadoria que se compra e que se vende dentro do grande projeto neoliberal que impera em vários países do mundo e não somente no Brasil. Para tal determinação, procura-se trazer nesta subseção algumas linhas sobre os conceitos de: política pública, Estado, governo, política de Estado e política de governo.

Por política pública, embora não haja um consenso quanto à definição de um conceito (SILVA, 2012, p. 17), em linhas gerais, é possível defini-la como a ação política, técnica e legal do Estado, seja no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A função executiva “é composta pela administração pública, como organização da burocracia estatal, e pelo governo, como conjunto de órgãos decisórios”. O Legislativo “é a essência do poder. É a fonte última das decisões e por isso se confunde com o poder soberano”. A função judiciária “é de controle. Controle sobre os atos públicos e privados para a garantia da legalidade” (ROCHA, 2008-9, p. 141).

O Estado, para Gramsci, engloba a sociedade política mais a sociedade civil. Em suas palavras, o conjunto de organismos da sociedade política “correspondem à função de

‘hegemonia’ que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e àquela de ‘domínio direto’ ou de comando, que se expressa no Estado e no governo ‘jurídico’. Estas funções são precisamente organizativas e conectivas” (1985, p. 11). A sociedade civil “é o conjunto de organismos chamados comumente de ‘privados’” (1985, p. 10). Assim, “por Estado deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho privado de hegemonia ou sociedade civil” (GRAMSCI, 1980, p. 147).

Cabe ressaltar que hegemonia quer dizer a prevalência de um interesse, de uma vontade, sobre os demais interesses e vontades; é algo que opera tanto “sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade” quanto “sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e sobre os modos de conhecer” (GRUPPI, 1978, p. 5). Nas palavras de Carlos Nelson Coutinho

hegemonia é consenso, não coerção. Existe hegemonia quando indivíduos e grupos sociais aderem consensualmente a certos valores. Mas, como Gramsci observa, existe consenso ativo e consenso passivo. A hegemonia da pequena política baseia-se precisamente no consenso passivo. Esse tipo de consenso não se expressa pela auto-organização, pela participação [...] mas simplesmente pela aceitação resignada do existente como natural (2010, p. 30-1).

O Estado é toda a sociedade política, incluindo-se o governo, e carrega as funções executiva, legislativa e judiciária. O governo é identificado especialmente pela aliança política no comando de um Estado em determinada época e, no âmbito da função executiva, ocupa-se (ou ao menos deveria) da gerência dos interesses econômicos e sociais da sociedade, estabelecendo níveis maiores ou menores de intervenção, conforme sua respectiva posição ideológica.

Assim, ao tecer uma distinção, mesmo que breve, entre política de Estado e política de governo, dir-se-á que as políticas de Estado

são aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo. Ou seja, políticas públicas são políticas de Estado ou políticas de governo. A diferença entre aquilo que é política de Estado e o que é política de governo é a maneira como elas são institucionalizadas. Se elas são fortemente institucionalizadas em uma sociedade, não há quem as mude. Não adianta trocar o governo (DI GIOVANNI, sítio eletrônico, 2009, p. 1-2).

Um exemplo de uma política que ultrapassa governos pode ser o programa Bolsa-Família, pois dificilmente outro governo diferente do atual (Dilma), não importando a

ideologia, extinguirá esse programa haja vista a concepção social instalada de que esse tipo de assistência aos pobres é requisito e condição para o desenvolvimento da sociedade moderna em tempos de globalização e internacionalização da economia (DI GIOVANNI, sítio eletrônico, 2009). Outro exemplo de uma política que ultrapassa governos “é o que aconteceu com a política econômica” dos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) que o governo atual – (Dilma, 2011-2014) – adotou (DI GIOVANNI, sítio eletrônico, 2009, p. 2). Em todos esses governos, a política macroeconômica é igual, buscou-se a estabilidade da moeda, modificando, contudo, a forma de organização.

As políticas de governo apresentam “menor durabilidade, com institucionalização mais fraca”. Assim, conclui-se que “tanto a política do Bolsa-família quanto a política econômica atual estão muito institucionalizadas; vai ser difícil mexer nelas”, podendo, portanto, serem entendidas, políticas de Estado (DI GIOVANNI, sítio eletrônico, 2009, p. 2).

Dos exemplos supramencionados, é factível entender que política de Estado são ações e intervenções realizadas pelo poder público (federal, estadual e municipal). Ações e intervenções que preservam um caráter de continuidade, modificando-se, todavia, na forma de organizar e de guiar as políticas, que difere de governo para governo, conforme suas escolhas, interesses e respectivas ideologias. Cada governo, na continuidade e adoção de uma mesma política pública (estabilidade da moeda, distribuição de renda, índice geral de emprego e desemprego, educação em nível superior, dentre outras), estabelece a sua agenda em busca de modelar e remodelar o Estado ao seu próprio jeito; cada chefe do Estado procura imprimir o seu estilo próprio, deixar sua marca registrada.

Visto por esse prisma, dir-se-á que as políticas de governo visam acatar aos interesses de grupos políticos que estão no exercício do poder de Estado; possuem caráter eleitoral e atendem e promovem a interesses políticos circunstanciais, específicos e pré-determinados sem a preocupação precípua de garantir estabilidade e continuidade. Essas características das políticas de governo, estabilidade e continuidade, somente são consideradas quando atendem aos referidos interesses políticos.

Nesse caso, e tendo como exemplo o Bolsa-Família e a política econômica atual, parece razoável inferir que o Fies ultrapassa qualquer política de governo e incrusta-se numa das assertivas do programa de política de Estado. Pode-se dizer que o Fies ultrapassa governos, podendo ser adotado por qualquer partido de direita, de esquerda ou de centro, pois sua garantia de futuro não está tanto em sua qualidade política, mas em sua maleabilidade ideológica e política.

Fato é que no plano de governo apresentado por Aécio Neves (PSDB⁵⁹) no registro de sua candidatura para presidente do Brasil no próximo mandato (2015-2018), o candidato a chefe do Estado em substituição à Dilma Rousseff (PT) expõe que dará continuidade aos programas em andamento no governo Dilma, como Bolsa Família, ProUni, Fies, Minha Casa Minha Vida e Enem. Em seu plano de governo, Aécio Neves destaca que tais programas, além de mantidos, serão aprimorados para alcançar um número maior pessoas, especialmente da classe menos favorecida da população. A permanência e aprimoramento desses programas sociais, como é o caso do Fies, igualmente ocupa lugar de destaque na proposta de Dilma, também candidata a presidente do Brasil, constituindo-se em uma das suas principais bandeiras políticas (KRAKOVICS E BRAGA, SÍTIO ELETRÔNICO, 2014).

Ainda que os empresários educacionais sejam atores com forte influência na determinação do Fies, e que esses atores juntamente com o governo moldem a opinião pública e direcionem a escolha das massas, o financiamento constitui-se em uma política de Estado. É uma política pública porque emerge das necessidades e interesses tanto da população que demanda por ensino superior quanto dos interesses, sejam econômicos, políticos ou particulares, de caráter privado e governamental, os quais estão no interior da sociedade. De Estado, porque preserva a distribuição de vagas alterando-se apenas a maneira de como essa distribuição é realizada, mantendo-se a essência e a dinâmica do privilégio para uns poucos (empresários educacionais e governo) em detrimento de alguns muitos (alunos-sujeitos).

Também, apesar das suas inúmeras falhas e dificuldades no gerenciamento, o Fies propriamente dito e sua articulação com o ProUni, promovida por meio da Lei nº 11.096/2005, transformou-o em uma importante política pública, haja vista atender aos anseios coletivo nacional-popular e contribuir no alcance das metas do PNE integrando a camada econômica e socialmente desfavorecida ao ensino superior, simbolizando um marco considerável rumo à expansão do ensino superior brasileiro. Mesmo que nessa integração, seja mantido e alastrado, no consciente coletivo, uma falsa consciência que vê como vantagem aquilo que na verdade é direito, no caso em tela, a educação, conforme previsto na Constituição Federal brasileira.

Com o Fies, não se democratiza e não se garante o direito constitucional, pois seu investimento está na expansão do capital privado e não na expansão massiva da universidade

⁵⁹ Coligação Muda Brasil, integrada pelos seguintes partidos: PSDB, Democratas, Partido Ecológico Nacional (PEN), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Trabalhista do Brasil (PTdoB) e Partido Solidariedade.

pública, como requer uma verdadeira democratização do ensino. Todavia e ao mesmo tempo, a universidade pública pode ser um sonho distante para muitos, pois “as condições familiares e a má qualidade da educação pública”, de onde vem a maior parte dos alunos do Fies, “reduzem em muito as chances dos mais pobres”, população atendida pelo Fies “de concorrer em igualdade de condições com os que podem pagar melhores escolas privadas, cursinho ou mesmo escolher as melhores escolas públicas” (CASTRO, 2014, p. 170). Importante dizer que, 75% dos alunos que aderem ao Fies formaram-se escolas públicas do ensino fundamental e médio (BRASIL. FNDE, sítio eletrônico, 2014) de qualidade insatisfatória e condições de estudo precárias (SAVIANI, 2009). Um outro problema de possibilidade de acesso à universidade pública é que a política de financiamento da União para as universidades federais “não revela esforço de garantir aumento dos gastos na mesma proporção do aumento da receita orçamentaria”; por esse motivo “não assegura a incorporação expressiva de jovens e adultos no sistema público de ensino superior” (GEMANAQUE, 2011, p. 199).

Fazendo uso de uma comparação, Castro avalia que “os gastos anuais por aluno em uma universidade federal atingem o valor de um *Fiat Uno*. Ao se formar, o aluno terá recebido um presente igual a quatro automóveis”. Já “o aluno do ensino superior privado, com exceção das melhores do país, custa o valor de uma bicicleta” (2014, p. 168). A grande questão, expressa o autor, é que “a bicicleta é garantida e o Uno tem que ser ganho na rifa” (CASTRO, 2014, p. 168). Infelizmente, é uma rifa fajuta e já marcada, haja vista ser extremamente seletiva e desigual na promoção de condições de acesso e permanência ao ensino superior público. Nessa competição, ganha “quem teve a chance de ter uma família que valoriza a educação e tem acesso a boas escolas” (CASTRO, 2014, p. 168) de ensino fundamental e médio, em geral privadas, realidade que não condiz com os alunos que aderem ao Fies. Como a maior parte da população brasileira é da “classe operária” e que em 2012 de 7.037.688 de matrículas no ensino superior, 1.087.413 estavam no setor público e 5.140.312 nas instituições privadas (AGÊNCIA BRASIL, sítio eletrônico, 2013), 21,2% ganhou quatro *Fiats* na rifa e 78,8% uma bicicleta.

