

**UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO – DOUTORADO EM  
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E MEIO AMBIENTE**

Fernando de Figueiredo

**Avaliação do Fies no Centro Nordeste Paulista: desigualdades e mercantilização**

**ARARAQUARA  
2023**

Fernando de Figueiredo

**Avaliação do Fies no Centro Nordeste Paulista: desigualdades e mercantilização**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade

Orientado: Fernando de Figueiredo

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

**ARARAQUARA  
2023**

## FICHA CATALOGRÁFICA

F49a Figueiredo, Fernando

Avaliação do Fies no Centro Nordeste Paulista: desigualdades e mercantilização/Fernando Figueiredo. – Araraquara: Universidade de Araraquara, 2023.

190f.

Tese (Doutorado)- Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente- Universidade de Araraquara-UNIARA

Orientador: Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida

1. Ensino superior. 2. Avaliação de políticas públicas. 3. Financiamento estudantil. 4. Desigualdades sociais. I. Título.

CDU 577.4



UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA - UNIARA

Rua Voluntários da Pátria, 1309 - Centro - Araraquara - SP  
CEP 14801-320 | (16) 3301-7100 | www.uniara.com.br

## FOLHA DE APROVAÇÃO

Nome do Aluno: *Fernando de Figueiredo*

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, curso de Doutorado, da Universidade de Araraquara – UNIARA – como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente.

Área de Concentração: Desenvolvimento Territorial e Alternativas de Sustentabilidade.

### BANCA EXAMINADORA

**Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida**

**Prof. Dr. Leandro de Lima Santos**

**Profa. Dra. Alessandra Santos Nascimento**

**Prof. Dr. Helio Hintze**

**Profa. Dra. Maristela Gallo**

Araraquara – SP, 28 de abril de 2023.

## **DEDICATÓRIA**

Ao Risco, Rabisco e Rascunho  
(Sue, Tina e Teo)

## AGRADECIMENTO

Ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Meio Ambiente, da Universidade de Araraquara – UNIARA em nome da Prof.a Dra. Vera Lucia Silveira Botta Ferrante pela oportunidade em proporcionar este aprendizado e crescimento do mestrado 2011 e doutorado 2019.

Ao meu orientador Prof. Dr. Luiz Manoel de Moraes Camargo Almeida pelo apoio, dedicação e compreensão das minhas dificuldades; e contribuição com a superação dos desafios.

Ao SENAC pela bolsa concedida nestes quatro anos de estudos no doutorado.

Ao Rodrigo M. Gigliotti pela ajuda com o recorte dos dados desta tese no momento da pandemia e as várias risadas.

Ao Rodrigo Meleu das Neves pelas conversas e os dados compartilhados de sua Tese de Doutorado sobre o FIES COMO POLÍTICA PÚBLICA: Implementação e transformações para a educação brasileira (1999 - 2020).

Aos colegas da FATEC Jahu, Faculdade de Ibitinga e SENAC Jaú e aos amigos pelo companheirismo de todos estes anos.

IsaBella Unterrichter Rechtenthal pela amizade, leitura atenta e correções do texto.

A Hélio Hintze amigo rizômico, de espírito livre, que contribuiu com inspirações e trocas para a consecução desta tese.

Aos meus familiares desde os Dias de Figueiredo aos Milanez Secchi por este platô.

Aos meus pais, – Hugo e Esvanilde –, Raquel e toda a família por toda dedicação nestes anos de educação: cada um com seu exemplo, a base de tudo!

Por fim à Sweet Sue, à Valentina e ao Teodoro por serem parte desta vida.

## RESUMO

O Ensino Superior no Brasil se constituiu em meados do século XX, em uma matriz de Instituições de Educação Superior (IES) confessionais e comunitárias que ofertavam cursos em pequenas faculdades. A Lei de Diretrizes e Bases (LDB) de 1996 abre espaço para a oferta de serviços educacionais pela iniciativa privada, em um contexto de políticas neoliberais, consequentemente possibilitando um aumento de IES menores em territórios regionalizados de atuação. Com o crescimento das IES privadas ocorreram fusões e abertura em mercados de capitais nos inícios dos anos 2000. Já em 2010 o setor educacional superior privado se consolidou em número de alunos e cursos de graduação com o incentivo financeiro público nas IES privadas com o ProUni e o Fies. As alterações do desenho do financiamento estudantil em 2015, tornando-o pouco atrativo e com a desregulamentação instituída pelo decreto nº 9057/17 possibilitaram uma nova expansão do setor privado pela modalidade Educação à Distância (EaD). A mercantilização do Ensino Superior no Brasil passa por diferentes períodos e independentemente do governo ou política avança em um cenário neoliberal globalizado. O objetivo deste trabalho é avaliar a eficiência e efetividade do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a partir de uma lente analítica das relações contratuais, das características institucionais e das variáveis de organização acadêmica, qualidade das IES/curso e raça/cor das IES privadas que se expandiram no período de 2010 a 2018 no Centro Nordeste Paulista. Os objetivos específicos são: a) Verificar os efeitos e a eficácia do Fies nas variáveis raça e cor, concluintes e organização acadêmica das IES e seus cursos no Conceito Preliminar de Curso (CNP) de 2010 a 2018; b) Analisar a eficiência e efetividade do FIES, a partir das variáveis operacionais de qualidade e incentivos repassados às IES e cursos, no CNP de 2010 a 2018, referente à formação docente, regime de trabalho, infraestrutura e organização pedagógicas e valores dos financiamentos investidos; c) Identificar a expansão do Ensino Superior privado pelo EaD como forma de redução de custos com docentes, pesquisa e qualidade da Educação Superior. A hipótese é que o Fies financiou a mercantilização do Ensino Superior particular, uma vez que não investiu em organização acadêmica, na qualidade e na igualdade racial, mesmo com o aumento do número de recursos e beneficiários do programa. Na metodologia foram construídos indicadores para avaliar a eficácia, eficiência e efetividade do FIES, segundo variáveis de raça e cor, organização acadêmica, qualidade de operação de cursos presenciais IES financiados pelo Governo Federal e pela quantidade de expansão dos cursos EaD no CNP. Como fonte de pesquisa, foram utilizadas a base de dados secundários do FIES/INEP, microdados do CENSO/INEP e ENADE de 2010 a 2018. Como resultado constatou-se que o FIES não é uma política de inclusão racial, deixando para o mercado a seleção dos alunos segundo raça e cor. Mesmo com os investimentos nas IES particulares não houve uma melhoria na qualidade na oferta das graduações no CNP segundo seus índices de CPC e IGC. As faculdades foram as que tiveram menor desempenho em relação à qualidade operacional entre as instituições e as Universidades as que tiveram melhor qualidade. Foi identificado um movimento de expansão do Ensino Superior privado em novos mercados regionalidades e especialmente na migração da modalidade presencial para o EaD. Levando em consideração estes resultados, entendemos que o Fies financiou a mercantilização do Ensino Superior e se expandiu no mercado EaD no CNP.

Palavras-chave: Ensino superior, Avaliação de políticas públicas, Financiamento estudantil, Desigualdades sociais.

## ABSTRACT

Higher Education in Brazil was constituted in the mid-twentieth century, in a matrix of confessional and community Higher Education Institutions (HEI) that offered courses in small faculties. The Lei de Diretrizes e Bases (LDB) of 1996 opens space for the offer of educational services by the private sector, in a context of neoliberal policies, consequently allowing an increase of smaller HEI in regionalized territories of action. With the growth of private HEI, mergers and openings in capital markets occurred in the early 2000s. In 2010, the private higher education sector consolidated its number of students and undergraduate courses with public financial incentives in private HEI with ProUni and the Fies. Changes in the design of student financing in 2015, making it unattractive and with the deregulation instituted by Decree No. 9057/17, allowed a new expansion of the private sector through the Distance Education (EaD) modality. The commodification of Higher Education in Brazil goes through different periods and, regardless of government or policy, advances in a globalized neoliberal scenario. The objective of this work is to evaluate the efficiency and effectiveness of the Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), from an analytical lens of contractual relationships, institutional characteristics and variables of academic organization, quality of HEIs/course and race/color of HEIs private companies that expanded from 2010 to 2018 in the Centro Nordeste Paulista. The specific objectives are: a) To verify the effects and effectiveness of Fies on race and color variables, graduates and academic organization of HEI and their courses in the Conceito Preliminar de Curso (CNP) from 2010 to 2018; b) Analyze the efficiency and effectiveness of the FIES, based on the operational variables of quality and incentives passed on to the HEI and courses, in the CNP from 2010 to 2018, referring to teacher training, work regime, infrastructure and pedagogical organization and amounts of invested funding ; c) Identify the expansion of private higher education by distance education as a way of reducing costs with teachers, research and quality of higher education. The hypothesis is that Fies financed the commercialization of private Higher Education, since it did not invest in academic organization, in quality and in racial equality, even with the increase in the number of resources and beneficiaries of the program. In the methodology, indicators were constructed to evaluate the effectiveness, efficiency and effectiveness of FIES, according to variables of race and color, academic organization, quality of operation of on-site IES courses financed by the Federal Government and by the amount of expansion of distance education courses at CNP. As a source of research, the secondary database of FIES/INEP, microdata from CENSO/INEP and ENADE from 2010 to 2018 were used. As a result, it was found that FIES is not a racial inclusion policy, leaving to the market the selection of students according to race and color. Even with the investments in private HEI, there was no improvement in the quality of the offer of degrees at the CNP according to their CPC and IGC indices. The faculties were the ones that had the lowest performance in terms of operational quality among the institutions and the universities the ones that had the best quality. A movement towards the expansion of private higher education was identified in new regional markets and especially in the migration from the face-to-face modality to distance education. Taking these results into account, we understand that Fies financed the commodification of Higher Education and expanded in the distance education market at CNP.

Key-words: Highereducation, Publicpolicy evaluation, Student Financing, Social inequalities.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Quantidade de Novos Contratos ProUni de 2006 a 2019 (em Milhares).....	36
Figura 2 Matriculados no Ensino Superior de 1980 a 2018 (em milhões).....	38
Figura 3: Porcentagem de Alunos de 18 a 24 com Ensino Superior em Relação à População na mesma faixa etária em 2018.....	40
Figura 4 Porcentagem de alunos em curso presenciais e EaD segundo raça/cor em 2010 e 2018 em instituições públicas e privadas. ....	52
Figura 5 Comparativo com a população total na faixa etária de 19 a 24 anos por raça/cor em 2018.....	53
Figura 6 Quantidade de Novos Contratos Fies de 2010 a 2018 .....	57
Figura 7 Ingressantes com Financiamento no Ensino Superior privado no Brasil de 2012 a 2018 .....	62
Figura 8 Percentual de contratos e aditamentos do Fies, segundo raça/cor - Brasil (2011-2019) .....	64
Figura 9 Porcentagem de beneficiários Fies segunda Raça e cor em 2019.....	65
Figura 10 Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil (2008-2018) .....	117
Figura 11 Ciclo de Políticas Públicas.....	126
Figura 12 Porcentagem PIB per capita por Regiões de Governo do Estado de São Paulo em 2017.....	132
Figura 13 Indicadores de efetividade e eficácia .....	138
Figura 14 Beneficiários por principais IES no Centro Nordeste Paulista de 2010 a 2018.....	144
Figura 15 Cursos com maior número de beneficiários em relação a outros cursos ofertados no CNP de 2010 a 2018 .....	145
Figura 16 Alunos matriculados com e sem FIES nas seis maiores IES do CNP de 2010 a 2018 .....	146
Figura 17 Beneficiários Fies dos cursos de Direito, Licenciaturas e Medicina, segundo descrição de Raça/Cor, de 2014 a 2018 no CNP.....	150
Figura 18 Proporção e volume de concluintes do ENADE segundo raça cor em porcentagem e número de alunos de 2011 a 2018 com FIES .....	152
Figura 19 IGC contínuo das seis IES do CNP de 2010 a 2018 .....	154
Figura 20 Média geral dos indicadores de operação dos cursos de graduação, em três ciclos de medições, segundo o peso de cada IES no CNP .....	156
Figura 21 Evolução do CPC contínuo de medicina, direito e pedagogia no CNP em três ciclos de avaliação.....	158
Figura 22 Evolução da média da qualidade de operação dos cursos medicina, direito e pedagogia no CNP de 2010 a 2018 .....	159

Figura 23 Estimativa do valor ANUAL repassado pelo FIES às IES, em Milhões de Reais (R\$)	161
Figura 24 Estimativa do valor ANUAL TOTAL repassado pelo FIES às IES dos cinco cursos com mais beneficiários do CNP, em Milhões de Reais (R\$), de 2010 a 2018.....	162
Figura 25 Recursos (em milhões de R\$) Financiados pelo Fies aos Cursos e às IES por indicadores de Qualidade no CNP em 2010, 2014 e 2018.....	164
Figura 26 Média móvel da Taxa de Conclusão do Fies e ProUni de 2010 a 2018, pela média móvel do número de beneficiários em dois períodos. ....	166
Figura 27 Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil – 2008-2018.....	168
Figura 28 Número de alunos matriculados Presencial e EaD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018.....	169

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Contratos e aditamentos Fies por tipo de Fiança contratada em percentual no Brasil de 2011 a 2019 .....	56
Tabela 2 Bibliometria de artigo sobre políticas de públicas de Ensino Superior .....	67
Tabela 3 Evolução do Valor das Mensalidades das Graduações EaD no Brasil de 2012 a 2018 .....	116
Tabela 4 IES selecionadas para a amostra segundo número de beneficiários.....	134
Tabela 5 Dependência das IES frente ao FIES (Matriculados por beneficiário do FIES) .....	147
Tabela 6 Beneficiários que não concluíram e não aditaram o contrato Fies .....	167

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1 Fases do Fies adaptado de Becker e Mendonça (2021)</b> .....	59
Quadro 2 Artigos com a temática Fies segundo Nassar, Couto, Pereira Júnior (2021) .....	68
Quadro 3 Artigos com a temática Fies e expansão do Educação Superior Privado (ESP) .....	69
Quadro 4 Da modernidade sólida para a modernidade líquida .....	87
Quadro 5 Elementos Constitutivos do Sinais .....	102
Quadro 6 Categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies.....	139
Quadro 7 Composição do CPC e pesos das dimensões e componentes.....	141
Quadro 8 Sinopse dos resultados segundo categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies .....	171

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AVA - Ambiente Virtual Acadêmicos  
BB- Banco do Brasil  
BOVESPA – Bolsa de Valores de São Paulo  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CFE - Conselho Federal de Educação  
CFT-E - Certificados Financeiros do Tesouro Série E  
CNP - Centro Nordeste Paulista  
CPC - Conceito Preliminar de Curso  
Creduc - Programa de Crédito Educativo  
EaD - Educação a Distância  
ESP – Educação Superior Privada  
ENADE - Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes  
ESP - Ensino Superior Privado  
FGEDUC - Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo  
FHC - Presidente Fernando Henrique Cardoso  
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil  
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDD - Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados  
IES - Intuição de Educação Superior  
IGC - Índice geral de Cursos  
INEP - Instituto Nacional de Pesquisa Educacionais  
IPCA - Índice de Preço ao Consumidor Amplo  
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
MEC - Ministério da Educação  
NCCPC - Notas Contínuas do Conceitos Preliminares de Curso ( )  
ND - Nota de doutores ( ),  
NF - Nota de Infraestrutura e Instalações Físicas ( )  
NM - Nota de Mestre ( )  
NO - Nota de Organização didático pedagógica ( )  
NR - Nota de regime de trabalho ( )  
Plano Nacional de Educação (PNE)  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
ProUni - Programa Universidade para todos  
REUNI - Programa de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal Brasileira  
RG - Região de Governo  
SEB - Grupo Educacional Sistema Educacional Brasileiro  
SEMESP – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimento Ensino superior do Estado de São Paulo  
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

TCC - Trabalho de Conclusão de Curso  
UNAERP - Universidade de Ribeirão Preto  
UNIARA - Universidade de Araraquara  
UNIFRAN - Universidade de Franca

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	17
<b>1. EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUA FUNÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>26</b>
1.1. Educação Superior particular no Brasil .....	30
1.2. Avaliação da Qualidade da Educação Superior: SINAIS.....	34
1.3. Políticas Sociais de Educação Superior: ProUni, ReUni e Fies.....	35
1.4. Inclusão e Educação Superior .....	39
1.5. Histórico de Escravidão, racismo e políticas de ações afirmativas no Brasil .....	41
1.6. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior: FIES .....	53
1.7. Revisão bibliográfica sobre Educação Superior .....	66
<b>2. CONJUNTURA DA MERCANTILIZAÇÃO .....</b>	<b>72</b>
2.1. Modernidade Líquida e Sociedade do consumo .....	72
2.2. Sociedade do Consumo: Vida a Crédito.....	81
2.3. Neoliberalismo e Políticas Sociais .....	89
2.4. Mercantilização na Sociedade do Consumo.....	94
<b>3. MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL .....</b>	<b>97</b>
3.1. Início da mercantilização: LDB de 1996 .....	97
3.2. SINAIS: controle do Educação Superior e sua Mercantilização .....	101
3.3. Oligopólios no Ensino Superior: Fusões e Financeirização .....	106
3.4. Fies: Democratização do Ensino Superior ou incentivo a Mercantilização? .....	108
3.5. A Mercantilização pelo Ensino a Distância (EaD).....	113
3.6. Mercantilização do Ensino Superior e Sociedade do Consumo .....	118
<b>4. METODOLOGIA .....</b>	<b>124</b>
4.1. Ciclos de Políticas: Avaliação de Políticas Pública.....	124
4.2. Avaliação da Eficácia, Eficiência e Efetividade .....	128
4.3. Território de Análise.....	131
4.4. Recorte Temporal e Territorial.....	132
4.5. Amostra censitária do Fies nas IES presente no Território .....	133
4.6. Categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies.....	136
<b>5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: EFEITOS DO FIES NO CNP .....</b>	<b>144</b>
5.1. Volume de beneficiários.....	144
5.2. Relação entre matriculados com e sem FIES: .....	146
5.3. Dependência das IES frente ao FIES.....	147
5.4. Beneficiários por curso e raça/cor .....	148
5.5. Concluintes ENADE por Cor e Raça.....	152
5.6. Qualidade da operação do Fies por IES e Curso.....	153

<b>5.7. Os incentivos repassados pelos FIES as IES .....</b>	<b>160</b>
<b>5.8. Financiamentos comparados com a operação por IES e Cursos .....</b>	<b>163</b>
<b>5.9. Efeitos Diretos do Fies.....</b>	<b>165</b>
<b>5.10. Efeitos Indireto: Expansão EaD no Brasil e no CNP .....</b>	<b>168</b>
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>173</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>181</b>



## INTRODUÇÃO

O Fies foi a principal política pública de financiamento federal, que utiliza de recurso públicos, para subsidiar graduações no ensino superior em instituições privadas, modificando no final da década de noventa o antigo Programa de Crédito Educativo – CREDUC. Efetivamente teve sua ampliação com as políticas sociais de 2003 a 2016, especialmente de 2010 a 2014, onde atingiu o auge – quando custeou 732 mil matrículas no ensino superior do Brasil. Uma política pública desta magnitude requer processos de avaliações para mensurar suas eficácia, eficiência e efetividade de modo a promover um accountability da política e desta forma compreender a relação contratual entre Governo Federal, Instituições de Educação Superior – IES – privadas e beneficiários. Para medir os desdobramentos do Fies esta tese escolheu a Região Centro Nordeste Paulista – CNP – de 2010 a 2018 para o recorte temporal e espacial. O objetivo principal é avaliar a eficiência e a efetividade do Fies, a partir de uma lente analítica das relações contratuais, das características institucionais e das variáveis de organização acadêmica, qualidade da educação superior e raça/cor dos beneficiários das IES privadas que se expandiram no período de 2010 a 2018 no Centro Nordeste Paulista.

