

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE BRASÍLIA – EAB**

Paulo Sérgio Maia do Lago Silva

**ANALISANDO DETERMINANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO
EDUCACIONAL: MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL
E SUA RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO
ENSINO SUPERIOR (FIES)**

**Brasília
2018**

Paulo Sérgio Maia do Lago Silva

**ANALISANDO DETERMINANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO
EDUCACIONAL: MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL
E SUA RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO
ENSINO SUPERIOR (FIES)**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) como parte da avaliação do Curso de Mestrado em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Alexander Cambraia N. Vaz

**Brasília
2018**

ANALISANDO DETERMINANTES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO EDUCACIONAL: MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E SUA RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)

Trabalho de conclusão de curso – Curso de Mestrado em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) – 1º Semestre de 2018.

Aluno: Paulo Sérgio Maia do Lago Silva

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Alexander Cambraia N. Vaz

Prof. Dr. Eduardo Moreira da Silva

Prof. Dr. Luis Henrique da Silva de Paiva

Brasília, 27 de Abril de 2018.

Dedico esse trabalho a todos aqueles que me ajudaram a caminhar até aqui, e, principalmente à minha esposa, companheira em todos os momentos, que por muitas horas foi privada de minha companhia durante o desenvolvimento do trabalho.

Aos meus queridos e eternos avós Nila e Paulo, que sempre me tiveram como filho, e teriam se orgulhado se me vissem trilhar mais esta etapa.

AGRADECIMENTOS

Registro aqui um agradecimento especial à Professora Doutora Lileane Praia Portela de Aguiar, que logo no início da pesquisa apresentou o norte para o caminho a ser percorrido.

Agradeço também ao meu orientador, Professor Doutor Alexander Cambraia N. Vaz pela sua dedicação, atenção, interesse, coleguismo e, principalmente, por não ter se negado a me socorrer na hora que precisei de sua ajuda.

*Só sabemos com exatidão quando sabemos pouco;
à medida que vamos adquirindo conhecimentos,
instala-se a dívida.*

Johann Goethe

RESUMO

Essa dissertação teve como objetivo investigar quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre, democrática e de qualidade para todos. Para tanto, foi adotado como objeto de estudo o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e escolhida a metodologia de estudo da dependência de trajetória para correlacionar as diversas combinações das variáveis modelo econômico, vontade política e pressão da sociedade organizada com os sucessos e dificuldades ocorridas com o Fies durante sua trajetória. Após analisar a importância das políticas de democratização do acesso ao ensino superior e da imprescindibilidade do Estado em prover essas políticas, observou-se que o Fies havia sido instituído para ser um programa federal de crédito educativo mas que nos governos Lula e Dilma ele foi transformado em uma política pública de democratização do acesso ao ensino. Contudo, devido ao seu crescimento exponencial, ele passou a ser alvo de muitas críticas por parte da sociedade civil. Observou-se, também, que nos períodos em que predominou o modelo de bem-estar social e a sociedade civil apoiava o programa, o Fies aumentou o número de financiamentos e nos períodos onde o modelo liberal predominou mas a sociedade organizada não se manifestava no sentido de que ele fosse levado a ser uma política de acesso ao ensino, o Fies teve um tamanho reduzido.

Palavras-chave: Fies; políticas públicas; ensino superior; dependência da trajetória; educação.

ABSTRACT

This dissertation aimed to investigate the main determinants of the state's ability to provide free, democratic and quality education for all. In order to do so, the Student Financing Fund for Higher Education (FIES) was chosen as the object of study and the methodology of study of trajectory dependence was chosen to correlate the various combinations of the variables economic model, political will and pressure of the organized society with the successes and difficulties that occurred with Fies during his career. After analyzing the importance of the policies of democratization of access to higher education and the indispensability of the State in providing these policies, it was observed that Fies had been established to be a federal educational credit program but that in the Lula and Dilma governments it was transformed in a public policy of democratization of access to education. However, due to its exponential growth, it has come under heavy criticism from civil society. It was also observed that in the periods when the social welfare model prevailed and civil society supported the program, the FIES increased the number of funding and in the periods where the liberal model prevailed but organized society did not manifest itself in the that it was meant to be a policy of access to education, Fies had a small size.

Keywords: *Fies; public policy; higher education; path dependence; education.*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I – A IMPORTÂNCIA E OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO EDUCACIONAL	12
1.1. A importância das políticas públicas de democratização da educação no Brasil.....	13
1.2. A relevância do Estado na provisão de políticas sociais.....	18
1.3. As dificuldades enfrentadas pelo Estado na operacionalização das políticas de democratização educacional.....	22
CAPÍTULO II – A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO FIES	27
2.1. A vontade e os limites dos atores políticos.....	27
2.2. A participação da sociedade civil organizada na gestão pública.....	30
2.3. O modelo econômico: o Estado liberal e o Estado de bem-estar social.....	32
2.4. Metodologia.....	35
2.5. O caso Fies.....	40
CAPÍTULO III – O FIES	42
3.1. Condições antecedentes: o Governo FHC e a Implementação do Fies.....	43
3.2. Condições antecedentes: o Estado de bem-estar social e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior privado.....	50
3.3. Conjuntura crítica: o Fies como principal escolha entre as políticas de democratização do acesso ao ensino superior privado.....	53
3.4. Persistência estrutural: as grandes alterações que levaram à ampliação do Fies.....	55
3.5. As reações e a redução do Fies.....	58
3.6. Os resultados.....	62
3.7. Resumo da estrutura analítica <i>path dependence</i> para o Fies.....	65
CONCLUSÃO	68
BIBLIOGRAFIA	71

INTRODUÇÃO

O investimento em educação tem um custo bastante elevado. Contudo, quanto maior é o nível e a qualidade da educação que uma pessoa possui, maiores serão seus ganhos futuros. Como se sabe, boa parte da população brasileira só consegue pagar por uma educação privada se esta for em estabelecimentos de menor prestígio social e econômico. Então, para que um estudante de baixa renda consiga fazer um curso superior que lhe traga prestígio social e possíveis ganhos futuros, é imprescindível a presença do Estado.

De fato, muitos estudantes não possuem condições de arcar com o preço das mensalidades de seus cursos e alguns deles não conseguiriam permanecer neles mesmo que lhes fossem dados gratuitamente. Por esse motivo, é importante que o Estado esteja por trás das políticas públicas que financiam a educação e contribuem para que os estudantes permaneçam nas instituições até a conclusão da graduação.

Diante do que foi explicado, esta pesquisa qualitativa pretende responder a seguinte pergunta: quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre e de qualidade? Como resposta ao problema formulado, foi levantada a hipótese de que três variáveis são fundamentais para definir os rumos da educação no Brasil: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Dependendo da forma como essas três variáveis são combinadas, as políticas públicas de acesso ao ensino podem ou não cumprir o seu papel.

Partindo dessa hipótese, escolheu-se utilizar a metodologia de estudo da dependência da trajetória (*path dependente*) para correlacionar variáveis mencionadas, e, para discutir com concretude os diversos problemas da educação brasileira, o objeto de estudo escolhido foi o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

O Fies foi criado no último mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em substituição ao Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Ceduc). Nos governos Lula e Dilma, o programa passou por diversas alterações que fizeram com que ele aumentasse exponencialmente o número de estudantes financiados no ensino superior privado. Em consequência disso, diversas distorções apareceram e o Fies virou alvo de inúmeras críticas por parte da sociedade civil.

São três os capítulos que ajudam a entender o objeto de estudo desta pesquisa. O primeiro capítulo discutirá a importância das políticas de democratização educacional e a imprescindibilidade do Estado na provisão dessas políticas. Este capítulo também analisará as dificuldades e constrangimentos enfrentados pelo Estado para operacionalizar as políticas de acesso ao ensino superior.

O segundo capítulo tratará, separadamente, de cada uma das variáveis definidas como determinantes para que o estado proporcione uma educação livre e de qualidade: o modelo econômico, a pressão da sociedade organizada e a vontade política. Além disso, o capítulo explicará com mais detalhes a metodologia do estudo da dependência da trajetória (*path dependence*), bem como suas cinco etapas. No final, serão mostrados os diversos instrumentos e políticas que ajudaram na democratização do acesso ao ensino superior.

Por fim, o terceiro capítulo fará uma análise mais detalhada do caminho percorrido pelo Fies no decorrer das etapas da metodologia do estudo da dependência da trajetória. Em cada uma das fases da metodologia, será analisada a variação do comportamento do Fies em decorrência da combinação das três variáveis já mencionadas. Ao final do capítulo, será apresentado um quadro resumo da estrutura analítica *path dependence* com os resultados encontrados.

CAPÍTULO I – A IMPORTÂNCIA E OS LIMITES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO EDUCACIONAL

Sabe-se que, quanto maior for o nível e a qualidade de ensino que um indivíduo possui, maiores serão os seus ganhos e, conseqüentemente, o aumento da capacidade competitiva da instituição onde este indivíduo trabalha. Para Schultz (1961), o aumento da produtividade do trabalho, se dá devido ao aumento da escolaridade média da população.

Em seu artigo, “*Investment in human capital*”, Schultz (1961) afirma que as habilidades e os conhecimentos são uma forma de capital e que os trabalhadores se tornaram capitalistas não apenas pela compra de ações das incorporações mas porque adquiriram conhecimentos e habilidades. Estes conhecimentos e habilidades, por sua vez, são, em grande parte, resultado de investimentos e, combinados com outros investimentos, representam a superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados.

Laborers have become capitalists not from a diffusion of the ownership of corporation stocks, as folklore would have it, but from the acquisition of knowledge and skill that have economic value. This knowledge and skill are in great part the product of investment and, combined with other human investment, predominantly account for the productive superiority of the technically advanced countries (SCHULTZ, 1961, pág.3).

Sendo assim, as políticas públicas voltadas ao acesso à educação podem contribuir para a atenuar muitos problemas econômicos e sociais associados à renda que tiveram origem em um Brasil colonial explicitamente supressor onde o acesso à leitura e à escrita era reservado para poucos. Segundo Ferreira Júnior (2010)

[...] ao começar a segunda metade do século XVII, a educação jesuítica no Brasil Colonial já era quase exclusivamente uma educação de elite, ou seja, os colégios da Companhia de Jesus transformaram-se em verdadeiros redutos educacionais frequentados apenas pelas elites econômicas coloniais (FERREIRA JR., 2010, pag. 26).

Ainda que assim não fosse, a discriminação que atingiu e continua atingindo os afrodescendentes e indígenas fez com que a exclusão educacional se tornasse mais complexa e aumentasse a desigualdade na sociedade brasileira. Conforme explica Ferreira Júnior (2010)

[...] as terras brasílicas conheceram a escola desde 1549, isto é, quase desde o primeiro momento em que os lusitanos aportaram por aqui. Mas ela nasceu com o estigma de não ser para todos, ou seja, ficou excluído da educação escolar de caráter propedêutico o grande contingente da população colonial, formado pelos escravos desafricanizados, índios, mestiços e brancos pobres (FERREIRA JR., 2010, pag. 27).

Por esses motivos, um programa de inclusão educacional que atenda necessidades de renda só pode existir se, além de ampliar o acesso e a inclusão social, ele também se preocupar com a qualidade da educação, com a permanência sustentável do estudante nas instituições de ensino, com o aumento da competitividade do estudante e com a sustentabilidade do próprio programa.

O presente capítulo tem por objetivo discutir a relevância e o papel do Estado na provisão de políticas públicas de inclusão educacional, haja vista a existência de uma associação positiva entre escolaridade e renda. Com isso, a discussão segue organizada em três tópicos. O primeiro, que fala da importância das políticas de inclusão educacional, demonstra a efetiva associação entre aumento de escolaridade e aumento de renda; o segundo demonstra a relevância do Estado na provisão de políticas sociais, em particular as políticas públicas de inclusão educacional; e o terceiro demonstra as dificuldades do Estado na operacionalização dessas políticas.

1.1. A importância das políticas públicas de democratização da educação no Brasil

A história recente do Brasil mostra que muitos são os benefícios de uma política pública voltada para a democratização do ensino. Por mais de uma década, de 2004 até meados de 2015, o Programa Universidade para Todos (ProUni)¹ e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino

¹ O ProUni é um programa federal, criado em 2004, que oferece bolsas de estudo integrais e parciais em Instituições Privadas de Educação Superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, à estudantes brasileiros sem diploma de nível superior. Podem participar do ProUni egressos do ensino médio da rede pública ou particular na condição de bolsistas integrais da própria escola, estudantes com deficiência, professores da rede

Superior (Fies) foram os maiores programas que já existiram no Brasil elaborados para ampliar o acesso ao ensino superior por meio de financiamento público para as instituições privadas.

Muitos dos estudantes que se sentiram atraídos a ingressar nas instituições de nível superior por meio desses programas tinham origem nas classes sociais C e D², sonhavam com um curso de graduação em alguma faculdade ou universidade e seriam os primeiros da família a completar a educação superior. Não se pode negar o grande valor humano que a inclusão trouxe para esses estudantes. Mesmo que esta seja apenas uma etapa da democratização do ensino, este é o primeiro grande benefício que essas políticas de inclusão educacional podem trazer para a sociedade.

Outro grande benefício é o aumento da renda. Mesmo sem existir estudos oficiais que avaliem os impactos dos dois programas nas remunerações individuais dos estudantes, alguns pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com a utilização de dados da Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) analisaram³ o quanto o Fies teve influência sobre o salário do trabalhador formal.

Rocha, Monasterio e Ehrl (2016) utilizaram a técnica conhecida como *Propensity Score Matching (PSM)*⁴ e constataram que o salário mensal de quem se formou com ajuda do Fies é, aproximadamente, R\$ 281,00 (duzentos e oitenta e um reais) maior que o salário de quem não concluiu o ensino superior. Apesar de a amostra ser representativa apenas para o segmento dos trabalhadores formais empregados entre os anos de 2003 e 2013 e não se saber se esses trabalhadores teriam seus salários aumentados se o Fies não tivesse existido, pode-se afirmar que o simples fato do estudante ter alcançado mais um nível educacional já foi suficiente para que sua renda fosse incrementada.

Porém, quando se considera que o estudante que recorreu ao programa educacional para entrar e concluir o nível de ensino não chegaria ao seu objetivo sem a utilização do mesmo, então o benefício para a sociedade e para o país é incomensurável.

pública em atividade na educação básica e integrantes de quadro de pessoal permanente de instituição pública. Para concorrer às bolsas integrais, o candidato deve comprovar renda familiar bruta mensal, por pessoa, de até um salário-mínimo e meio. Para as bolsas parciais (50%), a renda familiar bruta mensal deve ser de até três salários-mínimos.

2 classificação da consultoria Target, na qual “classe A1” simboliza a população rica tradicional, distinguida dos “novos ricos”: Classe A1: inclui as famílias com renda mensal maior que R\$ 14.400 (€ 4.429); Classe A2: maior que R\$ 8.100 (€ 2.491); Classe B: maior que R\$ 4.600 (€ 1.415); Classe C: maior que R\$ 2.300 (€ 707); Classe D: maior que R\$ 1.400 (€ 430); Classe E: maior que R\$ 950 (€ 292); Classe F: maior que R\$ 400 (€ 123); Classe H: Bolsa Família Média de 2013 = R\$ 97,00 (€ 30)

3 Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7069>>. Acesso em: 4 nov. 2017, às 23h17.

4 O método de Propensity Score Matching (PSM), ou pareamento por escore de propensão, é uma tentativa de se imitar as características da estimação da relação causal de um experimento aleatório. Esse método requer que seja satisfeita a hipótese de independência condicional (HIC), descrita anteriormente, para que os estimadores do pareamento apresentem uma interpretação causal.

Outros pesquisadores têm se preocupado com a correlação entre as variáveis escolaridade e renda. Pereira (2008) analisou a relação do nível educacional com o crescimento econômico entre os estados da Região Norte do Brasil no período 1994-2004 e destacou que o fator educacional tem importante papel na determinação das diferenças interestaduais de renda per capita. A pesquisa constatou que “houve uma redução do analfabetismo, em 25 das 27 unidades da federação no período estudado, e os estados mais desenvolvidos têm menores taxas de analfabetismo” (MACHADO PEREIRA, 2008, pág. 52). Com isso, Machado Pereira (2008) concluiu que

Fica evidente a necessidade da adoção por parte dos governos de [...] políticas públicas dirigidas a educação [...] entre as populações mais pobres, assegurando a todos uma educação gratuita e de qualidade, perseguindo metas mais amplas do que a universalização do acesso ao ensino para crianças.

Pode-se constatar que a educação é um fator primordial e crucial para o crescimento econômico de longo prazo entre as regiões e estados. Um aumento médio nos anos de escolaridade [...] tende a reduzir o diferencial na distribuição de renda entre os habitantes e regiões, além de servir como fator de crescimento econômico da nação como um todo (MACHADO PEREIRA, 2008, pág. 52).

Moura, Xavier e Silva (2011) estudaram empiricamente o desempenho econômico da Coreia do Sul. Eles constataram que em países como a Coreia, onde a qualificação da mão de obra e a escolaridade são valorizados, a possibilidade de desenvolvimento e inserção no mercado mundial é maior. No caso particular da Coreia do Sul, houve um investimento combinado em três fontes: capital físico, capital humano (qualificação de mão de obra e a escolaridade) e tecnologia.

Segundo esses pesquisadores, em poucas décadas, a Coreia do Sul saiu “da pobreza comparada à Índia para a prosperidade de um país industrial hoje semelhante, em termos de desenvolvimento industrial e de renda *per capita* aos países do sul da Europa” (MOURA, XAVIER E SILVA, 2011, pág. 106).

Já Almeida e Barreto (2008) utilizaram o Método dos Mínimos Quadrados Generalizados Factíveis (MQGF) para estudar a desigualdade de renda dos municípios cearenses. Os pesquisadores concluíram que o investimento em políticas públicas educacionais contribui para o crescimento da renda *per capita* e desempenha um papel importante para promover a equidade regional, reduzindo a disparidade da renda entre os municípios. Conforme foi afirmado pelos pesquisadores, o método evidenciou

[...] o coeficiente da variável interativa entre capital humano e PIB *per capita* inicial com sinal negativo e significativo em 5%. Com base nesse resultado, a variável capital humano é uma variável que contribui para diminuir as desigualdades entre PIB *per capita* dos municípios cearenses (ALMEIDA E BARRETO, 2008, pág. 11).