Como historicamente posto na sociedade brasileira, privilégio aos ricos em detrimento dos pobres que, além do mais, precisam financiar os estudos em nível superior caso queiram ter, ao menos e mesmo que precariamente, a possibilidade, de ingresso no ensino superior e no mercado de trabalho e de ascensão social.

Na visão de autores como Castro, uma alternativa seria, por exemplo, “as universidades federais operarem cursinhos para aqueles alunos de origem modesta”, como os

do Fies, “que revelem um bom potencial de competir nos vestibulares” (2014, p. 140). Do ponto de vista dos custos, “esse seria um empurrão relativamente pequeno [...], mas poderia aumentar fortemente a presença de aluno de origem mais modesta no ensino superior” (CASTRO, 2014, p. 170). Castro e outros autores que compartilham do mesmo pensamento desconsideram que tal iniciativa é no mínimo ingênua, pois preserva-se a incapacidade do Estado na promoção da equidade do acesso e mantém-se a estratificação educacional. Além da manutenção das desigualdades, essa alternativa demonstraria um descompromisso do governo com a educação pública em nível superior e uma educação pública, no ensino fundamental e médio de qualidade igual à oferecida em escolas privadas. Persiste-se a distribuição do recurso, as desigualdades e a subsistência de uma estratificação socioeconômica dos discentes do ensino superior, com predominância das classes mais favorecidas.

Há que se destacar ainda que, para a parcela pequena, porém significativa de alunos de origem humilde que apresenta condições para competir por uma vaga em uma universidade pública, nem sempre é fácil permanecer em uma universidade federal, haja vista a necessidade, até por uma questão de sobrevivência minimamente digna, de conciliar a educação com o mundo do trabalho. Nessa conciliação, talvez a única alternativa possível para a maioria dos alunos seja a adesão ao Fies, ainda que se endividando e sem a certeza de conseguir cumprir com o pagamento das parcelas.

O Fies, pela aceitação resignada que proporciona de considerar natural àquilo que é socialmente construído – a desigualdade de acesso ao ensino de nível superior –, contribui na proliferação de um sistema hegemônico do monopólio intelectual da classe dirigente, na medida em que “tem uma classe dirigente, grupos auxiliares que servem de base social e as classes subalternas que estão excluídas do sistema hegemônico, mas são controladas pela política” (SILVA, 2008, p. 15).

O Fies garante que um grupo, os empresários do ensino, detenha o poder político e econômico e a direção “política, cultural e ideológica, pois mantêm aliados e uma correlação de forças que garantem” (SILVA, 2008, p. 16) contar com o apoio de outros: aparelho governamental e ou sociedade civil. Correlação esta de forças e de consenso, “fundamental em todo o Estado”, variando “a proporção entre todos esses elementos, em razão do grau de desenvolvimento da sociedade civil, que, como sede da ação ideologicamente orientada, é o *locus* (lugar, fonte) de formação e de difusão da hegemonia, o centro nevrálgico de toda a estratégia política” (GRAMSCI, 1985, p. 69).

Como aduz Geraldo Di Giovanni, professor doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp, uma revisão importante no campo da política do Fies, como de outras políticas públicas, “é que se melhorasse o padrão ético, não somente o técnico, e isso ainda é uma briga em função desse conjunto de interesses que estão envolvidos”. Interroga o autor:

vamos encontrar corrupção nas políticas públicas? Sim. Vamos encontrar corrupção em certos agentes da sociedade que vivem nas costas do Estado, em conluíus políticos etc. Então, há problemas técnicos a resolver, mas também há problemas de natureza ético-política, na definição de qual país nós queremos (DI GIOVANNI, sítio eletrônico, 2009).

Em se tratando de políticas sociais, àquelas direcionadas à educação, ainda constituem-se em um núcleo penoso de se resolver, pois o conjunto de desigualdades vividas, vivenciadas e experienciadas pela população hipossuficiente economicamente, alvo dessas políticas, reflete profundamente nas maneiras de acesso e de permanência no ensino superior, o que demanda políticas públicas consistentes e comprometidas com a redistribuição e não com a distribuição – de vagas, de renda. Enquanto não houver políticas, seja de Estado ou de governo, eticamente pautadas na redistribuição, dificilmente ter-se-á a educação como um bem público, ainda que o investimento nela configure-se como a política social mais próxima para a cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A educação como direito social, dever de todos e do Estado, está assegurada no artigo 205 da Constituição Federal. É direito essencial e tem como objetivo a promoção de uma vida digna, observadas a redução das desigualdades educacionais e sociais e a realização do pleno emprego, conforme os ditames da justiça social. Contudo, ainda que se afirme em nossa Carta Magna, que a educação é um direito social e um dever do Estado, o mercado educacional privado avança vorazmente, em extensa medida com o auxílio do Fies, sendo a concepção da educação como atributo e direito universal do homem preterida à ideia de educação como produto consumível, superpondo a dimensão de consumidor à de cidadão.

A partir dessa apreensão, da educação concebida mais como um produto e menos como um direito, procurou-se empreender no presente estudo uma reflexão que se insere na discussão sobre o financiamento da educação superior no Brasil, prioritariamente sobre o Fies para o ensino superior, haja vista ser esta uma política de expansão em grande evidência no cenário educacional, no mercado privado e no plano governamental brasileiro. O objetivo principal foi o de identificar os mecanismos de funcionamento do Fies, em busca de analisar os princípios, as propostas, os processos e as contradições de execução do programa. Procurou-se responder as seguintes questões:

1) Qual é o papel desempenhado pelo Fies no *rol* de políticas para o ensino superior privado? 2) Criado em 1999 no contexto de reforma do Estado no governo FHC, o Fies alcançou em apenas três anos (2010 a 2013) a marca de um milhão de contratos, número que representa praticamente o dobro de contratos ao longo de 10 anos (1999 a 2009). Qual é a diferença do Fies nos governos de FHC e de Dilma Rousseff que explica tamanha disparidade de adesão? 3) Qual é o real e o potencial endividamento dos alunos e de suas famílias que utilizam os recursos advindos dos programas de financiamento educacional para financiar a permanência no ensino superior?

Como visto no decorrer deste estudo, o Fies surgiu na década de 1990, no segundo mandato de FHC (1999 a 2002), em substituição ao PCE/Ceduc, este último, criado no regime militar. O Fies foi implantado em um momento no qual a financeirização transformou os serviços em produtos; tempos de consolidação da internacionalização da economia brasileira no interior do capitalismo, de reforma do Estado, de expansão e fortalecimento do setor privado, de criação do ENC, do Sinaes e do Enade, de competição agressiva entre as

mantenedoras de IES privadas, de demanda por vaga no ensino superior, da retórica da educação reiterada da importância do ensino em nível superior.

No Brasil daquela década, com o intuito de inserção na nova ordem mundial, o Estado passou pelo que se denominou Reforma do Estado. No Plano da Reforma do Estado, as políticas sociais (saúde, educação, moradia, dentre outras) foram consideradas serviços não exclusivos do Estado, portanto, de propriedade pública não estatal ou privada e, como tais, dependentes da ação e do movimento do mercado. Como resultado dessa reforma, no segundo mandato de FHC assistiu-se o aprofundamento da parceria público/privado, iniciada no governo militar, sendo a produtividade e a eficiência das instituições privadas argumentos presentes na opção política de estímulo à iniciativa privada na expansão de vagas no ensino superior. Como forma de estímulo, a verba é repassada pelo governo, o setor privado administra os recursos e tem a concessão para administrar os direitos. Tais direitos, no que tange ao Fies, uma vez administrados pelo privado assumem muito mais um caráter de deveres do que de direito propriamente dito se considerado a obrigatoriedade dos alunos de pagamento da dívida assumida e lavrada em contrato.

O governo do Partido dos Trabalhadores (PT), com Luiz Inácio Lula da Silva na presidência (2003 a 2010), deu continuidade ao modelo de políticas públicas desenvolvidas por FHC e as empresas privadas continuaram a assumir, por meio dos incentivos financeiros da União, as ações de políticas públicas voltadas para a educação, a saúde, dentre outras. As orientações das políticas públicas no mandato Dilma (2011-2014), embora tenha havido mudanças nas formas de organização e gerenciamento, não foram diferentes dos governos que a antecederam. As opções político-econômicas deliberadamente assumidas pelos governos mencionados acentuaram a educação nas suas duas faces mercantil: educação-mercadoria e mercadoria-educação.

Com isso, e sem desconsiderar a época do regime militar, assiste-se no decorrer de quase três décadas, a intensificação do processo de metamorfose da educação em nível superior de bem universal a uma mercadoria que se compra e que se vende no grande e rendoso mercado educacional brasileiro. Testemunha-se a transposição da educação para um caráter mais econômico e financeiro da economia política mundializada do que de uma formação humana calcada na produção do conhecimento e consciência política. Tanto FHC quanto Lula quanto Dilma, como outrora os governos militares, submissos às agências multilaterais, mantiveram as políticas públicas sob a lógica mercantil como orientadoras da esfera educacional brasileira, redundando em efeitos e consequências para a educação em

nível superior cujo processo de mercantilização e de privatização, iniciado no regime militar, acentuaram-se e atingiram dimensões insólitas.

Considerando a fidelidade e submissão dos governos aos organismos multilaterais, o Fies já nasceu com a sina da submissão e predestinado à dívida e possível falência, como aconteceu como PCE/Creduc, haja vista sua implantação ter contado com a injeção de recursos externos, aproximadamente R\$ 1.000.000.000 (um bilhão de reais), dos quais metade foi injetado pelo *Bird*.