Os primeiros cursos superiores no Brasil surgiram no século XIX com a vinda da família real. No início do século XX, inicia-se um processo de formação que vai dos ideais de uma Universidade pública, passando pelo aumento das instituições comunitárias e religiosas, nos anos de 1930 a 1960. Na segunda metade do século passado, em 1967, as mudanças promovidas pela a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) 1961 e a lei 5.540 de 1968, alteram a configuração da educação superior, como integração de centros isolados em Universidades e institucionaliza a pesquisa. Com estas primeiras reformas da educação, a demanda de candidatos ao curso de graduação era maior que a oferta de vagas e a seleção tornou-se necessária. Isso deu início aos processos seletivos por meio dos exames vestibulares, pois já existia um déficit de vagas oferecidas pelas instituições. Àquela época, as ampliações de Instituições de Educação Superior confessionais, comunitárias e religiosas crescem e competiam pelos alunos com as instituições públicas já renomadas, consolidadas e muito concorridas.

As três últimas décadas do século XX se caracterizam como a fase de início da mercantilização<sup>1</sup> do Educação Superior. De 1970 a meados da década de 1990, com a demanda em alta e as condições de industrialização brasileira nos inícios dos anos 80, a oferta de vagas e alunos matriculados se concentra, em sua maioria, em instituições privadas sem fins lucrativos – comunitárias, filantrópicas, em comparação com as instituições públicas. Já a partir do final da década de 1990 se inicia em larga escala a expansão das instituições particulares e as primeiras aglutinações em Universidades estritamente pagas, consolidando-se o maior número de matrículas no setor privado. Então, com a estabilização da moeda e com a nova LDB de 1996, inicia-se um movimento na educação superior, com influência neoliberal, ampliando o mercado na educação superior e possibilitando o surgimento de grandes conglomerados educacionais com capital aberto em bolsas de valores.

A forma de seleção promovida pelos vestibulares na qual se garantia que alunos advindos das escolas de formação privadas tivessem maior acesso ao ensino o superior público que outras camadas formou uma demanda de pessoas historicamente excluídas. A necessidade de se repensar o acesso à Universidade pública às essas demandadas historicamente excluídas, levou à instituição da lei nº 12.711/2012 na qual foram destinadas 50% vagas das Universidades federais para alunos cotistas, subdivididos em questões de renda, raça e cor da pele. A partir desta lei outras políticas de ação afirmativas, por meio de cotas, ainda foram implementadas em Universidades e faculdades estaduais, garantindo desta maneira que minorias tivessem condições de acessar a educação superior. Conforme o ex-ministro da suprema corte brasileira Joaquim Barbosa Gomes, “[...] as ações afirmativas se definem como políticas públicas – e privadas – voltadas à concretização do princípio constitucional da igualdade material e à neutralização dos efeitos da discriminação racial, de gênero, de idade, de origem nacional e de compleição física.” (GOMES, 2005, p. 51). As políticas afirmativas se desdobram em outras políticas, como as de cotas na educação superior, mas também em outras possibilidades que visam a igualdade de gênero, idade e nacionalidade. O movimento das políticas afirmativas carece de avaliação para mensurar em que e para onde avançam.

O Governo Federal cria, em 1999, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) com o objetivo de financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados

---

<sup>1</sup> No capítulo 2 aprofundaremos a discussão sobre o tema da mercantilização.

em cursos de graduação não gratuitos. Outras políticas de inclusão, com foco especialmente na renda do estudante foram priorizadas, como é o caso do Programa Universidade Para Todos (ProUni), no qual o curso de graduação é até 100% pago, em IES privadas, sem necessidade de reembolso para o Governo Federal.

Em 2010, o FIES sofre sua grande alteração com a redução pela metade da taxa de juros, a ampliação dos períodos de carência e, principalmente, a ausência de fiador. Neste contexto, o FIES tem uma explosão de solicitações e acessos às bolsas para a educação superior particular até 2014.

Nesse sentido, esta pesquisa procura entender os efeitos do FIES nas IES em determinados contextos territoriais no Estado de São Paulo. Nossa base de avaliação será dada nas (1) variáveis de cor e raça e (2) na avaliação dos Cursos, através do Conceito Preliminar de Curso (CPC) e as IES mensurados pelos Índice geral de Cursos (IGC) mensurados pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES. Assim, esta pesquisa procura entender os desdobramentos dessa política de financiamento nas IES em determinados contextos territoriais no Estado de São Paulo, para compreender as características e os efeitos desta política de financiamento no território escolhido para nossas análises e nos beneficiários estudados. Além disso, visa a investigar a orientação educacional e econômica das instituições de educação superior após o aporte de recursos públicos.

Os territórios de análise serão dimensionados dentro de uma divisão espaço temporal de modo a compreender, comparar e parear três Regiões de Governo (RG) do Estado de São Paulo, Brasil: RG Araraquara, RG Ribeirão Preto e RG Franca. A proximidade e continuidade destes territórios são relevantes para identificar fatores condicionantes, características institucionais e efeitos do processo de implementação da política. Todos os territórios estão situados no centro nordeste paulista. A intenção de se escolher as Regiões de Governo do Estado de São Paulo é devida ao motivo do Ensino Superior paulista possuir o maior volume de beneficiários do FIES e de matriculados no Ensino Superior no Brasil, tanto da rede pública, quanto na privada. Na estratificação dos dados neste Estado, existe uma relação de cada 4,6 matrículas na rede privada para uma matrícula na rede pública, em curso de graduação presenciais, enquanto a média brasileira é de 2,4 matrículas privadas para cada vaga pública preenchida (BRASIL, 2020).

O recorte temporal considerado será o período de 2010 a 2018, pois trata de dois ciclos de governos, com concepções e contextos políticos distintos. Também vale lembrar que o ano de 2010 foi decisivo para o FIES, uma vez que ocorreram mudanças estruturais e de requisitos, tais como o fim da necessidade de fiador, diminuição dos juros e aumento da carência para consecução das bolsas oferecidas.

Serão analisados dados do Censo da Educação Superior, ENADE e FIES, disponibilizados pelo INEP/MEC<sup>2</sup> dos anos de 2010, 2014 e 2018 para poder compreender as mudanças e manutenção de tendências estatísticas.

O recorte temático está delimitado nas macros-áreas da educação superior, desenvolvimento territorial, concepções teóricas sobre políticas públicas, processos de avaliação de políticas públicas, tais como efeitos, efetividades, eficácia e entraves e a mercantilização da educação na modernidade líquida (BAUMAN, 2001).

Como ampliação do recorte teórico deste trabalho serão fundamentadas as concepções sobre Educação Superior, processo histórico e expansão do setor privado. Serão aprofundadas as temáticas das políticas públicas, especificamente em uma das fases de seu ciclo: a avaliação. Para Howlett e Ramesh (2013) este ciclo é dividido em cinco fases: formação da agenda, formulação da política, tomada de decisão, implementação e avaliação. O campo das políticas públicas permitirá compreender as concepções, execução e resultados de programas custeados pelo Estado.

Esta pesquisa se limita na avaliação das políticas públicas, especialmente aquelas para a educação superior, no que tange o financiamento de estudantes para o acesso a vagas em Universidades, Centros Universitários e faculdades particulares. Assim as concepções de educação superior, políticas educacionais e financiamento estudantil servirão para conceituar, caracterizar e qualificar o programa em questão.

Por fim, como recorte transversal e estruturante, aproximar os resultados do FIES com a teoria de Zygmunt Bauman, em sua última fase da modernidade líquida, na qual afirma que a Sociedades de Consumidores transforma indivíduos em mercadoria ao mesmo tempo em que mercantiliza a Educação e outras esferas da vida.

---

<sup>2</sup> <https://dados.gov.br/organization/about/instituto-nacional-de-estudos-e-pesquisas-educacionais-anisio-teixeira-inep>

A característica mais proeminente das Sociedades de Consumidores [...] é a transformação dos consumidores em mercadorias. [...] o mundo formado e sustentado pela Sociedades de Consumidores fica claramente dividido entre as coisas a serem escolhidas e os que as escolhem; as mercadorias e seus consumidores: as coisas a serem consumidas e os seres humanos que as consomem. (BAUMAN, 2008, p. 20).

A mercantilização da educação é um mecanismo que deriva do movimento do capitalismo em transformar tudo em mercadoria. O processo de mercantilização é entendido “por meio do qual tudo passa a ser medido em termos de valor de troca” (MUSSI, 2018, p. 175). Isso se dá com o progressivo movimento do capital em monetizar tudo que tem valor de uso, na forma de produtos e serviços. Neste movimento de mercantilização todos os objetos, pessoas e relações sociais, são passíveis de serem comercializados e consumidos a preços estipulados pelos mercados globalizados. A mercantilização é a “transformação paulatina de tudo em algo que possui valor de troca” (VIANA, 2018, p, 33).

O universo empírico da pesquisa, portanto, passa por estes recortes espaciais das Instituições, mas também pelos objetos a serem analisados no programa de financiamento da educação superior. Assim os objetos desta pesquisa são as Instituições de Educação Superior (IES) particulares que receberam recursos do FIES de 2010 a 2018 e seus respectivos beneficiários: alunos que captaram recurso federal para financiar seus estudos. No universo territorial<sup>3</sup> da pesquisa foram encontradas uma IES na RG de Araraquara, quatro na RG de Ribeirão Preto e uma na RG de Franca.

Na descrição das Instituições de Educação Superior dos municípios do centro nordeste paulista será proposta uma investigação documental e normativa por meio de dados dos SINAIS, ENADE, INEP/FNDE e informações do FIES disponíveis na base de dados abertos no website do Ministério da Educação<sup>4</sup>.

O estudo de políticas públicas e seus ciclos permitem a avaliação da eficácia e efetividade para se identificar entraves, desvios e necessidades de ajustes de tais políticas. “Analisar a eficácia das políticas consiste em comparar os objetivos traçados e os

---

<sup>3</sup>Universidade de Araraquara (UNIARA), Faculdades Integradas de Araraquara, Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), Faculdade de Ribeirão Preto (excluída do estudo, pois fechou), Centro Universitário Moura Lacerda De Ribeirão Preto, Centro Universitário Barão de Mauá de Ribeirão Preto, Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto, Universidade paulista de Ribeirão Preto (UNIP), Universidade Anhanguera de Ribeirão Preto, Universidade de Franca (UNIFRAN)

<sup>4</sup> <http://portal.mec.gov.br/>

resultados alcançados, identificando a diferença entre o realizado e o previsto”. (PAULILLO et al, 2009, p. 62). As análises das políticas permitem encontrar anomalias e irregularidades, devido a seus encontros e contornos de execução, como também, efeitos secundários não previstos.

A intenção de se realizar uma pesquisa de avaliação de políticas educacionais se deve por compreender as dinâmicas e expectativas das sociedades atuais frente às políticas públicas da Educação Superior e os efeitos que estas geram em tais instituições, indivíduos e sociedade, em determinadas regiões de governos do estado de São Paulo.

Por se tratar de um campo analítico do desenvolvimento territorial, busca realizar-se um estudo interdisciplinar uma vez que se pode: a) trazer elementos das ciências econômicas, com a formação e espaço da educação privada seus desdobramentos para a educação superior; b) utilizar elementos das Ciências Políticas para avaliar as políticas de educação e suas consequências no ensino público e privado; c) investigar por meio da sociologia o papel das instituições educacionais de Ensino Superior e suas finalidades para as sociedades atuais. As políticas sociais estão em transformação, isto devido ao conjunto social ser dinâmico em que as interações dos indivíduos, atores políticos e institucionais são capazes de alterar o tecido social. A avaliação de políticas públicas permite compreender as alterações sociais influenciadas pelas mesmas e as dinâmicas territoriais.

A política social se desenvolve não só em função das necessidades e das exigências dos detentores da força de trabalho, mas sim do processo de transformação dessas mesmas exigências em políticas, cuja mediação é oriunda “[...] de estruturas internas de organização do sistema político, as quais, em verdade, decidem se tais ‘necessidades’ podem ou não ser admitidas como temas que merecem elaboração” (LENHARDT; OFFE, 1984, p. 34). Neste contexto, a avaliação de políticas pode contribuir com a reflexão do *accountability*<sup>5</sup> ou à prestação de contas de políticas públicas e, deste modo, mediar a concepção das políticas pelos agentes internos do Estado e a intenção destes agentes no território.

---

<sup>5</sup> *Accountability* como “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitam ao cidadão controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes” (ROCHA, 2011, p. 84).

A intenção de realizar a avaliação da política pública de educação superior no Brasil se faz necessária para conhecer os impactos das políticas públicas nas sociedades e, desta forma, contribuir com a viabilidade de implantação dos programas e políticas, e que possam vir a reformular e reformar as políticas atuais. A avaliação da efetividade dos programas e ações públicas permite um *accountability* dos resultados estatais para a sociedade.

No campo da problematização da pesquisa está o investimento da União, enquanto agente público, em incentivar a transformação do Ensino Superior em mercadoria, pelas instituições particulares de ensino e seus desdobramentos.

O conjunto de pontos relevantes para a investigação da temática de financiamento público do Ensino Superior pressupõe indagações mais específicas sobre a eficácia e eficiência da política em análise. Neste sentido:

- 1) A problematização da eficácia do Fies se encontra em delimitar e identificar os objetivos pretendidos ou supostos por esta política de financiamento e verificar se os mesmos são atingidos ou alcançados.
- 2) Já a eficiência da política de financiamento do Ensino Superior está em apontar quais são os recursos despendidos e custos assumidos pelos beneficiários, federação e instituições particulares para o preenchimento de vagas no Ensino Superior.
- 3) A educação superior se resume em ensino superior na oferta de vagas de instituições privadas, transformando a educação superior em mercadoria, uma vez que não valoriza a qualidade da Educação Superior o que envolveria pesquisa e extensão

Quanto ao problema de pesquisa pode-se propor questões como:

Como as variáveis objetivas de Organização Acadêmica, Cor e Raça e qualidade do Fies colaboraram para a mercantilização do Ensino Superior? Como o Fies concentrou os recursos federais para a expansão das IES privadas? Quais eram as condições de qualidade e organização acadêmica de tais instituições? Qual a autonomia de pesquisa dessas IES e como foi produzida a inclusão racial?

Outras questões de pesquisa que podem ser colocadas:

Quais variáveis objetivas em indicadores das relações contratuais, das variáveis de raça e cor e das características das IES condicionam a concentração institucional e a

desigualdade racial no Ensino Superior? A organização acadêmica das IES influencia a eficácia do FIES? Quais os resultados do FIES como política de ação afirmativa e de equidade social na questão de raça e cor? Qual o impacto do FIES em número de matriculados nas IES? Existe variação de raça e cor entre matriculados com e sem FIES? Quais cursos promovem a maior inclusão de cor e raça? Quais variáveis objetivas em indicadores eficiência e efetividade das IES, condicionam a possível mercantilização do Ensino Superior? O FIES tem um impacto na melhoria da qualidade das IES? Qual o efeito do FIES em número de matriculados nas IES? Houve variação da eficiência nos três ciclos de análise investigados? Existe diferença da eficiência devido às características institucionais de cada IES? Existe uma transformação na qualidade de operação dos cursos? As IES permaneceram abertas depois de 2014...? As IES expandiram ou recuaram em número de alunos neste período? Houve mudança de organização acadêmica?

A hipótese principal deste trabalho é que o Fies financiou a mercantilização do Ensino Superior particular, uma vez que não investiu na organização acadêmica, na qualidade e na igualdade racial, mesmo com o aumento do número de recursos e beneficiários do programa.

Por fim, o objetivo desta tese é avaliar a eficiência e efetividade do FIES, a partir de uma lente analítica das relações contratuais, das características institucionais e das variáveis de organização acadêmica, qualidade e raça/cor das IES privadas que se expandiram no período de 2010 a 2018 no Centro Nordeste Paulista.

Os objetivos específicos são:

1) Verificar os efeitos e a eficácia do Fies nas variáveis raça e cor, concluintes e organização acadêmica das IES e seus cursos no CNP de 2010 a 2018.

2) Analisar a eficiência e efetividade do FIES, a partir das variáveis operacionais e incentivos repassados as IES e cursos, no CNP de 2010 a 2018, referente à formação docente, regime de trabalho, infraestrutura e organização pedagógicas e valores dos financiamentos investidos.

3) Identificar a expansão do Ensino Superior privado por meio do aumento dos cursos EaD como forma de redução de custos com docentes, pesquisa e qualidade da Educação Superior.



Como proposta metodológica foram construídos indicadores para avaliar a eficácia, eficiência e efetividade do FIES, segundo variáveis de raça e cor, organização acadêmica, qualidade de operação de cursos presenciais IES financiados pelo Governo federal e pela quantidade de expansão dos cursos EaD no CNP.

Foram utilizadas a base de dados secundários do FIES/INEP, micro dados do CENSO/INEP, e ENADE de 2010 a 2018.

## 1. EDUCAÇÃO SUPERIOR E SUA FUNÇÃO SOCIAL

A educação superior tem sua relevância social cunhada na produção e disseminação do conhecimento e do saber, constituindo-se base para o desenvolvimento da sociedade, territórios e Estados durante os últimos séculos. Segundo Santos (2015) participantes do processo educacional da educação superior “desenvolvem, adquirem e compartilham conhecimentos e habilidades no intuito de entender e agir sobre a realidade que os cerca” (p. 26), desta maneira garantindo sua inovação e transformação socioeconômica.

O decreto nº 9.235/2017<sup>6</sup> institui três categorias de Instituições de Educação Superior (IES): “As instituições de educação superior, de acordo com sua organização e respectivas prerrogativas acadêmicas, serão credenciadas como: I - faculdades; II - centros universitários; e III – universidades” (BRAZIL, 2015). O decreto nº 9.235/2017 promove um recorte na educação superior entre as instituições sem programas de pesquisa, como as Faculdades e instituições e as instituições de ensino que promovem pesquisa e extensão, como é o caso: a) das Universidade, em sua maior instituição públicas com pesquisa em cursos de mestrado e doutorados e programas de fomento; b) e dos Centros universitários – com pouca pesquisa e em maioria privada.

A Educação Superior pode ter função de fomentar a pesquisa, ensino e extensão nos níveis de graduação e pós-graduação, como pode ser visto no processo de constituição histórica da função da Universidade. Os centros universitários ficam no meio do caminho, ou seja, podem ofertar pesquisa, mas não é necessário manter programas de mestrados e doutorados. O papel das faculdades é restrito ao ensino e sem pesquisa. Na instituição do sistema de educação superior do Brasil, as faculdades destoam dos ideais de universidade, e cumprem um papel passivo, reprodutivo e repetitivo de reverberação do conhecimento, no qual apenas as variáveis dos conteúdos ministrados são avaliadas para uma finalidade utilitária na sociedade. Dentro da Educação Superior, especialmente em faculdades e em alguns centros universitários e posteriormente com fusão em Universidades EaD, o foco está no ensino desassociado da pesquisa e da extensão. A indissociabilidade de ensino,

---

<sup>6</sup> O decreto nº 9.235/2017 atualização de decreto anteriores. Atualiza e revoga o decreto Nº 3.860, de 9 de julho de 2001 e o decreto Nº 5.773, de 9 de maio de 2006 que o são predecessores, mas com conteúdo similares.

pesquisa e extensão é defendido por Humboldt desde a Universidade de Berlin desde 1810.

O papel das Universidades, sendo o grau mais alto da Educação Superior, nas sociedades é ter um compromisso na elucidação de problemas e na busca por críticas, soluções e respostas científicas, tecnológicas e técnicas, proporcionando avanços e melhorias a determinados territórios, povos e setores sociais e econômicos. “Afigura-se, portanto, o quanto as Universidades são essenciais para o desenvolvimento de um país, interagindo logicamente com o poder público, o setor produtivo e a sociedade como um todo” (SANTOS, 2015, p. 26).

Os estudos que têm como objeto a educação superior, devido à relevância dessa temática e seu impacto na sociedade, se intensificaram após a ampliação dos cursos e das IES nas últimas décadas para a inclusão das forças de trabalho nos mercados. A abrangência e diversificação da educação superior variam de acordo com as práticas pedagógicas, avaliações e análise de cursos e processos metodológicos, como de práticas variadas de ensino. As concepções do que deveria ser a Educação Superior surgem para identificar qual a ideia e a função das Universidades para os Estados-Nações modernos.