Aprofundando um pouco mais a ideia do benefício da renda, se os programas de inclusão educacional forem projetados para darem retorno em um prazo um pouco mais longo, tanto o Estado quanto a sociedade podem se beneficiar ainda mais de seus resultados. Como para cada nível educacional concluído existe um incremento na renda do estudante, então o retorno tributário para o Estado pode ser significativo.

Uma vez que o Estado tributa uma parte da renda do trabalho, este receberá o retorno de seu investimento na política de inclusão educacional em forma de impostos. Sendo assim, quanto maior for o foco por parte do Estado no ingresso e permanência do estudante em instituições de melhor qualidade e com maior capacidade de gerar empregabilidade, mais positivo será o resultado fiscal a médio e longo prazos.

Botelho e Pessoa (2016) no artigo “Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade?” discutiram a sustentabilidade do Fies pela ótica do retorno social. Neste artigo, eles explicaram que, em consequência dos aumentos da escolaridade e da renda, o programa acaba gerando maior arrecadação de impostos para o setor público. Dessa forma, para estes pesquisadores, como “os prêmios salariais brasileiros são bastante elevados” e “como parte substancial da renda do trabalho é tributada, o impacto fiscal da política, mesmo com subsídios de juros e de inadimplência, pode ser positivo” (BOTELHO E PESSOA, 2016, pág. 49).

É importante ressaltar que é muito difícil para o gestor público definir quais são as instituições de ensino que oferecem uma melhor qualidade uma vez que o conceito de qualidade educacional pode variar de indivíduo para indivíduo. O mais comum é o controle dos conteúdos e da qualidade das instituições ser exercido por meio de exames nacionais. De acordo com o estabelecido no artigo 9º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a União se incumbirá de:

IV – assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino. (BRASIL, 1996)

Neste sentido, Morrone (2011) entende que

[...] os exames nacionais só terão uma significativa importância para a melhoria da qualidade do ensino, na medida em que, os próprios atores escolares avaliarem os seus resultados para redefinir as diretrizes curriculares em consonância com o contexto político e social em que estão inseridos e em processo decisório junto às diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) (MORRONE, 2011, pág. 3).

No geral, as instituições desejadas são aquelas que oferecem um ensino que propicie ao estudante desenvolvimento social com o aprofundamento dos valores da democracia, do desenvolvimento da cidadania e da elevação de sua formação cultural e política. Também se pretende que estas instituições facilitem ao estudante alcançar o desenvolvimento econômico com a adequada capacitação para o trabalho e expansão de possibilidades de emprego e de promoção social. Para Dias Sobrinho (2010)

Tudo isso e mais constitui a pluralidade conceitual da qualidade educativa, mas dificilmente esses elementos se articulam de forma harmoniosa em um todo compreensivo, visto que a educação é um fenômeno social e, então, o que se vai entender por qualidade educativa pertence a um campo complexo e permeado de contradições (DIAS SOBRINHO, 2010, pág. 1228).

Levando em conta tudo que fora apresentado, se o controle for feito da forma adequada, o Estado passará a se beneficiar, a médio e longo prazos, de um crescimento na quantidade de indivíduos que adquiriram uma série de conhecimentos úteis de inovação e do avanço das tecnologias, permitindo ao País o aumento da sua competitividade, produtividade e lucro.

Então, se políticas de democratização educacional forem realmente pensadas como projetos de nação, crises econômicas como a enfrentada pelo país em 2013 poderiam ser suavizadas uma vez que existiria a possibilidade que aos poucos o Brasil, com boa parte da população qualificada, superasse a condição de exportador de *commodities*⁵ e passasse a gerar mais valor agregado e inovação em sua cadeia produtiva.

Corroborando com essa ideia, Gylfason (2004), em seu artigo “*Natural Resources and Economic Growth: From Dependence to Diversification*”, explica que o investimento em educação

5 Commodities, que significa mercadorias em inglês, podem ser, principalmente, minérios e gêneros agrícolas que são produzidos em larga escala e comercializadas em nível mundial. As commodities são negociadas em bolsas mercadorias, portanto seus preços são definidos em nível global, pelo mercado internacional.

faz com que os países transitem da produção primária para as produções industrial e de serviços. Segundo ele, a preponderância das exportações primárias tendem a impedir o aprendizado, o avanço tecnológico e crescimento econômico.

But insofar as high-skill labor and high-quality capital are less common in primary production than elsewhere, this may help explain why natural resource abundance and the associated preponderance of primary production and primary exports tend to impede learning by doing, technological advance, and economic growth. This linkage reinforces the case for investment in education and training as an engine of growth: more and better education tends to shift comparative advantage away from primary production towards manufacturing and services, and thus to accelerate learning by doing and growth (GYLFASON, 2004, pág. 18).

Por fim, é sempre bom comentar que a educação é um processo contínuo e que todas as fases desse processo são necessárias para dar significado a existência humana. A exclusão do indivíduo em qualquer uma das fases educacionais traz, além da perda de conteúdo cognitivo, uma sensação de atraso social junto aos seus pares.

Portanto, dado que o investimento em educação tem custos bastante elevados e que, por consequência disso, a maior parte da população não tem acesso, há de se questionar, diante das inúmeras adversidades que se apresentam no cenário educacional, quem teria condições para consolidar as políticas de democratização do ensino.

1.2. A relevância do Estado na provisão de políticas sociais

É fato que, se a maioria das instituições de ensino for de natureza privada, não se pode garantir o acesso igualitário e democrático ao ensino e muito menos a permanência sustentável do estudante, uma vez que na educação privada só é permitido o acesso para aqueles que podem pagar por ela. Quanto a isso, Dias Sobrinho (2013) explica que

Enquanto os bens privados implicam competitividade e exclusão, os bens públicos se baseiam nos princípios de equidade, solidariedade e inclusão. Quando alguns indivíduos são proprietários de algum produto comercial, isso implica

necessariamente que outros não o sejam; a apropriação de um bem privado se faz em contexto de competição. O acesso de alguém a um bem público não exclui o direito de outros; pelo contrário, uma sociedade se enriquece à medida que mais cidadãos têm acesso aos bens públicos de qualidade (DIAS SOBRINHO, 2013, pág. 114).

Sendo assim, por pertencer às classes sociais de menor poder aquisitivo, a maioria da população brasileira, na melhor das hipóteses, só tem condições de pagar por uma educação privada se esta for de baixa qualidade, uma vez que, via de regra, a educação privada tem compromisso com o lucro do empresário que a vende. Se isso já não fosse suficiente, Dias Sobrinho (2010) ainda acrescenta que

Os estudantes procedentes de setores sociais desfavorecidos, se conseguirem chegar à educação superior, inserem-se em cursos de menor prestígio social e econômico, em sua maioria da área de humanidades, que capacitam para postos de trabalho também pouco valorizados e escassamente criativos. Empregos com alta remuneração e boa reputação nesta sociedade modelada pela economia de mercado requerem os chamados “conhecimentos úteis”, de base tecnológica, ou seja, aqueles conhecimentos e competências que geram lucro (DIAS SOBRINHO, 2010, pág. 1240).

Portanto, uma política de democratização educacional que vise o bem público, garanta qualidade para todos e não somente para uma parcela privilegiada da sociedade, possua democratização no acesso além do compromisso com a sociedade e com o desenvolvimento do país só pode ser assegurada pelo Estado. Neste caminho, Dias Sobrinho (2010) assevera que

O direito social à educação de qualidade é um aspecto essencial e prioritário da construção da sociedade, de consolidação da identidade nacional e instrumento de inclusão socioeconômica. Por isso, assegurá-lo adequadamente é dever indeclinável do Estado (DIAS SOBRINHO, 2010, pág. 1225).

De fato, somente o Estado, por meio de ações positivas que busquem o bem-estar da população, é capaz de se utilizar das políticas públicas de democratização educacional como forma de combater a inadimplência e, conseqüentemente, evasão escolar. Quando se observa os índices de inadimplência das instituições de ensino, pode-se constatar que a condição financeira do estudante tem muita influência no momento da sua evasão.

Trabalho de natureza quantitativa, desenvolvido por Fritsch, Vitelli, Rocha e Andrade (2014), que tinha como objetivos avaliar e identificar as variáveis que interferem na evasão constatou que “o percentual de evadidos é superior entre quem esteve, em algum momento do curso, em condição de inadimplência” (FRITSCH, VITELLI, ROCHA E ANDRADE, 2014, pág. 8).

Eles também identificaram que os estudantes que recebem incentivos por meio dos programas de inclusão educacional são aqueles que possuem o menor potencial de evasão, se comparados com aqueles que não recebem nenhum tipo de ajuda financeira (bolsa ou financiamento). Ainda, segundo os pesquisadores, “quem tem algum tipo de ajuda – por exemplo, através de bolsa filantropia, financiamento, Fies, amparo social e ProUni –, sua chance de se evadir diminui em comparação com aqueles que não possuem algum tipo de apoio financeiro” (FRITSCH, VITELLI, ROCHA E ANDRADE, 2014, pág. 8).

Portanto, as políticas públicas que financiam a educação contribuem bastante para que o estudante permaneça nas instituições de ensino privadas já que boa parcela dos jovens não possui condições de arcar com as mensalidades. Contudo, alguns deles não conseguiriam permanecer nos cursos mesmo que estes fossem gratuitos.

Segundo Dias Sobrinho (2010), devido as severas restrições econômicas das classes pobres, as vagas ociosas das instituições privadas não seriam ocupadas se não fossem as políticas de Estado. Para ele, esta é a razão do “evidente interesse dessas instituições em disputar as matrículas de beneficiários de políticas públicas” (SOBRINHO, 2010, pág. 1235).

Além disso, o investimento em soluções que facilitem a permanência sustentável do estudante na instituição de ensino até o término da etapa educacional é extremamente necessário. Em um artigo escrito em 2012, intitulado “Democratização do Ensino Superior Brasileiro: O caso da Universidade Federal da Paraíba”, os pesquisadores Emília Maria da Trindade Prestes, Edineide Jezine e Afonso Celso Scocuglia questionaram se a recente expansão do ensino superior brasileiro havia conseguido modificar o cenário de elitização do ensino na Universidade Federal da Paraíba.

A Universidade havia aderido ao Programa Brasileiro de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI)⁶ e os pesquisadores estavam interessados em saber a respeito da eficiência das ações destinadas a propiciar o acesso, a permanência e a conclusão do curso dos

6 Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) é parte de um conjunto de ações do Governo Federal no Plano de Desenvolvimento de Educação do MEC, lançado em 24 de abril de 2007. O Programa previa, além da ampliação do acesso, o melhor aproveitamento da estrutura física e do aumento do contingente de recursos humanos existentes nas universidades federais. Se preocupava, também, em garantir a qualidade da graduação da educação pública.

estudantes menos favorecidos economicamente. Eles constataram que o sucesso desses estudantes estava diretamente relacionado às condições oferecidas pela instituição para sua permanência. Entre outras ações, a Universidade conseguiu fortalecer o processo de democratização do ensino e de expansão com qualidade por meio de distribuição de bolsas de pesquisa e de monitoria, evitando a evasão dos estudantes de menor poder aquisitivo.

Este tipo de ação, no entanto, teria uma menor possibilidade de ocorrer em instituições privadas de ensino superior, principalmente aquelas recém-criadas e/ou de pequeno porte, por estas não investirem em estrutura para formar pesquisadores. Sendo assim, os estudantes destas instituições, que entraram por meio de programas de inclusão educacional como o ProUni e o Fies, além de não terem o benefício da pesquisa em suas grades curriculares, também não têm como receber outros incentivos financeiros que garantam a continuidade dos seus estudos. Dito isso, é importante ressaltar que, devido à permanência do estudante, toda a cadeia produtiva que envolve a política inclusiva terá sido movimentada, gerando benefícios econômicos e/ou sociais para o restante do sistema.

É justo reconhecer que somente o Estado consegue abrir vagas para muitos dos cursos mais prestigiados e valorizados, como os de tecnologia, e ampliar instalações nas regiões periféricas dos grandes centros, onde a iniciativa privada não investiria por considerar de pouca atratividade comercial. Com isso, o Estado, além de incluir e facilitar a mobilidade dos estudantes de baixa renda, também promove o desenvolvimento das regiões que mais precisam de suas ações.

Por fim, também é preciso ressaltar a importância do Estado na construção de políticas de ações afirmativas como o ProUni e o sistema de cotas sociais e raciais. Essas ações têm por objetivo promover a inclusão de jovens pertencentes a grupos historicamente marginalizados e desfavorecidos como os indígenas, afrodescendentes e deficientes.

Nesse ponto, é necessário questionar a viabilidade de algumas ações, a forma como elas são operacionalizadas e que outras providências devem ser tomadas uma vez que muitas delas podem ser importantes mas não são suficientes. Por mais benéficas e necessárias que sejam as políticas de democratização do ensino, existem limites que precisam ser respeitados para evitar que estas políticas percam a qualidade e a sustentabilidade e se tornem apenas uma série de políticas assistencialistas que não contribuem para o término das assimetrias educacionais.

1.3. As dificuldades enfrentadas pelo Estado na operacionalização das políticas de democratização educacional

O Brasil sempre enfrentou problemas na gestão de suas políticas de acesso educacional. Para se ter uma ideia, segundo dados do Ministério da Educação (MEC)⁷, foi apenas em 2011 que a população brasileira alcançou a média de escolaridade de 7,3 anos. Por outro lado, em países como a Argentina, o Chile e a Bolívia essa média passa dos 9 anos.

Já de acordo com os dados do Censo Escolar 2015, até o referido ano, existia uma demanda não atendida de 2,5 milhões de crianças nas creches, 600 mil na pré-escola, 460 mil no ensino fundamental e 1,7 milhão de jovens em idade de 15 a 17 anos fora do ensino médio. Além disso, cerca de 16,8 milhões de brasileiros entre 18 e 29 anos estão fora do ensino superior.

Quanto ao ensino superior, é importante destacar que existe uma grande concentração de oferta de vagas nas capitais e nas grandes cidades dos estados do sul e sudeste do país. Com isso, a exclusão dos jovens pobres do interior de todos os estados brasileiros e, principalmente, do norte e do nordeste é aprofundada.

Essa situação pode piorar nos próximos anos com a aprovação de Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal. De acordo com o seu artigo 110, a partir de 2018 até 2036, os investimentos em educação terão, em termos reais, os mesmos valores de 2017, corrigidos anualmente pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), e nada mais; não importando o crescimento do PIB e das receitas líquidas da União. Dessa forma, a não ser que os atores sociais pressionem para que a educação seja colocada como uma prioridade, as diversas políticas de democratização do ensino, entre outras ações ligadas a educação, tendem a diminuir ou acabar.

De acordo com o Censo da Educação Superior de 2016⁸, dos quase 3 milhões de estudantes que ingressaram na educação superior no referido ano, 82,3% se matricularam em instituições privadas. Muitos desses estudantes utilizam o ProUni e/ou Fies para permanecerem nessas instituições de ensino. De fato, como 93% do total de vagas nos cursos de graduação são oferecidas pela rede privada, não resta muita saída para a grande maioria dos jovens de baixa renda a não ser recorrer às políticas de democratização do ensino. Porém, muitas críticas são feitas a essas políticas.

⁷ Dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

⁸ Disponível em:

http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf. Acesso em: 8 fev. 2018, às 17h17.

Algumas críticas estão voltadas diretamente para a equidade e a qualidade do ensino. Para o professor José Dias Sobrinho, “as políticas de democratização não devem apenas criar condições para que todos possam estudar, mas também assegurar igualdade de oportunidades, inclusive do ponto de vista qualitativo” (SOBRINHO, 2010, pág. 1237). Para ele, esses programas são importantes mas são insuficientes. Dias Sobrinho (2010) ainda explica sua posição afirmando que

As disciplinas mais prestigiadas e que recebem mais generosos financiamentos, no atual momento da economia globalizada, são as de base técnica, como a biotecnologia, a biologia, a informática, a engenharia, a pesquisa médica, a eletrônica e outras que, com essas, compõem um campo que potencializa a competitividade de um país e das empresas. Essas disciplinas se desenvolvem com mais reconhecimento acadêmico e apoio financeiro, principalmente nas universidades públicas de referência e nas instituições privadas de alto custo, onde estão muito poucos dos estudantes beneficiados por programas de inclusão (SOBRINHO, 2010, pág. 1238).

Contudo, as maiores críticas vêm com relação aos gastos públicos e as distorções que aparecem ao longo do tempo. Muitos daqueles que são contra o ProUni e o Fies argumentam que o dinheiro público não deve ser usado para financiar a iniciativa privada. Para eles, bolsas e financiamentos governamentais não devem existir; caso exista algum tipo de financiamento, ele deve ser feito por bancos comerciais e os juros não podem ser subsidiados pelo governo.

De fato, com financiamento a juros muito baixos, diversos estudantes que podem custear as mensalidades se sentem tentados a utilizar o financiamento público e aplicar suas economias em fundos mais rentáveis. Em geral, programas de financiamento precisam ter mecanismos para coibir esse tipo de distorção. Nessa mesma linha de raciocínio, é necessário lembrar que taxas abaixo daquelas praticadas no mercado levam a necessidade de contínuas transferências de recursos por parte do governo e, caso haja muita inadimplência, o programa corre o risco de se tornar insustentável.

Discordando dessas ideias, Botelho e Pessoa (2016) entendem que, pela ótica do retorno social, a ação governamental, em alguns casos, pode ser sustentável, mesmo oferecendo empréstimo com juros subsidiados. Ou seja, “o retorno de se obter pessoas com mais educação no país vai além daquele que o próprio mercado de educação consegue capturar”(BOTELHO E PESSOA, 2016, pág. 48).

Ao falarem de inadimplência, os pesquisadores afirmam que “Como o programa é voltado para famílias de baixa renda, [...] é necessário criar meios de facilitar a cobrança desses

empréstimos” (BOTELHO E PESSOA, 2016, pág. 49). Além disso, eles também defendem que “um programa de crédito educativo que queira atingir pessoas de baixa renda precisa contar com mecanismos para mitigar o risco de crédito que não dependam da apresentação de fiador” (BOTELHO E PESSOA, 2016, pág. 49). Com esses argumentos, os pesquisadores mostram que a própria condição de vulnerabilidade em que se encontram as famílias de baixa renda no Brasil é o principal obstáculo para a democratização da educação.