A primeira legislação concernente ao Fies, foi a MP nº 1.827, de 27 de maio de 1999 que resultou na Lei nº 10.260, de 13 de julho de 2001. Outras determinações vieram no bojo destas primeiras, com destaque àquelas decorrentes da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010. As mudanças ocorridas nos aparatos legais, desde a Lei nº 10.260, que institucionalizou o programa até as alterações propostas na e a partir da Lei nº 12.202, respondem e explicam, em grande medida, a disparidade de adesão ao Fies nos governos de FHC e de Dilma Rousseff.

Agrega às modificações legais que surtiram significativas alterações no número de contratos firmados ao longo do tempo, as argutas, estratégicas e intensivas propagandas de divulgação do Fies, tanto por parte do governo como das IES privadas, em horários nobres da mídia televisiva, em veículos impressos e digitais de renome e de grande circulação e em folhetins, *outdoors*, estações de metrô, trens, ônibus, dentre outros. Por meio de propagandas como: “com o Fies dá”; “a Faculdade paga seu Fies”; “Fies, uma possibilidade segura, sem maiores burocracias, de financiar o futuro”; “o Fies realiza seu sonho”, dentre outras, o sonho pessoal uma formação em nível superior é alimentado na insistência diária para que se consuma o produto: a educação-mercadoria. O que nada mais é do que o resultado de uma cultura que se preocupa, principalmente, em vender e receber por aquilo que é consumido, fazendo, no caso do estudo em tela, do sistema de ensino superior privado um mercado altamente lucrativo, um grande negócio a movimentar a economia atual.

O Fies faz girar a grande roda da economia. Primeiro, porque abre-se crédito aos estudantes objetivando que se formem, consigam um emprego e paguem de volta, fazendo movimentar um círculo que levará outros à universidade e, talvez, a uma colocação no mercado de trabalho. Na prática, porém, a exemplo do PCE/Creduc e do próprio Fies, ao menos antes da redução da taxa de juros de 9% para 6,5% e em 2010 para 3,4% ao ano, a história mostra-se bastante diferente, pois dívidas e inadimplência têm deixado suas marcas nesses tipos de programa implementados no Brasil. Segundo, mesmo que a uma tabela baixa,

representa a possibilidade de mais emprego tanto para pessoal docente como para pessoal não docente (administrativo, bibliotecário, pessoal da limpeza, da segurança), pois de alguma maneira, ainda que possa ser precária, as IES precisam atender a demanda de alunos. Terceiro, e talvez, mais evidente e acentuado, porque as condições ultravantajosas do Fies, as quais garantem a lucratividade e risco zero, estimulam e favorecem as negociações e fusões entre as IES privadas. Estas, por seu turno, procuram abocanhar uma fatia cada vez maior de alunos, acentuando a mercadorização da educação em nível superior e a privatização por meio de uma tendência a concentração econômica do setor.

Para as IES privadas, o Fies representa a possibilidade de expansão e de acumulação de capital por meio e a partir das credenciais educacionais, ainda que a custa do endividamento dos alunos e em detrimento da qualidade do que é oferecido. No cenário das IES privadas, cujas receitas são em grande monta originárias do Fies, ocupa lugar de destaque a lógica da competição, a eficácia típica do mercado e do lucro em detrimento da qualidade da educação oferecida. Como em toda sociedade capitalista, o valor econômico se sobrepõe aos ditames da igualdade e justiça social.

Para os alunos que aderem ao programa, na apropriação da realidade a partir do que é possível, o Fies é visto como uma oportunidade de matricularem-se em uma faculdade privada; para muitos, talvez seja melhor a aquisição de um diploma mesmo que com dívida, do que nenhuma possibilidade ou o não acesso ao ensino superior. O Fies representa uma forma de realização de um sonho e alimenta milhares de pessoas com a ilusão da inclusão, com a promessa da igualdade conquistada por meio da inserção no mercado de trabalho e ascensão social. Fato que evidencia uma contradição tendo em vista a posse de um diploma em nível superior ser tida como uma maneira de assegurar a condição de trabalhador. Contraditório porque, mesmo de posse de um diploma em nível superior, os graduados não recebem instrumentos que permitam e propiciem uma colocação no mercado de trabalho, haja vista ser falso tanto o ideal desenvolvimentista de outrora quanto o hodierno discurso da empregabilidade. É falso porque empregabilidade não é garantia de conquista de um emprego ou mesmo de agregação social, no máximo oferece condições para concorrer a uma vaga no mercado de trabalho com outras pessoas que tiveram outras oportunidades. Ou seja, um diploma de ensino superior conquistado por meio do Fies (ou qualquer outro meio) não garante a conquista da igualdade social, pois a competição individual e a mentalidade competitiva é a conduta imposta pelo capital.

Cabe ressaltar ainda que, embora o Fies seja subsidiado a juros de 3,4% ao ano,

quando a taxa básica de juros é de 11,5%, as prestações mensais são compostas do valor principal mais juros, observadas as amortizações a partir do conceito de juros compostos (juros sobre juros), em que o valor de cada prestação é composto de uma parte de juros e uma parte de amortização. Com base nessa composição, se o aluno financiou 100% de uma graduação que iniciou em 2012 ou 2013, com duração de quatro anos, cuja mensalidade perfaz R\$ 2.000,00 (dois mil reais), ao final do curso esse aluno deve arcar com parcelas mensais no valor de R\$ 880,00 (oitocentos e oitenta reais) até o ano de 2029 e 2030, respectivamente. Valor que representa certo impacto na vida de um recém-formado ainda mais se considerada a possibilidade de não se conseguir uma rápida e boa colocação no mercado de trabalho.

Os números da dívida e as probabilidades de inserção no mercado de trabalho incitam expectativas inquietantes em relação à sustentabilidade do Fies e endividamento dos beneficiários, pois, até o momento, a massa de alunos que assinou contrato em 2012 e 2013, para cursos de quatro anos, somente iniciará o pagamento da dívida no segundo semestre de 2017 e de 2018, respectivamente. Prazo que se dá em decorrência da legislação permitir e entender que 18 meses (de carência, após o término do curso) são suficientes para um recém-formado encontrar um trabalho e iniciar a quitação do financiamento. Todavia, desconsidera a Lei, que o pagamento das parcelas do financiamento depende, fatalmente, do crescimento da economia e do surgimento e aumento de novos postos de trabalho e não necessariamente da posse de um diploma em nível superior.

A partir de um processo demorado e sutil, o Fies, como política de Estado, garante o acesso ao ensino superior por meio e a partir das diferentes estratégias dos diferentes governos. Essa garantia de acesso por intermédio do financiamento aponta outro paradoxo, pois tende a repetir a já afamada condição histórica de uma escola de conhecimento para os ricos e uma de acolhimento social para os pobres; uma graduação em nível superior privado para os últimos e uma universidade pública de qualidade para os primeiros, contradição sempre presente na sociedade capitalista brasileira. Com a manutenção da dualidade em nível superior, promovida em extensa medida pelo Fies, alguns são privilegiados (em sua maioria os alunos que conseguem acesso à universidade pública), outros são excluídos. Por meio do Fies contribui-se com o crescente aumento do número de universitários que não compreendem o que leem e não sabem o que escrevem⁶⁰. Pior, no caso dos alunos de

⁶⁰ Dados do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), levantados durante o período de 2000-2010, indicam que os “avanços no nível de escolaridade da população não têm correspondido a ganhos equivalentes no domínio das habilidades de leitura, escrita e matemática”. Conforme pesquisa, 38% dos estudantes do ensino superior não

licenciaturas⁶¹, são esses que irão para as salas de aulas, em sua maioria nas escolas públicas, lecionar na Educação Infantil e Ensino Fundamental (iniciais e finais) e Médio.

Com isso, a dívida social acumulada pela camada mais abastada da população e pelo Estado que a representa “não pode ser paga, como quer o Plano Nacional de Educação” (PATTO, 2005, p. 60) por meio do Fies. De concreto, o Fies, como política direcionada à garantia da educação superior e pagamento da dívida histórica, favorece os interesses privados, constituindo-se, principalmente, em uma política que, embora pública, propicia muito mais a expansão do capital privado aos fornecedores de educação-mercadoria, do que uma sólida formação à população que adere ao programa. Ainda que a proposta anunciada pelo Fies paute-se em intenções louváveis como possibilidade de democratização, e que favoreça o acesso de milhares de brasileiros e de brasileiras ao ensino superior, “interesses particularistas revelam-se muito mais decisivos” (PATTO, 2005, p. 60) no desenvolvimento dessa política e na manutenção da hegemonia da classe dirigente, assim como o era em tempos do PCE/Ceduc, no governo militar.

O Fies por um lado é bom, pois permite o acesso ao ensino em nível superior antes restrito a significativa parcela da população. Por outro lado é ruim, pois deixa-se de se investir na universidade pública. É preciso, evidentemente, um investimento substancial em educação em nível superior. Contudo, não um investimento nas IES privadas e sim uma injeção de verbas nas IES públicas, pois somente assim pode-se falar em democratização. Todavia, pelas condições econômicas deficitárias e ensino fundamental e médio muitas vezes precário, dificilmente, raras exceções, os alunos que aderem ao Fies têm condições de passar no vestibular de uma IES pública. Ainda assim, um ponto importante a se refletir é se o volume de recursos no valor de aproximadamente R\$ 40.000.000.000,00 (quarenta bilhões de reais), investidos pelo governo federal no Fies, considerando apenas o período de 2010 a 2013, não seria mais útil se direcionado à ampliação das vagas no sistema público de ensino.

Em verdade, parece necessário um investimento qualitativo na educação básica pública brasileira. Investir na educação básica requer um compromisso e uma injeção de capital na formação dos professores. No entanto, essa aplicação de capital vem se dando

dominam habilidades básicas de leitura e escrita. Como aponta o relatório “os dados reforçam a necessidade de investimento na qualidade, uma vez que o aumento da escolarização não foi suficiente para assegurar o pleno domínio de habilidades de alfabetismo: o nível pleno permaneceu estagnado ao longo de uma década” (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, sítio eletrônico, 2012).

⁶¹ Importante lembrar o investimento do governo nas licenciaturas por meio do abatimento de 1% da dívida a cada mês trabalhado, conforme mencionado na seção 1, subseção 1.2 Fundo de financiamento estudantil (Fies): notas introdutórias.

prioritariamente nas IES privadas, por meio de políticas como o Fies e o ProUni, mas não tem vindo acompanhada da qualidade desejada e requerida pela sociedade, como mostraram os índices alcançados no Enade e no *ranking* nacional das universidades e da América Latina.