O formato atual de educação superior tem origem no século XIX com Wilhelm von Humboldt, que propunha reunir o ensino para a formação de pessoas com a pesquisa científica, ou seja, a construção do conhecimento. Desde a concepção na Universidade de Berlin de Humboldt, a educação superior tem como objetivo a produção e disseminação do conhecimento. Humboldt apontava que o desenvolvimento das nações estaria atrelado à formação objetiva (HUMBOLDT, 1810), ou seja, com o ensino dos indivíduos propriamente em ambiente universitário com formação, pesquisa e atuação local

Já John Henry Newman, em 1853, reafirma as proposições de Humboldt para a Universidade de Berlin, dizendo que a Universidade é “um espaço de ensino do conhecimento universal” (NEWMAN, 1852, p. 36). Porém, especialmente difere de seu colega contemporâneo, indicando que a busca do saber científico esteja separada do ensino científico. No clássico “A ideia da Universidade”, de 1852, Newman escreve que “se o objeto das Universidades for a descoberta científica e filosófica, não vejo porque deve haver estudantes” (Newman, 1852, p. 37). Ou seja: para Newman, a Universidade é um espaço de conhecimento universal, mas não de pesquisa científica. A proposta de Humboldt para a Universidade, de reunir pesquisa e ensino em um só lugar, foi a que em

larga escala se propagou pelas nações, especialmente no século XX. Porém, após as aberturas neoliberais do final do século XX, a proposta de Newman ressurgiu menos como uma proposta ou ideia de educação superior e mais como um efeito da mercantilização da educação.

As concepções de Humboldt e Newman do século XIX colocavam a Universidade como a instituição que representaria o nível mais alto da educação superior. Nesta época era a consolidação das instituições estatais, escolares, fabris e familiares que careciam de modelos factíveis para ser instituídas enquanto agentes e atores sociais em uma realidade. Foi no conceito de Universidade que se concebeu uma Educação Superior, em que o ensino, a pesquisa e a extensão seriam indissociáveis, capazes de reunir o espírito universal, advindo da revolução francesa, com novos valores e uma função das ciências na sociedade que se formava. Nessa concepção, a pesquisa proporciona uma evolução e um progresso contínuo do processo de ensino. Já a extensão manteria a Universidade em conexão, troca e aproximação com a sociedade evitando-se tornar uma torre de marfim ou um elitismo acadêmico. É relevante compreender a distinção de Ensino Superior, dissociado de pesquisa e extensão, da concepção de Educação Superior e o papel das Instituições, especialmente as que promovem ensino, pesquisa e extensão e que mais tarde vêm a se tornar a Universidade dos tempos atuais. Na modernidade líquida as sociedades de consumidores reduziram a educação superior em seu mínimo denominador de mercantilização: o ensino superior que oferta cursos de graduação privados ao mercado. Os tempos e as sociedades atuais extraíram da educação superior um produto de maior volume de comercialização, sem custos com pesquisa e extensão: um ensino privado não universitário. Altos números de matriculados e certo número de concluintes evidenciam a eficácia deste regime de mercantilização das instituições privadas de ensino, porém com o revés de proporcionarem uma educação superior sem vivência acadêmica: de baixa qualidade, de pouca pesquisa e extensão.

O sistema de educação superior no Brasil, a partir da LDB/96 e do decreto nº 3.860<sup>7</sup>, de 2001 compõe-se por Faculdades que, em sua grande maioria, são organizações particulares de ensino. Em 2018, segundo dados do INEP (BRASIL, 2019), o Brasil já possuía duas mil e quinhentas instituições de educação superior; destas, quase duas mil delas, ou seja 77%, eram faculdades privadas. Os centros universitários privados

---

<sup>7</sup> Atualizado pelo decreto nº 9.235/2017 que faz instituir a organização acadêmica entre universidade, centros universitários e faculdades.

somavam duzentos e dezessete unidades, ou seja, 9% do total em 2018. As universidades públicas e universidades privadas eram próximas de cem instituições em cada uma destas categorias administrativas. As universidades particulares e públicas juntas somavam 8% do total das instituições da educação superior. Vale ressaltar que 19% das matrículas do ensino superior estão concentradas no Estado de São Paulo, região onde se insere o CNP – Centro Nordeste Paulista, objeto da amostra desta pesquisa. Olhando por este quadro da organização acadêmica, a educação superior no Brasil destoa do ensino superior em si, uma vez que a maior parte das instituições são faculdades de ensino superior. Mesmo os centros universitários, com a possibilidade de pesquisa, não têm obrigatoriedade de fazê-las, transformando-se em instituições de ensino com a autorização e prerrogativa de abrir e fechar seus próprios cursos e registrar seus diplomas conforme seu interesse.

As faculdades que estritamente se voltam ao ensino ou à reprodução de conhecimento de determinadas áreas do saber ainda se especializam no atendimento a oportunidades do mercado de formação profissional, dentro de perfis profissionalizantes restritos<sup>8</sup>, unidimensionais e fatalistas (SANTOS, 2003) Os discentes, ou melhor os alunos ou consumidores de ensino superior se tornam mercadorias (BAUMAN, 2008a), aptas a serem aceitas e consumidas nas sociedades do consumo – estes sim multidimensionais que possibilitam uma variedade de perfis ou avatares virtuais que podem depender do grupo, do nicho, da comunidade (BAUMAN, 2008a). A mercantilização da educação é a transformação dela, assim como de muitas outras atividades humanas, em meros produtos comerciais, commodities sujeitas às leis e normas dos mercados (DIAS SOBRINHO, 2013 p. 70). Uma das prerrogativas da sociedade do consumo é também o consumo dos ‘Serviços educacionais’, prestados pelo ensino das faculdades, em sua maioria.

As universidades são organizações administrativas, como proposta por Humboldt e ainda confirmada pela LDB de 1996 e o decreto 9.235/2017, que têm a função de promover pesquisa, ensino e extensão de maneira indissociada na sociedade. Uma vez que a matriz da Educação Superior está estabelecida no ensino nas faculdades, a pesquisa

---

<sup>8</sup> Os cursos de graduação com mais matriculados em 2018, segundo o INEP 2020 (BRASIL, 2020) são: Direito com 810 matriculados no Ensino Superior; Engenharia Civil com 502 mil; Administração 433 mil com alunos; Pedagogia com 327 mil; Enfermagem com 256 mil; Psicologia com 234 mil; Contabilidade com 227 mil estudantes; Fisioterapia com 157 mil; Arquitetura e Urbanismo com 137 mil; Educação Física com 113 mil; e os curso de medicina com 58 mil dos discentes matriculados no Sistema de Educação Superior do Brasil.

enquanto cumprimento da formação crítica, filosófica, e científica fica comprometida em estabelecer seu papel. A organização acadêmica diferencia os compromissos com a função social das IES nas sociedades do consumo: em sua expressão mais latente voltadas a reprodução de conteúdo prontos, racionalizado, mercantilizados, ao invés das IES superiores estarem voltadas para a pesquisa acadêmica de produção de conhecimentos e saberes capazes de retroalimentar o ensino e contribuir com a formação integral dos indivíduos e o desenvolvimento social.

A outra parte da função social das IES é justamente a formação profissional e a inserção ou reinserção de indivíduos no mercado de trabalho em um grau superior de qualificação, atestado pelos diplomas na educação superior. A inclusão social de indivíduos passa por formação superior que possibilita ascender na sociedade em uma carreira profissional. A garantia de acesso, frequência e conclusão de graduações superiores é uma forma da Educação Superior, pelo ensino, cumprir seu papel social. Para tanto, é saliente compreender: para quem é garantido o acesso ao ensino superior? E mais, quem tem acesso a Educação superior em instituições universitárias que promovam pesquisa e extensão? Quem ocupa os bancos de instituições superior universitárias, com qualidade, pesquisa e extensão? E quem ocupa cursos de instituições que apenas promovem ensino, e de baixa qualidade, sem pesquisa e extensão? Quem tem maior sucesso ao graduar-se? Em quais classes de renda, localização geográfica, grupos e perfis se encontram os beneficiários? Em quais diferenças raciais e de realização do ensino médio? Estas questões vão além do recorte desta tese, mas podem contribuir como parte desta problemática levantada com a avaliação do Fies dentro da amostra do CNP de 2010 a 2018. As normativas e legislações de cunho administrativo e jurídico da Educação Superior, para se constituírem como políticas afirmativas, devem promover a inclusão e justiça social, de indivíduos e grupos de minorias que garantem seu espaço e sua colocação/recolocação no tecido social de maneira democrática e igualitária.

### **1.1. Educação Superior particular no Brasil**

No Brasil, a educação superior chegou com a vinda da família real portuguesa com a instalação do Colégio Médico-Cirúrgico da Bahia, em 1808. Outras concepções de Universidades foram criadas. Cada estado da Federação com sua política pública própria,

e dotado de autonomia propôs um modelo de educação superior e Universidades públicas. Em alguns aspectos era a reunião de faculdades e institutos em uma única unidade, como, por exemplo, a formação da Universidade de São Paulo - USP, no início do século XX. Em outras, chegou a existir uma concepção e ideia de Universidade a ser implantada, no caso, pode-se citar a Universidade de Brasília de Anísio Teixeira na década de 1960; ou ainda, o projeto da Universidade de Campinas, do médico Zeferino Vaz, que procurou intensificar a pesquisa científica como princípio da educação superior, remetendo aos ideais de Humboldt. A legislação brasileira sobre Educação e Ensino Superior, como será apresentada mais à frente, é bem mais recente, incluindo o marco legal que propiciou a expansão e a mercantilização da educação superior, divide a organização acadêmica entre faculdades, Centros Universitários e Universidades.

Na década de 1930 a 1980 tem-se a consolidação do setor privado. Normativas legais e políticas governamentais instituem o crescimento do setor privado naquele período que, segundo Sampaio (2000), pode ser dividido em: a) um primeiro momento entre 1933 e 1965 composto basicamente por IES profissionalizantes, confessionais e isoladas; b) num segundo momento de 1965 a 1980 devido aos desdobramentos da lei 5.540 de 1968; c) da década de oitenta até meados da década de noventa com a aglutinação das IES isoladas; d) e após a 1996 com a aprovação da LDB que inaugura o ensino de concepção privada e mercadológica.

A educação superior no Brasil sofre uma transformação no século XX com concepção das primeiras Universidades públicas. Nos anos 20 um ensino profissional, desvinculado de pesquisa, gera um movimento de criação de Universidades sem pesquisa. As instituições particulares são criadas basicamente de caráter confessional (SAMPAIO, 2000, p. 39). Neste período eram cento e cinquenta escolas isoladas destinadas exclusivamente ao Ensino Superior profissionalizante (SAMPAIO, 2000, p. 42)

Em 1931, com a reforma de Francisco Campos se pretendia um Ensino Superior aberto à iniciativa privada, mas ainda se pensava uma tensão entre o ensino laico e o católico em pequenas faculdades isoladas (SAMPAIO, 2000, p. 50). Em 1945, já eram 391 IES privadas e respondiam a 63% das instituições superiores do país (SAMPAIO, 2000, p. 46).

A partir da segunda metade do século XX, a tensão que era de cunho religioso, parte para o protagonismo estudantil dos anos 60. Nos anos 30 e 40, o Estado chegou até

investir em IES católicas, mas nos anos 60 a revolução estudantil elava o discurso da educação superior com os movimentos sociais dos negros, jovens, ambientalistas, pacifistas, feministas etc. As pequenas instituições privadas e as primeiras Universidades católicas comportavam um modelo de educação de “mini Universidades” (SAMPAIO, 2000, p. 53). Naquele período, a pesquisa não se institucionalizou dentro das organizações de Ensino Superior de cunho privado. Já o ensino profissionalizante em faculdades isoladas privadas ganha a agenda política especialmente após o governo militar no final dos anos 60.

A partir da LDB de 1961 as políticas federais tinham como objetivo regulamentar os mecanismos de expansão da educação. Em vinte anos, de 1960 a 1980, o número total de matrículas na educação superior passou de 200 mil para 1,4 milhão (SAMPAIO, 2000, p. 57) comprovando esta expansão.

A lei 5.540 de 1968 promoveu uma efetiva mudança na educação superior no Brasil nos anos seguintes. Essa lei institui o departamento como unidade de pesquisa; estabelece o currículo em duas etapas, uma básica e outra profissionalizante; integra diferentes escolas e institutos em Universidades, institucionaliza a pesquisa; integrou institutos e departamento em Universidades. Porém a educação superior estava regido por um governo militar ditatorial que reprimia a função social das Universidades, especialmente públicas e confessionais, abrindo espaço para pequenas instituições particulares de cunhos profissionalizantes se diversificarem em termo de variedade de cursos e se multiplicassem em termos territorial. Para a abertura de novos cursos de graduação era necessário ser aprovado pelo Conselho Federal de Educação (CFE).

Entre meados da década de 1970 e meados da década seguinte, houve a aglutinação de instituições: primeiro pela transformação de estabelecimentos isolados em federações de escolas e, depois, no final da década de 1980, pela transformação desses estabelecimentos (isolados ou federações de escolas) em Universidades privadas (SAMPAIO, 2000, p. 76).

No início dos anos 1970, o CFE aprovou praticamente todas as solicitações de cursos de instituições privadas. Em 1971, eram 112 estabelecimentos de ensino superior públicos e 527 privados. Já em 1980, eram 103 instituições públicas e 665 privadas (SAMPAIO, 2000, p. 71). Destes, 96,7 % eram estabelecimentos isolados e não universitários. Vale destacar ainda que, na década de oitenta, 71,5% dos alunos matriculados já se concentravam na região sudeste (SAMPAIO, 2000, p. 72).



A partir dos anos 1980 até meados da década de 90 cresceu um movimento de transformar escolas isoladas em Universidades. Com a demanda em alta e as condições de industrialização brasileira no início dos anos 80, as instituições particulares já tinham mais alunos matriculados do que as públicas. Essa migração se deu devido a autonomia das Universidades, proporcionadas pela constituição de 1988, que permitia a abertura menos burocratizada do curso, sem passar pela aprovação do Conselho Federal de Educação.

Na década de 90 aumentou muito o número de Universidades, no conjunto das instituições privadas [...], isso devido a possibilidade, determinada em Lei, de maior autonomia acadêmica e administrativa, inclusive a da liberdade de criar novos cursos na sua sede e a possibilidade de fazê-lo também fora de sua sede e aumentar vagas em cursos já existentes. (SCHWARTZMAN; SCHWARTZMAN, 2002, p. 431).

Porém, para se manter como Universidade é necessário que as instituições tenham uma produção científica, um terço do corpo docente, pelo menos, com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado e um terço do corpo docente em regime de tempo integral. (SCHWARTZMAN; SCHWARTZMAN, 2002, p. 431). Assim o setor privado cresceu em números de Centros Universitários, que eram uma opção mais apropriada às possibilidades financeiras da IES privadas, uma vez que as Universidades tinham custos com pesquisa e professores e ainda: “as Universidades de pesquisa são para poucos. Desde 1987 até o início dos anos 2000 o Governo Federal credenciou apenas 8 Universidades, mas 60 Centros Universitários” (SCHWARTZMAN; SCHWARTZMAN, 2002, p. 431).

Efetivamente, a expansão e consolidação do setor privado de educação superior se concretizam com as políticas do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), com a abertura da LDB, a qual possibilitou a oferta de serviços educacionais por instituições privadas de direito privado e, mais recentemente, os conglomerados educacionais transformam a educação em um negócio com investimentos em bolsas de valores.

A LDB de 1996, regulamentando o artigo 209 da Constituição Federal de 1988, mais uma vez abre oportunidade ao setor privado, propiciando maior autonomia das Universidades e Centros Universitários na prerrogativa de abrir e fechar cursos, sem a necessária aprovação federal prévia. Desta forma, os estabelecimentos particulares

“podem responder de forma mais ágil, ao atendimento da demanda por Ensino Superior [...] sem serem submetidos à tramitação burocrática pela qual passam os pleitos de autorização dos cursos pelas instituições não universitárias” (SAMPAIO, 2000, p. 77).

A fase que abrange o final da década de 90 e inícios dos anos 2000 possibilitou as primeiras investidas e ampliação do setor privado. As aberturas normativas e legais com a LDB de 1996 se efetivaram em um aumento de instituições, cursos e alunos. O que promoveu a formação de conglomerados educacionais devido a “novos contornos por meio da compra e venda de instituições de ensino, fusões, formando grandes oligopólios e pela abertura de capital na bolsa de valores” (SGUISSARDI, 2008, p. 1012).

E, aqui, a Educação Superior se abre a uma suposta mercantilização da educação após o decreto n. 2.306/1997, que a reconhecia como um bem de serviço comercializável, isto é, como objeto de lucro ou acumulação (SGUISSARDI, 2008, p. 1001 apud World Bank, 1998). Justamente como o Banco Mundial que, em 1998, defendia a “tese de que o Ensino Superior teria muitas das características de um bem privado” (SGUISSARDI, 2008, p. 1001 apud World Bank, 1998).

## **1.2. Avaliação da Qualidade da Educação Superior: SINAIS**

As políticas de avaliação federal da Educação Superior remontam uma somatória de políticas de avaliação, especialmente, o Exame Nacional de Curso, no governo FHC, através da Lei n. 9.131/1995) – popularmente conhecido como ‘Provão’ e o SINAIS - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – criado pela Lei n° 10.861, de 14 de abril de 2004, criado pelo Governo Lula. Enquanto o SINAIS/2004 era formado por três componentes principais – a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes – já o Provão/1995 por meio da Portaria n. ° 249/1996, dava foco na avaliação dos cursos pelos resultados de desempenho dos estudantes.

O SINAES tinha como objetivo “assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico de seus estudantes” (BRASIL, 2004). Através da lei N° 10.861/2004, pontua em seu Art. 1° § 1° as finalidades deste sistema de avaliação sendo “a melhoria da qualidade da educação superior, a orientação da expansão da sua oferta, o aumento permanente da sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social” (BRASIL, 2004). Não existe na

referida lei o entendimento do que seria a eficácia institucional e efetividade acadêmica e social.

Harvey e Williams (2010) apresentam os processos que tratam da qualidade<sup>9</sup> do Educação Superior, ora como procedimentos de avaliação nas IES ou ora como regulação exercida por sistemas estatais. Como é possível ver, o SINAIS tem um caráter: a) técnico de avaliação, através do estabelecimento de critérios de qualidades; b) na percepção da satisfação e expectativas dos beneficiários. De maneira operacional como apresenta Souza (2017 p. 339), “o conteúdo específico que dá forma/identidade ou significado ao conceito de qualidade passou a ser entendido nesta análise como critérios de qualidade<sup>10</sup>.

Os critérios de qualidades do SINAIS, são: a) o conceito do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE – que avalia os cursos por intermédio do desempenho dos estudantes; b) o Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observados e Esperados – IDD – que mensura o valor agregado pelo curso em relação aos alunos ingressantes e concluintes; c) Conceito Preliminar de Curso – CPC – que avalia os cursos de graduação, através do conceito ENADE, do IDD, formação e dedicação do corpo docente, e ainda da percepção dos alunos sobre a infraestrutura, organização pedagógica e ampliação da formação acadêmica e profissional sobre os cursos; d) e o Índice Geral de Cursos que avalia as IES através das médias dos CPC e conceitos dos programas *stricto sensu*.

### **1.3. Políticas Sociais de Educação Superior: ProUni, ReUni e Fies**

No início do governo Lula, com a intenção de garantir o acesso ao Ensino Superior, de grupos sociais que não tinham oportunidade de cursar uma graduação em uma Universidade, adota-se políticas de forma a ofertar vagas no Ensino Superior em parceria com o setor privado – FIES e ProUni – e ampliação da educação pública com o ProUni.