Uma outra questão ligada às políticas de inclusão educacional, que está relacionada a má administração dos gastos públicos, apareceu quando foram observados os percentuais de estudantes com financiamento pelo Fies nos quatro maiores grupos de ensino brasileiros. A Tabela 1 apresenta o percentual de alunos com financiamento pelo Fies de cada uma destas grandes empresas em 2014.

Tabela 1 – Estudantes da Graduação Presencial Beneficiados Pelo Fies

Empresa	Total de Alunos com Fies (mil)	% total da Graduação Presencial
Kroton	258,8	61,2
Ser Educacional	48,0	47,5
Anima	34,3	48,3
Estácio	122,7	42,3
Fonte: Balanço das empresas em 2014		

Constatou-se, também, que a rentabilidade dessas empresas é tão grande que fez com elas criassem um oligopólio no setor e atraíssem investimentos estrangeiros para a bolsa de valores de São Paulo. O motivo de tanto interesse dos investidores estrangeiros no mercado brasileiro está no fato de que a rentabilidade das empresas brasileiras que atuam na educação superior é bem maior que a das empresas americanas.

Comparando as colunas A e B da Tabela 2, é possível observar que três dos quatro grandes grupos do mercado brasileiro possuem margem Ebitda⁹ maior que os quatro maiores grupos do mercado americano.

9 Representa o quanto a empresa gera de recursos apenas em suas atividades operacionais, sem levar em consideração os impostos e os efeitos financeiros.

Tabela 2 – Margem Ebitda das Empresas Educacionais Brasileiras e Americanas

Ranking	Coluna A		Coluna B	
	Empresa Brasileira	Margem Ebitda	Empresa Americana	Margem Ebitda
1	Kroton	42.8	Grand Canyon Education, Inc.	30.4
2	Ser Educacional	38.8	Strayer Education, Inc.	23.0
3	Anima	33.6	American Public Education, Inc.	22.1
4	Estácio	27.1	Graham Holdings Company	21.4
	Fonte: Balanço das empresas em 2015		Fonte: Moss Adams Capital LLC (2015, pág. 7).	

Boa parte da margem de lucro dessas empresas é proveniente da enorme proporção de estudantes com financiamento no Fies. Quanto a isso, o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, corrobora com essa informação quando destaca que houve um

[...] expressivo crescimento da participação do Fies no universo de alunos matriculados em cursos de graduação presenciais destas instituições focalizadas, atingindo, em 2015, mais de 40% do total de estudantes de cada um dos quatro grupos educacionais. Em 2014, coincidindo com o ano de maior crescimento do Fies, quando foram concedidos 732 mil financiamentos, houve também a maior proporção de estudantes Fies, superando 60% do total, no caso do grupo Kroton Educacional. (BRASIL, 2016)

No entanto, discordando desse pensamento, Corbucci (2016) afirmou que “a proporção média entre todas as IES privadas (incluindo as que têm ações negociadas na Bovespa) havia atingido 44% em 2014”(CORBUCCI, 2016, p. 42). De acordo com este autor, apenas a Kroton teve uma proporção muito acima da média.

De toda forma, é necessário que sejam tomadas medidas regulatórias para que os recursos do Fies sejam divididos de forma mais justa entre todas as empresas que atuam no setor. Os grandes grupos empresariais com capital aberto na Bovespa estão em grande vantagem uma vez que seus recursos são provenientes de fundos de investimentos nacionais e estrangeiros e alguns desses grupos, como a Kroton, nem ao menos necessitam da transferência de recursos governamentais via Fies.

É justo que em momentos de crise econômica sejam necessárias as reduções em diversos programas em nome do equilíbrio das contas públicas, mas também é preciso refletir sobre a

importância das metas previstas no Plano Nacional de Educação (PNE). O PNE é composto por vinte metas e algumas delas dependem ou afetam as políticas públicas de inclusão educacional.

A Meta 12 estabelece a expansão das matrículas totais em instituições de ensino superior para 50% da população de 18 a 24 anos. Hoje, elas estão em 32,1% e tendem a cair para 20% caso não sejam revistas as regras para o Fies, que é a principal política pública de acesso ao ensino superior privado no país.

Já a Meta 15 estabelece que todos os professores da Educação Básica tenham formação específica de nível superior, obtida em cursos de licenciatura na área de conhecimento em que atuam. Em 2015, o Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp) estimou a existência de 1,86 milhão de docentes com apenas o grau médio, sem pedagogia ou licenciatura, matriculados em cursos de graduação presenciais ou a distância – sendo 1,1 milhão na rede privada de ensino e tendo, a maioria, seus estudos financiados pelo ProUni e pelo Fies.

Por fim, em sua Meta 20, o PNE explicita que todos os avanços previstos no Plano Nacional de Educação só serão possíveis se o Estado “ampliar o investimento público em Educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio”.

Para que isso seja possível, três variáveis são fundamentais para definir os rumos da educação no Brasil: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Dada a importância da educação e a relevância do Estado na provisão desse serviço, esta pesquisa tentará descobrir quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar inclusão educacional livre e de qualidade. Para tanto, nos próximos capítulos, será analisado o impacto que as diferentes configurações das três variáveis mencionadas tiveram sobre o Fies.

CAPÍTULO II – A DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO FIES

Conforme foi explicado, a pressão sobre os governantes, ocasionada pela mobilização e a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, somada à decisão desses governantes em atender ou não a vontade da maioria, acrescida do modelo econômico existente, influenciam de forma significativa nas políticas públicas de democratização do acesso ao ensino.

Dependendo da forma como essas variáveis são combinadas, a gratuidade da educação para todos pode ou não existir. Sendo assim, é necessário conhecer mais detalhadamente cada uma dessas variáveis para que se possa compreender e discutir sua importância e seus impactos na provisão do serviço educacional gratuito.

2.1. A vontade e os limites dos atores políticos

Segundo Zarka (2001), a noção de vontade política pública foi uma das principais inovações introduzidas por Thomas Hobbes¹⁰ na filosofia política moderna. Ainda nas palavras deste autor, para Hobbes (1640), “só há vontade política se duas condições forem satisfeitas ao mesmo tempo: 1. que cada um submetta sua vontade à de um outro que seja único, 2. que esta vontade única seja considerada como a vontade de todos” (ZARKA, 2001, pág. 75).

Analisando estes conceitos, pode-se entender que a vontade política começa com uma transferência de vontade ou transferência de poder. O cidadão transfere a sua vontade para um representante político e este, em nome daquele que originalmente detém o direito, passa a ter a autorização para tomar qualquer atitude. Ou seja, esse representante pode utilizar essa concessão

¹⁰ Thomas Hobbes (1588-1679) foi um teórico político, filósofo e matemático inglês. Sua obra mais evidente é "Leviatã", cuja ideia central era a defesa do absolutismo e a elaboração da tese do contrato social. PRINCIPAIS OBRAS: Leviatã; Do Cidadão; Do Corpo; Do Homem; Os Elementos da Lei.

para agir em prol de si mesmo, buscando algum projeto pessoal ou defender os projetos de interesse de toda a população, a fim de que seja concebida uma vontade política.

Sendo assim, a vontade política não se restringe ao comprometimento do chefe do executivo em implementar as agendas de interesse da maior parte da sociedade civil organizada e que foram preestabelecidas pelos partidos políticos de sua base aliada. Em discurso realizado na Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)¹¹, o ex-presidente Lula destacou que “[...] não basta a vontade política para fazer as mudanças necessárias, é preciso disposição política, mas é preciso também que se tenha as condições de fazê-la” (BRASIL, 2013, pág.7).

De fato, incontáveis e diversificados grupos existentes na sociedade brasileira, somados a um sistema eleitoral proporcional de lista aberta¹², fizeram com que ocorresse uma grande fragmentação da representação política no Congresso Nacional, bem como nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais das grandes cidades. Como exemplo, de acordo com o sítio do Tribunal Superior Eleitoral (TSE)¹³, dos trinta e cinco partidos políticos registrados, vinte e oito deles tem representação na Câmara dos Deputados.

Dessa forma, devido a essa hiperfragmentação partidária, o chefe do Poder Executivo passa a ter um alto custo político para organizar a sua base de sustentação no Legislativo para, junto com ela, exercer a vontade política. Como nenhum partido político, desde 1988, alcançou sozinho a maioria das cadeiras do parlamento, não é difícil inferir que, em ambientes parlamentares em que existe uma grande difusão de poder, os partidos políticos com bancadas reduzidas acabam dispondo de um poder de barganha desproporcional para aprovar ou rejeitar as iniciativas governamentais.

Corroborando deste pensamento, Nicolau (2015) explica que a ex-presidente Dilma precisava “[...]somar as cadeiras de seis partidos para obter a maioria das cadeiras na Câmara dos Deputados: PT (69), PMDB (65), PP(38), PSD (36), PR (34) e PTB (25)”(NICOLAU, 2015, pág.107). No entanto, o mesmo autor pondera ao afirmar que

11 Disponível em: <<http://www.embrapa.br/busca-de-noticias/-/noticia/17937508/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-no-30-aniversario-da-embrapa>>. Acesso em: 17 abr. 2018, às 23h02.

12 A representação proporcional ou voto proporcional é um sistema eleitoral de vencedor múltiplo no qual a proporção de cadeiras parlamentares ocupada por um partido é diretamente determinada pela proporção de votos obtida por ele. O sistema de representação proporcional é um sistema eleitoral normalmente baseado em listas de partidos (embora, a rigor, existam sistemas proporcionais sem listas). No sistema de lista aberta, a lista só é definida após a apuração dos votos. Dessa forma, se um candidato específico obtiver um número de votos grande o suficiente, isso se refletirá em um maior número de cadeiras para seu partido e portanto possibilitará a entrada de outros candidatos desse partido mesmo que estes últimos tenham recebido poucos votos.

13 Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>>. Acesso em: 12 mar. 2018, às 16h46.

A rigor, os estudos comparativos feitos por cientistas políticos não conseguiram demonstrar que o maior ou menor número de partidos representados no legislativo tenha efeitos negativos sobre a qualidade das políticas públicas ou sobre a estabilidade da ordem democrática. (NICOLAU, 2015, pág.107)

De toda forma, um cidadão que, além de escolher bem o seu voto também se organizar de forma coletiva, poderá constranger aqueles atores políticos que não estão fazendo bom uso do poder que lhes foi concedido, bem como, caso utilize mecanismos como o orçamento participativo, terá a capacidade de destinar recursos para fins que beneficiem a todos.

Segundo esta linha de raciocínio, Barbosa (2009) assevera que a vontade política se materializa quando a sociedade civil se organiza, torna públicas suas necessidades e, dessa forma, consegue sensibilizar os poderes públicos e, muitas vezes, o setor privado para a satisfação de suas demandas. Então, nas palavras deste autor

[...]espontaneamente, reúnem-se todas as condições políticas, culturais, econômicas e sociais, tornando viável a realização de práticas legais para o atendimento da satisfação da necessidade.

[...]Logo, percebe-se que a materialização da vontade política induz ao aparecimento das verbas, à criação das fundações, dos programas sociais, das campanhas públicas. É importante observar também que a organização da sociedade agiliza a criação do ambiente para o desenvolvimento da vontade política. (BARBOSA, 2009, pág.1).

Porém, é preciso lembrar que também existem fatores internos e externos que influenciam nas decisões e vontades dos agentes políticos para que estes acatem projetos de interesses particulares ao invés daqueles que promovam o bem comum. Por possuírem mais recursos financeiros, grandes corporações ou empresários de setores econômicos oligopolizados conseguem ser mais influentes no meio político, gerando um desequilíbrio na defesa dos interesses. Segundo Boarin (2015)

Dentre os recursos políticos, o dinheiro é um dos mais importantes para o alcance da influência política e, sendo assim, os segmentos sociais que o possuem em maior abundância têm melhores condições de formar *lobbies* influentes em defesa de seus interesses. Isso pode gerar um desequilíbrio em favor dos *lobbies* que defendem interesses “especiais”, ou seja, interesses de segmentos sociais estreitos, extremamente bem organizados e financiados (BOARIN, 2015, pág.7)

Além disso, a legislação eleitoral permite a autonomia dos representantes eleitos em relação aos seus partidos. Com isso, os representantes podem agir por suas motivações pessoais, de maneira independente do programa partidário, uma vez que eles não devem seus mandatos aos partidos e sim à sua própria iniciativa. Dessa forma, quando um candidato é bastante votado, o partido político raramente questiona as violações do seu programa partidário ou impõe sanções a este candidato.

Por fim, nas palavras de Barbosa (2009), é necessário, para o desenvolvimento da vontade política, que estejam reunidas todas as condições para que determinadas demandas sociais sejam atendidas. Contudo, o desejo de se ter um Estado e um sistema político efetivos não é suficiente quando se tem elites políticas e econômicas estreitamente ligadas entre si e ao poder. Nesse caso, somente com uma sociedade organizada desde os bairros e com a escolha correta de seus representantes é que existirá a cobrança factual de sua vontade.

2.2. A participação da sociedade civil organizada na gestão pública

O golpe político-militar de 1964 fez com que o país passasse por um período de pouca participação da população nos processos de concepção e decisão das políticas públicas sociais. Segundo Marques e Losekann (2014), naquele momento histórico, “[...] o Estado centralizou todo o aparato político-administrativo em seu poder, [...] excluindo as possibilidades de participação da sociedade civil nos processos decisórios e cerceando os direitos civis e políticos dos cidadãos” (MARQUES E LOSEKANN, 2014, pág.).

Com a redemocratização, a partir de 1985, ocorreu a criação e a ampliação dos canais de participação política e o conseqüente aumento da influência da sociedade civil nas ações públicas engendradas pelo Estado. Entende-se por sociedade civil, conforme o pensamento de Arato e Cohen (1994), o conjunto de associações e organizações que se constituem voluntariamente e realizam ações coletivas, atuando no espaço público, mas desvinculadas do Estado, ancoradas na esfera privada, mas diferenciadas do mercado.

Restringindo um pouco este conceito, considera-se sociedade civil organizada o conjunto daquelas organizações e associações que são formadas, nas palavras de Araújo Lima (2009), por “atores que estejam de fato mobilizados e organizados (como o próprio termo sugere)” (LIMA, 2009, pág. 55).

Sendo assim, segundo Hochstetler e Friedman (2008), os sindicatos, os movimentos sociais, as comunidades eclesiais, as associações, os institutos de pesquisa e as ONGs, entre outras organizações, pretendem “dar voz política àqueles marginalizados do sistema político formal”. Além disso, as “estratégias de mobilização também variam, desde *lobby* com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas” (HOCHSTETLER E FRIEDMAN, 2008, p.48).

O grande marco que consagrou de forma definitiva a participação direta da sociedade civil na gestão pública e na construção das inúmeras políticas sociais como as de democratização do acesso ao ensino foi a promulgação da Constituição Federal em 1888. Desde então, o texto constitucional vem auxiliando de forma ímpar a sociedade civil, contribuindo para a implementação da gestão pública democrática participativa.

Entende-se por gestão pública democrática participativa aquela em que o Estado faculta à sociedade o envolvimento nos processos decisórios e na produção de políticas públicas. Segundo Vitale (2004), ao seguir a tendência de países de larga tradição democrática, o nosso Diploma Constitucional adotou “o princípio da democracia semidireta (ou participativa), por meio do qual o sistema representativo é complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios” (VITALE, 2004, pág. 240).

Diversas passagens referentes às normas de institutos participativos na Administração Pública são encontradas na Constituição Federal. Esses institutos permitem aos indivíduos o exercício da cidadania, colocando-os como participantes ativos na elaboração de projetos de interesse nacional ou local e também nas tomadas de decisão, elevando, desta forma, sua responsabilidade política.

Além do art. 14, que prevê o exercício da soberania popular por meio do sufrágio universal com voto direto e secreto, do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular, a Carta Magna possibilita outras formas de participação. O art.205, por exemplo, assegura que a educação será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade. Em complemento, o inciso VI do art.206 assevera que o ensino público será ministrado com base no princípio da gestão democrática, na forma da lei.

Com isso, pode-se entender que o texto constitucional, ao pautar temas como a participação e o controle social, não só permitiu mas acentuou os processos de mobilização e pressão que são exercidos pelos diversos segmentos da sociedade sobre os governos e suas políticas públicas. Como exemplo, pode-se citar as Organizações Não Governamentais (ONGs) que, nos anos de 1970 e 1980, em sua grande maioria, eram instituições de apoio aos movimentos populares e à queda do regime militar, contra o Estado e a favor da transição democrática.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, elas passaram a contribuir para uma nova concepção de participação, aproximando a democracia direta da democracia representativa. Assim, as ONGs ajudaram na construção das diferentes Câmaras e Conselhos de interlocução do Estado com a sociedade, bem como na definição e implantação de Leis Estaduais e Municipais.

As experiências de Orçamento Participativo nas diversas cidades brasileiras, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Saúde (SUS), as Câmaras dos Usuários do Sistema de Transportes Coletivos, os diferentes conselhos gestores de políticas dos direitos da mulher, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiências e outras formas de colegiados e estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade civil também são exemplos de conquistas e da força da participação da sociedade organizada.

2.3. O modelo econômico: o Estado liberal e o Estado de bem-estar social

De tempos em tempos, principalmente em momentos de crise, reaparecem os debates sobre o tamanho e as funções do Estado, o sistema e o modelo econômico ideais e o papel do setor privado na obtenção do bem comum.

Sabe-se que, desde suas primeiras formulações no século XVII, o liberalismo defende a existência de um Estado laico e não-intervencionista. Este pensamento liberal se aprofundou com a Revolução Industrial e prevaleceu até os primeiros anos do século XX, quando a Primeira Guerra Mundial e a crise financeira de 1929 abalaram as estruturas políticas e econômicas vigentes até então.

Considerado por muitos o pai da teoria política liberal, Jonh Locke (1632-1704), em sua obra “Segundo tratado do governo civil”, asseverava que o único poder que cabia aos governos era

o de executar a lei natural, que seria a proteção dos direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade.