É um ciclo vicioso com o qual o Fies contribui, mesmo que faça girar a roda da economia e que represente a alternativa possível para grande parte da população brasileira que adentra o ensino superior. População esta, composta por alunos que não são apenas números-clientes-consumidores – apesar de assim muitas vezes serem vistos –, mas sujeitos que possuem um rosto humano e que são, em sua maioria, levados a uma falsa consciência que enxerga como vantagem aquilo que se tem como direito, umas das maiores e mais perversas contradições do Fies.

Fora as contradições sociais, econômicas e éticas que envolvem o Fies há também inconsistências operacionais que precisam ser sanadas, como alternativa, ao menos, de minimizar as contradições mencionadas, a recordar: excesso de burocracia no processo de adesão pelo aluno; inflexibilidade nos prazos determinados para os alunos nas IES e/ou no agente financeiro; morosidade no atendimento do BB e da CEF como agentes financeiros do programa; comunicação deficitária entre o agente operador, os agentes econômicos e as IES; falta de supervisão *in loco* das IES que participam do Fies; plenos poderes delegados às IES na verificação da veracidade das informações relativas ao candidato e validação da inscrição, seja na assinatura do contrato seja semestralmente na assinatura do aditamento.

Após as análises empreendidas nesta dissertação, pode-se dizer que o Fies é uma política pública importante na promoção do acesso ao nível superior. Contudo, embora seja uma política pública, o programa originou-se, expandiu-se e vem se desenvolvendo em um cenário de privatização do setor educacional. Desenvolvido nesse cenário, o Fies omite o papel do Estado na oferta direta da educação em nível superior e essa omissão possibilita as IES privadas usufruírem de um espaço que deveria ser ocupado pelo Estado, mas que contraditoriamente têm desse mesmo Estado o apoio e a concessão para administrá-lo.

Ainda que promovida pelo Estado, pois propiciou o acesso a mais de 1 milhão de alunos na graduação em apenas três anos, não garante, porém, a inserção desses sujeitos no mercado de trabalho e tão pouco as condições necessárias de assegurar um rendimento futuro para quitar a dívida assumida com o financiamento, conforme proclamado na legislação. É uma política que tem favorecido a manutenção do ensino privado e não tem servido à elevação da qualidade da educação superior. Embora pública, vem se desenvolvendo como uma política cujos princípios, processos e propostas encerram contradições que o evidenciam

muito mais como elemento legitimador da centralização do capital do que como uma política preocupada com a formação humana, intelectual e profissional dos sujeitos que se diz querer contemplar. Legalmente, e não obstante amparar-se nos princípios de igualdade, equidade e justiça social, traduz, contraditoriamente, um estratagema poderoso capaz de garantir trunfos políticos poderosos, e ainda o enriquecimento econômico dos empresários do ensino, à custa do endividamento dos muitos alunos que aderem ao programa.

O Fies merece toda a atenção e interesse de seus idealizadores e administradores e da sociedade civil, visto que exerce grande efeito sobre a expansão do ensino superior privado, representando, ao mesmo tempo, possibilidades de expansão do capital privado para os empresários do ensino, possibilidade de alcance de metas, de estatísticas e apoio político de setores da sociedade. Repensar essa política pode representar uma possibilidade ao sério e histórico problema de equidade do sistema educativo em nível superior, pois pode levar a consciência da necessidade de uma política de redistribuição e não de mera distribuição – de vagas, de renda.

Na prática, não se desconsidera o lado exitoso do programa e não se desconsidera a tentativa governamental de reverter um quadro histórico de exclusão. Contudo, pode-se dizer que a garantia de futuro do Fies está mais em sua maleabilidade ideológica e política do que na qualidade do que é oferecido.

Ao final das análises aqui realizadas, é correto concluir que o Fies não chegou a seu teto e pode continuar se expandindo, sendo que essa expansão pode se dar tanto no ensino superior, visto que tramita no Congresso Nacional Projeto de Lei para oferta do financiamento para graduação em EAD, com possibilidade de liberação ainda neste ano; quanto em outros níveis e modalidades, pois oferece também linhas de crédito para:

- ensino técnico e profissionalizante para estudantes e trabalhadores empregados: o “Fies Técnico”, possibilita empréstimos para estudantes, com ensino médio completo, que desejam fazer cursos técnicos em instituições privadas. Já o Fies “Técnico-Empresa”, oferece financiamento para empresários que queiram investir na capacitação de seus funcionários;
- mestrado e doutorado acadêmico e mestrado profissional, não gratuitos. As instituições mantenedoras com cursos recomendados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) podem aderir ao “Fies da Pós-graduação”.

Essas possibilidades de expansão constituem-se em objetos a serem analisados. Objetos merecedores de atenção especial e de novos estudos. Faz-se imperativo também, a

realização de pesquisas que envolvam e discutam sobre a elaboração e desenvolvimento de um currículo que de fato supra as defasagens e atenda as necessidades da parcela da população que adentra os umbrais de uma instituição de ensino superior pela via do Fies.

Nos caminhos percorridos para compreender o Fies e seus mecanismos de funcionamento, a cada resposta um novo questionamento, a cada novo questionamento, uma nova resposta. Nesse caminhar perguntas e repostas retroalimentaram a reflexão proposta, reflexão esta que pela complexidade e inúmeras perguntas que suscitou, merece um pouco de mais atenção e o desenvolvimento de outros estudos.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **MEC divulga lista com notas dos cursos avaliados no Enade.** Empresa Brasil de Comunicação. 7 out. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-10-07/mec-divulga-lista-com-notas-dos-cursos-avaliados-no-enade>. Acesso em: 2 fev. 2014.

_____. **Nível de endividamento das famílias bate recorde no primeiro semestre.** 28 ago. 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-08-23/nivel-de-endividamento-das-familias-bate-recorde-no-primeiro-semester>. Acesso em: 2 set. 2013.

ALENCAR, Mônica Maria Torres. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. In: SALES, Moine Apolinário; MATOS, Maurílio Castro de Matos; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política social, família e juventude.** 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 61-80.

ALVES, Giovanni. **Toyotismo, novas qualificações e empregabilidade:** mundialização do capital e a educação dos trabalhadores no século XXI. Rede de Estudos do Trabalho: Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <http://www.ia.ufrj.br/ppgea/conteudo/conteudo-2008-2/Educacao-MII/2SF/1-Alves2008.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2013.

ANTUNES, Ricardo; POCHMANN, Marcio. **Dimensões do desemprego e da pobreza do Brasil.** v. 3, nº 2, abr.- ago. Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente. São Paulo: Senac, 2008. Disponível em: http://www.interfacehs.sp.senac.br/br/traducoes.asp?ed=8&cod_artigo=140. Acesso em: 16 out. 2013.

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. **História da educação.** 2ª ed. São Paulo: Moderna, 1996.

AVANCINI, MARTA. **Entenda o mecanismo de endividamento.** Folha de São Paulo. 16 mai. 1999. Caderno Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff16059909.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **Crédito educativo alimenta inadimplência.** Folha de São Paulo. 16 mai. 1999a. Caderno Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff16059909.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

_____. **MEC anuncia novo modelo de financiamento na terça.** Folha de São Paulo. 16 mai. 1999b. Caderno Cotidiano. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff16059909.htm>. Acesso em: 12 jul. 2013.

BALMANT, Ocimara. **Com novas regras, Fies dobra número de inscritos.** O estado de São Paulo. 04 jul. 2012. Caderno Educação. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/vidae,com-novas-regras-fies-dobra-numero-de-inscritos,895801,0.htm>. Acesso em: 12 jan. 2014.

BANCO MUNDIAL. **La enseñanza superior**: las lecciones derivadas de La experiência (El Desarrollo en la práctica). Washington, D.C.: Bird/Banco Mundial, 1994. Disponível em <http://firgoa.usc.es/drupal/files/010-1344Sp.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2013.

BARBIERI, José Carlos. **O sistema multilateral de comércio internacional e o meio ambiente**: amigos ou inimigos? v. 34, nº 3, mai.-jun. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Administração Pública, 2000. p. 103-23. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6283>. Acesso em: 2 dez. 2013.

BELLONI, Isaura; MAGALHÃES Heitor de.; SOUSA, Luzia Costa de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.

BELLONI, Isaura. **A universidade e o compromisso da avaliação institucional na reconstrução do espaço social**. jun. I Simpósio Universitário de Avaliação Institucional. Belém, PA: Universidade Federal do Pará, 1996. p. 5-14. Disponível em: <http://educa.fcc.org.br/pdf/aval/v01n02/v01n02a02.pdf>. Acesso em: 9 fev. 2014.

BEMFICA, FLÁVIA. **Participação das IES privadas cresceu 73% em uma década**. abr. 2014. Disponível em: <http://www.extraclasse.org.br/exclusivoweb/2014/04/participacao-das-ies-privadas-cresceu-73-em-uma-decada/>. Acesso em: 5 ago. 2014.

BITTENCOURT, Renato Nunes. **Conhecimento à venda?** ano VII, nº 78, jan. Ciência e vida: filosofia. São Paulo: Escala, 2013. p. 15-22.

BRASIL. ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. **Fies: Fundo de Financiamento Estudantil**. 2012. Disponível em: http://www.agu.gov.br/page/content/detail/id_conteudo/186905. Acesso em: 24 fev. 2014.

_____. BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Empréstimos e financiamentos**. 2012. Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?emprestimoefinanciamentofaq>. Acesso em: 24 fev. 2014.

_____. **Resolução nº 3.842, de 10 de março de 2010**. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/normativo.asp?tipo=Res&ano=2010&numero=3842>. Acesso em: 3 set. 2013.

_____. **Resolução nº 3.415**, de 13 de outubro de 2006. Regulamenta o inciso II do artigo 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em: portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=803&option. Acesso em: 3 set. 2013.

_____. **Resolução nº 2.647**, de 22 de setembro de 1999. Regulamenta dispositivos da Medida Provisória nº 1.865-4, de 1999, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em: http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2647_v1_O.pdf. Acesso em: 5 abr. 2014.