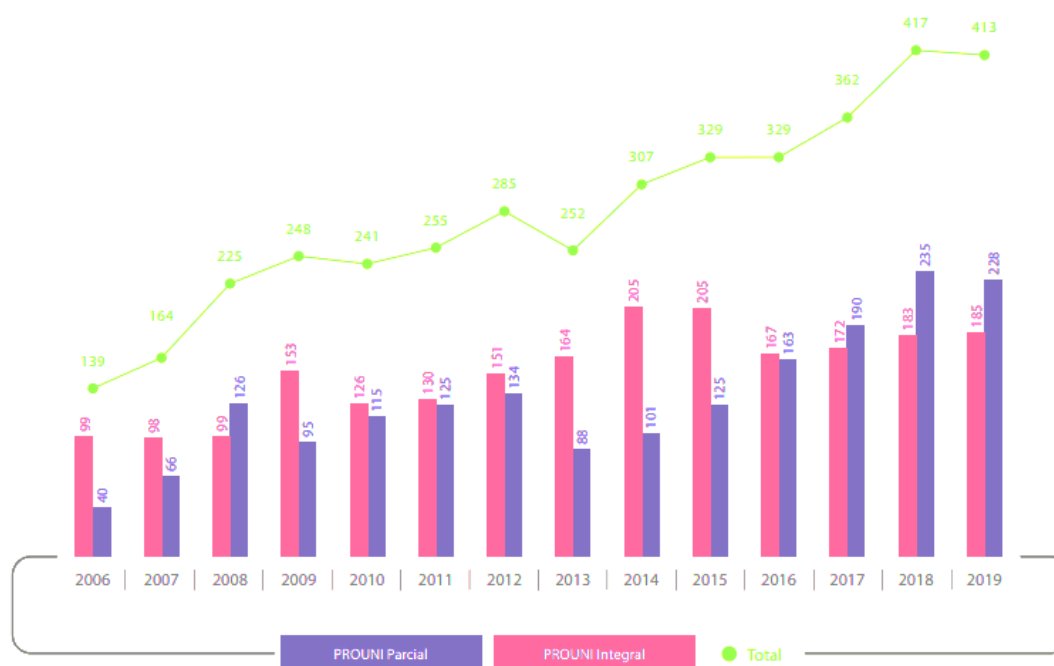
---

<sup>9</sup> Entendendo “qualidade como transformação: associada à noção de transformação e mudança para melhor, seja do aluno, seja do professor, seja do curso, seja da instituição” (SOUZA, 2017, p. 336).

<sup>10</sup> Deste modo “critério de qualidade” foram apropriados como aquilo que especifica e referencia um objeto a determinado parâmetro, dando significado real à qualidade – operacionalizando o conceito (SOUZA, 2017, p. 335).

Em janeiro de 2005, o ProUni foi criado através da Lei nº. 11.096 (BRASIL, 2005), com a finalidade de concessão de bolsas de estudos integrais e parciais a estudantes de baixa renda, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior, oferecendo, em contrapartida, isenção de alguns tributos para aquelas IES particulares que aderirem ao Programa. A isenção de tributos, questionável do ponto de vista jurídico e financeiro como evasão de recurso público, que já foi alvo de outros estudos (CATANI, 2006). De certa forma, a crítica consistia em investir ou subsidiar o ensino público, concedendo incentivos fiscais ao ensino privado em troca de bolsas de estudos na graduação particular. O ProUni mesmo sendo alvo de críticas nas instâncias acadêmicas públicas e, em contrapartida, com grande adesão social e forte apelo popular, se mantém até os dias de hoje. Segundo SEMESP (2020, p. 26) em 2010 o ProUni representava 126 mil bolsas integrais e 115 mil bolsas parciais conforme mostra a Figura 1.

**Figura 1: Quantidade de Novos Contratos ProUni de 2006 a 2019 (em Milhares)**



Fonte: (SEMESP, 2020, p. 26)

Em sua proposição, o ProUni era uma política que tinha critérios de renda e ainda na qual os cursos de graduação poderiam ser pagos parcialmente ou integralmente pelo Governo Federal, sem necessidade de reembolso. Como é possível observar na Figura 1, a partir de 2017, as bolsas parciais superam as bolsas integrais, que segue em uma escala

de aumento desde 2013. Isto pode se dar por conta da relação indireta com Fies, sua substancial redução a partir de 2015 e anos subsequentes, como também de forma direta como possibilidade de maior rentabilidade pelas IES como afirma Costa e Ferreira (2017),

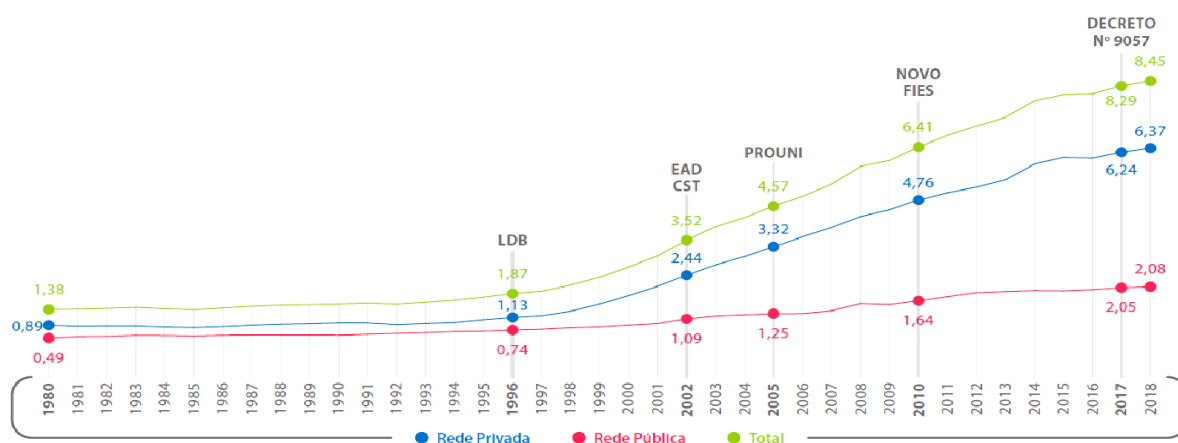
[...] existe um crescimento no número de bolsas parciais, o qual reforça a tese de que esta modalidade auxilia as IES privadas a captar mais alunos e a flexibilizar a composição de suas receitas, ao acessar 50% das mensalidades desses bolsistas (COSTA e FERREIRA, 2017, p.149). Isso demonstra que o setor privado, por meio da bolsa parcial, obtém uma via que pode possibilitar a ampliação do lucro, buscando arrecadar mais receita propiciada pelo número de bolsistas (GUERRA; FERNANDES apud COSTA e FERREIRA, 2017, p.149).

Com a intenção de ampliação do número de vagas no Ensino Superior público, o Governo Federal cria o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e, como principal objetivo ampliar o acesso e a permanência na educação superior, como também pretendia estimular a concorrência entre as Universidades Federais por meio da gestão por resultado. O REUNI foi instituído pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007 e é uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) foi criado em 1999 com FHC, mas é no Governo Lula/Dilma que tem seu maior volume de investimento. O programa quando foi instituído visava a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos de graduação não gratuitos.

Esta série de normatizações públicas, apresentada na Figura 2, possibilita a arrancada e explosão do Ensino Superior particular no Brasil. Em pouco mais de vinte anos, o número de alunos matriculados continua em ascensão. Em 2017, 87,9% das instituições e 81,7% dos matriculados estavam no setor privado (INEP, 2017, p. 10). Vale destacar que, em um primeiro momento, tais políticas garantiram a viabilidade legal e jurídico-administrativa com a LDB de 2016. Em seguida, de 2005 a 2010, o ensino privado é valorizado com o impulso através do aporte financeiro público com o PROUNI e o FIES, com subsídios de bolsas e financiamento federal. Por fim, no ano de 2017, é promulgado o decreto nº 9057/17 de que regulamenta o Art. 80 da LDB: “O Poder Público incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada”. Desta forma, flexibiliza-se e normatiza-se a expansão do ensino a distância às IES privadas.

**Figura 2 Matriculados no Ensino Superior de 1980 a 2018 (em milhões)**



Fonte: (SEMESP, 2020).

Como é possível notar, o ensino público tem um crescimento tímido, comparado com a explosão do Ensino Superior privado de 1996 a 2018. Os fatores de expansão do setor privado estão em certa parte atrelados às regulamentações e desregulamentações jurídicas por um lado e por outro, devido às instâncias de mercado. Segundo Chaves (2010)

O processo de mercantilização do Ensino Superior brasileiro [...], adquire nova configuração com a formação em oligopólios (grandes empresas privadas que controlam a maioria dessa oferta educacional), a partir das fusões e compras de instituições pequenas e da abertura do capital nas bolsas de valores (p. 496).

Nesta fase, segundo Chaves (2010) ocorre uma expansão descontrolada do mercado do Ensino Superior Brasileiro trazendo, segundo a autora, um

novo modelo organizacional [que em sua análise estaria] movido pela ideologia do valor econômico e do marketing e fundamenta-se em princípios neoliberais como flexibilidade, racionalidade, produtividade e competitividade, transformando a educação superior em negócio altamente lucrativo (CHAVES, 2010, p. 497).

Neste processo histórico do Ensino Superior que compreende fatores complexos e não apenas lineares de evolução do sistema de educação superior brasileiro, está o FIES justificado como uma política pública de inclusão dos estudantes no Ensino Superior por um lado, mas corroborando, por outro lado, com uma escolha do Estado em alocar

recursos públicos destinados ao financiamento de curso de graduação em IES privadas, ou seja, contribuindo com o processo de mercantilização do Ensino Superior Brasileiro em expansão (CHAVES, 2010).

A abertura para a iniciativa privada ofertar cursos Superiores, a avaliação da Educação Superior propostas pelos SINAES com o ranqueamento de cursos acrescentados pelos CPC<sup>11</sup>, IGC<sup>12</sup>, IDD<sup>13</sup> e Conceito ENADE<sup>14</sup>, juntamente com os programas FIES, PROUNI e REUNI são as principais políticas públicas para a Educação Superior desde 1999 até a atualidade.

#### **1.4. Inclusão e Educação Superior**

O Plano Nacional de Educação (PNE) 2011/2020 estabelece em sua Meta 12: “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos até 2024” (BRASIL, 2010). No país, a taxa de escolarização líquida, que afere o total de jovens de 18 a 24 anos matriculados no Ensino Superior em relação ao total da população da mesma faixa etária, em 2019 estava em 18,1% (SEMESP, 2020) metade do que a meta 12 do PNE 2011/2020 estabeleceu. O aumento da taxa de escolarização do Ensino Superior que aconteceu de 11%, em 2008, para 21%, em 2018 (CEARÁ; AMOROZO; BUONO, 2021) mostra avanços tímidos se comparados com o proposto no PNE 2011/2020 e ainda muito equidistante do percentual da média dos países que compõem a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): que é de 44% de média geral. “Nos Estados Unidos, por exemplo, o índice está na casa dos 49%” (CEARÁ; AMOROZO; BUONO, 2021). Considerando os países da América Latina, o índice de escolarização do Ensino Superior brasileiro figura entre os menores, “ficando atrás de México (24%), Colômbia (30%), Chile (34%) e Argentina (40%)”. (CEARÁ; AMOROZO; BUONO, 2021). “O país com maior índice de pessoas com

---

<sup>11</sup>O Conceito Preliminar de Curso (CPC) é um indicador de qualidade que avalia os cursos de graduação.

<sup>12</sup> O Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição (IGC) é um indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior

<sup>13</sup> O Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado é um indicador de qualidade que busca mensurar o valor agregado pelo curso ao desenvolvimento dos estudantes concluintes, considerando seus desempenhos no Enade e no Enem.

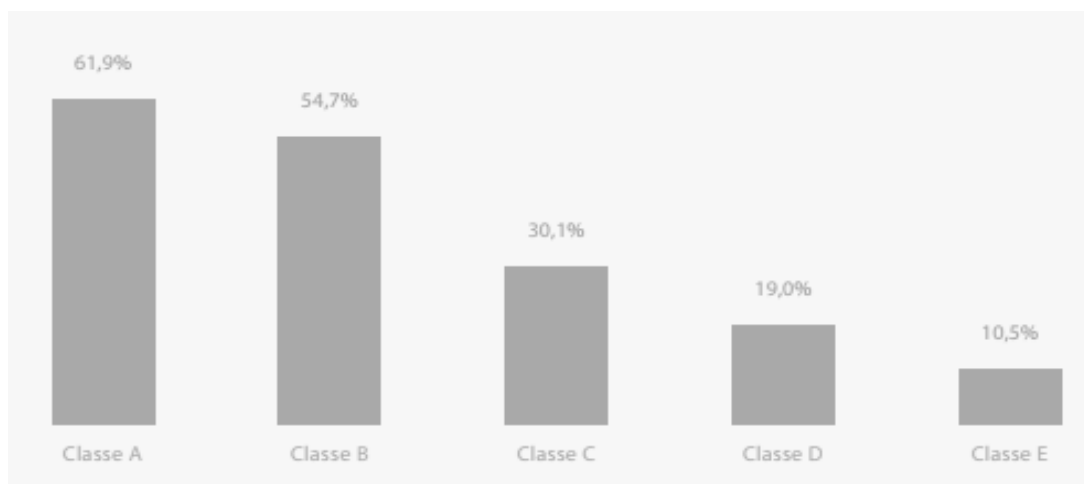
<sup>14</sup>O Conceito Enade é um indicador de qualidade que avalia os cursos por intermédio dos desempenhos dos estudantes no Enade (Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes)

Ensino Superior é a Coreia do Sul, onde 70% da população de 25 a 34 anos chegou à etapa. Em seguida aparece a Rússia, com 63%, e o Canadá, com 62% (CEARÁ; AMOROZO; BUONO, 2021).

Mesmo com as políticas de Inclusão e democratização do Ensino Superior como ProUni, ReUni, Fies e as políticas de cotas das Universidades públicas, o acesso ao Ensino Superior no Brasil, mesmo com uma melhora expressiva, ainda tem um enorme déficit de formação no Ensino Superior quando comparado em relação a outros países.

Quando se faz um recorte sobre as classes de renda dos alunos de 18 a 24 anos no Ensino Superior em 2018 (conforme a Figura 3), as classes A, B e C estão acima da média nacional, já as classes D e E abaixo da média do país para a mesma faixa etária. O recorte de renda sobre alunos de 18 a 24 anos mostra que as classes mais baixas, que concentram 30,3% da população (IBGE, 2018), são as menos incluídas no Ensino Superior. Observa aqui que são alunos matriculados no ensino superior, não levando em conta a organização acadêmica: se universitária e não universitária. A questão que se apresenta e neste baixo índice de classe D e E incluídas na educação superior e altos índices de alunos das classes A, B e C, quem destas classes frequentam a educação superior universitária e quem são aqueles que estão resignados ao ensino superior não universitário. Quais classes tem vivências acadêmicas, quais não tem? Infelizmente os dados apurados não tratam desta amostragem, mas são apontamentos relevantes para a compreensão da inclusão no sistema de Educação Superior no Brasil. A figura a seguir aponta as desigualdades de classe no acesso ao ensino superior.

**Figura 3:** Porcentagem de Alunos de 18 a 24 com Ensino Superior em Relação à População na mesma faixa etária em 2018



Fonte: (SEMESP, 2020).



Segundo da dados da pesquisa de Marcelo Neri - diretor da FGV Social - sobre classes econômicas<sup>15</sup>, a partir dos rendimentos familiares per capita, publicado pelo Valor Econômico, em 2018 (ECONÔMICO, 2019) as classes A e B eram 11,6 % da população brasileira, a classe C 39,6% e as classes D e E 30,3%. No ano 2013 é perceptível uma maior aproximação entre classes econômicas com uma relativa redução das desigualdades por renda, uma vez que mesmo as classes A e B crescendo e atingindo 13,9% da população, houve também um aumento da classe C para 55,5% dos brasileiros e uma considerável redução das classes D e E, indo para 30,7% (ECONÔMICO, 2019). Já em 2018 as porcentagens praticamente se mantêm com os aferidos em 2013, com 14,4% da população na classe A, a classe C detendo 55,3% e as classes D e E representadas com 30,3% dos brasileiros (ECONÔMICO, 2019). Aqui vale apontar que a inclusão das Classe D e E se mostra na redução da porcentagem de indivíduos nesta faixa de renda e o aumento da Classe C, especialmente até 2013. Vale fazer uma retomada das políticas sociais implementadas de 2003 a 2013, que devem ser consideradas, uma vez que, conforme **Figura 3**, as desigualdades de acesso para o ensino superior ainda são díspares, o que implica a relevância das pesquisas em avaliação de políticas da educação superior, após os anos 2000, para melhor compreender estas alterações, especialmente na inclusão de alunos na educação superior das classes C, D e E que correspondem a 85,6% da população do país em 2018 (ECONÔMICO, 2019). Estas classes de renda ainda devem ser entendidas e recortadas por variáveis de raça e cor, o que implica uma ampliação dos estudos sobre investigação do racismo estrutural no Brasil e das políticas de ações afirmativas.

### **1.5. Histórico de Escravidão, racismo e políticas de ações afirmativas no Brasil**

Uma ponderação sobre as desigualdades sociais históricas brasileiras, com as questões de raça e renda, especificamente na educação, revela que as oportunidades são díspares. Os números de pretos e pardos analfabetos, evadidos dos bancos escolares, que não concluem o ensino médio e sem condições educacionais de acessar as vagas do

---

<sup>15</sup> Segundo dados da FGV Social (ECONÔMICO, 2019) As classes econômicas são definidas a partir dos rendimentos familiares per capita e estão expressos em preços (R\$) corrigidos de janeiro de cada ano – 2008, 2013 e 2018. As classes A e B representam rendimentos de mais de R\$8.159,37. A classe C então entre a faixa de R\$1.922,62 até R\$8.159,37. Já a Classe D e possuem rendimentos familiares per capita de até R\$1.892,65.

Ensino Superior, são maiores que a dos brancos na mesma faixa etária. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2014), 70% da população branca de estudantes de 14 a 17 anos estava matriculada no ensino médio, em 2014. Já a taxa de matrícula da população preta e parda era de apenas 55% nestas mesmas faixas de idade e escolaridade (ESTADÃO, 2016).

As desigualdades sociais são uma realidade não apenas na educação superior brasileira, mas remontam à formação social do Brasil no que se refere ao déficit histórico com minorias<sup>16</sup>: mulheres, negros, camponeses, etc. Segundo Almeida (2018), o racismo no Brasil é estrutural, pois está normalizado nas relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas.

Anteriormente de compreender o racismo estrutural em Almeida(2018), é relevante para esta tese compreender o conceito de minorias políticas ou se preferiria “políticas de minorias ou menores” adaptando o conceito de Gilles Deleuze e Felix Guattari em Kafka: “Por uma literatura menor” em que apresentam o conceito de menor na literatura, diferenciando do conceito de uma literatura maior, ou literatura de autor como de Goethe. Os autores mostram o conceito de uma literatura menor feita por Kafka: “uma literatura menor não é a de uma língua menor, mas antes o que uma minoria faz em uma língua maior. (DELEUZE e GUATTARI, 2002, p.25). A literatura menor está em escrever em iídiche - um dialeto de matriz germânica – para os tchecos em Praga. Assim Kafka “Opta pela língua alemã de Praga” (DELEUZE e GUATTARI, 2002, p.25). Esta posição faz emergir uma literatura menor. Segundo Deleuze e Guattari (2002, p.41): “As três características da literatura menor são de: a) desterritorialização da língua; b) ramificação do individual no imediato político; c) agenciamento coletivo de enunciação (grifo do Autor). Além da desterritorialização da língua alemã em Praga, criando linhas de fuga da língua estabelecida – língua materna –, a literatura menor ramifica os indivíduos no imediato político, ou seja, traz conteúdos expressamente políticos, que diz respeito ao agenciamento que lhes dão origem – de um tcheco escrevendo em alemão em Praga. Por fim uma literatura menor é um agenciamento coletivo de enunciação, ou seja, “fala por todo um povo que falta” (DEZEUZE, 1997), por toda uma coletividade, em agenciamentos que enunciam. “Em resumo, o alemão de Praga é uma língua

---

<sup>16</sup> Para o conceito de minorias ver Kafka: “Por uma literatura menor” (DELEUZE e GUATTARI, 2002, p.25)

desterritorializada, própria a estranhos usos menores (cf. em outro contexto atual, o que os negros podem fazer com o inglês) (GUATTARI e DELEUZE, 2018, p.26)” Transportando o conceito de menor para referir as minorias. É necessária questionar qual a origem do discurso: ou, de quem é o lugar de fala? qual o conteúdo político que tais minorias agenciam? Qual a coletividade representa? Qual o agenciamento de enunciação? As minorias se enunciam em agenciamentos coletivos: feministas; pacifistas, antirracistas, ambientalista, indigenistas, camponeses etc. Para este estudo o negro é uma minoria, pelos seus componentes de: a) desterritorialização do africano escravizado, na estrutura do conceito de negro no Brasil; b) ramificação do individual no imediatamente político na atualização de um discurso antiescravagista, abolicionistas e antirracista – mais na atualidade – por vários indivíduo e grupos lembrados ou esquecidos na história do Brasil; c) e por se apresentar como um agenciamento coletivo de enunciação negro.