Para este autor, o Estado nada mais é que o poder conjunto de todos os membros da sociedade e, sendo assim, sua autoridade “não pode ser maior do que aquela que essas pessoas possuíam no estado natural, antes de formarem um grupo social e de cederem-na à comunidade”(LOCKE, 1690, pág. 184).

Dessa forma, o liberalismo tornou-se a bandeira revolucionária da burguesia que ansiava por destruir os privilégios da nobreza para instalar um novo pensamento, com novos princípios. Segundo Cunha (1979)

O liberalismo constitui-se, assim, como um instrumento teórico de luta da burguesia contra a nobreza feudal e a ordem econômico-social então estabelecida. Fundamentava-se nos princípios da individualidade, da liberdade, da propriedade, da igualdade e da democracia os quais difundiam o ideal de que, no capitalismo, a sociedade é ‘aberta’ e, por isso, possibilitaria a ‘mobilidade social’ (CUNHA, 1979, pág. 27).

Já Adan Smith (1723-1790) foi o pioneiro do liberalismo econômico. Sua obra “Indagação da natureza e das causas da riqueza das nações” é considerada como o mais influente tratado de economia que já foi escrito. Nesta obra de 1776, o economista afirma que a verdadeira fonte de riqueza é o trabalho e este seria maior do que a agricultura ou a generosidade da natureza.

Apesar de ter defendido a não-intervenção estatal na economia, Smith admitia que o Estado poderia fazer pequenas intervenções para ajudar no progresso da educação e na proteção da saúde pública, bem como para evitar que ocorressem injustiças e opressões. Ele também era da opinião de que o Estado também poderia se responsabilizar pelas empresas que o capital privado jamais conseguiria instalar e que são necessárias para o desenvolvimento.

Com a Revolução Industrial, que foi um marco na história do capitalismo e do liberalismo, a Inglaterra passou a servir de referência para as demais nações que, aos poucos, foram iniciando seus processos de industrialização. Em paralelo, o processo de desenvolvimento industrial também se intensificou nos Estados Unidos e estes passaram a reproduzir as ideias primordiais do liberalismo. Segundo Pinsky (2005),

“O sonho americano do sucesso material e de oportunidades iguais para todos constituiu uma unidade poderosa. Não importava a realidade de miséria da maioria dos imigrantes: difundiu-se a ideia de que o trabalho duro levava as pessoas ao sucesso e que o fracasso era falta de esforço.” (PINSKY, 2005, pág.149)

Contudo, nas palavras de Galiani (2009), a crise econômica de 1929 “[...] desencadeou uma crise social generalizada e, para assegurar a continuidade do capitalismo, a reformulação do liberalismo se fazia necessária” (GALIANI, 2009, p. 67). Em consequência desse cenário, segundo Silva e Souza (2010), os governos passaram a regular a atividade econômica, incorporando “[...] às funções tradicionais de justiça e de segurança a de ofertas de bens públicos, como eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, entre outros.” (SILVA E SOUZA, 2010, pág.35).

Dessa forma, propostas alternativas como as do economista britânico John Maynard Keynes ganharam força. Essas propostas ficaram conhecidas como “Welfare State” ou, em livre tradução para o português, “Estado de Bem-estar Social”. Nelas, o Estado é o principal agente regulamentador nos aspectos econômicos, políticos e sociais. De acordo com Oliveira e Strassburg (2016),

O pensamento keynesiano defendia a ideia de que o Estado deveria encontrar novas formas de conter o desequilíbrio econômico, através de grandes investimentos, principalmente no setor privado, para aquecer novamente a economia. Dessa forma, a proposta keynesiana sobre o papel do Estado frente a economia se consolidava (OLIVEIRA E STRASSBURG, 2016, pág.154)

Um modelo bastante semelhante foi idealizado pelo economista sueco Karl Gunnar Myrdal. Segundo Oliveira e Strassburg (2016), para Myrdal as políticas sociais “possibilitariam o crescimento econômico e deveriam ser vistas como investimentos e não como custos” (OLIVEIRA E STRASSBURG, 2016, pág.155).

No Brasil, a Constituição Federal faz uma interação das ideias de natureza liberal com os ditames típicos de um Estado Social. Os Direitos Sociais aparecem claramente definidos em dois Títulos: o Título II, que diz respeito aos Direitos e Garantias Fundamentais e o Título VIII, da Ordem Social. Já os princípios liberais, aparecem no Capítulo da Ordem Econômica Financeira.

Quanto a este Capítulo, que vai do artigo 170 ao 191, o texto constitucional consagra os princípios liberais da livre iniciativa, livre concorrência e propriedade privada, mas, ao mesmo

tempo, assegura a função social da propriedade privada, defesa do consumidor e outros princípios típicos de um Estado de Bem-estar Social. Quanto a esses aspectos Horta (2003) acrescenta

Intervencionismo e liberalismo se alternam na formulação dos princípios e essa relação alternativa, que poderá conduzir ao primado de um ou de outro, exprime o clima de ambiguidade e duplo sentido que percorre as cláusulas da Ordem Econômica e Financeira. Liberalismo, intervencionismo e dirigismo econômico refletem as correntes que se debateram na Assembleia Nacional Constituinte e as maiorias eventualmente vitoriosas imprimiram no texto da Constituição a concepção heteróclita da Ordem Econômica. (HORTA, 2003, pág. 260-261)

Por fim, fica claro que, na Carta Magna, a economia liberal é compensada com o intervencionismo estatal e que a livre iniciativa, embora seja um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, não deve ser considerada de forma absoluta. Sendo assim, pode-se intuir que o modelo econômico adotado pelo Estado brasileiro, a depender do momento histórico, pode variar bastante entre o modelo de Estado Liberal e o de Estado de Bem-estar Social.

Dito isto, após o detalhamento das três variáveis que compõem a equação que tem como resultado a possível gratuidade da educação para todos, este trabalho analisará os diferentes cenários criados pela variação delas na concepção das políticas de democratização do acesso ao ensino superior no Brasil.

2.4. Metodologia

Tendo por base a análise de documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e outras Instituições ligadas ao Ensino Superior no Brasil, esta pesquisa fará uma abordagem qualitativa por meio do estudo da dependência da trajetória (*path dependence*) das políticas de acesso ao ensino superior privado.

Segundo Hamais (2004), na visão de George e Jones (2002), “o passado restringe as opções disponíveis no presente e torna difícil a identificação precisa das causas e das características atuais de determinado fenômeno” (HEMAIS, 2004, pág. 245) e, sendo assim, os eventos dependentes da trajetória não são capazes de escapar da influência da história. Ainda de acordo com esse autor

[...] eventos de sequências caracterizadas por *path dependence* não são serialmente independentes. Uma pequena mudança na ordem dos eventos pode implicar um resultado completamente diferente. Por exemplo, uma determinada sequência de eventos é caracterizada por eventos A-B-C, sendo D o resultado. Se a ordem dos eventos alterar para B-A-C, o resultado pode ser diferente de D. (HEMAIS, 2004, pág. 245-6)

Estudos feitos por Mahoney (2001) sobre a dependência da trajetória existente nos regimes políticos da América Central mostram detalhadamente o método que será utilizado nesta pesquisa. Mahoney (2001) parte do conceito de *path dependence*, que, para ele, é um tipo específico de explicação que se desdobra através de uma série de etapas sequenciais.

O ponto de partida desta formulação são as condições históricas antecedentes que definem um intervalo de opções disponíveis para os atores em um ponto de escolha principal. Durante este ponto-chave de escolha, ou “conjuntura crítica”, uma opção específica como, por exemplo, uma política pública de acesso ao ensino superior é selecionada entre duas ou mais alternativas. A escolha feita durante uma conjuntura crítica leva à criação de padrões institucionais que perduram com o tempo.

Por sua vez, a persistência institucional desencadeia uma sequência reativa em que os atores respondem aos arranjos predominantes por meio de uma série de respostas previsíveis e contrarrespostas. Em sequências reativas, segundo Hamais (2004), “os eventos iniciais não necessariamente geram reforços positivos, mas forças que tem o poder causal de redirecionar a sequência de eventos para um caminho distinto da trajetória inicialmente percorrida.” (HEMAIS, 2004, pág. 246)

Por fim, estas reações canalizam o desenvolvimento até o ponto de um resultado final, que representa uma resolução para os conflitos. O autor esquematiza essas etapas sequenciais por meio da figura 1, seguinte.

Figura 1-Estrutura analítica *path dependence*



FONTE: MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. *Studies in Comparative International Development*. v. 36, n. 1, p. 113, 2001

Além disso, este trabalho utilizará o procedimento de estudo de caso. Segundo Tull e Hawkins (1976), este procedimento se refere “a uma análise intensiva de uma situação particular” (TULL E HAWKINS, 1976, pág. 323), que, neste trabalho, será uma análise dos problemas e virtudes de se implantar um programa de acesso ao ensino superior. O procedimento de estudo de caso justifica sua importância nesse projeto de pesquisa por, nas palavras de Lima, Antunes, Mendonça Neto e Peleias (2012), auxiliar numa possível resolução de problemas, uma vez que é capaz de reunir informações numerosas e detalhadas que possibilitam aprender a totalidade de uma situação. (LIMA, ANTUNES, MENDONÇA NETO E PELEIAS, 2012, pág. 132)

Ademais, segundo Yin (2005), este procedimento “[...] investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”(YIN, 2005, p. 32), sendo assim o mais adequado para este trabalho de pesquisa uma vez que, nas políticas de inclusão, “[...] as circunstâncias são complexas e podem mudar, quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, quando as situações são altamente politizadas e onde existem muitos interessados”(LLEWELLYN; NORTHCOTT, 2007, pág. 195).

Como se sabe, mais de 90% do total de vagas nos cursos de graduação são oferecidas pela rede privada, o Fies é um dos maiores programas inclusivos que financiam o acesso ao ensino superior privado e os investimentos estatais para proporcionar a todos uma educação superior gratuita e de qualidade variam conforme o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Sendo assim, para que se possa discutir tudo isso com concretude, o objeto de estudo deste trabalho será o Fies.

2.5. A democratização do acesso ao ensino superior no Brasil

A partir da década de 1990, com a retomada do controle da inflação, equacionamento das contas externas e abertura comercial, a economia brasileira, que até então vivia um período recessivo, passou novamente a crescer. Com isso, nos primeiros anos do século 21, o mercado passou a demandar por profissionais que tivessem conhecimento das técnicas e tecnologias recentemente implantadas e que, preferencialmente, tivessem formação em nível superior. Ao mesmo tempo, havia um enorme contingente de jovens dispostos a adquirir estes conhecimentos mas não possuíam recursos suficientes para cursar uma faculdade particular ou não conseguiam entrar nas concorridas Universidades públicas.

Haviam duas maneiras possíveis para solucionar este problema. A primeira seria voltar a investir fortemente na Universidade pública e tentar, em um curto espaço de tempo, recuperar o prejuízo de décadas de baixo investimento no ensino superior; a segunda seria implementar e ampliar programas que incentivassem o acesso e a permanência dos estudantes nas instituições de ensino superior, públicas e privadas já existentes. Do estudo apresentado por Pinto (2004), é possível inferir que a primeira solução sairia, inicialmente, bem mais cara e teria um retorno mais a longo prazo, uma vez que os investimentos governamentais estavam bem aquém do necessário. De acordo com este autor

De 1989 a 2001, o total de recursos das instituições federais de educação superior (IFES) saiu de um patamar de 0,97% do PIB em 1989 (Governo Sarney), caindo para 0,57% do PIB, em 1992 (Governo Collor), recuperando-se, parcialmente, em 1994 (Governo Itamar), quando atinge 0,91% do PIB, para então iniciar um processo inexorável de queda, chegando a 0,61% do PIB em 2001, com leve recuperação em 2002 (0,64% do PIB), como mostra relevante trabalho de Nelson Cardoso Amaral (2003). Segundo os mesmos dados, no período que vai de 1989 a 2002, a queda dos recursos das IFES com relação ao PIB foi de 34% (PINTO, 2004, pág. 773).

A segunda saída parecia ser a mais viável para o momento e, dessa forma, nos dois mandatos do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva foram criados o Programa Universidade para Todos (ProUni), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades

Federais (Reuni) e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu)¹⁴, além da ampliação da abrangência do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), já existentes desde o último mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Após 2009, com diversas mudanças, o Enem deixou de ser exclusivamente um exame de avaliação da educação nacional e passou a ser um instrumento para que o governo federal passasse a influenciar a sistematização das estruturas curriculares em todas as etapas e modalidades de ensino. Para Morrone (2011), o Enem se apresenta “como instrumento de indução da reestruturação dos currículos do ensino médio, contribuindo para a possibilidade concreta do estabelecimento de uma relação positiva entre o ensino médio e o ensino superior” (MORRONE, 2011, pág. 8).

A avaliação do Enem passou a ser usada como forma de seleção para as principais Universidades públicas do país e critério para concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para estudantes carentes. Para se candidatar ao ProUni e ao Fies, por exemplo, é necessário que o estudante tenha participado do Enem e alcançado uma pontuação mínima, estabelecida pelos programas.

Já o ProUni e o Fies são programas inclusivos que visam, por meio da oferta de bolsas de estudos, criar condições de acesso ao ensino superior privado aos estudantes provenientes de camadas populares ou de parte da classe média que não dispõe de recursos para pagar os custos de uma faculdade particular. Além disso, o ProUni ainda possui políticas de ações afirmativas destinadas aos estudantes afrodescendentes, indígenas e portadores de deficiência.

Por fim, com o Reuni, o governo federal buscou estimular o crescimento do ensino superior público, aumentando o número de vagas nas graduações, ampliando os cursos noturnos e favorecendo as expansões física, acadêmica e pedagógica das Universidades federais. O Reuni foi criado em 2007 como uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que tem como objetivo principal o acesso e a permanência do estudante na educação superior.

Assim, dezenas de jovens estudantes e de pessoas que se encontravam fora da faixa de idade passaram a ter seus acessos facilitados nos cursos superiores oferecidos nas instituições de ensino públicas e privadas. Segundo o Ministério da Educação (MEC)¹⁵, o número de estudantes

14 O Sisu é o sistema informatizado do Ministério da Educação, por meio do qual as instituições públicas de ensino superior oferecem vagas a candidatos participantes do Enem.

15 Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2016/notas_sobre_o_censo_da_educacao_superior_2016.pdf>. Acesso em: 8 fev. 2018, às 17h17.

matriculados nas Instituições de Ensino Superior (IES) saltou de 4.944.877, em 2006, para 8.052.254, em 2016.

Com base nessas ações governamentais, diversos pesquisadores passaram a contribuir para o debate sobre as políticas públicas de democratização do ensino. Silveira, Barbosa e Silva (2015) utilizaram de dados de 14.715 escolas brasileiras para, por meio de métodos estatísticos, descobrir os motivos da mobilidade resultante do uso do Enem/Sisu não ocorrer dos estados mais pobres para os estados mais ricos do país.

Costa de Paula (2013), em seu artigo “Desigualdades e Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil e na Argentina: limites, possibilidades e desafios” fez um estudo comparado da educação superior no Brasil e na Argentina. A pesquisadora mostrou que, apesar das diferenças estruturais entre os dois países, os ciclos de democratização não se completam nos dois casos devido a um elevado índice de evasão ao longo do percurso universitário.

No artigo “Democratização do Ensino Superior: No Contexto da Educação Brasileira”, Silva, Amauro, Souza e Rodrigues Filho (2017) discutiram as políticas de democratização do ensino por meio da articulação entre a educação básica e o ensino superior. Eles fizeram uma avaliação histórica que vai desde a normatização do vestibular, em 1911, até a criação do Enem.

Já esta pesquisa estudará o caso do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para descobrir os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação superior livre e de qualidade para todos. Para tanto, por meio do estudo da dependência da trajetória (path dependence) das políticas públicas de democratização do ensino superior, fará, em cada etapa sequencial desta metodologia, a correlação dos sucessos e entraves do Fies com os diferentes cenários formados pelas três variáveis anteriormente definidas: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada.

2.5. O caso Fies

O Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies) foi criado no último mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Medida Provisória nº 1.827/99,

com o principal objetivo de garantir o acesso dos estudantes que apresentavam dificuldades em arcar com os custos de permanência no ensino superior privado.

O programa, é um apoio financeiro, regulamentado pela Lei nº 10.260/2001 e reformulado pela Medida Provisória nº 785/2017, que concede financiamento aos estudantes regularmente matriculados em cursos superiores das Instituições Privadas de Ensino Superior, com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES).

Em seus primeiros anos, o Fies não teve uma adesão tão expressiva quanto se esperava. Todavia, a partir do governo Lula da Silva, o Estado apareceu como financiador de políticas e programas que buscavam apoiar tanto as instituições privadas quanto aos estudantes. Em pouco tempo, o ProUni e o Fies se estabeleceram como políticas inclusivas que, ao mesmo tempo, expandiam o acesso à educação superior com custos baixos e ajudavam a diminuir o número de vagas ociosas nos estabelecimentos de ensino privado.

No começo do governo Lula, o Fies passou a ser bastante alterado para ajudar o ProUni e se adaptar às demandas da sociedade, relacionadas à educação universitária. Depois, devido a essas mudanças, o programa começou a se destacar como política de democratização do acesso ao ensino superior e, no curto período dos governos Lula e Dilma, ele se transformou na política de maior impacto para a inclusão de estudantes de baixa renda no sistema privado, melhorando de forma bastante expressiva a taxa de concluintes do ensino superior.

Desde o início de 2018 o Fies está dividido em três modalidades. Segundo o sítio do Ministério da Educação (MEC), a primeira modalidade oferta vagas com juros zero para os estudantes que tiverem uma renda per capita mensal familiar de até três salários-mínimos. Já as outras duas modalidades possuem taxas de juros que variam conforme o banco contratado e atendem aos estudantes com renda familiar de até cinco salários-mínimos.

Ainda de acordo com o sítio do Ministério da Educação (MEC), para que o candidato possa concorrer a uma das vagas do financiamento, ele deve cumprir, antecipadamente, os seguintes requisitos: ter participado de alguma das edições do Enem a partir de 2010, ter média igual ou superior a 450 pontos e não ter zerado a redação. O capítulo seguinte investigará minuciosamente as diversas mudanças ocorridas no Fies desde sua implementação.