_____. **SELIC**: mercado de títulos públicos. [s/d]. Disponível em:

<http://www.bcb.gov.br/?selic>. Acesso em: 16 jun. 2014.

_____. BANCO DO BRASIL. **Estatuto do fundo de garantia de operações de crédito educativo**: Fgeduc. [s.d.]. Disponível em: <http://www.bb.com.br/docs/pub/gov/dwn/EstatutoFGEDUC2012.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2014.

_____. CEF. **Caixa supera R\$ 30 bilhões de contratações no fies**. 2014. Disponível em: http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup_box.asp?codigo=7012326. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. **Fies na Caixa**. 2013. Disponível em: <http://www.fiesnacaixa.com.br/desktop/index.php>. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. **Incentivos para renegociação do crédito educativo**. 2004. Disponível em: <http://www1.caixa.gov.br/imprensa/noticias/asp/popup.asp?codigo=4902178>. Acesso em: 17 mar. 2014.

_____. **Mercado secundário**. [s.d.]. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/pj/pj_comercial/mg/fies/fies_merc_sec.asp. Acesso em: 11 jul. 2014.

_____. JUSTIÇA FEDERAL. **Publicações judiciais I**. São Paulo: diário eletrônico da Justiça Federal da 3ª região. Seção judiciária do estado de São Paulo. 212º ed. 14 nov. 2013. Disponível em: web.trf3.jus.br/diario/consulta/BaixarPdf/10084. Acesso em: 18 mar. 2014.

_____. MEC. **O que é o Fies**. Sisfies, 2011. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **Legislação**. Sisfies, 2011. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/legislacao.html>. Acesso em: 10 abr. 2013.

_____. **O que é fiança solidária**. Sisfies, 2011. Disponível em: <http://sisfiesportal.mec.gov.br/faq.html>. Acesso em: 26 fev. 2014.

_____. **Portaria Normativa nº 21**, de 21 de outubro de 2010. Dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010, e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – Fgeduc, no âmbito do Fies. Disponível em: <http://www.fn.de.gov.br/fnde/legislacao/portarias/item/3648-portaria-normativa-n%C2%BA-21-de-20-de-outubro-de-2010>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. **Portaria Normativa nº 10**, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies). Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/Portaria_Normativa_FIES_abertura.pdf. Acesso em: 22 jan. 2014.

_____. **Portaria nº 1.027**, de 15 de maio de 2006. Dispõe sobre banco de avaliadores do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior - Sinaes, a Comissão Técnica de

Acompanhamento da Avaliação - CTAA, e dá outras providências.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/portaria1027.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2013.

_____. **Portaria nº 107**, de 22 de julho de 2004. Sinaes e Enade: disposições diversas. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf_legislacao/rede/legisla_rede_port107.pdf. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Portaria nº 1.386**, de 15 de setembro de 1999. Dispõe sobre procedimentos para inscrição dos candidatos ao Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior - Fies e dá outras providências. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/prolei-financiamento-da-educacao>. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Portaria nº 860**, de 27 de maio de 1999. Estabelece as diretrizes para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/Portaria%20n860.pdf>. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE - 2011/2020)**. [s.d.]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. **Plano Nacional de Educação (PNE - 2001/2010)**. [s.d.]. Disponível em: portal.aprendiz.uol.com.br/wp.../Relatório-Final_PNE_PL_8035_10.doc. Acesso em: 12 dez. 2013.

_____. **Manual do programa de crédito educativo**. [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcrededuc.pdf>. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. MEC. BANCO DO BRASIL. **Contrato de abertura de crédito para o financiamento de encargos educacionais ao estudante do ensino superior**. [s.d.].

_____. MEC. CEF. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2005**. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio_gestao_2005_fies.pdf. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2004**. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES/relatorio_gestao_2004_fies.pdf. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2003**. Disponível em: <http://www.educacao.gov.br/sesu/arquivos/pdf/nova/fies3.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2002**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2002.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2013.

_____. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 2001**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2001.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2013.

_____. **Relatório da gestão financeira do Fies do exercício de 1999/2000.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2013.

_____. **Contrato de abertura de crédito para o financiamento de encargos educacionais ao estudante do ensino superior.** [s.d.].

_____. MEC. FNDE. **Portaria Normativa nº 3**, de 13 de janeiro de 2014. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, e nº 15, de 8 de julho de 2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies.

Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_3_13012014.pdf. Acesso em: 14 abr. 2014.

_____. **Fies supera marca de 556 mil contratos em 2013.** Brasília, DF: Assessoria de Comunicação Social. 2014. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/institucional/perguntas-frequentes/perguntas-frequentes-financiamento/itemlist/tag/FIES%20%28Fundo%20de%20Financiamento%20Estudantil%29>. Acesso em: 7 fev. 2014.

_____. **Fies já beneficiou 760 mil estudantes.** Brasília, DF: Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, 2013. Disponível em: <http://www.secom.gov.br/sobre-a-secom/acoes-e-programas/comunicacao-p.03/fies-ja-beneficiou-760-mil-estudantes>. Acesso em: 4 abr. 2013.

_____. **Fies supera 327 mil contratos no primeiro semestre de 2013.** Brasília, DF: Assessoria de Comunicação Social. 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4698-fies-supera-327-mil-contratos-no-primeiro-semester-de-2013>. Acesso em: 28 jul. 2013.

_____. **Fies supera marca de um milhão de novos contratos.** Brasília, DF: Assessoria de Comunicação Social. 2013. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/sala-de-imprensa/noticias/item/4821-fies-supera-marca-de-um-milh%C3%A3o-de-novos-contratos>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Prestação de contas ordinárias anual:** relatório de gestão do Fies do exercício de 2012. Secretaria de Educação Superior, 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14253&Itemid=. Acesso em: 20 mai. 2013.

_____. **Prestação de contas ordinárias anual:** relatório de gestão do Fies do exercício de 2010. Secretaria de Educação Superior, 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14253&Itemid=. Acesso em: 28 dez. 2013.

_____. **Contrato de abertura de crédito para o financiamento de encargos educacionais ao estudante do ensino superior.** [s.d.].

_____. MEC. INEP. **Avaliação institucional externa subsidia o ato de credenciamento e credenciamento institucional e transformação de organização acadêmica.** 2012. Disponível em:

http://download.inep.gov.br/download/superior/institucional/2013/Instrumento_Institucional_2013.pdf. Acesso em: 9 jan. 2014.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2011. abr. 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf. Acesso em: 6 out. 2013.

_____. **ENC-Provão.** 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/enc-provao>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. **Avaliação dos cursos de graduação.** 2011. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/superior-condicoesdeensino>. Acesso em: 27 jun. 2013.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2004. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/2004/censosuperior/Resumo_tecnico-Censo_2004.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2003. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2004/resumo_tecnico_050105.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2002. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/censo/2002/Superior/sinopse_superior-2002.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2001. Disponível em: http://www.anped11.uerj.br/sinopse_educ_superior_2001.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Resumo técnico:** censo da educação superior de 2000. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/censo/2000/Superior/sinopse_superior-2000.pdf. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. MEC. SISFIES. **Portaria Normativa nº 2**, de 31 de março de 2008. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies.

Disponível em:

http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_2_compilada.pdf. Acesso em: 14 jan. 2014.

_____. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Orçamento federal ao alcance de todos.** Brasília, DF: 2013. Disponível em:

http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlSocial/documentos/orcamento_federal_alcan ce_todos.pdf. Acesso em: 19 jan. 2013.

_____. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PRODURADORIA DA REPÚBLICA EM SÃO PAULO. **Inquéritos civis públicos.** 16 mai. 2014. Disponível em: <http://www.prsp.mpf.mp.br/sala-de-imprensa/noticias>. Acesso em: 19 ago. 2014.

_____. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (Pronatec). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm. Acesso em: 14

fev. 2014.

_____. **Lei nº 12.385**, de 3 de março de 2011. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o artigo 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12385.htm. Acesso em: 15 nov. 2013.

_____. **Decreto nº 7.337**, de 20 de outubro de 2010. Dispõe sobre as condições de amortização dos contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7337.htm. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. **Decreto nº 7.338**, de 20 de outubro de 2010. Dispõe sobre a integralização de cotas no Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - Fgeduc. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7338.htm. Acesso em: 15 mar. 2014.

_____. **MP nº 501**, de 8 de setembro de 2010. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o artigo 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Mpv/501.htm. Acesso em: 13 fev. 2014.

_____. **Lei nº 12.202**, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Lei nº 12.087**, 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2009, com o objetivo de fomentar as exportações do País, e sobre a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e para produtores rurais e suas cooperativas; e altera as Leis nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, e nº 8.001, de 13 de março de 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Lei/L12087.htm. Acesso em: 25 jan. 2014.

_____. **Lei nº 11.552**, de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 5.773**, de 9 de maio de 2006. Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5773.htm. Acesso em: 19 mar. 2014.

_____. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5209.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Medida Provisória nº 213**, de 10 de setembro de 2004. Institui o Programa Universidade para Todos - Prouni, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Mpv/213.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 5.199**, de 30 de agosto de 2004. Regulamenta a Lei nº 10.748, de 22 de outubro de 2003, que cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5199.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Lei nº 10.861**, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – Sinaes e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Lei nº 10.846**, de março de 2004. Dá nova redação ao artigo 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.846.htm. Acesso em: 5 jan. 2014.

_____. **Lei nº 10.820**, de 17 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a autorização para desconto de prestações em folha de pagamento, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.820.htm. Acesso em: 14 fev. 2014.

_____. **Lei nº 10.748**, de 22 de outubro de 2003. Cria o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para os Jovens - PNPE, acrescenta dispositivo à Lei nº 9.608, de 18 de

fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.748.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 4.834**, de 8 de setembro de 2003. Cria o Programa Brasil Alfabetizado, institui a Comissão Nacional de Alfabetização e a Medalha Paulo Freire, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4834.htm. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 4.669**, de 9 de abril de 2003. Altera alíquota do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI incidente sobre os produtos doados ao Gabinete do Ministro de Estado Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome e para emprego no Programa Fome Zero. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Legislacao/Decretos/2003/dec4669.htm>. Acesso em: 23 mai. 2013.