Para compreender o racismo estrutural, estabelecido conforme uma evolução histórica, é necessário entender a sociedade colonial e escravista luso-brasileira nos séculos de XVI a XIX. O Brasil colonial teve sua organização agrária baseada em três elementos básicos: o latifúndio patriarcal; o trabalho escravo; e a monocultura. (BERSANI, 2015, 185). “Não é possível ignorar os 353 anos de escravidão, desde a chegada do primeiro navio negreiro nas praias de onde hoje é a cidade de Salvador – BA – em 1535, até a lei Áurea de 1888.” Muito menos é impossível desconhecer “o genocídio do negro brasileiro” como aponta Abdias do Nascimento (2016), e a resistência dos escravizados em revoltas<sup>17</sup> e quilombos<sup>18</sup>. O território do Brasil do século XVI ao XIX foi escravista, parte essa que marca a história nacional. “O escravismo colonial emergiu como um modo de produção de características novas, antes desconhecidas na história humana” (GORENDER, 2010, p. 84) O escravismo no Brasil – Colonial e Imperial – manteve a condição social de Capitães brancos latifundiários e trabalho do escravo africano e indígena. O escravismo persistiu, mesmo com a proibição do tráfico negreiro

---

<sup>17</sup> A escravidão e o racismo estrutural no Brasil, aconteceram com resistências e revoltas dos escravizados africanos e descendentes. Podemos citar a Conjuração Baiana (1798); a Revolta dos Malês (1835); a Balaiada (1838-1841) nos períodos colonial e imperial; Revolta da Chibata (1910) no início da república contra práticas escravista da Marinha Brasileira, liderada por Antônio Cândido.

<sup>18</sup> Edison Carneiro. Livro: O quilombo dos Palmares (1630-95). Brasileira, 1958. Onde apresenta a resistência do quilombo de Palmares e a luta de Zumbi, Dandara e outros líderes quilombolas. Já Stuart B. Schwartz conseguiu listar 35 quilombos na região da Bahia entre os séculos XVII, XVIII e XIX. In: Mocambos, quilombos e Palmares: a resistência escrava no Brasil colonial, In Estudos Econômicos (São Paulo), v. 17, n. Especial, p. 61-88, 1987). E por fim Carlos Magno Guimarães conseguiu listar 116 quilombos em Minas Gerais no século XVIII.

com a Lei Eusébio de Queirós de 1850<sup>19</sup>, lei do Vente Livre de 1871<sup>20</sup>, Lei do sexagenário de 1885<sup>21</sup> ou lei Áurea de 1888.

Desde o início da formação do Brasil, os negros foram considerados apenas úteis ao modo de produção em que foram inseridos, de forma que compuseram a base da pirâmide social ao longo de toda a história do país, vistos como estranhos e incômodos no âmbito das relações sociais estabelecidas, eis que não partilhavam das mesmas identidades culturais, religiosas, entre outras, comparadas às do espectro hegemônico (BERSANI, 2015, 185)

A mudança da estrutura social de colônia a império, e posteriormente a república, acomodou as relações sociais no Brasil, mas não alterou a condição de trabalho, educação, de práticas religiosas e culturais capazes de incluir o negro na sociedade brasileira. O que vem a dar base para o racismo estrutural é a matriz escravista nos tempos de colônia, império e que perduraram no Brasil República, evidenciado pela luta antirracista do século XX. As revoltas e os quilombos dos séculos XVII a XIX mostram a resistência negra por mudanças das condições sociais, em certa medida apoiada por uma alteração de contextos globais ocidentais europeus – em especialmente o combate ao tráfico negreiro com a Lei Eusebio de Queiroz e as ideias antiescravistas e abolicionistas do século XIX na Inglaterra e América.

Além do recorte histórico no período colonial, imperial e republicano brasileiro, que alicerçou a reprodução das condições sociais do Racismo Estrutural para os séculos subsequentes (ALMEIDA, 1918), é necessário um recorte geográfico do tráfico negreiro e do volume de africanos traficados neste período, que contabilizam e apresentam, em escala estatística, espacial e demográfica, a diáspora africana ao Brasil.

O modo escravista retirou dos negros a sua ancestralidade, violentando toda uma população e subjugando -a aos interesses inerentes àquele modo de produção, de forma que acarretou à população a anulação de sua condição humana, mediante o esfacelamento das referências que trazia consigo em todas as dimensões, tais como a família, o território, a personalidade, o idioma, a religião e todo estigma criado em torno das práticas dela constantes, entre outras. (BERSANI, 2015, 184)

Entre os séculos XVII e XIX foram transportados nos navios negreiros mais de 12 milhões de africanos escravizados. Segundo dados do The Slave Voyages, os EUA receberam 382 mil negros. Já em São Domingos e Cuba, na América espanhola, foram cerca de 774 mil africanos aportados em cada um dos dois países. Na Jamaica inglesa

---

<sup>19</sup> Lei Eusébio de Queirós, que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos em 1850

<sup>20</sup> Lei do Vente Livre de 1871 em diante, as mulheres escravizadas dariam à luz apenas bebês livres em 1871.

<sup>21</sup> Lei dos Sexagenários, determinou a libertação dos escravos com mais de 60 anos em 1885.

chegaram mais de um milhão de escravizados. “O total de africanos desembarcados no Brasil, entre 1550-1850, atingiu 4.800.000. [...] Globalmente, as importações brasileiras de africanos no mesmo período representam 46% do total dos escravizados desembarcados (ALENCASTRO, 2018, p 59.). As praias brasileiras desembarcaram mais africanos escravizados que qualquer outro país no período. O Brasil fez-se negro com e pelo tráfico escravo na diáspora África pós idade média nas américas.

A grande diáspora africana alterou os modos de vidas dos países destinos, como também aconteceu no Brasil, uma vez que este país recebeu o maior número de africanos escravizados, enquanto a população indígena estava espelhada por todo território que hoje constitui o Brasil. Em números menores estavam os portugueses, que se fixaram na colônia, tanto no Estado do Brasil quanto no Estado do Maranhão e Gran-Pará<sup>22</sup>, enquanto a ocupação branca se concentrava no litoral brasileiro, como área de exploração agrária pelos latifúndios e comercial nos portos. O Brasil recebeu quase cinco milhões de africanos escravizados, e que, segundo Luís Felipe Alencastro (2018, p 60), existiam

[...]pouco mais de 2,43 milhões de índios presentes no século XVI nos territórios posteriormente incorporados às fronteiras atuais do Brasil. No que concerne os portugueses, meus próprios cálculos indicam a cifra de 750 mil indivíduos entrados entre 1500 e 1850. Ou seja, em cada 100 pessoas desembarcadas no Brasil durante este período, 86 eram escravos africanos e 14 eram colonos e imigrantes portugueses.

O Brasil é formado por uma matriz portuguesa, de colonizadores, de índios apropriados e de africanos escravizados. Esta relação estrutura a organização social brasileira. Nos 383 anos de escravidão, determinados momentos representaram o ápice do tráfico negreiro, ou seja, a chegada em larga escala de escravizados africanos no Brasil. Dois momentos são relevantes: a descoberta do ouro<sup>23</sup> em Minas Gerais no final do século XVII; e a proibição do tráfico negreiro com a Lei Feijó de 1831 e a lei Eusébio de

---

<sup>22</sup> O Estado do Brasil e o Estado do Maranhão e Gran-Pará foram os dois estados originários que no decorrer dos tempos e com suas várias configurações de fronteiras e aglutinações das capitanias e deram origem a formação territorial do Brasil de hoje.

<sup>23</sup> A descoberta do ouro reaqueceu a vinda de português, com cerca de 600 mil (FAUSTO E FAUSTO, 1994, p. XX), migrando para a colônia no final do século XVII. O ouro acelerou o tráfico negreiro que “passou a receber escravos negros em número regular e considerável” (FAUSTO e FAUSTO, 1994, p 27), para o trabalho escravo e transporte do ouro para Portugal. Segundo dados do Transatlantic Slave Trade Database de 1695 a 1760, período de maior efervescência do ciclo do ouro no Brasil, desembarcaram 850 mil africanos o que corresponde a 18% do 4,8 milhões de negros que chegaram ao Brasil.

Queiros<sup>24</sup>. Estes dois momentos marcam a chegada de negros escravizados, mas também a relevância da escravidão para a organização social do Brasil do séc. XVI ao séc. XIX.

O africano escravizado construiu as funções da nova sociedade com a flexão e a quebra da sua da sua espinha dorsal, quando ao mesmo tempo seu trabalho significava a própria espinha dorsal da colônia (NASCIMENTO, 2016, p. 59)

Pode-se afirmar que o escravismo está na estrutura organizacional do Brasil, e assim, para compreender a luta antirracista que culmina após a abolição, é preciso trazer a cena os abolicionistas que são autores, em seu tempo e contexto, da libertação de negros, tais como André Rebouças, José do Patrocínio e Luiz Gama no século XIX. Mesmo com as leis antiescravistas, de proibição do tráfico negreiro e até mesmo a lei abolicionista e, ainda, a resistência negra, não foram suficientes para alterar a condição do negro nos anos de república e anos subsequentes, uma vez que mesmo com leis que já garantiam a libertação dos negros, o racismo persistiu.

Se os negros vivem nas favelas porque não possuem meios para alugar ou comprar residências nas áreas habitáveis, por sua vez a falta de dinheiro resulta da discriminação no emprego. Se a falta de emprego é por causa de carência de preparo técnico e de instrução adequada, a falta desta aptidão se deve à ausência de recurso financeiro. Nesta teia o afro-brasileiro se vê tolhido de todos os lados, prisioneiro de um círculo vicioso de discriminação – no emprego, na escola – e trancadas as oportunidades as oportunidades que permitiriam a ele melhorar suas condições de vida, sua moradia inclusive. Alegações de que esta estratificação e “não-racial” ou “puramente social e econômica” são slogans que se repetem e racionalizações basicamente racistas: pois a raça determina a posição social econômica na sociedade brasileira. Frantz Fanon observa com propriedade “O racista numa cultura com racismo é por esta razão normal. (NASCIMENTO, 2016, p.101)

A partir da fundação da Primeira República de 1889 a 1930, não existe mais escravismo; a ordem global abolicionista e os conflitos internos por libertação dos escravos sucumbiram à elite brasileira. O rescaldo da opressão escravista se desdobra em desigualdades sociais e racismo da primeira república. Segundo Clovis Moura (2019, p. 46), “[...] o aparelho ideológico de dominação da sociedade escravista gerou um pensamento racista que perdura até hoje”. Acredita-se que esta seja a cultura e sociedade

---

<sup>24</sup> A Lei Feijó de 1831 foi aprovada por exigência dos Ingleses, para o Brasil acabar com o tráfico negreiro, mas serviu apenas para aquietar a pressão da Coroa Britânica, uma vez que o tráfico negreiro continuou, pois, a lei foi ignorada por traficantes, por senhores escravistas e até pelo Estado. Somente com a promulgação da Lei Eusébio de Queirós em 1950, que efetivamente cessou o transporte de africanos escravizados no atlântico Sul, contando com a vigilância da coroa britânica. De 1830 a 1850, em um espaço de vinte anos chegaram 800 mil escravizados no Brasil, segundo dados do Transatlantic Slave Trade Database

escravista dos séculos antecessores, que sustenta o racismo estrutural dos dias atuais. Não há como conceber o racismo sem a história escravista de 1534 a 1888 no Brasil. E mais ainda, era preciso fundar com a república um país de miscigenação e de democracia racial, aos moldes de Gilberto Freyre, onde o negro teria uma outro condição mais inclusiva e mais branda. Este é o cenário de *Casa Grande e Senzala* (FREYRE, 2002). Se o Brasil fosse uma democracia racial, aos moldes de Gilberto Freyre, o negro estaria incluído nas sociedades atuais até 2012<sup>25</sup>, cem anos após suas proposições em seu livro como afirmou.

Nos anos que sucederam o Brasil República, o escravismo foi colocado pelo império português como obra de um ‘antigo’ Brasil colônia. Gilberto Freyre é parte de uma ideologia de democracia racial com “o mito do bom senhor” (MOURA, 2019, P. 44). Assim, mesmo com a alteração da ordem política, o que se teve foi uma mudança do centro do poder, ora nas mãos do rei de Portugal - no Brasil colônia - ora o poder nas mãos do rei em solo brasileiro – Brasil império -, ora na mão dos militares e uma elite conservadora de costumes e liberais na economia - no Brasil república. A condição do negro também se altera, porém, de escravizado no Brasil colônia e império para discriminado e excluído na República e dias atuais: “A inferiorização do negro no nível de renda, no mercado de trabalho, na posição social e na educação são incontestáveis” (MOURA, 2019, P. 131). Esta manutenção da inferiorização do negro em relação aos brancos, construídas historicamente, naturalizam o racismo, como intrínseco à cultura e às relações sociais.

O próprio termo “raça” é um termo racista, por mais contraditória que possa apresentar esta afirmação. No artigo “Uma abordagem conceitual das noções de raça, racismo, identidade e etnia”, Kabengele Munanga afirma que “a raça não é uma realidade biológica, mas um conceito cientificamente inoperante para explicar a diversidade humana e para dividi-la em raças estanques. Dito de forma objetiva, biologicamente e cientificamente, as raças não existem” (MUNANGA, 2004, p. 4). Porém o racismo, ou seja, o preconceito, a discriminação, a falta de oportunidades se tornam ainda mais presentes após a abolição de 1888, ampliado os antagonismos e as disparidades

---

<sup>25</sup> Para a refutação do mito da democracia racial, iniciada na década de 1940-50 por pensadores como Florestan Fernandes e Roger Bastide, e nos anos subsequentes por Fernando Henrique Cardoso e Octavio Ianni, que ganharam coro de movimento negros no Brasil, uma publicação intitulada “African-American Reflections on Brazil's Racial Paradise” (HELLWIG, 1992) traz as três fase do mito da democracia racial no Brasil: anos 1910 a 1940 mito afirmado; anos 1940 a 1960 mito debatido; e anos 1960 em diante mito rejeitado.

econômicas sociais entre negros e brancos, considerando um grupo por suas características físicas e biológicas inferiorizados em relação as características morais e intelectuais.

O racismo seria teoricamente uma ideologia essencialista que postula a divisão da humanidade em grandes grupos chamados raças contrastadas que têm características físicas hereditárias comuns, sendo estas últimas suportes das características psicológicas, morais, intelectuais e estéticas e se situam numa escala de valores desiguais. Visto deste ponto de vista, o racismo é uma crença na existência das raças naturalmente hierarquizadas pela relação intrínseca entre o físico e o moral, o físico e o intelecto, o físico e o cultural. O racista cria a raça no sentido sociológico, ou seja, a raça no imaginário do racista não é exclusivamente um grupo definido pelos traços físicos. A raça na cabeça dele é um grupo social com traços culturais, linguísticos, religiosos etc. que ele considera naturalmente inferiores ao grupo a qual ele pertence. De outro modo, o racismo é essa tendência que consiste em considerar que as características intelectuais e morais de um dado grupo, são consequências diretas de suas características físicas ou biológicas. (MUNANGA, 2004, p. 7)

Munanga ainda traz o conceito de etnia sendo mais sociocultural que o conceito de raça de matriz morfo-biológica. Munanga coloca que em uma mesma população de raça branca ou negra, “pode conter diversas etnias” (MUNANGA, 2004, p. 12). Assim, “[...] etnia é um conjunto de indivíduos que, histórica ou mitologicamente, têm um ancestral comum; têm uma língua em comum, uma mesma religião ou cosmovisão; uma mesma cultura e moram geograficamente num mesmo território” (MUNANGA, 2004, p. 12). O que vale ressaltar é que o conceito de “raça” é utilizado

[...] não mais para afirmar sua realidade biológica, mas sim para explicar o racismo, na medida em que este fenômeno continua a se basear em crença na existência das raças hierarquizadas, raças fictícias ainda resistentes nas representações mentais e no imaginário coletivo de todos os povos e sociedades contemporâneas. (MUNANGA, 2004, p. 12)

O termo raça está aqui associado ao racismo, como interiorização normatizada entre negros e brancos. Não é possível, lexicamente, aceitar que exista uma “raça negra” ou uma “raça branca”, mas nas estruturas de formação social econômica, jurídica e institucional, como desenhada em um país escravista como o Brasil, existe racismo. Segundo Silvio Almeida, o racismo “[...] é uma forma sistemática de discriminação que tem a raça como fundamento, e que se manifesta por meio de práticas conscientes ou inconscientes que culminam em desvantagens ou privilégios, a depender ao grupo racial ao qual pertençam” (ALMEIDA, 2018, p.25)

Alguns pesquisadores optam pelo termo etnia e se negam a utilizar o termo raça pois o “consideram como um lexical mais cômodo [...], em termos de “fala politicamente



correta” (p.12). O que se coloca aqui para compreender este trabalho é que existe racismo e uma luta antirracista, e isso é relevante para a compreensão e uso do termo raça. Uma consideração: como esta tese se utilizou de dados estatísticos, que são parametrizados com conceitos do IBGE, se utiliza o descritor raça/cor para falar da distinção entre números de autodeclarados brancos e negros – este último a junção dos indivíduos autodeclarados pretos e pardos no censo do IBGE – e não como uma classificação espúria e racista de um grupo em relação ao outro.

O racismo se apresenta de maneira individual, institucional e estrutural, como coloca Almeida, 2018. O racismo individual é revelado quando negros são alvo de preconceito e discriminações. Estas estão presentes no cotidiano e dizem respeito a ferir e atingir o indivíduo e grupos específicos negros, em especial através de olhares, gestos, falas, posturas etc. Já o racismo institucional está na conferência de privilégios a alguns – como por exemplo a Lei do Boi<sup>26</sup> em 1968 - e a desvantagem a outros, em razão da raça, de forma a normalizar as ações por meio do poder estabelecido e emaranhado da trama social de micropoderes e dispositivos institucionais como postulado por Foucault (2008<sup>a</sup>, 2008b, 2010). Por fim, Almeida (2018) ainda salienta, e esta é a tese principal de seu livro, que o racismo é estrutural, pois é concebido como “normal”, ou seja, aceitável e instituído na ordem estabelecida. Para Foucault, a norma obedece na estruturação do paradigma que fundamentará a distinção entre o anormal e o normal, e seus desdobramentos, além das consequências jurídicas e legais. O anormal é aquele que se situa à margem da norma, portanto são destinados a eles instrumentos de correção, que em sua execução se utilizam de mecanismos de exclusão, como os mecanismos disciplinares e institucionais: a escola; a prisão, a clínica, a fábrica. (FOUCAULT, 2010a, 2010b, 2012a, 2012b),

Esta normalização do racismo torna cada vez mais distante das possibilidades de uma sociedade mais igualitária e justa. Uma vez que o racismo está estruturando nas relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas (ALMEIDA, 2018), as possibilidades de desmonte e reestruturação deste arcabouço instituído e enraizado na história, de forma a seccionar a reprodução da desigualdade racial, requer que ele não seja concebido como “normal”. O Racismo Estrutural deve ser enfrentado em sua origem e ‘normalidade’ nas

---

<sup>26</sup> A Lei do Boi (Lei Federal nº 5.465, de 3 de julho de 1968) é uma lei federal brasileira vigente entre 1964 e 1985 que dispunha sobre reserva de vagas para agricultores e filhos de agricultores no ensino público federal

mesmas relações sociais, políticas, jurídicas e econômicas que são criados, como se propõe aos movimentos antirracistas, as várias formas de inclusão racial e mais recente as políticas de ações afirmativas.

Desta maneira, “o termo ação afirmativa” refere-se a um conjunto de políticas públicas para proteger minorias e grupos que, em uma determinada sociedade, tenham sido discriminados no passado” (OLIVEN, 2007, p. 30). Segundo Halsey (1972)

nas políticas de discriminação positiva, o objetivo não deve ser aquele liberal da igualdade de acesso, mas igualdade de resultados de tal modo que o contingente de negros, em termos médios, apresente o mesmo nível de escolaridade quando comparado à escolaridade média dos brancos, caso contrário terá havido injustiça (apud OLIVEN, 2007, p. 30).