CAPÍTULO III – O FIES

O processo de reforma da legislação que envolve a educação nacional se iniciou ainda na Assembleia Constituinte de 1987-1988. Neste período, a sociedade civil se organizou em associações, movimentos sociais e sindicatos para elaborar as propostas de conteúdos que entrariam no capítulo constitucional destinado a educação (Capítulo III – Da Educação, da Cultura e do Desporto, artigos 205 a 214, do Título VIII – Da ordem social). Segundo Hermida (2012)

Assim como o Poder Executivo elaborou suas propostas junto a seus burocratas, representantes políticos e setores simpatizantes da sociedade civil organizada junto aos trabalhadores defensores do ensino público também elaboraram a sua. Organizando-se em movimentos sociais, sindicatos e associações, esses setores se reuniram em diversos congressos e eventos para elaborar democraticamente suas propostas. Após serem debatidas na sociedade civil, elas eram encaminhadas para o Congresso Nacional na forma de projetos de lei. (HERMIDA, 2012, pág. 1441)

A educação foi um dos temas mais debatidos e um dos que mais obrigou os diversos segmentos sociais a se posicionarem em defesa de uma ou de outra forma de ensino. De um lado haviam os setores que defendiam os interesses dos empresários do ensino privado e do outro aqueles que já haviam somado forças desde o período da ditadura militar e defendiam o ensino público gratuito.

Estes últimos, de acordo com Hermida (2012), conseguiram, entre outras coisas, garantir na Constituição Federal de 1988 a “[...]competência da União para legislar sobre educação nacional” (HERMIDA, 2012, pág. 1446). Ainda, conforme as palavras desse autor, aquele momento da vida política do Brasil era dominado por ações conciliatórias e negociações entre os diversos partidos políticos e os representantes da sociedade civil organizada.

Essa estratégia permitiu dar continuidade às práticas participativas de elaboração das políticas públicas que haviam caracterizado as ações na Assembleia Nacional Constituinte. A continuidade desse estilo participativo de fazer política foi um dos raros momentos da vida política do país, pois foi possível interromper uma série de práticas políticas elitistas, clientelistas e repressivas que até então dominavam a cena política nacional. (HERMIDA, 2012, pág. 1445)

Com a classe política e a sociedade civil integradas e interagindo constantemente no processo de discussão e construção das futuras leis da educação, foi elaborada a versão da “[...] sociedade civil organizada junto aos sindicatos e aos movimentos vinculados aos trabalhadores da educação”(HERMIDA, 2012, pág. 1446) do projeto que fixava as bases e as diretrizes da educação nacional.

Assim que a Constituição Federal de 1888 foi promulgada, o referido projeto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) foi apresentado na Câmara dos Deputados e as ações políticas ocorreram sem que existisse uma interferência incisiva do Poder Executivo. Porém, a partir do governo Itamar Franco, essa interferência passou a ocorrer e se intensificou quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência em 1995.

3.1. Condições antecedentes: o Governo FHC e a Implementação do Fies

O ex-presidente Fernando Henrique Cardoso foi responsável por grandes mudanças na política de educação nacional. Durante seus dois mandatos, foram criadas novas leis e políticas educacionais para substituir as já existentes, que tratavam, entre outras coisas, das diretrizes e bases da educação nacional e da organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. É importante ressaltar que, desde a campanha eleitoral de 1994, a educação já era uma das suas cinco metas prioritárias.

Contudo, as críticas que surgiram por parte da sociedade civil organizada ao governo FHC não foram em relação a substituição dessas leis, uma vez que algumas delas datavam da época do regime militar, mas da forma como esse processo foi conduzido. De acordo com Hermida (2012), houve uma “[...] interferência do Poder Executivo no processo de elaboração das leis para a educação nacional, através da obstrução da tramitação dos projetos e da apresentação de projetos de leis substitutivos próprios (de forma simultânea aos processos de obstrução)”(HERMIDA, 2012, pág. 1446).

No caso da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), por exemplo, o projeto ainda tramitava no Congresso Nacional quando outros dispositivos, que regulamentavam assuntos existentes no seu texto, já haviam sido aprovados. Assim, de forma inédita, uma lei foi

regulamentada antes mesmo de ser aprovada. Ao final, um projeto substitutivo foi elaborado pelos representantes do Poder Executivo e aprovado no lugar daquele que tramitava desde 1988.

Um outro questionamento na época foi quanto aos conteúdos das políticas educacionais que pareciam ser fortemente influenciados por uma agenda liberal que indicava que havia necessidade de reformar o sistema educacional devido a sua ineficiência. De acordo com Vieira Nunes e Braga (2016), “[...] a perspectiva defendida pelo neoliberalismo era de que a crise enfrentada pelos sistemas educacionais era de eficiência, eficácia e produtividade, fruto da incapacidade do Estado para administrar as políticas sociais, sendo necessário reordená-lo” (NUNES E BRAGA, 2016, pág.71).

Segundo Silveira (2009), embora o modelo neoliberal tenha se iniciado no Brasil com a posse de Fernando Collor de Mello, em 1990, foi no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que ele entrou no seu período de consolidação. Para Nunes e Braga (2016), o processo de privatização dos serviços públicos se acentuou por meio da redefinição do papel do Estado e a educação, em especial a superior, foi “[...] progressivamente transferida do âmbito político para o âmbito do econômico, passando de um direito social para um bem de consumo individual, como uma espécie de produto a ser consumido no diversificado mercado educacional” (NUNES E BRAGA, 2016, pág.72).

Ainda nas palavras desses autores, o modelo de Estado liberal fez com que o governo projetasse “[...] políticas educacionais com aparência de inovadoras e essenciais, mas que na verdade[...]” expressavam “[...] os interesses do capital, especialmente no contexto da profissionalização, ligada à formação de competências e habilidades, com políticas centradas no treinamento de indivíduos a serviço do mercado” (NUNES E BRAGA, 2016, pág.72).

Em consequência disso, diversos setores da sociedade civil organizada, como os sindicatos de trabalhadores da educação, entidades estudantis e entidades acadêmico-científicas, fizeram oposição às políticas de Fernando Henrique. De acordo com Bollmann (2010), essas reações foram marcadas pelas diferentes “[...] ações de setores à esquerda, nos movimentos da sociedade civil, nos partidos políticos, bem como em algumas instituições governamentais” (BOLLMANN, 2010, pág. 1445).

Conforme assevera Hermida (2012), boa parte do movimento docente acusou o governo de alinhar “[...] suas políticas na direção dos objetivos de natureza neoliberal, propostos pelos organismos internacionais para a educação nacional” (HERMIDA, 2012, pág. 1445). De fato, no que se refere à educação superior, as políticas de Fernando Henrique Cardoso estavam bem afinadas

com as diretrizes do Banco Mundial (BM), principalmente aquelas contidas no documento de 1994, intitulado “As Lições Derivadas da Experiência”¹⁶. Este documento continha vários estudos de casos e ações políticas educacionais desenvolvidas em diversos países, que, de acordo com o Banco Mundial, deveriam servir como exemplo para os países em desenvolvimento.

Havia, também, a recomendação de estimular um novo modelo de ensino superior, mais diversificado, com maiores investimentos privados, que atendesse a crescente demanda social e se adaptasse as constantes mudanças do mercado de trabalho.

El examen de las experiencias de los países indica que hay cuatro orientaciones clave para la reforma: Fomentar la mayor diferenciación de las instituciones incluyendo el desarrollo de Instituciones privadas; Proporcionar incentivos para que las instituciones diversifiquen las fuentes de financiamiento, por ejemplo, la participación de los estudiantes en los gastos y la estrecha vinculación entre el financiamiento fiscal y los resultados; Redefinir la función del gobierno en la enseñanza superior; Adoptar políticas que estén destinadas a ortorgar prioridad a los objetivos de calidad e equidad (BANCO MUNDIAL/BIRD, 1995, p. 14).

Sendo assim, o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso expressou de forma contundente sua vontade política e, a partir da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em 20 de dezembro de 1996, o Ministro da Educação Paulo Renato de Souza conduziu a política de educação superior de forma a quase produzir um desmonte no setor público. Nos oito anos do governo de Fernando Henrique, os recursos financeiros e os salários dos servidores das universidades foram congelados e nenhuma Instituição Federal de Ensino Superior foi criada.

Com isso, Paulo Renato praticamente paralisou a expansão da educação superior pública federal quando, segundo Sguissardi (2006, pág. 1030), entre 1995 e 2001, reduziu de 0,91% para 0,61% do PIB a quantidade de recursos destinados a ela. Ao mesmo tempo, o decreto 2.306/1997 legalizava o negócio mercantil na educação. Conforme o seu artigo 7º

As instituições privadas de ensino, classificadas como particulares em sentido estrito, com finalidade lucrativa, ainda que de natureza civil, quando mantidas e administradas por pessoa física, ficam submetidas ao regime da legislação mercantil, quanto aos encargos fiscais, parafiscais e trabalhistas, como se comerciais fossem equiparados (BRASIL, 1997)

16 O documento La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (1994) determinava a privatização do ensino, principalmente às nações que encontravam dificuldades em implementar políticas de expansão no Ensino Fundamental. Disponível em: <<http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2017, às 00h31.

Com a edição desse decreto, de 1997 a 1999, diversas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas mudaram seus estatutos e regimes administrativos. Em 1999, de acordo com os dados do Censo da Educação Superior do Inep¹⁷, 58% das Instituições particulares de Ensino Superior já eram com fins lucrativos.

A partir desse passo jurídico, a educação superior privada avançou em ritmo acelerado e, uma década depois, com a abertura de capital das quatro primeiras empresas educacionais brasileira, ocorreu o início do processo de oligopolização do setor.

De acordo com Sguissardi (2006, pág. 1033), no período dos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, a pequena expansão do setor público e a grande expansão do setor privado são explicadas, em grande parte, pela drástica redução do financiamento às IFES e pelas facilidades de criação de IES privadas, especialmente com finalidade de lucro. Além disso, a nova legislação passou a permitir a dissociação entre ensino, pesquisa e extensão, interpretando de forma concessiva o que está previsto no artigo 207 da Constituição Federal. Dessa forma, foram liberadas

[...] nada menos que 1.024 IES, sobre um total de 1.180 IES, no ano de 2000; apenas as universidades a ele sendo obrigadas. Como na prática não existe nenhuma imposição legal que condicione a aprovação de novas IES à sua organização na forma de universidades, tem-se aqui um elemento importante a garantir a “flexibilização” do suposto modelo único de educação superior (SGUISSARDI, 2006, pág. 43).

Outras leis e decretos também contribuíram para que os ajustes jurídico-administrativos se harmonizassem com os interesses dos empresários do ramo da educação superior. A Lei nº 9.257, de 9 de janeiro de 1996, criou o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia e estabeleceu o cofinanciamento público e privado para a política de ciência e tecnologia. A referida Lei também estruturou a inovação tecnológica e estimulou a parceria das universidades públicas e centros de pesquisa com o setor privado. Na prática, houve um corte nos investimentos, por parte do Estado, em laboratórios e equipamentos para pesquisa.

O Programa de Modernização e Qualificação do Ensino Superior, criado pela Portaria nº 469, de 25 de março de 1997, tinha como objetivo a recuperação das Instituições de Ensino Superior (IES) públicas e seus hospitais universitários e as IES privadas, tratadas em um mesmo

17 Disponível em: <http://download.inep.gov.br/download/censo/1999/superior/miolo1_Sinopse_Superior99.pdf>. Acesso em: 26 mar. 2018, às 21h30.

nível. Com este Programa, por meio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o governo financiou a recuperação e ampliação da infraestrutura física das instituições privadas.

A Lei nº 10.168, de 29 de dezembro de 2000, instituiu o Programa de Estímulo à Interação Universidade Empresa para o Apoio à Inovação, cujo objetivo principal seria estimular o desenvolvimento tecnológico brasileiro, mediante programas de pesquisa científica e tecnológica cooperativa entre universidades, centros de pesquisa e o setor privado. A referida lei serviu para ampliar a privatização interna das universidades permitindo o financiamento privado das atividades desenvolvidas nelas, além de submeter a formação profissional à lógica empresarial.

Como consequência dessas políticas, a oferta de vagas nas instituições privadas cresceu bem mais do que a demanda de candidatos em condições de pagar por elas. Segundo o Inep¹⁸, em 1998 havia uma proporção de 2,2 candidatos por vaga nas IES privadas. Já em 2002, essa proporção passou a ser de 1,6 candidatos por vaga, com uma ociosidade de 37% das vagas oferecidas.

Com o objetivo de impedir a evasão e, ao mesmo tempo, diminuir a ociosidade de vagas das instituições privadas e garantir o acesso dos estudantes que apresentavam dificuldades em arcar com os custos de permanência no ensino superior privado, o governo de Fernando Henrique, em mais um ato político, criou, em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827/99, o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).

Antes do Fies, uma outra iniciativa semelhante havia fracassado. O Programa de Crédito Educativo (Creduc), criado em 23 de agosto de 1975 e depois modificado no governo do ex-presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992) pela Lei nº 8.436/92 ficou inviabilizado, principalmente, porque subsidiou taxa de juros e correção monetária em um período de inflação elevada.

Esse fato, combinado com a inadimplência de muitos alunos, fez com que o programa ficasse na dependência de contínuos repasses de recursos monetários por parte do Ministério da Educação. Uma última tentativa para viabilizar o programa foi feita em 1993, com a introdução de novas fontes de financiamento e a restrição de acesso ao programa para os estudantes carentes de instituições privadas.

Já o Fies, que sucedeu o Creduc, é um apoio financeiro, regulamentado pela Lei nº 10.260/2001, em que existe a concessão de financiamento aos estudantes regularmente matriculados em cursos superiores das Instituições Privadas de Ensino Superior, com avaliação positiva no

18 Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>>. Acesso em: 26 mar. 2018, às 21h41.

Exame Nacional de Cursos (ENC), hoje chamado de Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (Sinaes). São considerados cursos de graduação com avaliação positiva, segundo o parágrafo primeiro da Portaria Normativa nº 2/2008, todos aqueles com conceito maior ou igual a 3 (três) na edição mais atualizada do Exame Nacional de desempenho dos Estudantes (Enade).

Inicialmente, era possível financiar até 70% do valor das mensalidades cobradas pela instituição superior. Os outros 30% eram pagos pelo aluno, que também saldava, a cada três meses, uma parcela dos juros. Depois de formado, o beneficiado tinha o prazo de até uma vez e meia a duração do curso para quitar o débito com a Caixa Econômica Federal (CEF), que era o agente financeiro do programa.

Os critérios para que um financiamento fosse concedido eram, segundo a Lei nº 10.260/2001, que o candidato estivesse regulamente matriculado no curso, sem a hipótese de se afastar da instituição por um ano, e desempenho acadêmico com 75% de aprovação nas disciplinas cursadas.

A proposta que pretendia democratizar o ensino superior e, ao mesmo tempo, diminuir a ociosidade de vagas pela via da iniciativa privada não teve uma adesão tão expressiva quanto se esperava em seus primeiros anos. Em 1999, apenas 745 das 1200 instituições privadas de ensino superior existentes na época aderiram ao programa. A Tabela 3, abaixo, mostra o número de contratos do Fies, no período de 1999 a 2001.

Tabela 3 – Número de Contratos do Fies (1999 A 2001)

Ano	Contratos Formalizados
1999	63.104
2000	33.839
2001	48.414
Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal Ensino Superior – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	

Um dos motivos que dificultou a implementação, foi o fato de várias Universidades Comunitárias do país, que no primeiro momento aderiram ao Fies, terem abandonado o programa por se sentirem prejudicadas. O motivo era que essas instituições não recebiam em espécie a parte que o governo paga da mensalidade dos alunos beneficiados e sim por títulos que serviam para o pagamento da dívida com o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS).

Como o valor dos títulos era maior que o devido ao INSS, as entidades ficavam com os títulos encalhados, uma vez que eles não podiam ser utilizados para outra finalidade. A Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), por exemplo, que em 1999 aderiu ao Fies disponibilizando 1000 vagas, em 2001 só disponibilizou 100 vagas para os seus 23 mil alunos. Ainda em 2001, a Universidade do Vale do Rio dos Sinos de São Leopoldo, Rio Grande do Sul, a segunda maior universidade particular do Brasil e a maior católica do país, ficou de fora do programa.

Por fim, com a taxa de juros do financiamento em 9% ao ano, muitos estudantes ficaram preocupados com a possibilidade de não conseguirem quitar a dívida contraída pela adesão ao programa, uma vez que o país passava por um período de pouca oferta de empregos, principalmente para aqueles que eram recém-formados. Essas incertezas eram reflexos da crise das bolsas asiáticas e da crise da Rússia, que obrigaram o Brasil a recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Após três anos de uma bem-sucedida implantação do Plano Real, foi feito um acordo de empréstimo de US\$ 41 bilhões com o FMI¹⁹, com condições pouco favoráveis para o Brasil: o país se comprometia com a desregulamentação da economia, abertura comercial, privatizações e redução dos gastos públicos. Em 2001, o FMI socorreu mais uma vez o Brasil com um empréstimo de US\$ 15 bilhões, que seriam utilizados até dezembro daquele ano.

A crise internacional ainda se agravaria em 2002, quando o Brasil teve dificuldades para rolar a dívida externa e, em consequência desses fatos, celebrou mais um acordo de US\$ 30 bilhões com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Esses fatores fizeram com que houvesse a perda da hegemonia e o esgotamento do modelo de Estado liberal no Brasil. Para Cerqueira (2015)

As reformas orientadas ao mercado não conseguiram conduzir a América Latina a uma via de desenvolvimento sustentável que proporcionasse melhorias significativas no bem-estar da população e eliminasse a degradação social, nem a uma situação de consolidação das instituições democráticas. (CERQUEIRA, 2015, pág.11)

Com isso, pela primeira vez após a redemocratização, as coalizões políticas de esquerda chegaram ao poder máximo do país com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva.