_____. **Lei nº 10.260**, de 12 de julho de 2001. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm. Acesso em: 18 mai. 2012.

_____. **Decreto nº 3.859**, de 4 de julho de 2001. Estabelece as características dos Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3859.htm. Acesso em: 11 mar. 2014.

_____. **Lei nº 10.207**, de 23 de março de 2001. Dispõe sobre a renegociação de dívidas no âmbito do programa de crédito educativo, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10207.htm. Acesso em: 22 jul. 2013.

_____. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. **Medida Provisória nº 1.827**, de 27 de maio de 1999. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1827.htm. Acesso em: 18 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 2.306**, 19 de agosto de 1997. Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no artigo 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos artigos 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e 88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm. Acesso em: 4 mai. 2013.

_____. **Decreto nº 93.872**, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm. Acesso em: 7 jun. 2014.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 4 mai. 2013.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado.** Brasília: Câmara da Reforma do Estado, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/publi_04/colecao/plandi.htm. Acesso em: 6 ago. 2013.

_____. **Lei nº 9.131**, de 24 de novembro de 1995. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9131.htm. Acesso em: 21 jan. 2013.

_____. **Lei nº 8.436**, de 25 de junho de 1992. Institucionaliza o programa de crédito educativo para estudantes carentes. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm. Acesso em: 20 set. 2013.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 mai. 2013.

_____. **Lei nº 6.168**, de 9 de dezembro de 1974. Cria o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS - e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6168.htm. Acesso em: 17 out. 2013.

_____. **Decreto nº 22.626**, de 7 de abril de 1933. Dispõe sobre os juros nos contratos e da outras providencias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D22626.htm. Acesso em: 4 abr. 2014.

_____. RECEITA FEDERAL. **Programa de recuperação fiscal.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/refis/refis.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Alíquotas do imposto de renda de pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real, presumido ou arbitrado.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/contribpj.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Contribuição social sobre o lucro líquido.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/aliquotas/ContribCsl/Default.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Aliquotas/ContribCofins.htm>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. **Contribuição para o Pis/Pasep e Cofins.** [s.d.]. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/pessoajuridica/pispasepcofins/>. Acesso em: 22 mar. 2014.

_____. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior (Fies).** Relatório de auditoria operacional, 2013. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao. Acesso em: 19 jan. 2013.

_____. **Relatório de auditoria anual de contas. 2011.** Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA201108853/RA201108853.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2014.

_____. **Programa Universidade para Todos (ProUni) e Fundo de Financiamento Estudante do Ensino Superior (Fies)**. Relatório de auditoria operacional, 2009. Disponível em:

http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/Relat%C3%B3rio%20de%20auditoria_Prouni.pdf. Acesso em: 19 jan. 2013.

_____. **Relatório de auditoria anual de contas**. 2007. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/relatorios/RA190004/RA190004.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2014.

BRITO, Márcia Regina Ferreira de Brito. **O Sinaes e o Enade**: da concepção à implantação. v. 13, nº 3, nov. Campinas; Sorocaba, SP: Avaliação, 2008. p. 841-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v13n3/14.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

CABRAL NETO, Antonio. Avaliação do Ensino Superior no Brasil: as tensões entre emancipação e regulação. In: JACOB, Vera Lúcia; CABRAL NETO, Antonio; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Orgs.). **Políticas para a educação superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 25-48.

CANUTO, Vera Regina Albuquerque. **Políticos e educadores**: a organização do ensino superior no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1987.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**. Trad. Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília: Unesco Brasil/IIPE, 2003.

CASTRO, Claudio de Moura. **Os tortuosos caminhos da educação brasileira**: pontos de vista impopulares. Porto Alegre, RS: Pensa, 2014.

CERDEIRA, Luísa. As políticas de financiamento do ensino superior: uma perspectiva europeia. In: CABRITO, Belmiro Gil; JACOB, Vera Lúcia (Orgs.). **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal**: tendências atuais. Lisboa: Educa, 2011. p. 61-94.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHESNAIS, François. **Mundialização**: o capital financeiro no comando. Trad. Ruy Braga. out. 2005. Disponível em: http://revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____. **A teoria do regime de acumulação financeirizado**: conteúdo, alcance e interrogações. Trad. Catherine Marie Mathieu e Adriana Nunes Ferreira. v. 11, nº 1, jan.-jun. Campinas, SP: Economia e Sociedade, 2002. p. 1-44. Disponível em: http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V11-F1-S18/01-Chesnais.pdf?origin=publication_detail. Acesso em: 14 nov. 2013.

_____. **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1999.

_____. **A globalização e o curso do capitalismo de fim de século**. Trad. Catherine Marie Mathieu. nº 5, dez. Campinas, SP: Economia e Sociedade, 1995. p. 1-30. Disponível em: <http://www.eco.unicamp.br/docdownload/publicacoes/instituto/revistas/economia-e-sociedade/V4-F2-S5/01-CHESNAIS5.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2013.

CHIZZOTTI, Antonio. **Educação superior e o mercado de serviços educacionais**. v. 12, nº 1, jan-jun. Revista *e-Curriculum*. São Paulo: Programa de Pós-graduação Educação: Currículo – PUC/SP, 2014. p. 1-27. Disponível em: <http://www.revistas.pucsp.br/index.php/curriculum/article/download/19791/14723>. Acesso em: 25 mai. 2014.

CONSELHO, Deise Elen Abreu do Bom; BESSA, Pedro Pires. **Ensino superior particular no Brasil: histórico e desafios**. Belo Horizonte, MG: Senac/UEMG, 2007. Disponível em: <http://www3.mg.senac.br/NR/rdonlyres/eqqcsmybxfmyfq5kq3bpqd7pplftb76aww24x4griymjsunbt6goq5w3qdubmetjzpzwcfba5o72d/deise.PDF>. Acesso em: 8 fev. 2013.

COSTA, Lúcia Cortes da. **O governo de FHC e a reforma do Estado brasileiro**. vol. 11, nº 1, 49-79. São Paulo: Pesquisa & Debate, 2000. p. 49-79. Disponível em: [http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/\(17\)lucia_cortes.pdf](http://www.pucsp.br/pos/ecopol/downloads/edicoes/(17)lucia_cortes.pdf). Acesso em: 7 nov. 2013.

COUTINHO, Carlos Nelson. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

COUTINHO, Karyne Dias. **Educação como mercadoria: o público e o privado no caso dos shopping centers**. v. 24, nº 84, set. Campinas, SP: Educação e Sociedade, 2003. p. 955-82. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302003000300011. Acesso em: 7 nov. 2013.

CREMONESE, Dejalma. **Teoria do estado contemporâneo**. Ijuí, RS: Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2009.

DEMO, Pedro. **Pobreza política**. Campinas, SP: Autores Associados, 2006.

_____. **Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. **Cidadania pequena**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

DI GIOVANNI, Geraldo. **Entrevista**. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp. 2009. Disponível em: <http://www.crprj.org.br/publicacoes/jornal/jornal27-geraldodigiovanni.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2014.

EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR. **Relatório financeiro**: IT14. 6 mai. 2014. Disponível em: file:///C:/Users/Ren%C3%A9%20Vitori/Downloads/AEDU_ER_1T14_PORT.pdf. Acesso em: 12 ago. 2014.

EMPRESA PRIVADA DE ENSINO SUPERIOR. **Relatório financeiro**: 4T11. 21 mar. 2012. Disponível em: http://www.mzweb.com.br/anhanguera2011/web/arquivos/AEDU3_ER_4T11_PORT.pdf. Acesso em: 12 ago. 2014.

EXAME.COM. **As melhores universidades do Brasil, segundo o MEC.** 6 dez. 2013. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/carreira/noticias/as-melhores-instituicoes-de-ensino-superior-do-brasil>. Acesso em: 14 fev. 2014.

FENEP. **Fies ainda mais facilitado pelo Governo.** 22 abr. 2014. Disponível em: <http://www.fenep.org.br/fies-ainda-mais-facilitado-pelo-governo/>. Acesso em: 17 jul. 2014.

FERNANDES, Ivanildo Ramos. **O Sinaes em sua vertente regulatória:** sobre penas educativas e o controle do Estado. jul. Rio de Janeiro: Observatório Universitário, 2010. Disponível em: http://www.observatoriouniversitario.org.br/documentos_de_trabalho/documentos_de_trabalho_93.pdf. Acesso em: 3 de jan. 2014.

FOLHA DE SÃO PAULO. **Ranking universitário Folha.** 9 set. 2013. Caderno *Rankings*. Disponível em: <http://ruf.folha.uol.com.br/2013/rankinguniversitariofolha/>. Acesso em: 14 fev. 2014.

FIUZA, Alexandre Felipe; PERES, Claudio Afonso. **O método comparativo na análise do processo de privatização do ensino superior brasileiro.** Anais do III Congresso Nacional e II Encontro Internacional de Estudos Comparados em Educação. 25 a 29 jun. Buenos Aires: saele.org, 2009. Disponível em: www.saece.org.ar/docs/congreso3/Fiuza.doc. Acesso em: 15 jan. 2014. p. 1-20.

FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. **Orientações aos fornecedores.** 2014. Disponível em: http://www.procon.sp.gov.br/dpe_respostas.asp?id=31&resposta=256. Acesso em: 12 ago. 2014.

GATTAZ, André Castanheira. **Braços da resistência:** uma história da imigração espanhola. São Paulo: Xamã, 1996.

GEMANAQUE, Rosana Maria Oliveira. Renúncia tributária e financiamento da educação superior: favorecimento do ensino privado em detrimento do público. In: CABRITO, Belmiro Gil; JACOB, Vera Lúcia (Orgs.). **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal:** tendências atuais. Lisboa: Educa, 2011. p. 195-214.

GENTILI, Pablo. Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais. In: LOMBARDI, José Cladinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação.** 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados/HistedBr, 2005. p. 45-59.

_____. **A falsificação do consenso:** simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

_____. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). **Escola S/A:** quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996. p. 9-49.

GHEDIN, Evandro; FRANCO, Maria Amélia Santoro. **Questões de método na construção**

da pesquisa em educação. São Paulo: Cortez, 2008.