As políticas afirmativas são política para minorais, sendo elas minorias de mulheres, de negros, idosos, LGBTQA+, camponeses, migrantes, refugiados etc., e todo o tipo de política que possibilita igualdade de resultados, não apenas a igualdade de acesso, como já colocado por Oliven (2007, p.30). Assim, para tratar das políticas afirmativas, deve-se garantir os resultados, nos quais os estudos de avaliação de políticas podem contribuir.

Atualmente, as ações afirmativas podem ser definidas como um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário, concebidas com vistas ao combate à discriminação racial, de gênero, por deficiência física e de origem nacional, bem como para corrigir ou mitigar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado, tendo por objetivo a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como a educação e o emprego. (GOMES, 2005, p. 55)

Os exemplos de ações afirmativas com a inclusão racial no Brasil se iniciam de ganhos históricos galgados no final do século XIX e XX e que se ampliam na Educação superior com as políticas afirmativas de cotas nas Universidades públicas brasileiras, tanto estaduais, quanto federais.

Nos primeiros anos da década de 2000 tiveram início os programas de reserva de vagas para egressos de escolas públicas, negros, indígenas e outros grupos sociais. Até 2012, esses programas tiveram por base normativa leis estaduais (como no caso do Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul) e deliberações internas de universidades (como no caso da UnB e da Universidade do Estado da Bahia), com uma preponderância de escolha em critérios socioeconômicos combinados com critérios étnico-raciais (DE GODOI e SANTOS, 2021, p.14)

Um marco das políticas de ações afirmativas é a lei nº 12.711/2012, que destina 50% das vagas das Universidades Federais para alunos cotistas subdivididos em questões

de renda, raça e cor da pele. Esta política acabou incentivando outras políticas de ação afirmativa, possibilitando cada vez mais minorias étnicas a terem condições de acessar o Ensino Superior.

A diferença educacional é agravada por problemas sociais e cotidianos dos estudantes negros e de baixa renda, que se dedicam, também, à contribuição com trabalho doméstico, no cuidado dos familiares, na necessidade de trabalho para a ampliação da renda familiar, nas questões de sobrevivência diante da violência e falta de segurança e de condições socioemocionais para prosseguir sua formação. Compreender as desigualdades sociais em relação à educação e raça na educação superior passa, prioritariamente, pela compreensão das diferenças de oportunidades dos anos predecessores do ensino básico no Brasil. Neste viés, para ascender na hierarquia educacional, um negro que chega no Ensino Superior passou por um cruel e desigual processo de seleção que reporta o racismo estrutural presente na sociedade brasileira.

A educação superior, como possibilidade de qualificação educacional, permite a oportunidade de ascensão socioeconômica, podendo ser, por um lado, um mecanismo de superação das diferenças ou, por outro, um reprodutor das desigualdades. A educação superior é uma chance de melhoria na renda para o indivíduo, pois proporciona maior competitividade no mercado de trabalho, a oportunidade de seguir uma carreira específica ou profissão, a ampliação de conhecimentos, seu desenvolvimento enquanto sujeito social e, com isso, contribui para o desenvolvimento social e econômico do país.

Infelizmente, o Ensino Superior brasileiro é excludente e, apesar das políticas de cotas terem funcionado para minimizar o problema, a partir dos anos 2000<sup>27</sup>, a questão do acesso às populações da raça/cor preta e parda ainda está longe de ser resolvida. Apenas 14,7% dos jovens entre 18 e 24 anos que se autodeclararam pretos e 11,7% dos que se autodeclararam pardos estão matriculados em uma graduação (SEMESP, 2020, p. 34).

No comparativo entre 2010 e 2018, no entanto, é possível perceber uma evolução no quesito diversidade dos estudantes. Na rede pública, essa evolução é atribuída às

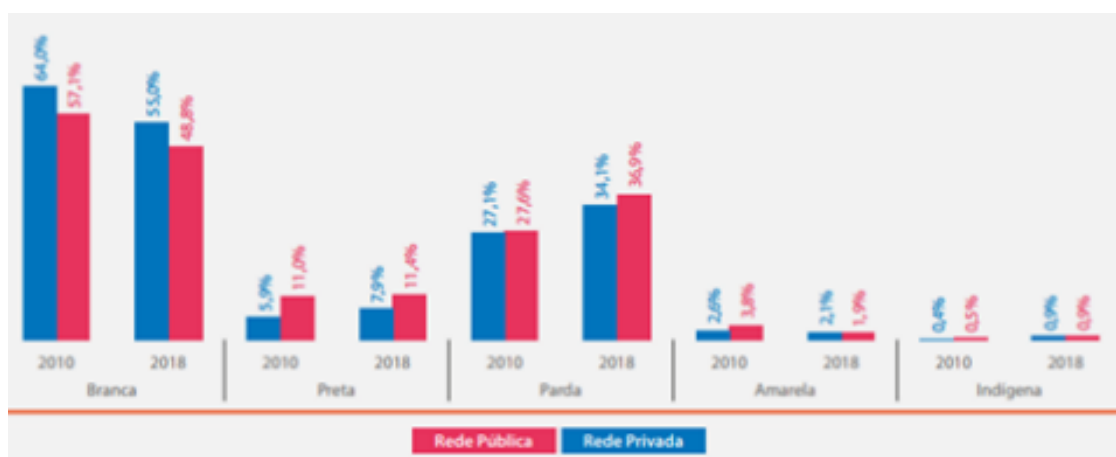
---

<sup>27</sup> A lei 12.711/2012 foi um marco nas políticas afirmativas na educação superior no Brasil, especialmente pela reserva de vagas – aos estudantes oriundos de famílias com renda baixa, autodeclarados pretos, pardos e indígenas – e por pessoas com deficiência e com uma série de outras iniciativas em universidades estaduais.

políticas de cotas<sup>28</sup>, enquanto na rede privada a programas de financiamento estudantil como o FIES. Uma questão que deve ser considerada é como essa evolução se manterá ao longo dos próximos anos com o declínio do FIES, por exemplo.

Segundo a Figura 4, as políticas de cotas contribuíram para uma evolução da diversidade de raça e cor entre os estudantes, em comparação com as IES privadas as instituições públicas de educação tiveram um aumento.

**Figura 4** Porcentagem de alunos em curso presenciais e EaD segundo raça/cor em 2010 e 2018 em instituições públicas e privadas.

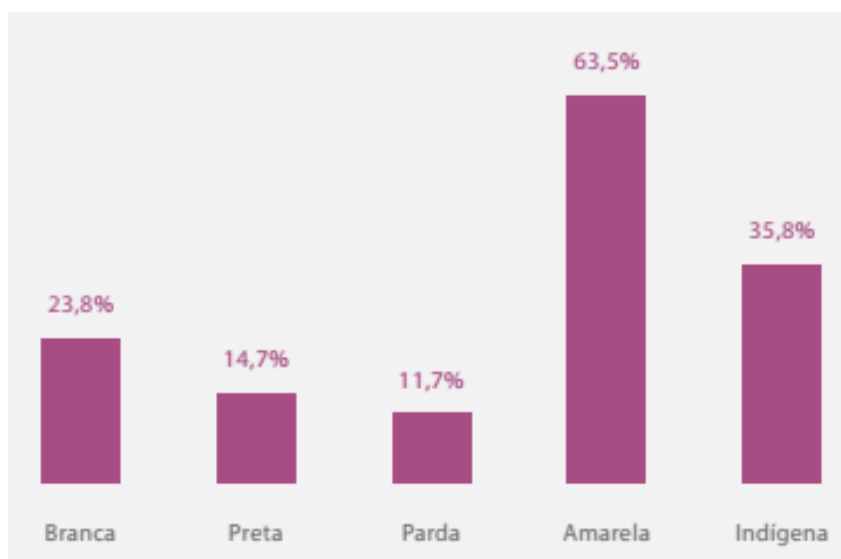


Fonte: (SEMESP, 2020, p. 34)

Comparando a população total na faixa etária de 19 a 24 anos por raça e cor, conforme a Figura 5, mostra que pretos e pardos são da faixa de menor inclusão no Ensino Superior nesta mesma faixa etária. As taxas de incluídos com as da raça e cor preta e parda entre 18 e 24 anos é de apenas 14,7% para pretos e de 11,7% para os pardos, a menor frente às outras. Negros são os que necessitam de maior atenção de uma política social para a inclusão no Ensino Superior tanto nas Universidades públicas quando nas IES privas mediante Fies e ProUni.

<sup>28</sup> Para uma avaliação da lei 12.711/2012 seus impactos e entraves ver a publicação de Pedro Masson Sesconetto Sousa (2021), sobre a “Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais”.

**Figura 5** Comparativo com a população total na faixa etária de 19 a 24 anos por raça/cor em 2018



**Fonte:** SEMESP (2020, p. 34)

O ponto de atenção que se coloca é que se na Universidade pública as políticas de cotas alteraram a configuração de raça e cor, que o incentivo público ao ensino privado, busque incluir critérios de raça e cor, uma vez que, nem Fies, nem ProUni têm critérios para a seleção desta faixa de beneficiário. A regulação das graduações incentivadas com recursos públicos, ficam por conta do mercado e suas leis de oferta e demanda. A desregulamentação nas políticas neoliberais possibilita o livre mercado. O questionamento que se impõe é até que ponto os incentivos públicos no Ensino Superior privado promovem justiça e equidade social, uma vez que seus objetivos são o lucro na forma de expansão e redução de custos?

### **1.6. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior: FIES**

A Política Nacional para Financiamento do Ensino Superior tem início em 1976 com o Programa de Crédito Educativo – PCE/Creduc – que visava facilitar o ingresso de estudantes de baixa renda na Universidade. Criado no regime militar, inicialmente funcionava com os recursos provenientes do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) passando, a partir de 1988, com o advento da Constituição Federal (CF/88), a ser administrado pela Caixa Econômica Federal (BECKER; MENDONÇA, 2021, p. 555).

Devido à inadimplência, à falta de um sistema de incentivos adequado e à escassez de recursos também aprofundada pela não indexação dos débitos à inflação, o PCE/Creduc entrou em crise em 1991, sendo substituído pelo Fies.

No ano de 1999, em substituição ao Programa Creduc, o Governo Federal cria o Fundo de Financiamento Estudantil pela Lei n. 10.260/2001, programa do Ministério da Educação que tem como objetivo financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos. Esta política vem se transformando desde meados da década de noventa até se compor nas configurações dos dias atuais. As alterações e as transformações desta política geralmente atreladas a critérios de elegibilidade de entrada na política como renda e condicionantes de pagamentos, como variação na taxa de juros, carência para pagamento, exigência de fiador ou de fundo garantidor. Outros condicionantes como avaliação positiva no IGC, com conceito maior ou igual a três e nota de corte no ENEM, foram fatores condicionantes desta política alterados no decorrer destes mais de vinte anos do programa.

Como forma de viabilizar o FIES, as IES recebem Certificados Financeiros do Tesouro Série E (CFT-E), do Governo Federal, título público remunerado pelo Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) que devem ser utilizados para cumprir obrigações fiscais junto ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

O governo FHC estabilizou a moeda nacional com o Plano Real, iniciou uma série de privatizações de grandes estatais nacionais e ainda possibilitou a reestruturação da educação formal através da LDB com a Lei 9394/96. Uma das ações daquele governo foi “promover mudanças no Creduc” (MIRANDA; AZEVEDO, 2020, p. 4) para aplicar o acesso de pessoas de baixa renda no Ensino Superior.

Nos anos que seguem, o Partido dos Trabalhadores com Luiz Inácio Lula da Silva, o Lula, assume o governo federal em quatro mandatos, vencendo a corrida presidencial de 2002 e se reelegendo em 2006 e, ainda, indicando sua chefe da Casa Civil, Dilma Rousseff, sucessora ao cargo de presidente na eleição de 2010 e reeleita em 2014, sofrendo *impeachment* em 2016 assumindo seu vice: Michel Temer. Mesmo com a alternância do governo central brasileiro, a política de financiamento permanece praticamente a mesma até 2010, quando o programa sofreu sua mais abrupta transformação nos governos de Dilma/Michel Temer.

Em 2010, o Fies abaixa a taxa de juros de 6,5% ao ano para 3,4% ao ano a partir da Lei nº 12.202/2010. O período de carência para pagamento do financiamento passou de seis meses para 18 meses, iniciados a partir do mês subsequente à conclusão do curso. A amortização foi alterada para três vezes o período de duração regular do curso, e ainda acrescido de doze meses, após a conclusão do curso. O agente operador do Programa passa a ser o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O percentual de financiamento, de no máximo 70% nos anos anteriores, pode ser de 50%, 75% ou até 100% do valor das mensalidades. As solicitações de inscrições são contínuas e permitidas em qualquer época do ano, e não mais a períodos determinados.

A maior mudança feita no Fies para o período 2010 a 2014, com a redação dada pela Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010, estava relacionada à ausência de fiador, substituída pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), funcionando assim como um fundo garantidor. “Uma modalidade de garantia estendida aos contratos dos estudantes de baixa renda – renda familiar mensal bruta per capita de até 1,5 salário mínimo –, prescindindo esses estudantes da obrigatoriedade de apresentar fiador em seus contratos (SILVA; ROCHA, 2019, p. 129). O FGEDUC foi criado com o objetivo substituir o fiador convencional exigido nos financiamentos a estudantes com dificuldade de consegui-los, considerando o perfil de renda que apresentam (SILVA; ROCHA, 2019, p. 129). Segundo Neves (2020),

a mudança seria basal para o novo funcionamento do Fies: até então, um dos entraves mais importantes do Programa era a necessidade de fiador para a contratação do fundo junto aos agentes bancários, o que se tornou inócuo a partir da assunção do FGEDUC, que passa a ser um ‘seguro-fiança’ a um público específico (NEVES, 2020, p. 225).

Como é possível observar na Tabela 1, o FGEDUC representava apenas 18% em 2011, mas em 2014 já era 60%, chegando a 80% em 2019, dos beneficiários que optavam por este mecanismo, com uma média de 63% de alunos garantidos por este fundo de 2011 a 2019.

**Tabela 1** Contratos e aditamentos<sup>29</sup> Fies por tipo de Fiança contratada em percentual no Brasil de 2011 a 2019

TIPO FIANÇA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Não informado	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	13,01%	0,00%	0,00%	2,29%
FGEDUC	18,04%	34,11%	54,57%	60,14%	65,31%	66,31%	62,58%	77,61%	80,23%	62,91%
Normal	78,84%	63,18%	44,03%	38,74%	33,80%	33,02%	23,81%	21,80%	19,34%	33,85%
Solidária	3,12%	2,70%	1,40%	1,12%	0,89%	0,66%	0,60%	0,60%	0,43%	0,96%

Fonte: (Neves, 2020)

Ou seja, mais do que o subsídio embutido na taxa de juros, o grande e provável fim do FIES será uma dívida impagável para seus milhões de contratantes. Ocorre que essa hecatombe financeira de vários bilhões de reais começará a produzir seus efeitos apenas daqui a três ou quatro anos, quando os concluintes que ingressaram no boom do FIES tiverem de acertar suas contas com a Caixa Econômica Federal ou com o Banco do Brasil, os operadores do sistema (PINTO, 2019, 147).

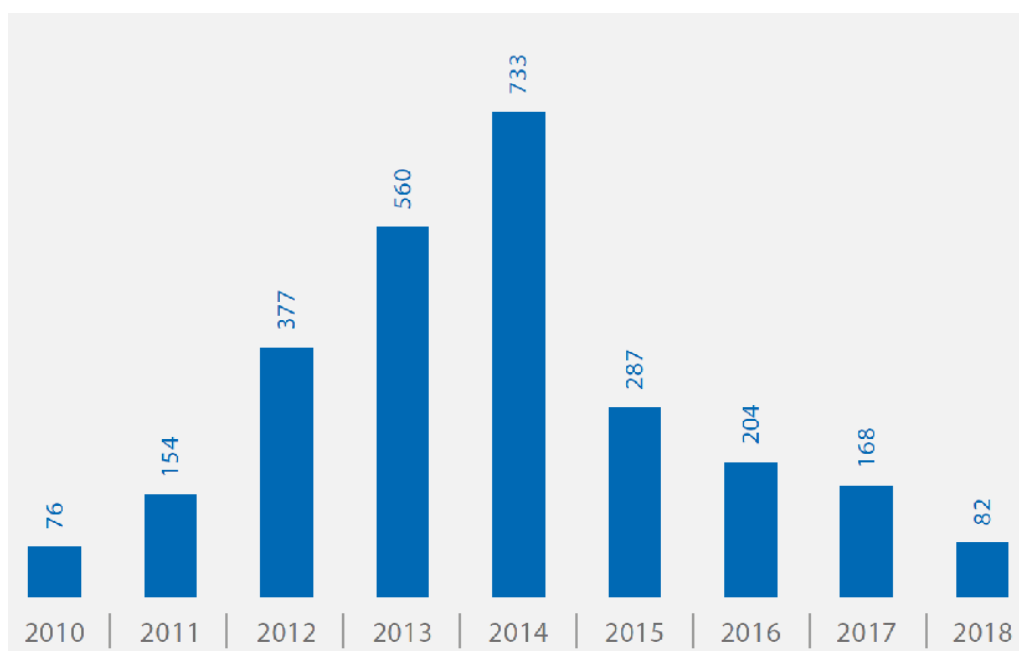
Em 2010, o Fies passa a ser operacionalizado pelas instituições financeiras estatais, Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil, possibilitado através da Lei nº 10.260, que em seu artigo 7º, autorizou a União “a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES” (BRASIL, 2001). Os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional se destinam ao pagamento das mantenedoras das IES, que os utilizarão para pagar contribuições sociais (CHAVES; AMARAL 2016, p. 60).

Nestas configurações, de baixa dos juros, ausência de fiador e com baixos gatilhos de limitação de renda e nota ENADE, o programa FIES empreita um aumento vertiginoso no número de solicitações e concessões do benefício. Com as mudanças propostas em 2010 no FIES, é possível observar o aumento da quantidade de novos contratos do FIES: de 76 mil novos contratos em 2010, passando para 773 mil novos contratos em 2014 e retornando ao patamar de 82 mil novos contratos em 2018, conforme Figura 6. Vale pontuar que as bolsas financiadas pelos governos são apenas permitidas em cursos de graduação presenciais e que, mesmo sem a conclusão do curso, o ônus do pagamento do financiamento recai aos que solicitaram os benefícios, mas o repasse federal é garantido para a IES mediante ao FGEDUC.

<sup>29</sup> O aditamento dos contratos do Fies é uma forma de renovação semestral, é um processo em que os beneficiários que recebem financiamento devem fazer para renovar seu contrato. O processo de aditamento deve ser feito no início de cada semestre.



**Figura 6** Quantidade de Novos Contratos Fies de 2010 a 2018



Fonte: (SEMESP, 2020)

Com a política de financiamento federal do Ensino Superior, ampliada em 2010/2014, o Estado começa a investir fortemente na educação superior privada. Segundo Neves (2021, p. 304) o financiamento Federal do Ensino Superior representa em 2010 1,2 milhões de reais<sup>30</sup>, o que correspondia a 3% do orçamento do MEC, já em 2014 e 2018 eram mais de 20 milhões de reais que representavam mais de 18% do orçamento do Ministério da Educação.

A inadimplência é um dos grandes gargalos do programa, que vem em um crescente intensificado em 2018 e anos subsequentes. Em junho de 2021 “dos 1.996.082 contratos na fase de pagamento da dívida, 1.040.484 - 52,1% do total - tinham atraso de mais de 90 dias nas prestações” (MENEZES, 2021) segundo o apurado pelo jornal de notícia G1. A questão da inadimplência é um efeito que o programa sofre e implica variáveis econômicas, sociais e históricas como os relatados por Martins e Silva (2020), em que o contexto do beneficiário no início do contrato, por vezes sofrem: a) desarranjos estruturais da sociedade; b) acontecimentos não previsíveis no cotidiano dos indivíduos, como perda de emprego, priorização de outros objetivos, mudanças pessoais; c) de pressões de crises não dimensionais, como a do SARS-CoV-2 de 2020/2021. O aumento da inadimplência gera a necessidade de renegociações, por parte do governo, atreladas a

<sup>30</sup> corrigidos pelo IPC de 2019 segundo (Neves, 2021)

ajustes de juros e prazos. Ou ainda, a assunção da dívida pelo governo Federal e a descaracterização da natureza do programa de financiamento.