19 Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG50290-5856,00-CRONOLOGIA+DOS+ACORDOS+DO+BRASIL+COM+O+FMI.html>>. Acesso em: 30 mar. 2018, às 21h35.

3.2. Condições antecedentes: o Estado de bem-estar social e as políticas de democratização do acesso ao ensino superior privado

Com sua eleição para Presidente da República, Lula da Silva representou a retomada do modelo de Estado desenvolvimentista²⁰ e de bem-estar social, cujo desenho institucional já se encontrava na Constituição Federal de 1988. Durante os seus dois mandatos existiu, por grande parte da população brasileira, uma sensação de bem-estar e otimismo quando o assunto era economia. Segundo Santos (2014), entre 2004 e 2011,

[...] a renda *per capita* dos brasileiros cresceu quase 30% em termos reais (em vista do crescimento populacional inferior a 1,1% ao ano), o desemprego metropolitano caiu mais de 50% (de 12,3%, em 2003, para 6,0%, em 2011), e a pobreza absoluta caiu, segundo estimativas de Osório et al. (2011), praticamente pela metade (SANTOS, 2014, p. 26).

Além disso, nas palavras de Cerqueira (2015), “[...] segundo o IPEA [...] 30 milhões alcançaram a classe C (= média) no país durante a última década (2002-2012), fazendo com que, em 2012, pela primeira vez na história, a maioria, 53%, da população brasileira (cerca de 104 milhões de pessoas) pertencessem à classe média” (CERQUEIRA, 2015, pág.109).

Alguns fatores externos e internos foram responsáveis por esses e outros benefícios à população. O aumento do preço das *commodities* agrícolas e minerais e um forte ciclo de crescimento mundial ajudaram, certamente, a gerar uma imensa margem de manobra econômica, que permitiu ao Brasil enfrentar crises. No entanto, não se pode desprezar as decisões internas que resultaram do exercício da vontade política de Lula da Silva durante seus governos.

O papel do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES) foi alterado em relação ao governo anterior, para que ele agisse, na visão de Cerqueira (2015), “[...] como principal financiador de longo prazo de investimentos na indústria, na infraestrutura e nas exportações, além

20 Durante sua História, o Brasil passou por vários governos com programas desenvolvimentistas. Mas, no geral, todos os governos realizam investimentos no desenvolvimento do país de forma constante, programados pelo Orçamento Anual da União. Porém, alguns períodos ficaram mais famosos. Nos anos 50, Juscelino Kubitschek foi um presidente famoso pelo incentivo à indústria automobilística, à abertura de estradas e pela criação de Brasília. Juscelino fez do embate entre a matriz desenvolvimentista e a matriz monetarista, que privilegiava a estabilização, um poderoso instrumento de ação política, capaz de mobilizar diferentes setores da sociedade a partir da evocação de um ideário nacionalista.

da estabilização da oferta de crédito em meio a oscilações decorrentes das crises financeiras (atuação contracíclica)”(CERQUEIRA, 2015, pág.125). Dessa forma o banco estatal teve uma participação crucial no sentido de promover as atividades de fomento.

Além disso, o ex-presidente Lula implementou no seu primeiro mandato o modelo de crescimento pela expansão do mercado de massa. O Plano Plurianual (PPA) de 2004-2007, já na sua introdução, explicitava a seguinte intenção:

inaugurar [...] [uma] estratégia [de desenvolvimento] de longo prazo [...] [caracterizada por] inclusão social e desconcentração da renda com crescimento do produto e do emprego [...] dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade [...] [e de caráter sustentado, posto que acompanhado da] redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas [...] (BRASIL, 2003, pág. 5).

Dessa forma, “[...] o aumento do poder de compra da população mais pobre do país, gerado pelas políticas redistributivas, aumentaria significativamente a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia” (SANTOS, 2014, p. 38). Não apenas isso. Além das mudanças na estrutura da distribuição de renda, o processo de formalização do mercado de trabalho fez com que os empregadores procurassem por profissionais com maior conhecimento das novas tecnologia e que tivessem, preferencialmente, formação superior.

Uma vez que a estrutura da educação superior pública estava parcialmente desmontada devido as mudanças ocorridas no governo anterior, o governo Lula se viu obrigado a procurar por novas alternativas. Segundo Aguiar (2016), por vontade do ex-presidente Lula, foi feito um estudo para a implementação de uma Reforma Universitária. De acordo com esta autora

[...] por iniciativa da Casa Civil, em outubro de 2003, por meio de um decreto presidencial, de um grupo de trabalho interministerial encarregado de analisar a situação das IFES (Instituições Federais de Educação Superior) e apresentar um plano de ação visando à reestruturação, desenvolvimento e democratização destas. A principal atribuição era propor medidas para enfrentar rapidamente a crise então vivida pelas universidades públicas, cujas verbas de custeio teriam diminuído cerca de 50% durante o governo FHC, segundo afirmação do relatório final do GTI. (AGUIAR, 2016, pág.115)

Logo em 2004, o governo federal exerceu mais uma vez sua vontade política ao criar o ProUni com a finalidade de conceder bolsas de estudos integrais e parciais para estudantes de cursos de graduação que não tem condições de custear seus estudos e/ou não conseguem ser

aprovados nos processos seletivos das instituições públicas de educação superior. Além destes, os portadores de deficiência, os afrodescendentes, os indígenas e os professores da rede pública de ensino nos cursos destinados à formação do magistério da educação básica também são beneficiados. Apesar da seleção dos estudantes ser feita por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o ProUni também leva em conta a situação socioeconômica dos candidatos, fazendo com que haja inserção na educação superior das camadas menos favorecidas da população.

O Fies, foi então, inicialmente, alterado com a intenção de ampliar o número desses beneficiários. Com a chegada do novo Ministro da Educação, Fernando Haddad (2005-2010), ocorreu a publicação da Portaria nº 2.729/2005 e o Fies passou a conceder financiamento aos estudantes selecionados pelo ProuUni. O percentual de financiamento foi fixado em 25% do valor das mensalidades cobradas pelas instituições privadas para os bolsistas parciais do ProuUni. Essa mesma Portaria também alterou de 70% para 50% o percentual de financiamento para os estudantes não bolsistas.

As mudanças não parariam por aí. A Portaria nº 3.224, de setembro de 2005, acrescentou o desempenho do discente no último período letivo como critério de seleção e classificação dos candidatos ao Fies. Passaram a ser usados três conceitos para a seleção, quais sejam: A, para os estudantes que obtiveram média igual ou maior que 9; B, para aqueles que tiveram média entre 7 e 9 e C, para os que ficaram com média menor que 7 ou não concluíram o período.

O objetivo foi valorizar o desempenho do estudante na graduação, utilizando esses conceitos como primeiro critério de desempate. Os outros critérios determinantes na seleção, segundo a mesma Portaria, seriam o fato do estudante ter cursado o ensino médio na rede pública, a renda mensal familiar, o fato da família não ter casa própria e o curso escolhido ser de licenciatura ou pedagogia.

Percebe-se que essas mudanças tinham a intenção de, além de diminuir a demanda reprimida, melhorar a qualificação do ensino superior, principalmente do magistério, que, segundo Carvalho (2006), traria como resultado “[...] impactos positivos na qualidade da aprendizagem dos alunos da educação básica” (CARVALHO, 2006, pág. 985).

Por essa razão, boa parte da sociedade civil organizada em companhia dos empresários do setor educacional privado apoiaram as mudanças no programa, uma vez que, como se sabe, a situação financeira da maioria da população não permitia e ainda não permite grandes investimentos no ensino particular. Dessa forma, o antigo modelo do Fies, que já não conseguia reverter a

tendência de esgotamento do segmento privado, deu lugar ao primeiro novo modelo do que seria o maior programa de inclusão educacional do Brasil. Conforme explica Carvalho (2006)

Tais medidas corroboram com os interesses de parte da sociedade civil, dos movimentos sociais em prol das ações afirmativas, bem como dos egressos do ensino médio público, por não se considerarem uma demanda potencial às instituições públicas frente as barreiras impostas pelos exames vestibulares. (CARVALHO, 2006, pág. 985)

No entanto, segundo Aguiar (2016), também tiveram representantes da sociedade organizada que criticaram o governo alegando que o programa reforçava a “[...] política discriminatória, que relega uma educação de baixa qualidade (privada) para a população mais carente” (AGUIAR, 2016, pág. 123). Apesar dessas críticas contrárias ao programa, em 2005 o número de contratos formalizados do Fies aumentou significativamente. A tabela 4 mostra esse aumento em comparação ao último ano do governo Fernando Henrique e aos primeiros anos do governo Lula.

Tabela 4 – Número de Contratos do Fies (2002 A 2005)

Ano	Contratos Formalizados
2002	65.921
2003	50.619
2004	44.141
2005	80.961
Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal Ensino Superior – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	

3.3. Conjuntura crítica: o Fies como principal escolha entre as políticas de democratização do acesso ao ensino superior privado

Com constantes alterações no Fies, o governo federal indicava que esse programa seria a escolha política do presidente Lula para financiar o ensino superior privado. De 2006 a 2009 o Ministro da Educação, Fernando Haddad, reduziu as taxas de juros para 6,5% ao ano e ampliou os

casos de financiamento. Em julho de 2006, com a fixação da taxa de financiamento em 3,5% para alguns cursos, o governo federal deixou claro que utilizaria o Fies como principal instrumento para formar, beneficiar e qualificar docentes em nível superior, bem como incentivar a formação tecnológica.

No segundo semestre de 2007, em uma demonstração de vontade política do Ministro Haddad, ocorreram novas mudanças que tentaram de fazer do Fies a principal escolha de financiamento por parte dos estudantes do ensino superior. Foram essas as alterações:

- i. O financiamento, que antes era restrito aos alunos da graduação, passou a ser oferecido aos estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado, com avaliação positiva, observado o fato de que só poderá ser concedido no caso de existir disponibilidade de recursos e cumprimento no atendimento prioritário aos alunos da graduação;
- ii. O programa passou a financiar integralmente os encargos educacionais assumidos pelos estudantes bolsistas parciais de 50% do Prouni;
- iii. No caso dos estudantes não bolsistas do Prouni, o financiamento passou de 50% para 75%;
- iv. O prazo para o pagamento da dívida aumentou para até duas vezes o tempo do financiamento;
- v. Passou a existir a opção de desconto em folha de pagamento como garantia ou forma de pagamento do contrato;
- vi. A dívida do Fies passou a ser extinta em caso de morte ou invalidez permanente do estudante financiado; e
- vii. Foi criada a figura da Fiança Solidária.

A Fiança Solidária foi a grande novidade desta alteração. Ela é uma espécie de cooperativa de crédito onde os estudantes interessados no financiamento são reunidos pelo próprio agente financeiro, no momento da contratação, em grupos de três ou cinco estudantes. Nesse momento, cada um deles se torna fiador dos outros.

A economia nesse período permitia que houvesse todo esse investimento. Mesmo com a Crise das Hipotecas (*subprime*) nos EUA, em 2008, com quebra de várias instituições financeiras e de um dos maiores Bancos de Investimentos do mundo, o *Lehman Brothers*, o governo brasileiro, em 2009, baixou os juros da economia de 13,75% para 8,75% ao ano e concedeu a redução de tributos para toda a linha branca e para os automóveis, além da liberação de depósitos compulsórios de bilhões de reais para os bancos.

Com isso, o governo do ex-presidente Lula da Silva seguia firme com o modelo de Estado desenvolvimentista e de bem-estar social, apoiado na inclusão dos mais pobres na cadeia de consumo e, dessa forma, aumentava significativamente a demanda por investimentos e pela elevação da produtividade, tornando, assim, o Brasil menos vulnerável às crises externas da época.

Na opinião de Cerqueira (2015, pág. 106) a capacidade do Estado brasileiro de conduzir um processo de desenvolvimento, que vinha sendo posta em dúvida desde a crise fiscal dos anos 80, parecia ter sido retomada, e o relativo sucesso do país no enfrentamento à crise financeira global, a partir de 2008, seria um sintoma disso.

Muito satisfeita com o sucesso na economia e em busca do diploma de graduação, a sociedade civil respaldava as atitudes do governo acompanhada dos representantes do segmento privado de ensino superior que viam no Fies a grande oportunidade para aumentarem seus lucros e terem as vagas ociosas de suas instituições completamente preenchidas.

3.4. Persistência estrutural: as grandes alterações que levaram à ampliação do Fies

Mesmo com todo o sucesso na economia e o esforço do Ministério da Educação em tornar o Fies mais acessível, houve uma queda considerável pela procura dessa modalidade de financiamento estudantil. O motivo parecia claro; o ProUni, que tinha surgido em 2004 como uma nova possibilidade para o acesso ao ensino superior privado, possuía regras mais vantajosas para os estudantes de baixa renda e, dessa forma, estava retirando os estudantes do Fies. Além de não necessitar de liberação financeira por parte da Caixa Econômica Federal, o ProUni não exige fiador.

O ex-Ministro Fernando Haddad ratifica essas informações quando, em resposta ao Tribunal de Contas da União (TCU), em 2016, sobre as alterações que levaram a expansão do programa, fez as seguintes afirmações:

Essas alterações visavam, por óbvio, ampliar o acesso à educação superior, tendo em vista o histórico do Fies: era claro que, em 2009, o Fundo operava muito aquém de seu potencial de inclusão. Além do Prouni, que reduziu a procura por financiamento (pois o estudante de baixa renda tem extrema dificuldade em encontrar fiador), é possível mencionar que a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador e agente financeiro tornava a contratação mais lenta e

burocrática, ao mesmo tempo em que o Ministério da Educação ficava alijado da governança do Fundo. Ademais, a inadimplência era fator considerável a comprometer os investimentos na expansão do setor privado de educação superior (HADDAD, 2017, pág. 3)

A Tabela 5, abaixo, mostra a queda do número de contratos do Fies em comparação com o aumento do número de bolsas concedidas pelo ProUni.

Tabela 5 – Bolsas do ProUni e Contratos do Fies Concedidos no Período de 2006 a 2009

	2006	2007	2008	2009
ProUni	109.018	105.574	124.622	161.369
Fies	60.092	49.770	33.319	32.741
Fonte: Inep/MEC				

É importante ressaltar que, no período de 2006 a 2009, o número de contratos firmados pelo Fies chegou a ser inferior aos números dos últimos anos do antigo Programa de Crédito Educativo (Creduc). Sendo assim, o Ministro Haddad exerceu mais uma vez o seu poder político e reformou de maneira mais incisiva o Fies, intencionando reabilitar essa política e ampliar os ingressos no ensino superior. As principais alterações no programa em 2010 foram:

- i. A taxa de financiamento, para todos os cursos, passou a ser de 3,4% ao ano, segundo a Resolução BACEN nº 3.842, de 10 de março de 2010. Porém, a redução não seria retroativa e só valeria para os novos contratos e para o saldo devedor dos contratos antigos. Dessa forma, os valores já pagos não poderiam ser revistos com base na nova alíquota;
- ii. O prazo de quitação passou a ser de até três vezes o período financiado do curso;
- iii. Os estudantes formados em cursos de licenciatura e de medicina poderiam abater 1% da dívida a cada mês trabalhado no caso de optarem por atuar como professores da rede pública de educação básica ou como médicos no programa Saúde da Família. Essa forma de pagamento valeria apenas para uma jornada de trabalho de, no mínimo, 20 horas semanais. Caso o estudante de algum curso de licenciatura já estivesse em efetivo exercício na rede pública de educação básica, este passaria a ter direito ao abatimento da dívida desde o início do curso;
- iv. No caso de o estudante optar por ingressar em algum programa de residência médica credenciado pela Comissão Nacional de Residência Médica e em especialidades definidas

- como prioritárias pelo Ministério da Saúde, este teria o tempo de carência estendido por todo o período da residência;
- v. O financiamento passou a ser gerido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e o benefício passou a poder ser requerido a qualquer momento, por meio do sistema eletrônico gerenciado pelo referido órgão; e
 - vi. Foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), que eliminou a necessidade de apresentação de fiador no momento da contratação do financiamento. Já para as mantenedoras, o fundo passou a garantir até 90% do risco de inadimplência das operações de crédito educativo.

A grande novidade foi a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc). O FGEduc é um fundo garantidor de crédito de natureza privada que é administrado pelo Banco do Brasil. Em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, o FGEduc garante até 90% da dívida, de acordo com a disponibilidade de saldo no Fundo.

Dessa forma, o Fies criou um mecanismo de mitigação do risco de crédito que solucionou o problema que mais causava entraves nos contratos. É fato que, devido as condições de vulnerabilidade das famílias de baixa renda, era muito difícil que esses estudantes conseguissem encontrar um fiador.

As medidas adotadas surtiram efeito imediato e a quantidade de contratos mais que dobrou nos dois anos seguintes. Segundo a Plataforma de Indicadores do Governo Federal, em 2010 foram realizados 76.170 novos contratos e, em 2011, foram concedidos 154.265 financiamentos estudantis. Esses últimos resultados também se devem ao fato da ex-presidente Dilma, após sua vitória no pleito de 2010, ter alterado e expandido ainda mais o Fies.

Logo em 2011, a Lei nº 12.513, incluiu a possibilidade de que o financiamento da educação profissional e tecnológica pudesse ser contratado individualmente pelos estudantes ou por empresas para seus empregados. Também em 2011, os candidatos ao financiamento passaram a se submeter ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). A exceção ficava para professores da rede pública da educação básica em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

No ano seguinte, a Portaria Normativa nº 14/2012 flexibilizou os percentuais dos encargos educacionais cobrados pelas Instituições de Ensino Superior e o Decreto nº 7.790/2012 dilatou para 18 meses o prazo de carência para o início do pagamento do financiamento.

É importante ressaltar que, além da vontade política do Ministro Haddad, o Fies nesse período pós-mudanças foi impulsionado pelo cenário político-econômico que ainda era bastante favorável ao modelo de Estado de bem-estar social, reinaugurado no governo Lula da Silva e que estava sendo adotado pelo governo Dilma.

Porém, por vontade da ex-presidente e em função do elevado crescimento do PIB de 2010, a partir de 2011, o governo passou a reduzir gradativamente a taxa básica de juros da economia. A finalidade dessa alteração era estimular o aumento do consumo dos governos estaduais e das famílias para que isso levasse, segundo Mendes (2015), ao “imediato aumento dos investimentos e, conseqüentemente, do crescimento econômico” (MENDES, 2015, pág. 12). Contudo, a indústria já não conseguia suprir a expansão do consumo e, em consequência disso, começou a existir um leve descontrole inflacionário no país.