GLOBO.COM. **MEC divulga as notas dos cursos superiores no Enade 2012.** 7 out. 2013. Disponível em: <http://m.g1.globo.com/educacao/noticia/2013/10/mec-divulga-notas-dos-cursos-superiores-no-enade-2012.html>. Acesso em: 3 fev. 2014.

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

_____. **Maquiavel, a política e o estado moderno.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci.** Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

GRUPO EDUCACIONAL. **Nota de esclarecimento.** 2013. Disponível em: <http://www.uniesp.edu.br/noticiasGrupoEducativo.asp?noticia=3464#.U1wO7FVdX7>. Acesso em: 16 jan. 2014.

HARADA, Kiyoshi. **Direito financeiro e tributário.** 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

HARVEY, David. HARVEY, David. **O enigma do capital: e as crises do capitalismo.** São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **A condição pós-moderna.** 5ª ed. São Paulo: Loyola, 1992.

HILSDORF, Maria Lucia Spedo. **História da educação brasileira: leituras.** São Paulo: Thomson Learning, 2007.

HOUAISS, Instituto Antônio. **Dicionário da língua portuguesa.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2008.

IANNI, O. **Teorias da globalização,** 4ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. **Conheça as regras e cuidados para contratar o financiamento estudantil pelo Fies.** 2011. Disponível em: <http://www.idec.org.br/em-acao/em-foco/conheca-as-regras-e-cuidados-para-contratar-o-financiamento-estudantil-pelo-fies>. Acesso em: 27 fev. 2014.

INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. **Alfabetismo funcional:** Inaf 2011-2012. Disponível em: http://www.ipm.org.br/ipmb_pagina.php?mpg=4.02.01.00.00&ver=por. Acesso em: 25 jun. 2014.

ISTO É DINHEIRO. **Compro a sua faculdade.** 24 mai. 2013. Disponível em: <http://www.istoedinheiro.com.br/noticias/negocios/20130524/compro-sua-faculdade/3028.shtml>. Acesso em: 30 jun. 2014.

JACOB, Vera Lúcia. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios.** v. 31, nº 111, abr.-jun. Campinas, SP: Educação e Sociedade, 2010. p. 481-500. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

JACOB, Vera Lúcia; CABRITO, Belmiro Gil. Apresentação. In: CABRITO, Belmiro Gil; JACOB, Vera Lúcia (Orgs.). **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal**: tendências atuais. Lisboa: Educa, 2011. p. 9-13.

JACOB, Vera Lúcia; LIMA, Rosângela Novaes; MEDEIROS, LUCIENE Miranda. **Reforma da educação superior brasileira**: de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva: políticas de expansão, diversificação e privatização da educação superior brasileira. [s.d]. Disponível em:

http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosange-la.pdf. Acesso em: 14 dez. 2013.

JACOB, Vera Lúcia; ZEJINE, Edineide; CABRITO, Belmiro Gil. Políticas atuais de acesso ao ensino superior Brasil/Portugal no contexto da globalização. In: CABRITO, Belmiro Gil; JACOB, Vera Lúcia (Orgs.). **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal**: tendências atuais. Lisboa: Educa, 2011. p. 217-40.

JORNAL DO BRASIL. **Endividamento das famílias bate recorde em maio**. 31 jul. 2013. Caderno Economia. Disponível em:

<http://www.jb.com.br/economia/noticias/2013/07/31/endividamento-das-familias-bate-recorde-em-maio/>. Acesso em: 2 set. 2013.

JORNAL TRIBUNA DA BAHIA. **Em quatro anos, mais de 1,2 milhão de universitários recorrem ao Fies**. 25 fev. 2014. Caderno Educação. Disponível em: <http://www.tribunadabahia.com.br/2014/02/25/em-quatro-anos-mais-de-1-2-milhao-de-universitarios-fecharam-contrato-com-fies>. Acesso em: 3 mar. 2014.

JUSNAVIGANDI. **Fórum**: direito das obrigações e contratos. [s.d.]. Disponível em: <http://jus.com.br/forum/52807/preciso-deixar-de-pagar-o-fies-estou-desempregada/>. Acesso em: 12 abr. 2014.

KRAKOVICS, Fernanda; BRAGA, Isabel. **Nos programas de presidencialíveis, combate à pobreza e à inflação**. 6 jul. 2014. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/brasil/nos-programas-de-presidenciaveis-combate-pobreza-a-inflacao-13152337#ixzz3AYsfB900>. Acesso em: 16 ago. 2014.

LAPYDA, Ilan. **A financeirização no capitalismo contemporâneo: uma discussão das teorias de François Chesnais e David Harvey**. Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. Disponível em:

www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde.../2011_IlanLapyda.pdf. Acesso em: 8 jun. 2013.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1999.

LEAL, Ana Luiza. **A escola que é caso de polícia**. 1024ª ed., 19 set. 2012. Exame. Caderno Educação. São Paulo: Abril, 2012. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista->

exame/edicoes/1024/noticias/a-escola-que-e-caso-de-policia. Acesso em: 15 jan. 2014.

LEHER, Roberto. **Programa Universidade para Todos**: democratizar ou mercantilizar? nº 68, mar. São Paulo: *Le Monde Diplomatique* Brasil, 2013. p. 31.

_____. **Conlutas não é a salvação**. mar. 2007. Sindical dos Docentes da Universidade Federal de Santa Maria. Disponível em: <http://www.sedufsm.org.br/jornal/pdf/J0703-08.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2013.

LIMA, Marcos Costa. **A Alca, mais que uma área de livre comércio, uma redefinição do projeto hegemônico dos EUA**. 2006. Disponível em: www.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br/site/download.php?id_publicacao. Acesso em: 14 mar. 2014.

LUCKESI, Cipriano. **Avaliação da aprendizagem e educação**. 2 jul. 2013. Disponível em: <http://luckesi.blog.terra.com.br/>. Acesso em: 30 abr. 2014.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MADUREIRA, Daniele do Nascimento. **Vida longa às empresas de boa vontade**. Meio & Mensagem. nº 1104, ano XXVI, abr. Edição Especial 26 anos: Ética ganha valor na condução dos negócios. São Paulo: Meio & Mensagem, 2004. p. 24-31.

MATHIAS, Pedro; FERRI, Thiago. **Unesp está proibida de fazer Fies há 2 anos e tem burlado procedimento**. 15 fev. Portal *IFronteira*, 2013. Disponível em: <http://www.ifronteira.com/mobile/noticia-45656>. Acesso em: 15 jan. 2014.

MARQUES, Cláudia de Lima. **Contratos no código de defesa do consumidor**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MARTINS, Carlos Benedito. **Ensino pago**: um retrato sem retoques. São Paulo: Cortez, 1988.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1988.

MELO NETO, Francisco de; FROES, César. **Responsabilidade social & cidadania empresarial**: a administração do terceiro setor. 2 ed. Rio de Janeiro: *Qualitymark*, 2001.

MINTO, Lalo Watanabe. **Reformas do ensino superior no Brasil**: processo histórico e questões atuais. 2008. Disponível em: www.histedbr.fae.unicamp.br/acer_histedbr/.../txt.../Lalo%20Minto.doc. Acesso em: 26 jan. 2014.

_____. **Verbetes**. Campinas, SP: História, Sociedade e Educação no Brasil (HISTEDBR). Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_publico_nao-estatal%20.htm. Acesso em: 12 fev. 2014.

MORAES, Reginaldo. **Mercado do diploma**. Confederação Nacional dos Trabalhadores em

Estabelecimentos de Ensino. 20 set. 2013. Disponível em: <http://contee.org.br/contee/index.php/2013/09/mercado-do-diploma/#>. Acesso em: 26 jan. 2014.

NARVAES, Andréa Becker. A sociedade e remodelação: a cultura. In: SILVA, Enio Waldir da. **Sociedade, política e cultura**. Ijuí, RS: Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2008. p. 79-90.

NEGÓCIOS DE VALOR.COM. **Serviços de captação de alunos**. 2013. Disponível em http://www.negocios-de-valor.com/captacao_de_alunos.asp. Acesso em: 17 out. 2013.

NÓBREGA, Selêude Wanderley da. **Gestão e legislação**. Centro de Tecnologia. Alagoas: Universidade Federal de Alagoas, [s.d.]. Disponível em: <http://www.ctec.ufal.br/professor/vap/Apostila%202.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2014.

NÓVOA, António Sampaio da. Prefácio. In: CABRITO, Belmiro Gil; JACOB, Vera Lúcia (Orgs.). **Políticas de financiamento e acesso da educação superior no Brasil e em Portugal: tendências atuais**. Lisboa: Educa, 2011. p. 7-8.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL. **MEC dá crédito para alunos de cursos reprovados**. 15 jan. 2006. Disponível em: <http://www.oab.org.br/util/print/6052?print=Noticia>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PATTO, Maria Helena Souza. **Exercícios de indignação: escritos de educação e psicologia**. São Paulo: Casa do Psicólogo, 2005.

PARENTE, Claudia da Mota Darós; PARENTE, Juliano Mota. **Taxa de matrículas e relação de estudantes por professor na educação superior: perspectivas e desafios para as metas do plano nacional de educação do decênio 2011-2020**. III Seminário de Educação Brasileira — Plano Nacional de Educação: questões desafiadoras e embates emblemáticos, Campinas, SP, 2011. p. 607 – 624. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/seminario3/anais.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2013.

PICCHETTI, Paulo; CHAHAD, José Paulo. **A evolução da taxa de desemprego estrutural no Brasil: uma análise entre regiões e características dos trabalhadores**. Anais do XXXI Encontro Nacional de Economia. Niterói, RJ: Associação Nacional dos Centros de Pós-graduação em Economia, 2003. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro2003/artigos/F05.pdf>. Acesso em: 9 ago. 2013.

POLIDORI, Marlis Morosini. **Políticas de avaliação da educação superior brasileira: provão, sinaes, IDD, CPC, IGC e outros índices**. v. 14, nº 2, jul. Campinas; Sorocaba, SP: Avaliação, 2009. p. 351-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n2/a09v14n2.pdf>. Acesso em: 23 dez. 2013.