Vale aqui apontar que, com a lei nº 14.375 de 2022, possibilita-se que estudantes com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias na data da publicação da medida possam ter desconto de 12% no pagamento à vista, ou parcelar o débito em 150 meses, com perdão dos juros e das multas. Ou ainda os devedores do Fies inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal podem ter descontos de 77% sobre a dívida. Nestes moldes, o Fies busca tirar da inadimplência milhares de beneficiários, porém sem equilibrar seu saldo devedor. Com o perdão da dívida, e não apenas dos juros, por assim dizer, o Fies perde sua efetividade enquanto programa de financiamento do ensino superior, e sobrepondo o que se propõe o ProUni, - este sim destinado a pagar integralmente ou parcialmente bolsas gratuitas no ensino superior.

Os principais fatores que levaram à desistência do financiamento por parte do FIES e dos alunos, segundo Monteiro (2012) foram: a) o encerramento do financiamento por conclusão do curso; b) o encerramento do financiamento mesmo sem a conclusão do curso; c) o financiamento foi suspenso; d) pendências financeiras que não puderam ser adiadas; e) reprovos pela CPSA/desempenho acadêmico, por não obterem o mínimo de 75% de aproveitamento nas disciplinas do semestre e f) transferência de IES, levando consigo o financiamento (MONTEIRO, 2012).

Ressalta-se ainda que o aluno, depois de concluir um curso que leva quatro anos para sua integralização, terá 14 anos até a quitação de sua dívida em parcela decrescente e juros de 3,5% ao ano. Cursos de licenciaturas e Medicina podem abater em 1% a dívida para cada mês trabalhado em instituições públicas.

A eficácia do programa pressupõe esta relação contratual, cujo objetivo é o de ampliar o acesso a vagas na educação superior, que envolve: a) um beneficiário da bolsa, que assume a dívida futura; b) o setor privado de Ensino Superior, que oferta vagas com recursos garantidos pelo programa e sem riscos de inadimplência para as IESs, e c) o governo federal, que aumenta o acesso à educação superior, tomando a dívida em aberto com os beneficiários, assumindo assim os riscos pela falta do reembolso do recurso investido.

O objetivo do FIES era “a concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos

conduzidos pelo Ministério da Educação” (BRASIL, 2010). A alta demanda por Ensino Superior no Brasil e a pouca quantidade de vagas para as graduações públicas criou um acesso desigual a educação superior, principalmente de demandas historicamente desprestigiadas em relação a padrões de renda, território, residência e raça e cor. Quando se avança nas políticas em que facilitam o acesso ao Ensino Superior, como o FIES e o ProUni no início dos anos 2000, buscou-se oportunizar maior número de alunos, justamente das camadas populacionais mais desprovidas de recursos e ou em estado de vulnerabilidade social. Assim, a focalização dos objetivos do Fies teve influência dos critérios e variáveis de seleção dos beneficiários no decorrer das três fases do programa apontada por Becker e Mendonça (2021, p. 555) (ver quadro 1).

**Quadro 1 Fases do Fies adaptado de Becker e Mendonça (2021)**

	<b>Fase 1: 2000-2009</b>	<b>Fase 2: 2010-2014</b>	<b>Fase 3: 2015 2017</b>
<b>Critérios Elegibilidade</b>	Sem critérios elegibilidade de Renda, nota do ENEM, ou IGC da IES	Até 20 salários mínimos, ter Enem do ano anterior. A IES com IGC de 3	3 salários mínimos per capita. Nota mínimo da 450 no Enem. Prioritariamente em IES com IGC de 5
<b>Condicionantes de pagamento</b>	Condicionantes de pagamento não atrativos: Taxa de juros de 9% a 6,5% com necessidade de fiador	Taxa de juros de 3,4% a.a. sem necessidade de Fiador	Taxa de juros de 6,5% a.a. sem necessidade de Fiador, mas necessidade de aceitação de um fundo fiador
<b>Efeito dos critérios nos objetivos da política</b>	Poucos financiamentos concedidos devido à baixa adesão por parte dos beneficiários	Muitos financiamentos concedidos devido a flexibilização dos critérios	Poucos financiamentos concedidos devido ao aumento dos critérios

**Fonte:** Adaptado pelo autor a partir de Becker e Mendonça (2021, p. 555)

Segundo Backer e Mendonça (2021, p 555), o FIES pode ser dividido em três fases: a primeira que vai de sua constituição em 1999 até 2009 com taxa de juros que variou de 9% a 6,5% ao ano, não havia limitação de renda, nem nota de corte ou nota do SINAIS da Instituição. No segundo período de 2010 a 2014, a taxa de juros cai para 3,5% ao ano, se limitava uma renda familiar de até 20 salários mínimos, com o aluno ter realizado o Enem no ano anterior, e a Instituição possui nota mínima de três em seu IGC. Já na terceira fase que vai de 2015 a 2017, a taxa de juros sobe para 6,5% a renda dos alunos deve ser de 2,5 salários mínimos per capita e nota mínima de 450 pontos no Enem e as IES terem conceito cinco.

O Fies tem uma alteração de seus resultados obtidos por seus objetivos, de acordo com seus critérios estipulados. Desta forma, para focalizar os objetivos desta política, a proporcionar oportunidades às camadas sociais e historicamente de menor condição socioeconômica são os critérios de entrada que ajustam o objetivo desta política.

Um dos resultados desta tese é justamente mensurar o efeito que esta política tem no perfil do público beneficiário. Ou seja, em que condições esta política atende ou não seus objetivos de inclusão social e verificar se, mesmo sem critérios de raça e cor, qual a proporção de inclusão tem deste público. O Fies, ao longo do tempo, tem se tornado mais acessível aos grupos de baixa renda e em determinadas regiões do país, uma vez que foram alterados os critérios de acesso ao programa, porém se as variáveis de cor/raça e escolaridade pública não foram considerados a questão é: mesmo sem critérios de raça e cor, os negros foram incluídos pela simples seleção mercadológica e sem a exigência da política pública financiamento? Ainda é necessário avançar na avaliação desta política capaz de subsidiar novos ajustes ao programa de financiamento federal no sentido de possibilitar inclusão social de negros – pretos e pardos – e pessoas proveniente do ensino médio público dependendo dos achados sobre estes perfis de beneficiários em estudos futuros.

De acordo com o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação do INEP, as ações orçamentárias referentes ao Fies de 2003 a 2018 saíram dos R\$ 2 bilhões em 2010 passando para R\$ 34,4 bilhões em 2016 (LEHER, 2021) circunstância que custou uma grave crise no Fies admitidas até pelo próprio governo Dilma Rousseff. De fato, dois anos depois, em 2018, os repasses foram reduzidos para R\$ 17,6 bilhões, montante ainda expressivo, especialmente quando se considera que os recursos de custeio e capital das 63 Universidades Federais é de cerca de R\$ 8 bilhões anuais (LEHER, 2021).

Com a expansão desenfreada do FIES nos anos de 2010 a 2014, em 2015, o governo Dilma promove reajustes que, em sua maior parte, estão na definição de prioridades para as bolsas e na definição de critérios aos interessados. As prioridades apresentadas pela Portaria nº 8, de 2015 do Ministério da Educação - MEC, estipulam que o número de vagas a serem ofertadas, no processo seletivo do FIES, são prioritariamente destinadas: a) a cursos com conceitos 4 e 5 no âmbito do SINAES, b) a cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e da área de saúde e, por fim, c)

cursos, localizados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal. Já levando em consideração os critérios de inscrição, a referida portaria estabelece que somente podem se candidatar ao FIES alunos obtiveram quatrocentos e cinquenta pontos no ENEM com nota superior a zero na redação; e renda familiar mensal bruta per capita de até dois e meio salários-mínimos (BRASIL, 2015).

A referida crise do Fies foi decorrente do descontrolado crescimento do montante agregado de recursos, inclusive de subsídios implícitos, e devido à elevada inadimplência que ultrapassou 50% em 2016, resultando em um ônus fiscal de R\$ 32 bilhões. Com o agravamento da crise econômica em 2014, o governo Dilma Rousseff promoveu substanciais mudanças no Fies, restringindo os elegíveis ao estabelecer cortes de renda e nota mínima no ENEM que resultaram em forte queda orçamentária para os novos contratos (LEHER, 2021, p. 14).

No financiamento estudantil, o aluno acumula mais uma dívida. Diferentemente do que acontece com o financiamento habitacional ou de automóvel, que o beneficiário substitui a despesa do aluguel habitacional ou dos custos com transporte pela prestação da dívida financiada. O beneficiário do Fies, endividado pelo financiamento, não substitui seu custo, como no financiamento habitacional, mas sim fica atrelado à conclusão do curso e na oferta de um emprego na carreira escolhida que lhe proporcione mais recursos para, aí sim, quitar seu saldo devedor com a União. Mais uma vez o risco é assumido pelo governo com o Fundo de Garantia do Crédito Educativo.

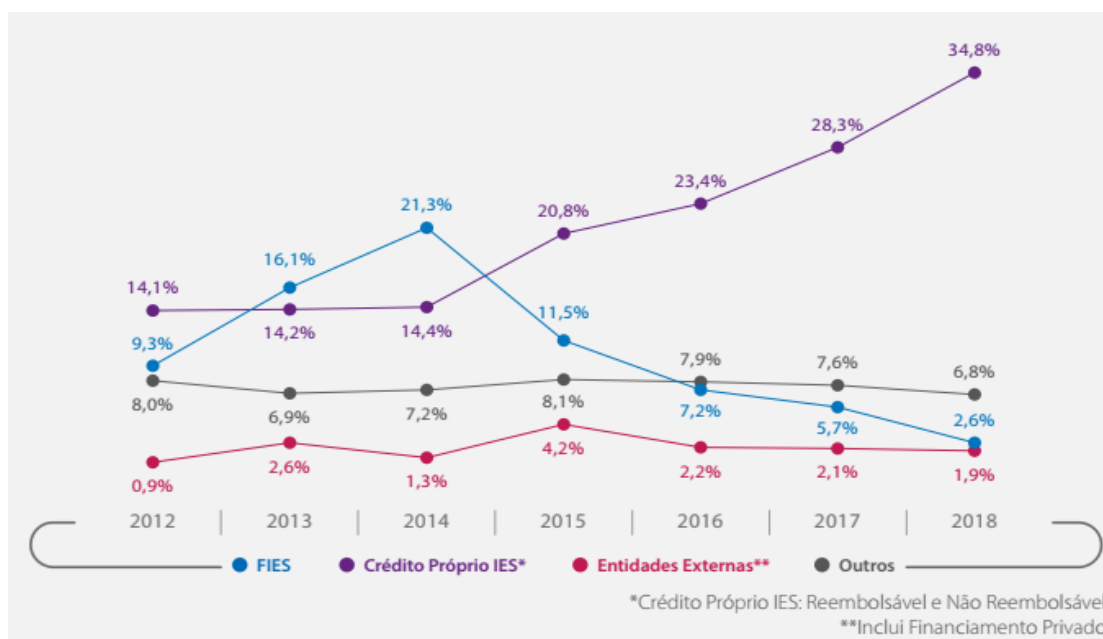
Em 2016, com o Novo Fies, o programa encolhe expressivamente. Como consequência disso, a inclusão social objetivada por esta política, tanto em números de novos contratos, quanto na variedade de público beneficiário segundo raça e cor também encolhe. A efetividade do programa fica atrelada à falta de critérios de avaliação da política de financiamento, deixando para o mercado regular o número de beneficiários apenas por critérios de poder de compra dos clientes/alunos das IES particulares.

Com o Fies comprometendo o orçamento do MEC, foi necessário focalizar a efetividade do programa com alterações de critérios de acesso, como renda, região de moradia e nota de corte no ENEM dos beneficiários e assim restringir o recurso. Outros critérios, como escolaridade no ensino médio público ou privado, ou de raça e cor – que são oportunizados nos sistemas de cotas nas Universidades Pública, por exemplo – não compuseram o novo recorte do Fies após 2016, deixando para o mercado regular os beneficiários apenas pelo poder de compra dos clientes/alunos das IES particulares – dentro dos parâmetros de renda, região de moradia e nota do Enem.

Vale aqui apontar, como já foram levantados em trabalhos anteriores de Chaves e Amaral (2016), Fávero e Bachi (2017), Gomes (2021) e Leher (2021), a relação entre financiamento público e a mercantilização do Ensino Superior privado no Brasil. Tal mercantilização é corroborada pelo montante de recursos públicos, investidos pelo Fies, para subsidiar graduações nas instituições privadas de Educação Superior. “Entre 2010 e 2018, as matrículas das organizações educacionais com fins lucrativos cresceram 106%; no mesmo período, mas sem fins lucrativos encolheram 18% em suas matrículas” (LEHER, 2021, p. 14). A este movimento de financiamento do Ensino Superior, as crescentes ondas de fusões e aglutinações de IES menores por grandes grupos internacionais, fez com que o Fies representasse cerca de 40% do faturamento de grandes grupos como Kroton e Anhanguera (LEHER, 2021, p. 14).

Segundo a Figura 07, o Fies em 2012 era de 9,3% dos alunos da rede privada. Já em 2014 representou 21,3% dos alunos ingressantes no Ensino Superior privado. Em 2018 é reduzido ao patamar de 2,6% de alunos. Já o crédito próprio ofertado pelas IES privadas sai do patamar de 14% em 2012 e 2014 para 34,8% das matrículas utilizando este tipo de incentivo. O crédito próprio é composto por bolsas de estudos privadas e financiamentos da IES por instituições financeiras – bancos privados.

**Figura 7** Ingressantes com Financiamento no Ensino Superior privado no Brasil de 2012 a 2018

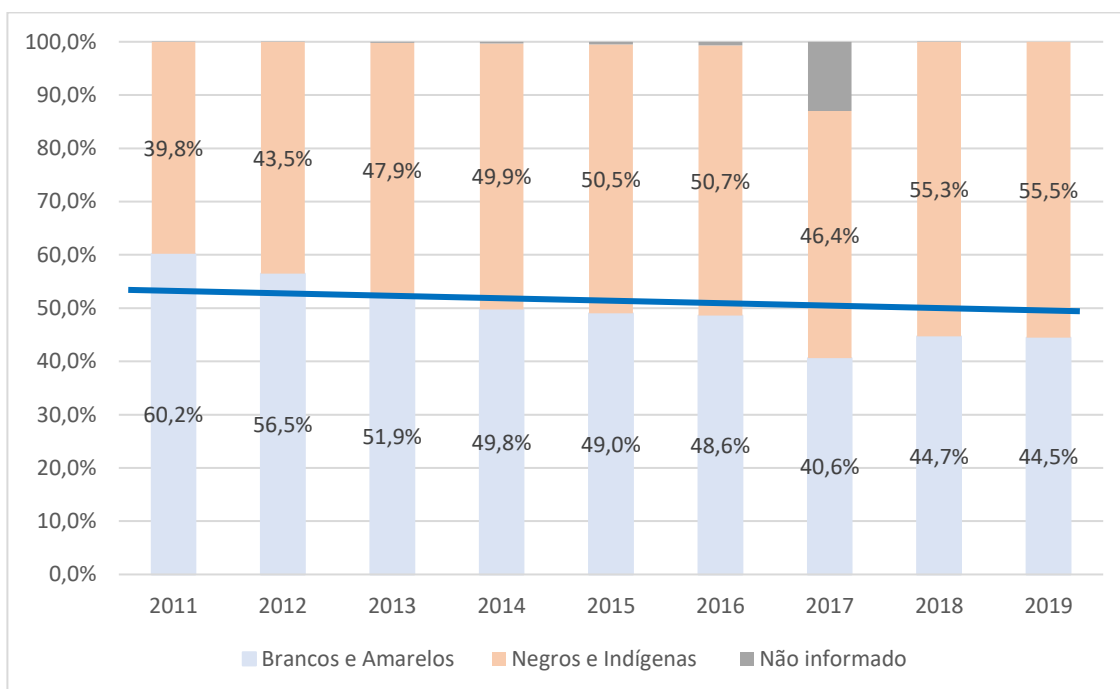


Fonte: (SEMESP, 2020 p. 25)

Com a crise do Fies após 2015, às IES privadas criam alternativas para financiar seus cursos de graduação. Observa-se que o financiamento próprio das instituições privadas aumenta, enquanto o Fies diminui. Segundo o SEMESP, “o financiamento próprio é uma solução desenvolvida pelas IES privadas para atenuar a redução drástica do Fies” (SEMESP, 2020 p. 25). Como pode se observar, além de ofertar Ensino Superior é possível realizar uma venda de conjunto de créditos educativos por instituições privadas mais convidativos que o próprio Fies que é limitado por critérios de renda, notas das IES e conceito ENADE. Com os créditos próprios das IES, o acesso por meio de financiamento particular leva em consideração a taxa de juros aplicada pelo sistema bancário, e a capacidade dos alunos de arcarem com tais custos. Neste modelo, os créditos próprios das IES ficam atrelados a uma faixa restrita de demanda de discentes aptos a pagarem os juros dos financiamentos. Nestas condições, quem oportuniza o acesso ao ensino superior é o mercado para determinados perfis de consumidores, uma vez que estabelece taxa de juros, prazos valores, fiadores, multas e outros instrumentos contratuais, jurídicos e financeiros. Os créditos próprios das IES assim diferem do Fies, que é uma política pública de acesso ao ensino superior. Os créditos privados têm interesses econômicos ao invés de sociais, não se preocupam com requisitos de inclusão. O financiamento particular é mais um produto financeiro oferecido em parcerias entre IES, bancos e organismos financiadores nas atuais sociedades do consumo.

O Fies e o ProUni são as políticas instituídas pela União para garantir a entrada de uma porção social que não teria acesso aos bancos universitários públicos. São políticas públicas de Ensino Superior com finalidade de promoção de uma justiça social, ou seja, maior inclusão de pessoas de baixa renda e por cor e raça se levadas em conta as desigualdades de classe e raciais do Brasil. Verificando a Figura 8 é possível constatar que o Fies vem aumentando a participação de negros nesta política, quando analisada a série histórica de 2011 a 2019, especialmente devido ao Fies priorizar moradores das regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste do País após 2016, onde se concentra a maior população de negros e indígenas do país. Nesta configuração de média nacional existe uma melhora uma vez que as diferenças territoriais não são analisadas

**Figura 8** Percentual de contratos e aditamentos do Fies, segundo raça/cor - Brasil (2011-2019)

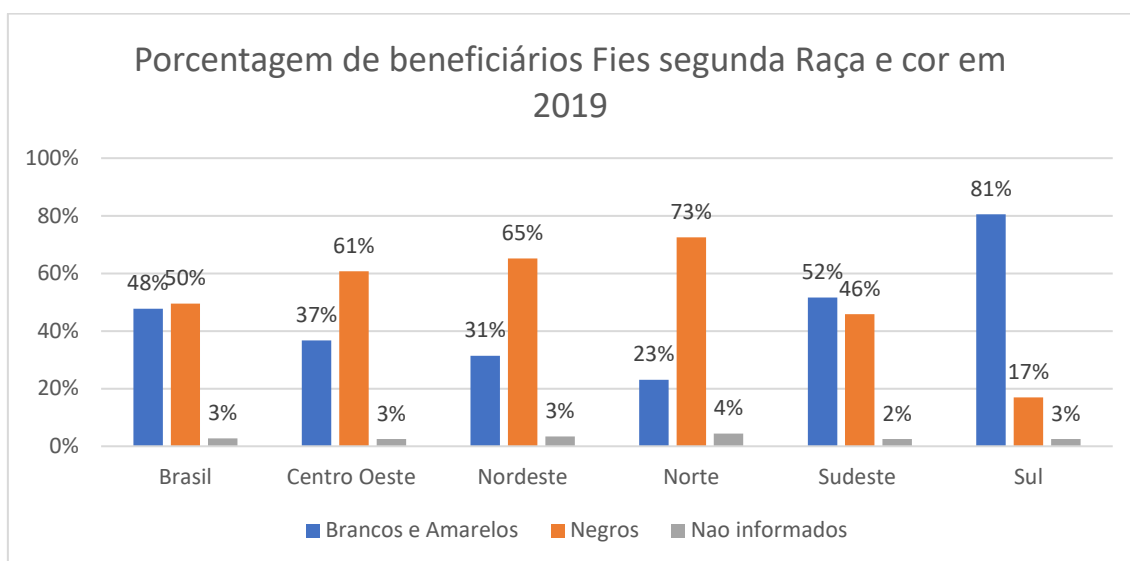


**Fonte:** Elaborado pelo Autor com dados de Neves (2020)

Segundo a Figura 9 elaborada a partir de Neves (2020) mostra que as diferenças regionais e territoriais são relevantes quando se busca compreender a inclusão de pretos e pardos. A média brasileira em 2019 de brancos e amarelos é de 48%, sendo que as regiões sul e sudeste possuem porcentagem maiores que a nacional. Já negros – pretos e pardos – a média nacional fica em torno de 50% sendo que as regiões centro-oeste, nordeste e norte estão acima da média brasileira.