Mesmo com críticas contrárias a condução da economia e às políticas educacionais, a maior parte da sociedade civil e do empresariado continuava apoiando as atitudes do governo já que, segundo Mendes (2015), os efeitos negativos da instabilidade econômica não foram sentidos de imediato, pois “o aumento real da renda, o baixo desemprego, a expansão do consumo ajudada pelo crédito barato, as estatísticas de redução da pobreza e da desigualdade, tudo isso fazia a população acreditar que seu nível de vida havia mudado definitivamente para melhor” (MENDES, 2015, pág. 18).

3.5. As reações e a redução do Fies

Conforme já explicado, em termos econômicos a presidente Dilma iniciou seu primeiro mandato com boas perspectivas. Não seria pra menos, uma vez que naquele momento, enquanto a crise financeira das hipotecas estava abalando os Estados Unidos e começava a travessar o Atlântico para destruir as economias europeias, o Brasil vivia seu melhor momento econômico desde a implantação do Plano Real. Conforme as palavras de Cerqueira (2015)

Após mais de 20 trimestres consecutivos de crescimento, a economia brasileira cresce 7,5% em 2010, o país acumula reservas internacionais quatro vezes maiores

que sua dívida externa e ostenta taxas de endividamento público bem menores que as da maioria dos países capitalistas avançados. O governo anuncia empréstimo de US\$ 10 bilhões ao FMI para contribuir com o enfrentamento da crise dos países europeus (CERQUEIRA, 2015, pág.108)

Devido a estes resultados promissores, o país seguia confiante com o modelo de Estado de bem-estar social, guiado por uma política desenvolvimentista que tinha como principal direcionamento o aumento do poder de compra da população mais pobre do país para estimular o modelo de crescimento pela expansão do mercado de massa. O ex-Ministro da Educação, Aloízio Mercadante, na sua defesa apresentada junto ao TCU, em referência a auditoria que tinha por objetivo avaliar a sustentabilidade do Fies, reforça essas informações quando assevera que

O cenário econômico, entre 2010 e 2013, era bastante promissor, com crescimentos do PIB, da renda e do emprego. Existia também uma forte demanda por mão de obra qualificada no mercado de trabalho. Cabe lembrar que muitos analistas alardeavam sobre o possível “apagão de mão de obra qualificada”.

As elevadas taxas básicas de juros tinham uma trajetória de queda progressiva, aliviando as finanças públicas.

O governo apresentava *superávits* primários importantes e a educação, ainda que com grande atraso histórico, foi definida como a principal política de governo. (MERCADANTE, 2017, pág. 17)

Esse momento político e econômico fez com que, segundo pesquisa Datafolha²¹, os índices de aprovação da ex-presidente Dilma, em 2012, chegassem a mais de 64%. No entanto, esse cenário mudou a partir de 2013, quando uma onda de protestos por parte da sociedade de forma geral e de algumas entidades estudantis como a União Nacional dos Estudantes (UNE) fez com que sua popularidade caísse para menos de 30%. Ainda que assim não fosse, esses protestos refletiram negativamente no Fies. Quanto a isso, Aloízio Mercadante, em sua defesa ao TCU, afirmou que

Apesar de todo este esforço, milhões de jovens foram às ruas em 2013 pedindo, entre outras demandas difusas, mais educação, mais vagas nas universidades e mais oportunidades.

Em 2013, o Congresso Nacional muda, por meio de emenda parlamentar, a MP 586 para o projeto de conversão, que é aprovada como Lei 12.801 de 24 de abril de 2013 [...], que altera as condições do Fies, retirando as exigências de comprovação de idoneidade por parte dos estudantes.

Esta demanda vinha sendo encampada pela União Nacional dos Estudantes (UNE) com um conjunto de ações na justiça nas quais foram concedidas liminares favoráveis aos estudantes. O MEC enfrentou a disputa judicial, com apoio da

21 Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/06/1303541-popularidade-de-dilma-cai-27-pontos-apos-protestos.shtml>>. Acesso em: 31 mar. 2018, às 17h02.

Advocacia-Geral da União, mas teve que acatar e implementar as mudanças definidas por lei pelo Congresso Nacional. Esta alteração habilita um imenso contingente de estudantes, aumentando a pressão para a concessão de bolsas, retirando uma trava protetiva que vinha sendo rigorosamente cumprida e respeitada. (MERCADANTE, 2017, pág. 17)

Este processo veio somar forças ao novo cenário econômico que se instalou no segundo semestre de 2014 com a queda dos preços das *commodities*. Depois de quase uma década de constantes aumentos, o preço das *commodities* começou a cair em função da desaceleração da economia chinesa. Por esse motivo, as exportações brasileiras diminuíram, os preços dos produtos internos aumentaram, a inflação voltou a pressionar o governo e uma grande parcela da população, endividada, passou a consumir menos. Dessa forma, o círculo virtuoso obtido nos dois mandatos do presidente Lula da Silva estava sendo quebrado.

Se isso não fosse suficiente, em janeiro de 2013, a ex-presidente Dilma determinou a redução dos encargos sobre a tarifa da conta de luz e renovou os contratos de concessão de geração e transmissão de energia, pagando menos pelo serviço. Porém, a crise hídrica se aprofundou e a falta de chuvas combinada com a redução das tarifas fizeram com que o equilíbrio financeiro das companhias elétricas ficasse bastante comprometido. Com isso, o governo teve que voltar atrás na sua decisão e repassou ao consumidor todos os custos da tentativa fracassada no setor elétrico. Esse repasse ocorreu logo após a vitória de Dilma nas eleições de 2014, abalando sua credibilidade junto à opinião pública.

Com desequilíbrio nas contas públicas, uma forte pressão política por parte da oposição e instabilidade da sua base aliada, a presidente Dilma passou a sofrer com bloqueios da pauta legislativa com as chamadas “pautas bombas” de natureza fiscal, que dificultaram e atrasaram todo o esforço de ajuste fiscal proposto pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Levy.

A recessão se aprofundou, a inflação progressivamente acelerou e a situação fiscal rapidamente se deteriorou. Instalada a crise, muitos setores da sociedade organizada pediram a redução dos subsídios governamentais e o Fies foi um dos alvos de críticas em consequência do número de contratos ter multiplicado por dez em apenas quatro anos.

Tabela 6 – Número de Contratos do Fies (2010 A 2014)

Ano	Contratos Formalizados
2010	70.170
2011	154.265

Ano	Contratos Formalizados
2012	377.865
2013	559.948
2014	732.593
Fonte: Plataforma de Indicadores do Governo Federal Ensino Superior – Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	

Mesmo que, por vontade política, a presidente Dilma quisesse a continuidade do incentivo ao crescimento do Fies, em consequência deste novo cenário político e econômico no início de 2015, ela precisou ceder e determinar que a Casa Civil da Presidência da República, em parceria com os Ministérios da Fazenda, Planejamento e Educação criasse um grupo de trabalho para elaborar uma reestruturação ampla do programa. As principais mudanças foram:

- i. A taxa de juros passou de 3,4% ao ano para 6,5% ao ano;
- ii. Somente poderiam participar do processo seletivo os estudantes que ainda não tivessem diploma de ensino superior;
- iii. Passou a ser exigido do estudante a prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) a partir de 2010 com uma nota final de pelo menos 450 pontos e nota diferente de zero na redação;
- iv. Passou a ser exigido um teto limite de renda *per capita* de 2,5 salários-mínimos. Antes, a exigência era que a renda familiar bruta fosse de 20 salários-mínimos;
- v. Foram priorizados para os estudantes que escolhessem cursos nas áreas de engenharia, formação de professores (licenciatura, pedagogia ou normal superior) e saúde;
- vi. Foram priorizados, também, os alunos matriculados em cursos nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal;
- vii. Os estudantes deveriam escolher cursos com notas 5 e 4 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes). Antes, o MEC somente exigia avaliação positiva no Sinaes.

Essas mudanças fizeram com que o número de contratos formalizados em 2015 fosse de apenas 287.451.

3.6. Os resultados

De todas as alterações feitas no Fies em 2015, a mudança da taxa de juros de 3,4% para 6,5% e a exigência de obtenção de 450 pontos no Enem foram as que mais prejudicaram a efetivação de novos contratos. A razão disso é que os alunos de baixa renda, que são os que mais precisam do programa, também são aqueles que mais têm deficiências na formação escolar.

No entanto, para o ex-Ministro Aluizio Mercadante (2017, pág.20), o aumento da taxa de juros visava a “[...] sustentabilidade do programa, possibilitando sua continuidade enquanto política pública perene de inclusão social e de democratização do ensino superior”. Mercadante ainda justificou as mudanças no programa afirmando que

O intuito foi também realizar um realinhamento da taxa de juros às condições existentes no cenário econômico e à necessidade de ajuste fiscal.

Estas alterações nas condições de financiamento certamente eliminarão distorções e reduzirão o subsídio por aluno de forma a fortalecer a sustentabilidade do programa.

No médio prazo, é possível esperar uma maior participação dos já formados, ao quitarem suas dívidas no financiamento dos novos ingressantes. (MERCADANTE, 2017, pág.20)

Porém, o que se viu com essas decisões políticas foi um enfraquecimento do Fies nos últimos anos. No Edital nº 6 do Ministério da Educação, de 20 de janeiro de 2016, das 250 mil vagas ofertadas para o Fies, 102 mil não foram preenchidas, o equivalente a 41% do número de vagas. Mesmo o Ministério da Educação tendo ofertado as vagas ociosas em um processo posterior, o percentual de vagas não preenchidas se manteve constante.

No segundo semestre de 2016, 20% das 75 mil vagas disponibilizadas também não foram preenchidas. No ano seguinte, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) registrou apenas 98.931 matrículas de estudantes com Fies.

As reduções não pararam por aí. O Ministério da Educação (MEC) anunciou a diminuição do teto de financiamento do Fies para R\$ 5.000,00 por mês ou R\$ 30.000,00 por semestre. Dessa forma, os estudantes de baixa renda ficaram praticamente excluídos do curso de medicina, uma vez que as mensalidades oscilam entre R\$ 5.000,00 e R\$ 13.000,00.

Com o *Impeachment* da presidente Dilma, o governo do presidente Temer passou a adotar o modelo de Estado liberal, reduzindo a máquina pública e retornando as privatizações que haviam sido deixadas de lado desde os governos de Fernando Henrique Cardoso. Com relação ao discurso governamental adotado para o Fies, este tem sido voltado somente para a sustentabilidade orçamentária do programa. Sendo assim, entende-se que, ao redefinir o modelo do Estado para liberal, o governo pretende voltar a tratar o Fies apenas como um programa federal de crédito educativo, como foi no período de 1999 a 2002. O governo federal tem dado várias indicações que corrobora dessa afirmação.

Em junho de 2017, o Ministério da Fazenda elaborou, em conjunto com a Secretaria de Acompanhamento Econômico e com Secretaria do Tesouro Nacional, um diagnóstico²² que, entre outras coisas, observou que, no período de forte expansão do Fies (2010-2014), ocorreu “[...] um efeito *crowding-out* do financiamento privado, ou seja, o excessivo crescimento dos financiamentos via Fies retirou estudantes que tinham acesso a outras fontes de financiamento para serem financiados pelo Fies” (BRASIL, 2017, pág.12). Este relatório ainda questionou a decisão de se expandir o Fies em detrimento do ProUni. De acordo com o texto

O ProUni é um programa bastante focalizado e com custo previsível, sem passivos contingentes. Já o Fies pode ser substituído/complementado por atores privados. Surgem, portanto, questionamentos sobre como o Fies deve ser remodelado, abrindo espaço para o crescimento dos mercados privados de financiamento estudantil e seguro educacional. Dessa forma, o governo não atuaria em segmentos em que há interesse privado, nos quais os alunos possuem colateral e não sofrem restrição ativa, sua atuação se concentraria nas falhas de mercado. (BRASIL, 2017, pág.12)

Uma outra questão apontada no relatório, que diz respeito ao programa, tem relação com a inadimplência, que, de acordo com os técnicos do Ministério da Fazenda, é subestimada. Segundo eles, quando se considera o número de contratos com alguma inadimplência sobre o número total de contratos, ambos em fase de amortização, o percentual sobe de 30% para 46,5% nos contratos a partir de 2010 e para 51,4% quando se se considera todos os financiamentos.

Não por acaso as mudanças feitas para o Fies em 2018, que correspondem a vontade política do atual governo, foram motivadas por este relatório e pelo processo do TCU, em 2016, que avaliou a sustentabilidade do Fundo, bem como sua eficácia. Em relação ao modelo anterior, além

22 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66921-diagnosticofies-junho2017-pdf&category_slug=julho-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 03 abr. 2018, às 02h47.

da alteração relacionada à renda familiar mensal *per capita*, outras mudanças específicas passaram a vigorar. Em resumo, foram estabelecidas três formas de financiamento que, segundo o sítio do Ministério da Educação, minimizarão a inadimplência e garantirão a sustentabilidade do programa.

Segundo a Medida Provisória nº 785/2017, a primeira modalidade, que oferta vagas com juros zero, é destinada aos estudantes que tiverem uma renda *per capita* mensal familiar de até três salários-mínimos. Já as outras duas modalidades possuem taxas de juros que variam conforme o banco contratado e atendem aos estudantes com renda familiar de até cinco salários-mínimos.

De acordo com o sítio do Ministério da Educação, o pagamento do saldo devedor do financiamento será feito, caso o beneficiado já possua renda, a partir do primeiro mês após a conclusão do curso, por meio de desconto mensal direto na fonte. No caso do estudante não possuir renda no momento previsto para o início da amortização do saldo devedor ou em qualquer momento durante o período de amortização, o financiamento será quitado em prestações mensais equivalentes ao pagamento mínimo definido pelo Comitê Gestor do Fundo de Financiamento do Estudante (CGFies).

Não se sabe se as alterações feitas pelo Ministério da Educação realmente darão sustentabilidade e minimizarão a inadimplência do programa. O que se sabe é que programas de democratização do acesso ao ensino superior privado, como o Fies, são indispensáveis para aqueles estudantes que, de outra forma, não teriam condições econômicas para frequentar e se manter em uma faculdade paga.

A sociedade civil organizada, que poderia pressionar o governo pela continuidade do Fies como política de democratização de acesso ao ensino superior, tem se comportado de forma bastante dividida. Há os que criticam negativamente o programa e resumem essas críticas a três pontos fundamentais: o programa cresceu de forma alarmante e ocorreu um aumento desproporcional no preço das mensalidades das instituições de ensino; o Fies não beneficiou, necessariamente, os mais pobres, e; o Fies deixou de ter sustentabilidade orçamentária.

Já, por outro lado, as entidades estudantis, como a União Nacional dos Estudantes (UNE), defendem a manutenção do programa da forma como foi deixado pelos governos Lula e Dilma. Para a UNE, as mudanças feitas pela Medida Provisória nº 785/2017 descaracterizam o propósito do programa quando permitem que bancos privados e agentes financeiros analisem a possibilidade e a capacidade de pagamento por parte dos estudantes. Para a entidade, essa possibilidade não deveria existir para um programa de propósito educacional. Uma outra crítica da UNE está relacionada ao fato da faixa de renda, que corresponde àquela usada no antigo modelo, ter reduzido para apenas

cem mil o número de beneficiados, fazendo com que os estudantes mais pobres tenham menos chance de conseguir um financiamento.

É importante ressaltar que o Fies tem sido um programa fundamental para a ampliação do ensino superior privado há mais de dezessete anos. Depois de cinco mandatos presidenciais, ele se firmou como a principal política pública de acesso ao ensino, uma vez que não existe outro programa com tamanha envergadura e que consiga substituí-lo a curto ou médio prazos.

Sendo assim tão importante, é imprescindível que sua reforma para adaptá-lo às novas diretrizes governamentais seja a mais correta e realista possível para que ele possa ser usado como modelo para outros programas de acesso aos outros níveis educacionais e que, dessa forma, uma educação livre e de qualidade seja possível para todos.

3.7. Resumo da estrutura analítica *path dependence* para o Fies

Esta pesquisa estudou o caso do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para descobrir como as diferentes variações do modelo econômico, da vontade política e da pressão da sociedade organizada poderiam influenciar na capacidade do Estado de proporcionar uma educação superior livre e de qualidade para todos. Para isso, foi escolhida a metodologia de estudo da dependência da trajetória (*path dependence*) para correlacionar as três variáveis mencionadas com os sucessos e entraves do Fies nas cinco etapas sequenciais da estrutura analítica da metodologia *path dependence*: condições antecedentes, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e resultados.

Quanto às **condições antecedentes**, observou-se que tanto o modelo liberal quanto o modelo de bem-estar social fizeram parte da história do Fies. O modelo liberal foi adotado nos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso enquanto o modelo de bem-estar social foi adotado pelo ex-presidente Lula da Silva.

O ex-presidente Fernando Henrique exerceu sua vontade política e implementou o Fies por meio da Medida Provisória nº 1.827/99 e fez dele um programa de crédito educativo, nos mesmos moldes do antigo Creduc. Já o ex-presidente Lula da Silva alterou o Fies diversas vezes e, inicialmente, por meio das Portarias 3.224/2005 e 2.729/2005, buscou transformá-lo em uma

política de democratização do acesso ao ensino superior privado. Por fim, a sociedade civil organizada, nos governos dos dois ex-presidentes, pressionava por mais oportunidade de acesso ao ensino superior.

Em relação à **conjuntura crítica**, ocorreu, por parte do presidente Lula e do seu Ministro da Educação, Fernando Haddad, uma escolha política pelo Fies como principal programa de financiamento do ensino superior privado. As mudanças ocorridas no programa, de 2006 a 2009, corroboram com essa afirmação. Durante seus dois mandatos, o ex-presidente Lula seguiu com o modelo de bem-estar social e, em todo esse período, a sociedade civil respaldou as atitudes relacionadas às políticas educacionais, uma vez que, boa parte dos estudantes das classes sociais menos favorecidas estava em busca de um diploma de graduação e a situação financeira não permitia um grande investimento no ensino superior privado.