PORFÍRIO, Cristiane; LOPES, Maiara. **O fetiche do direito à educação superior no Brasil contemporâneo: implicações para a formação profissional em Serviço Social**. II Semana de Economia Política Universidade Estadual do Ceará/Universidade Federal do Ceará. Ceará: Universidade Estadual do Ceará/Universidade Federal do Ceará, 2013. Disponível em:

<http://semanaecopol.files.wordpress.com/2013/10/gt-4-cristiane-porfc3adrio-o-fetichismo-do-direito-c3a0-educac3a7c3a3o-superior-no-brasil.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2014.

PROJEÇÃO FACULDADE. **Retrospectiva 2013:** *ranking* do MEC confirmou que Fapro-Taguatinga alcançou mesmo indicador de qualidade da universidade de Brasília. 20 dez. 2013. Disponível em:

<http://www.faculdadeprojecao.edu.br/br/noticia/NoticiaIntegra.aspx?idn=3098>. Acesso em: 14 fev. 2014.

REDE BRASILEIRA PELA INTEGRAÇÃO DOS POVOS. REBRIP. **Momentos importantes da negociação na OMC.** nº 2, jun. 2005. Disponível em:

www.rebrip.org.br/downloads/sistema/ck/files/.../boletim-de-junho.pdf. Acesso em: 19 dez. 2013.

REVISTA DA AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR. **Declaração da conferência regional de educação superior na América Latina e no Caribe.** v. 14, nº.1, mar. 2009. Campinas, Sorocaba, SP. p. 235-246. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/aval/v14n1/a12v14n1.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2014.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. **Estado e governo:** diferença conceitual e implicações práticas na pós-modernidade. nº 21-22. Revista Uniara. Araraquara, SP: Centro Universitário de Araraquara, 2008/2009. p. 140-45. Disponível em: http://www.uniara.com.br/revistauniara/pdf/21/09_manoel_ilson.pdf. Acesso em: 14 ago. 2014.

RODRIGUES, José. **Os empresários e a educação superior.** Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil: 1930-73.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1978.

ROTHEN, José Carlos. **Provão e Enade em debate no JC e-mail:** 2002 a 2006. nº 25, nov. Revista de Educação. Campinas, SP: Pontifícia Universidade Católica, 2008. p. 111-23. Disponível em:

<http://periodicos.puc-campinas.edu.br/seer/index.php/reveducacao/article/viewFile/99/87>. Acesso em: 5 mar. 2014.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. **Percurso da avaliação da educação superior nos Governos Lula.** v. 40, nº 1, jan./mar. São Paulo: Educação e Pesquisa, 2014. p. 61-76. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v40n1/05.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2014.

_____. **Expansão da educação superior no Brasil e avaliação institucional:** um estudo do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) na Revista Avaliação. nº 30, jul.-dez. Campo Grande, MS: Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB, 2010. p. 167-181. Disponível em:

<http://each.uspnet.usp.br/gladysb/expansao.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2014.

_____. **Avaliação da educação superior, reforma do Estado e agências reguladoras nos governos FHC.** v. 15, nº 1, jan.-jun. Passo Fundo, RS: Revista Espaço Pedagógico, 2008. p. 120-134. Disponível em: <http://each.uspnet.usp.br/gladysb/avaliacaofhc.pdf>. Acesso em: 10

fev. 2014.

_____. **Sinaes contraditórios**: considerações sobre a elaboração e implantação do sistema nacional de avaliação da educação superior. v. 27, nº 96, out. Campinas, SP: Educação e Sociedade, 2006. p. 955-977. Disponível em:

<http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a15v2796.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2014.

SAMPAIO, Helena. **O setor privado de ensino superior no Brasil**: continuidades e transformações. ago. Campinas, SP: Revista Ensino Superior Unicamp, 2011. p. 28-43. Disponível em:

http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed04_outubro2011/05_artigo_principal.pdf. Acesso em: 14 fev. 2014.

_____. **Ensino superior no Brasil**. São Paulo: Fapesp/Hucitec, 2000.

SANCHEZ, Maria Hidalgo; MESGRAVIS, Laima. **História e Experiências Brasileiras do Crédito Educativo antes do Fies (Financiamento Estudantil)**. Ano II, nº 3, jul. - dez. Pesquisa em debate: Revista Eletrônica do Programa Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação. São Paulo: Unimarco, 2005. p. 24-39. Disponível em:

http://www.pesquisaemdebate.net/docs/pesquisaEmDebate_3/PesquisaEmDebate_3.pdf. Acesso em: 17 out. 2013.

SANFELICE, José Luís. Apresentação. In: LOMBARDI, José Cladinei; SAVIANI, Dermeval; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3ª ed. Campinas, SP: Autores Associados/HistedBr, 2005. p. 1-10.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2000.

SANTOS, Tharcisio Bierrenbach de Souza. **Crise mundial**. 2013. Disponível em: <http://www.ph.g12.br/novo.php?pagina=phquestao&id=306>. Acesso em: 12 dez. 2013.

SANTOS, Wladimir dos. **O provão**: para além do discurso oficial – representação do professor e anatomia do modelo. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Educação: Currículo. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SAVIANI, Dermeval. **O futuro da universidade entre o possível e o desejável**. nov. Fórum Sabedoria Universitária, 2009. Disponível em:

http://www.gr.unicamp.br/ceav/revista/content/pdf/O_futuro_da_universidade_Dermeval_Saviani.pdf. Acesso em: 12 set. 2013.

_____. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC**. v. 28, nº 100, out. Campinas, SP: Educação e Sociedade, 2007. p. 1231-1255. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 6 mai. 2013.

SEÇÃO SINDICAL ASSOCIAÇÃO DOS DOCENTES DA UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO. **MEC financia alunos de cursos de má qualidade**. 13 dez. 2014. Disponível em: http://www.adur-rj.org.br/mobilizacao_ja_10.htm. Acesso em: 13 mar. 2014.

SEMESP. **Contratos com o Fies crescem 630% de janeiro de 2010 a dezembro de 2014.** 20 mar. 2014. Disponível em: http://www.anup.com.br/noticia_detalhe.php?not_id=13122. Acesso em: 19 jul. 2014.

_____. **Inadimplência do ensino superior privado volta a cair, e fica mais próxima dos outros setores.** Segmento de Comunicação, 2013. Disponível em: http://www.segmentocomunicacao.com.br/sci/release.php?rel_codigo=1350&cli_codigo=13. Acesso em: 3 jan. 2014.

SERAFIM, Milena Pavan. **O processo de mercantilização das instituições de educação superior:** um panorama do debate nos EUA, na Europa e na América Latina. v. 16, nº 2, jul. Campinas, Sorocaba, SP: Avaliação, 2011. p. 241-65. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/aval/v16n2/a02v16n2>. Acesso em: 11 nov. 2013.

SGUISSARDI, Valdemar. **Pesquisador teme perda da soberania nacional se mercado dominar ensino superior.** Jornal da Universidade Estadual de Maringá. nº 111, ago. 2009. Disponível em: http://www.jornal.uem.br/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=450:pesquisador-teme-perda-da-soberania-nacional-se-mercado-dominar-ensino-superior&catid=67:jornal-79-mar2009&Itemid=2. Acesso em: 12 fev. 2014.

SILVA, Christian Luiz da. Políticas públicas e desenvolvimento local. In: SILVA, Christian Luiz da (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento local:** instrumentos e proposições de análise para o Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 11-38.

SILVA, Enio Waldir da. **Sociedade, política e cultura.** Ijuí, RS: Universidade Regional do Nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2008. p. 79-90.

SILVA-JUNIOR, João dos Reis. **A reforma da educação superior dos anos 90:** a produção da ciência engajada ao mercado e à produção de um novo pacto social. Sorocaba: Universidade de Sorocaba/São Paulo: PUC, 2002.

SILVA-JUNIOR, João dos Reis; SGUISSARDI, Valdemar. **A nova lei de educação superior: fortalecimento do setor público e regulação do privado/mercantil ou continuidade da privatização e mercantilização do público?** nº 29, mai.-ago. Rio de Janeiro: Revista Brasileira de Educação, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782005000200002. Acesso em: 22 mai. 2013.

_____. **Novas faces da educação superior no Brasil:** reforma do estado e mudança na produção. São Paulo: EDUSF, 1999.

SOARES, Raquel Cavalcante. **Mundialização do capital e contra-reforma do estado brasileiro:** o importante papel ideo-político do Banco Mundial. III Jornada Internacional de Políticas Públicas: questão social e desenvolvimento no século XXI. Maranhão: Universidade Federal do Maranhão, 2007. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/8091f8a299aeb828a8b0Raquel%20Cavalcante.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2013.

SOUZA, Alberto de Mello; FARO, Clóvis de. **Crédito educativo e ensino pago:** sugestões

para o financiamento do ensino universitário. Instituto de Planejamento Econômico e Social, 1979. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/984/1/td_0010.pdf. Acesso em: 18 out. 2013.

TEIXEIRA, Adriano Fernandes; SILVA, Alexandre Ricardo da. **Créditos de difícil recebimento**: crédito, cobrança, inadimplência e os seus tratamentos contábeis. Franca, SP: Facef, 2001.

TOP UNIVERSITIES. *QS Latin American University rankings* – 2012. Disponível em: <http://www.topuniversities.com/university-rankings/latin-american-university-rankings/2012>. Acesso em: 10 jun. 2014.

UNIVERSIA. **MEC estuda forma de tirar reprovados do Fies**. 14 dez. 2004. Disponível em: <http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/12/14/493309/mec-estuda-forma-tirar-reprovados-do-fies.html>. Acesso em: 15 fev. 2014.

VAHL, Teodoro Rogério. **A privatização do ensino superior no Brasil**: causas e consequências. Florianópolis: Lunardelli/Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

VELLOSO, Jacques. **Política educacional e recursos para o ensino**: o salário-educação e a universidade federal. nº 61, mai. Caderno de Pesquisa. Faculdade de Educação. Brasília, DF: UNB, 1987. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/715.pdf>. Acesso em: 17 out. 2013.

VIANNA, Cristina Marelim. **Ação civil pública, com pedido liminar de antecipação de tutela**. 27 mar. 2006. São Paulo: Ministério Público Federal, 2006. Disponível em: www.prsp.mpf.mp.br/institucional/atuacao/3/Consumidor/arq4/at.../file. Acesso em: 4 abr. 2014.

VIEIRA SOBRINHO, José Dutra. **Matemática financeira**. São Paulo: Atlas, 2000.