Quanto à **persistência estrutural**, a vontade política do Ministro Haddad fez com que ocorresse, em 2010, uma grande reforma no Fies, com a intenção de ampliar os ingressos no ensino superior e reabilitar esta política frente ao ProUni. Por esse motivo, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), que solucionou o problema que mais causava entraves nos contratos do Fies. O modelo econômico continuava sendo o de bem-estar social e, em relação a sociedade organizada, é importante registrar que existiam críticas contrárias às políticas educacionais mas a maior parte da sociedade civil e do empresariado continuava apoiando as essas políticas por correlacionar o sucesso delas ao sucesso da economia.

No relacionado à **sequência reativa**, ocorreu, por parte da sociedade civil, uma onda de protestos que afetou negativamente o Fies. A ex-presidente Dilma não resistiu as pressões políticas e populares e, por mais que não quisesse, foi obrigada a ceder e alterar o tamanho do Fies. De todas as alterações que resultaram da vontade política da ex-presidente, as que mais enfraqueceram o programa foram o aumento da taxa de juros do financiamento e a inclusão da obrigatoriedade da obtenção de 450 pontos no Enem. Quanto ao modelo econômico, os governos da presidente Dilma adotaram o modelo de bem-estar social, seguindo o exemplo do ex-presidente Lula.

Por fim, os **resultados** mostraram uma expressiva redução do Fies. Após o *Impeachment* da presidente Dilma, o novo governo exerceu sua vontade política e aprovou a Medida Provisória nº 785/2017 com a intenção de reformar o Fies. Com o discurso de que o programa está com sua sustentabilidade orçamentária comprometida, foi reduzido o número de financiamentos da faixa de renda que atende os estudantes mais pobres. Com isso, a sociedade civil ficou bastante dividida; existem aqueles que apoiam as atitudes do governo porque consideram que o problema do Fies é de natureza orçamentária, mas, também, existem aqueles que entendem que o governo, dessa forma,

está descaracterizando o propósito original do programa. Por fim, o presidente Temer adotou o modelo liberal e, aos poucos, está reduzindo a máquina pública e retornando as privatizações. O quadro abaixo sintetiza o estudo *path dependence* para o Fies.

Tabela 7 – Estrutura analítica *path dependence*

	Condições antecedentes	Conjuntura crítica	Persistência estrutural	Sequência reativa	Resultados
Modelo econômico	1º momento: Liberal 2º momento: Bem-estar social	Bem-estar social	Bem-estar social	Bem-estar social	Liberal
Sociedade civil organizada	Pressão por mais oportunidades de acesso ao ensino superior	Respaldo com relação as políticas educacionais de acesso ao ensino superior	Apoio parcial. Existia o respaldo da sociedade mas as críticas negativas começavam a aparecer	Protestos generalizados que criticavam a eficiência das políticas educacionais, exigiam mais vagas para a educação superior e pediam a melhoria da qualidade do ensino	Dividida entre aqueles que acreditam que o Fies é um programa que deixou de ter sustentabilidade orçamentária e aqueles que entendem que o Fies deve continuar sendo uma política social
Vontade política	1º momento: O Fies como programa federal de crédito educativo 2º momento: O Fies como política de acesso ao ensino superior	O Fies é escolhido como a principal política para a democratização do acesso ao ensino superior	O Fies é fortemente alterado em 2010 para superar o ProUni como política de democratização do ensino superior	Devido à crise política e econômica o Fies é alterado e tem o seu tamanho reduzido	O Fies como programa federal de crédito educativo

CONCLUSÃO

Esta dissertação, que teve como objeto de estudo o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), procurou investigar quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre e de qualidade. Como resposta ao problema formulado, identificou-se que três variáveis são fundamentais para definir os rumos da educação no Brasil: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Dependendo da forma como essas três variáveis se relacionam, pode-se encontrar um resultado favorável para aqueles desejam políticas educacionais democráticas e que prezem pela qualidade do ensino.

No primeiro capítulo dessa pesquisa, foi analisada a importância das políticas de acesso ao ensino e os constrangimentos pelos quais o Estado passa pra conseguir prover com eficiência essas políticas. Constatou-se, então, que 93% do total de vagas nos cursos de graduação é oferecido pela rede privada e que a maior parte da população brasileira não tem condições financeiras suficientes para pagar por cursos de boa qualidade, que agreguem conhecimentos tecnológicos e competências que se revertam em lucros futuros. Com isso, não foi difícil inferir que não se pode garantir o acesso igualitário e democrático nas instituições privadas de ensino e muito menos a permanência sustentável de todos os estudantes que nelas estudam sem a presença do Estado.

A investigação, então, seguiu no sentido de correlacionar as três variáveis mencionadas com os sucessos e dificuldades para se ter uma educação democrática e de qualidade proporcionada pelo Estado. Sendo assim, ficou definido que essa correlação seria feita por meio de um estudo da dependência da trajetória (*path dependence*) e que, para que se pudesse analisar com concretude alguns dos muitos problemas enfrentados para se ter acesso à educação no Brasil, seria feito um estudo de caso do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies).

No primeiro momento foi observado que o Fies havia sido instituído para ser um programa federal de crédito educativo e que tinha como principais objetivos impedir a evasão e, ao mesmo tempo, diminuir a ociosidade de vagas das instituições privadas, além de garantir o acesso dos estudantes que apresentavam dificuldades em arcar com os custos de permanência no ensino superior privado. Porém, devido as taxas de juros do financiamento que não eram tão baixas quanto os estudantes desejavam, as incertezas de uma economia que passava por turbulências em

consequência de uma crise internacional e a própria concepção do Fies fizeram com que o programa não tivesse tanta adesão por parte dos estudantes e dos estabelecimentos de ensino superior.

Na sequência, foi constatado que ocorreu uma mudança de cenário após o início do primeiro mandato do ex-presidente Lula. Ao tomar posse, o ex-presidente adotou o modelo desenvolvimentista e de bem-estar social para a economia e deu ao Fies a tarefa de ser uma política de democratização do acesso ao ensino superior. Nesse período, o sucesso da política econômica fazia com que a sociedade civil apoiasse, sem muito questionar, as políticas educacionais do governo. Além disso, havia muita pressão pela disponibilidade cada vez maior de financiamentos para a educação superior e os empresários das instituições privadas estavam muito satisfeitos com a queda do número de vagas ociosas em seus estabelecimentos.

Em consequência disso, o Fies foi bastante alterado para poder ampliar sua capacidade de financiamento a ponto do número de contratos formalizados passar de 50.619, em 2003, para 732.593, em 2014. Sua maior alteração foi realizada em 2010 com a intenção de reabilitá-lo frente ao ProUni, que estava lhe retirando estudantes por ser, na época, uma política mais vantajosa. Com essas alterações, o programa deslanchou mas diversas distorções surgiram e o Fies virou alvo de inúmeras críticas por parte da sociedade civil.

Quando foram observados os percentuais de estudantes com financiamento pelo Fies nos quatro maiores grupos de ensino brasileiros, foi constatado que a rentabilidade dessas empresas era tão grande que fez com que elas criassem um tipo de oligopólio no setor e, com isso, elas atraíram investimentos estrangeiros para a bolsa de valores de São Paulo. O fato é que boa parte da margem de lucro dessas empresas foi e ainda é proveniente da enorme proporção de estudantes com financiamento no Fies. Sendo assim, é necessário que sejam tomadas, por parte do governo, medidas regulatórias para que os recursos do Fies sejam divididos de forma mais justa entre todas as empresas que atuam no setor, uma vez que esses grupos nem ao menos necessitam da transferência de verbas governamentais por terem recursos provenientes de fundos de investimentos nacionais e estrangeiros.

Ao se analisar o quadro da estrutura analítica da dependência de trajetória (*path dependence*), foi fácil perceber que, enquanto havia o respaldo da sociedade civil organizada com relação às políticas públicas de democratização do acesso ao ensino e o modelo econômico era o de bem-estar social, o Fies multiplicou várias vezes o número dos seus financiamentos. Porém, quando as distorções que apareceram no Fies se somaram a onda de protestos contra o governo em 2013 e a queda dos preços das *commodities*, a pressão da sociedade civil foi grande o suficiente para alterar a

vontade política do governo e reduzir o tamanho do programa para que ele coubesse dentro de um orçamento que também havia ficado menor devido à crise política e econômica. Com isso, várias Metas do PNE que estavam sendo alcançadas devido ao bom desempenho do Fies voltaram a ficar ameaçadas; a Meta que prevê que mais de 50% dos jovens de 18 a 24 anos devem estar matriculados no ensino superior é uma delas.

Ainda observando o quadro analítico da *path dependence*, percebe-se que, quando o modelo econômico tende para ser liberal, o Fies tende a se tornar apenas uma política federal de crédito educativo. Contudo, pressão da sociedade civil organizada tem bastante influência nessa decisão política. O fato é que a sociedade civil organizada, que poderia pressionar o governo pela continuidade do Fies como política de democratização de acesso ao ensino superior, tem se comportado de forma bastante dividida após o *Impeachment* da presidente Dilma.

Muitos argumentam que o dinheiro público não deve ser usado para financiar a iniciativa privada. Para eles, bolsas e financiamentos governamentais não devem existir e, caso exista algum tipo de financiamento, ele deve ser feito por bancos comerciais e os juros não podem ser subsidiados pelo governo. No entendimento dessas pessoas, os financiamentos com juros abaixo do mercado levam diversos estudantes que podem custear as mensalidades a se sentirem tentados a utilizar o financiamento público e aplicar suas economias em fundos mais rentáveis. Sendo assim, essas pessoas acreditam que o problema do Fies é de sustentabilidade orçamentária.

Todavia, existem outros representantes da sociedade civil que discordam dessas ideias por entenderem que, pela ótica do retorno social, o programa de financiamento pode ser sustentável, mesmo oferecendo empréstimo com juros subsidiados. Para essas pessoas, o retorno de se obter pessoas com mais educação no país vai além daquele que o próprio mercado de educação consegue capturar. Ao falarem de inadimplência, eles afirmam que o Fies é uma política voltada para famílias de baixa renda, e, sendo assim, precisa criar meios para facilitar a cobrança dos empréstimos.

Por fim, é sempre importante destacar que o Fies tem sido um programa fundamental para a ampliação do ensino superior privado há mais de dezessete anos e se firmou como a principal política pública de acesso ao ensino. Espera-se que sua reforma para adaptá-lo às novas diretrizes governamentais seja a mais correta e realista possível para que, em um futuro próximo, ele possa ser apresentado como modelo de programa que possibilita a todos uma educação livre, democrática e de qualidade.

BIBLIOGRAFIA

AGUIAR, V. Um balanço das políticas do governo Lula para a educação superior: continuidade e ruptura. *Revista de Sociologia e Política*. v. 24, n. 57, p. 113-126, mar. 2016.

ALMEIDA, E. S.; BARRETO, R. C. S. (2009), A contribuição do capital humano para o crescimento econômico e convergência espacial do PIB per capita no Ceará, in M. C. Holanda, E. B. S. Carvalho & M. P. Barbosa, eds, 'Economia do Ceará em Debate 2008', Fortaleza-CE: IPECE.

BARBOSA, Evandro Brandão. Vontade política. Disponível em <<http://www.administradores.com.br/artigos/negocios/a-vontade-politica/27722/>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

BOARIN, Paula. Afinal, o que é lobby? Influência e políticas públicas no Brasil contemporâneo. In: VIII Congresso de Pesquisa e Extensão e III Semana de Ciências Sociais, 2015, Barbacena. Anais 2015, 2015.

BOLLMANN, Maria. da G. N. Revendo O Plano Nacional de Educação: Proposta da Sociedade Brasileira. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul.- set. 2010.

BOTELHO, V.; PESSOA, S. Financiamento estudantil no Brasil: como definir sustentabilidade?. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 46, p. 47-54, ago. 2016.

CARVALHO, C.A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, 2006.

CERQUEIRA, K.C. A Economia Política do Novo Desenvolvimentismo Dependência da Trajetória e Variedade de Capitalismo. Disponível em <<https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/economia-politica-novo-desenvolvimentismo-dependencia.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. *Radar: tecnologia, produção e comércio exterior*, v. 46, p. 39-45, ago. 2016.

CUNHA, L. A. Educação e desenvolvimento social no Brasil. Rio de Janeiro: F.Alves, 1979

DIAS SOBRINHO, José. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. *Educação Sociedade (Impresso)*, v. 31, p. 1223-1245, 2010.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, 18(1), 107-126. 2013.

FERREIRA JR., Amarílio. História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX. São Carlos: Ed. UFSCar, 2010. 123 p.

FRITSCH, Rosângela; ROCHA, Cleonice Silveira da; VITELLI, Ricardo Ferreira. A evasão nos cursos de graduação em uma instituição de ensino superior privada. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 52, n. 38, p. 81-108, maio/ago. 2015.

GALIANI, C. Educação e Democracia em John Dewey. Maringá: Eduem, 2009.

GYLFASON, Thorvaldur, 2004, "Natural resources and Economic growth: from dependence to diversification," CEPR Discussion paper 4804.

HOCHSTETLER, K.; FRIEDMAN, E. J. Representação, partidos e sociedade civil na Argentina e no Brasil. Caderno CRH, v. 21, n. 52, jan./abr. 2008. p. 47-66.

HEMAIS, C. A. P. G. (Org.). O desafio dos mercados externos: Teoria e prática na internacionalização da firma – Volume I. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Mauad, 2004. v. 2. 272p.

HERMIDA, J. F. (31/07 a 03/08 de Julho – Agosto de 2012). a reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. IX seminário Bibliografia nacional de estudos e pesquisas "história, sociedade e educação no Brasil". João Pessoa, Paraíba, Brasil: Anais Eletrônicos – ISBN 978-85-7745-551-5.

HORTA, Raul Machado. Direito Constitucional. 4. Ed., revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LIMA, J. P. C., ANTUNES, M. T. P., MENDONÇA Neto, O. R., & PELEIAS, I. R. (2012). Estudos de caso e sua aplicação: proposta de um esquema teórico para pesquisas no campo da contabilidade. Revista de Contabilidade e Organizações, 6(14), 127-144.

LIMA, Rodrigo T. A. A participação da sociedade civil organizada na formulação da política externa brasileira: as conferências sociais da ONU da década de 1990. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/8950/1/2009_RodrigoTorresdeAraC3%BAjoLima.pdf>. Acesso em: abr. 2018.

LLEWELLYN, S.; NORTHCOTT, D. The "singular view" in management case studies qualitative research in organizations and management. An International Journal, v. 2, n.3, p. 194-207, 2007.

MACHADO PEREIRA, J.:(2010) Educação x crescimento econômico: um estudo sobre os investimentos governamentais em educação na região norte do Brasil no período 1994 - 2004, Edição eletrônica gratuita. Disponível em:<<http://www.eumed.net/libros/2010c/717/>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

MARQUES, Marcelo de S.; LOSEKANN, Cristiana. Tensionamento entre sociedade civil e Estado: algumas reflexões sobre o Espírito Santo. Pensamento Plural, v. 15, p. 53-69, 2014.

MENDES, Marcos. Por que a economia brasileira foi para o buraco? 2015. Disponível em:<<<http://www.brasil-economia-governo.org.br/2015/08/25/por-que-a-economia-brasileira-foi-para-o-buraco/>>>. Acesso em: 14 nov. 2016, às 22h59.

MORRONE, Maria Lucia. O Exame Nacional do Ensino Médio: Democratização do ensino superior e regulação do sistema escolar. Disponível em <<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos/0378.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

MOURA, C. F. L.; SILVA, A. R.; XAVIER, M. G. P. As fontes de crescimento econômico e uma análise empírica da economia da Coreia do Sul. Revista Contemporânea de Economia e Gestão. Vol. 9. Nº 2. jul/dez.2011

NICOLAU, Jairo. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. Revista Caderno de Estudos Sociais e Políticos. V. 4, n. 7, jan-junho 2015, p. 108.

NUNES, I. C. V.. A reforma da Educação Superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula. DESAFIOS: REVISTA INTERDISCIPLINAR DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, v. 3, p. 68-79, 2016.

- OLIVEIRA, N. M.; STRASSBURG, U. Looking toward the thought of Gunnar Myrdal and Amartya Sen on the welfare state. *Ciências Sociais em Perspectiva*, v. 15, p. 153-169, 2016.
- PAULA, M. F. C. Desigualdades e Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil e na Argentina: limites, possibilidades e desafios. Disponível em: <<http://www.revistaaleph.com/desigualdades-e-politicas-de-inclusao-na-educacao-superiornobrasil-e-na-argentina-limites-possibilidades-e-desafios/>> Revista Aleph, 2013. Acesso em 17/04/2018
- PINSKY, P; PINSKY C, B. História da Cidadania. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- PINTO, J.M.R. O acesso à educação superior no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, out. 2004.
- SANTOS, Cláudio Hamilton Matos dos; GOUVÊA, Raphael Rocha (Org.). Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014). Brasília: Ipea, 2014. 2 v.
- SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil (1995-2006): precária trajetória e incerto futuro. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 96, p. 1021-1056, 2006
- SILVA, L. X.; SOUZA, Marcelino de. O setor público na atividade econômica. In: Leonardo Xavier da Silva. (Org.). Estado e Políticas Públicas. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010, v. 1, p. 35-46.
- SILVA, Rosa Maria Segalla et al. Democratização do ensino superior: no contexto da educação brasileira. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*, Araraquara, v.12, n. 1, p. 294-312, jan-mar/2017. Disponível em:<<http://seer.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/7613/5711>>. Acesso em 17/04/2018
- SCHULTZ, Theodore W. "Investment in human capital." *The American economic review* (1961): 1-17.
- TULL, D. S.; HAWKINS, D. I. Marketing research, meaning, measurement and method. London:Macmillan, 1976.
- VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: Vera Schattan R. Pereira Coelho; Marcos Nobre. (Org.). Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. 1aed.São Paulo: Editora 34 ee DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, 2004, v. , p. 239-254.
- YIN. R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005
- ZARKA, Yves. Hobbes e a invenção da vontade Política Pública. *Discurso*, Paris:PUF, n.32, p.71-84, maio 2001