**Figura 9** Porcentagem de beneficiários Fies segunda Raça e cor em 2019



**Fonte:** Elaborado pelo Autor com dados de Neves (2020)

O Fies, desde sua configuração inicial em sua primeira fase de 2000-2009, passando por suas transformações e grande abertura na segunda fase entre 2010 a 2014 e novamente alterado no período que compreende de 2015 a 2018 em sua terceira fase, revela uma inconsistência desta política, colocando-a em crise devido a necessidade de ajustes fiscais e reformulação de toda a política.

Independentemente dos governos – FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro – propostas do Fies tendem mais a um exercício neoliberal de estado que uma proposta de política pública de inclusão social ou de política de ação afirmativa. O contexto globalizado e mercantilizado das instituições públicas coloca direitos sociais, como Educação no patamar de serviços educacionais ofertados a baixos custos para o Estado, se justificando como mais eficientes, formando mais alunos com o menor custo. Porém, o revés disso é um Ensino Superior mercantilizado, dentro de uma proposta neoliberal, independentemente de governos.

Nos anos de 2010, a mudança mais significativa do Fies transforma esta política numa das maiores fontes de financiamento estudantil do setor privado, uma vez que baixa juros, exclui a necessidade de fiador com a criação do FGEDUC e amplia o tempo de quitação do financiamento. Devido à falta de uma avaliação diagnóstica do impacto financeiro do Fies nas contas públicas, com travas preventivas, o comprometimento orçamentário da União colocou em risco o orçamento do MEC.

Após 2015 com a crise do Fies, novos critérios são considerados como renda e nota do ENEM do beneficiário, em uma clara mudança de posicionamento desta política. Os efeitos destas medidas foi uma rápida adaptação das IES privadas que buscam alternativas de créditos educativos próprios, como também em sistemas bancários privados parceiros, para financiar o ensino de seus alunos-clientes.

Como política social é de se colocar o papel do Fies em questionamento, levando em consideração a baixa inclusão racial, considerando as diferenças regionais e territoriais brasileiras.

### **1.7. Revisão bibliográfica sobre Educação Superior**

As políticas públicas para a educação superior têm uma considerada reviravolta após os anos 90 do século XX e início dos anos dois mil, sofridas por uma série de políticas de normatização e expansão do setor privado. As pesquisas em políticas públicas educacionais no ensino brasileiro produziram naquele período trabalhos acadêmicos que procuraram avaliar, analisar e revisar discursos e dados oficiais sobre a efetivação de tais mecanismos jurídicos, administrativos e estatísticos. As análises bibliométricas têm contribuído para dimensionar tais investigações. As buscas bibliométricas se utilizam de meios e ferramentas digitais, em bancos de publicações, para a apreciação e sistematizações de termos, palavras chaves, descritores, autores e volume de citações capazes de apresentar um campo analítico de saberes e conhecimentos produzidos por determinado área e subárea do conhecimento.

Com a intenção da construção deste referencial teórico foram utilizados estudos bibliométricos de políticas sobre a educação superior utilizando como referência o artigo “Revisão Bibliométrica de políticas educacionais Brasileiras no Ensino Superior” de Silva et al (2018) que realiza uma revisão sobre esta temática em 23 artigos de uma filtragem de publicações acadêmicas, com conceito acima do B1, nas maiores bases de dados: Scopus, Scielo e *Web of Science*. Em tal estudo foi possível identificar os autores, título do artigo, objetivo, conceito Qualis e ano de publicação. Analisando os resultados daquela investigação foi possível identificar as temáticas de cada artigo sobre políticas públicas de Ensino Superior, conforme a Tabela 2.

**Tabela 2** Bibliometria de artigo sobre políticas de públicas de Ensino Superior

<b>Temas dos artigos</b>	<b>Número de artigos sobre o tema</b>
Inclusão no Ensino Superior	4
Qualidade no Ensino Superior	4
Ações afirmativas no Ensino Superior	2
Outras temáticas de estudos diversos	12
<b>TOTAL</b>	<b>23</b>

Fonte: Elaborado pelo Autor (SILVA et al, 2018)

Como é possível verificar sobre a pesquisa bibliométrica realizada por Silva et al (2018) na busca sobre “políticas de públicas de Ensino Superior”, os termos com frequência maior que um foram: inclusão de alunos; a qualidade dos cursos e IES; as ações afirmativas. Estes três temas na Educação Superior representam 43% dos artigos levantados por Silva et al (2018). Assim, dos 23 artigos analisados, 10 deles têm aderência à temática desta tese. Os artigos de maior relevância, com temática que aparece mais de uma vez, foram os mesmos com maior relevância com os temas abordados neste trabalho.

O artigo de Nassar, Couto, Pereira Júnior (2021) intitulado “Financiamento Público (Fies E Prouni) para o Ensino de Medicina no Brasil: uma Revisão da Literatura” com o objetivo de mapear os estudos acerca do financiamento estudantil para o Ensino Superior no Brasil faz uma discussão relacionando-os aos cursos de Medicina. Aquele artigo ainda mostra a importância do auxílio do governo federal para as organizações privadas de ensino, incentivando a expansão do segmento. Pontua que, para o curso de Medicina, “a expansão privada é motivo de alerta pela qualidade questionável de muitas instituições” (NASSAR, COUTO, PEREIRA JÚNIOR, 2021, p. 01). Essa revisão bibliométrica do artigo utilizou-se como método a *Scooping review* com os descritores: financiamento governamental, privatização e instituições acadêmicas. Foram analisados 134 artigos e realizada uma seleção final de 11 trabalhos.

Dos 11 trabalhos selecionados se destacam sete, sendo dois com a temática inclusão, dois referentes ao Prouni e ainda três artigos que tratam do Fies. Levando em consideração o objeto desta tese, os artigos que tratam exclusivamente do Fies, podem-se indicar conforme Quadro 2

**Quadro 2** Artigos com a temática Fies segundo Nassar, Couto, Pereira Júnior (2021)

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Ano</b>
Chaves (2015)	Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão	Analisar o perfil do financiamento para a expansão do Ensino Superior, visando discutir a parceria público-privada para tanto, nos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff.	2015
Chaves; Amaral (2016)	Política de expansão da educação superior no Brasil - o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado.	Analisar a política de expansão da educação superior brasileira no período 2003-2014, tendo como ênfase a análise do PROUNI e FIES como financiadores do setor privado	2016
Pereira; Brito (2018)	A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES	Discutir como o financiamento do governo federal foi importante tanto para a expansão quanto para o crescimento dos grupos empresariais de educação superior privada no Brasil, entre a segunda metade dos anos 1990 à primeira década do século XXI.	2018

**Fonte:** Adaptado pelo autor de Nassar, Couto, Pereira Júnior, 2021)

É relevante observar que em todos os artigos que tratam do Fies e também aqueles que estudam o Prouni segundo Nassar, Couto, Pereira Júnior (2021) são categóricos em afirmar a relação do Fies e Prouni com a expansão do Ensino Superior. Esta expansão está relacionada, aos mecanismos autorizativos e financiadores das políticas públicas, dentro de uma concepção neoliberal de mercantilização do Ensino Superior no Brasil.

Segundo Chaves (2015), os incentivos estatais do FIES e do PROUNI fizeram com que o governo reduzisse os investimentos na educação superior pública e incentivasse a expansão do Ensino Superior subsidiando o setor privado, contribuindo dessa forma com a mercantilização do Ensino Superior (CHAVES, 2015).

Para Chaves e Amaral (2016 apud NASSAR; COUTO; PEREIRA JÚNIOR, 2021, p. 8) “a expansão ocorreu pelo setor privado, principalmente entre os anos de 1995 e 2014, obtendo 74,9% dos estudantes matriculados em 2014”, colocando que o setor privado historicamente é maior que o setor público na oferta de vagas número de matrículas no ensino superior. Com a abertura neoliberal nos finais dos anos 90 e com os mecanismos federais de financiamento do ensino particular na primeira década dos anos 2000, o número de matrículas neste período tem uma nova arrancada (CHAVES; AMARAL, 2016). Os recursos do PROUNI e do FIES colaboram de forma capital para

“o aumento das matrículas no setor privado, colaborando para a obtenção de lucro e a oferta de uma educação superior que dissocia o ensino de graduação, da pesquisa e da extensão” (NASSAR, COUTO, PEREIRA JÚNIOR, 2021, p. 8).

Como forma de ampliar o referencial teórico, foi utilizada a frequência de citações e dos anos de publicações de artigos encontrados no Google Acadêmico – acessado em <https://scholar.google.com.br/>. Foi ainda possível levantar outras publicações entre 2010 e 2021, quando a política de financiamento de graduações em IES privadas sobre suas maiores alterações. Foram utilizados os descritores “Fies e Expansão do Ensino Superior Privado”, para levantar nestes mecanismos de busca, os artigos relacionados no quadro 3. Neste quadro foram ainda considerados artigos já apresentados por Nassar, Couto, Pereira Júnior (2021).

**Quadro 3** Artigos com a temática Fies e expansão do Educação Superior Privado (ESP)

<b>Autor</b>	<b>Título</b>	<b>Ano</b>	<b>Citações</b>	
Miranda e Azevedo	1. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil?	2020	20	Prouni, Fies e Expansão ESP
Barroso	2. A contribuição do FIES para a expansão do Ensino Superior brasileiro	2020	0	Fies e Expansão ESP
Alves e Carvalho	3. O Impacto da Expansão do Fies entre 2010 e 2017 no Cumprimento Estratégico 12.6 do PNE (2014-2024)	2020	5	Fies e Expansão ESP
Neves	4. Fies como política pública: Implementação e transformações para a educação brasileira (1999 - 2020)	2020	1	Fies e Expansão ESP
Silva e Soares	5. Educação na Bolsa de Valores: o FIES e o Ensino Superior privado	2019	4	Fies e Expansão ESP
Neves, Bandeira e Farenzena	6. FIES: uma análise crítico-histórica	2019	2	Fies e Expansão ESP
Becker e Mendonça	7. Políticas de financiamento estudantil: análise de impacto do Fies no tempo de conclusão do Ensino Superior	2019	5	Fies e Impacto da Conclusão ESP
Pereira; Brito	8. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES	2018	5	Fies e Expansão ESP
Pereira e Giareta	9. O Fies e a política de expansão do Ensino Superior privado brasileiro	2018	5	Fies, Mercantilização / Expansão ESP

Fávero, e Bechi	10. O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação	2017	24	Fies e Expansão,
Chaves e Amaral	11. Política de expansão da educação superior no Brasil - o PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado.	2016	86	Prouni, Fies e Expansão ESP
Nascimento e Longo	12. Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro?	2016	15	Fies e Custo
Pontuschka	13. Avaliação de impacto do Fies	2016	7	
Chaves (2015)	14. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão	2015	34	Fies e Expansão ESP
Carvalho	15. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento	2014	81	Fies e Expansão ESP
Moura	16. Políticas públicas educacionais PROUNI e FIES: democratização do acesso ao Ensino Superior	2014	22	Fies e Prouni democratização do acesso
Oliveira e Carnielli	17. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES): visão dos estudantes	2010	21	Fies e visão dos estudantes

**Fonte:** Elaborado pelo autor

Como é possível constatar no Quadro 3, são dez artigos dos dezesseis selecionados que abordam a temática Fies e expansão do Ensino Superior Privado (ESP). Outras temáticas estão relacionadas. Uma vez que temática deste trabalho trata da mercantilização do Ensino Superior e, de acordo com a hipótese deste trabalho de pesquisa, a contribuição do Fies neste processo, os artigos selecionados possibilitam uma análise de como a expansão do Ensino Superior, com parte financiada pelo Fies, são parte de um processo de mercantilização ocorridas após a década de 1970, efetivada na década de 1990 e aprimora do nos inícios dos anos 2000. Em cada época, à sua maneira, a política neoliberal avançou em um sentido de mercantilização da Educação Superior.

A análise e a avaliação feitas pelos artigos selecionados no quadro 3 serão tratados no subcapítulo sobre “Fies e a Mercantilização” do Ensino Superior brasileiro no final do capítulo seguinte. Uma vez que a mercantilização do Ensino Superior privado está inserida em um contexto social, político e econômico, será apresentada no capítulo subsequente, um descritivo da sociedade atual – concebida como Sociedades de Consumidores e pela Modernidade Líquida de Bauman (2001) – e as políticas neoliberais

pelos Estados globalizados do final do século XX. Esta base contribuirá para investigar a fundamentação da mercantilização da educação superior que está em um processo social de transformação que envolve a sociedade, os Estado e as políticas públicas de Ensino Superior.

## 2. CONJUNTURA DA MERCANTILIZAÇÃO

O trabalho, por outro lado, deve ser mantido em condição impecável, pronto para atrair o olhar de potenciais compradores, conseguir a aprovação destes e aliciá-los a comprar o que estão vendo. Assim como encorajar os capitalistas a gastarem seu dinheiro com mão-de-obra, torná-la atraente para esses compradores é pouco provável sem a ativa colaboração do Estado.

Bauman

### 2.1. Modernidade Líquida e Sociedade do consumo

As sociedades contemporâneas se encontram em profundas transformações que permeiam vínculos dos relacionamentos, passando por valores culturais, atingindo as bases econômicas e materiais. Compreender tais mudanças se tornou a busca das filosofias e das ciências em cada época. A história da filosofia desde os primórdios teceu discursos, explorou pensamentos e criou conceitos para identificar as transições de uma forma de pensamento para outra. As ciências se dirigiram em prospectar o presente para projetar outras possibilidades de futuro, desta maneira alterando o objeto e sujeito do próprio conhecimento.

O sociólogo polonês radicado na Inglaterra, Zygmunt Bauman, chamou a transição das sociedades capitalistas do final do século XX para o início do século XXI pelo conceito de Modernidade Líquida. Bauman acompanhou as transformações do ‘breve século XX’ (HOBBSAWM, 1995), esta ‘Era dos extremos’, passou pelo pensamento marxista, revisitou as obras de Freud e ter incomodou com os conceitos de modernidade e pós-modernidade. Isso fez Bauman criticar estas definições para construir sua sociologia liquefeita.

Para compreender o conceito de modernidade líquida de Bauman, é relevante voltar a seu livro *Modernidade e Holocausto* de 1989, em que ele começa a devolver a ideia de que o Holocausto continha a racionalidade moderna em sua organização administrativa (BAUMAN, 1998, p. 33). Anteriormente à sua crítica ao conceito de pós-modernidade, é importante compreender sua releitura de *Mal-estar na Civilização* (1930)



que Sigmund Freud desenvolve sobre a teoria que a civilização é a dominação dos impulsos sexuais de realização pessoais, ou seja, a renúncia e domesticação dos instintos para a evolução da civilização, desta forma, sendo a evolução cultural uma instância repressora. Para tanto, Bauman escreve “Mal-estar na pós-modernidade” (1997) após sua releitura da teoria freudiana; nesta obra ele diz que não é a que civilização atual seja castradora, mas “a infelicidade dos consumidores deriva do excesso e não da falta de escolha. (BAUMAN, 2001, p. 75). A liberdade individual é o maior valor nas sociedades pós-modernas e é o parâmetro para que os outros valores sejam avaliados. Segundo Freud os mal-estares da modernidade provinham de uma espécie de segurança que tolerava a liberdade na busca da felicidade individual. Os mal-estares da pós-modernidade provêm de uma espécie de procura pelo prazer que tolera uma segurança individual. A partir de sua releitura de Freud, Bauman começa a sua crítica à pós-modernidade.

Bauman afirma que a ideia ‘modernismo’ é uma condição cultural das sociedades industriais. O modernismo estaria envolvido na concepção iluminista, no liberalismo econômico e na crença da narrativa científica do século XIX, como o idealismo hegeliano ou marxista. As metalinguagens do discurso modernista ultrapassaram as influências artísticas e estéticas, sendo capazes de incidências éticas e nas formas de pensamentos. A fábrica era o modelo, a ciência a direção e a liberdade o objetivo. Estas eram as bases para a segurança do mundo moderno de produção. Por sua vez, François Lyotard (2006) em “A Condição Pós-Moderna”, apresenta em 1979, a pós-modernidade como uma decorrência do fim das ‘grandes narrativas’ que totalizavam o discurso. Está pós-modernidade apoiava na constante mudança sem fim dirigido. Para Bauman, não existia superação do modernismo no sentido de ‘além de’; ‘em seguida’, ‘depois’ e sim uma mudança de fase do modernismo sólido para um modernismo líquido.

Assim não haveria nada de pós-moderno, pois este termo não representa os tempos atuais como uma transgressão da modernidade e sim sua mais imperfeita digressão. A pós-modernidade não evoluiu de seu estado sólido e concreto da modernidade com as narrativas expressas pelos modelos pesados de Estado, Ciência e trabalho. Estas narrativas se desfizeram e tomaram outras formas, ou ainda se tornaram líquidas, onde cada partícula social acaba se moldando aos contextos do amor, da vida, do medo, do tempo, da arte e do consumo. Não existe um modelo como havia na modernidade sólida, mas todos os indivíduos são modelos e modeláveis, são exemplos e que seguem exemplos, são consumidores e consumidos. Nesta teoria se desfazem as

grandes narrativas do século XIX, por mais que elas ainda existam, mas em outra concepção, em outro estado físico: atualmente elas existem na deformação proporcionada pelo conceito de 'líquido' de Bauman. A metáfora da 'liquefação' que Bauman aproxima ao conceito de modernidade, estaria mais uma vez em oposição a modernidade 'sólida'. Na física clássica, a propriedade dos líquidos é mais adaptável que a dos sólidos. Neste sentido de aproximação metafórica, a modernidade líquida seria mais adaptativa e fluída, sempre se alterando de acordo com as circunstâncias do momento. Na modernidade sólida, eram o longo prazo e o futuro que importavam enquanto narrativas. Já na modernidade líquida, desfaz este discurso sólido e o colando em constante liquefação, mudanças e transformações. Por isso que Bauman esquece os 'pós-' e o substitui pelo 'líquido', uma vez que não acredita que a sociedade saiu da modernidade, mas simplesmente a transfigurou em um estado mais adaptativo ou transitório. Marshall Berman com o livro "Tudo o que é sólido desmancha no ar" aponta que Marx antecipa as próximas sociedades capitalistas mais fluidas e cria uma analogia da metamorfose da modernidade sobre o desfazer, desconstruir e desmanchar das sociedades solidas.

Tomemos uma imagem como esta: "Tudo o que é sólido desmancha no ar". (...) "As coisas se desintegram, o centro nada retém". De fato, essa imagem vem de Marx; não de qualquer esotérico manuscrito juvenil, por muito tempo inédito, mas direto do Manifesto Comunista. Essa imagem coroa a descrição que Marx faz da "moderna sociedade burguesa". As afinidades entre Marx e os modernistas tornam-se ainda mais claras quando observamos a passagem inteira de onde a imagem foi extraída: "Tudo o que é sólido desmancha no ar, tudo o que é sagrado é profanado, e os homens são finalmente forçados a enfrentar com sentidos mais sóbrios suas reais condições de vida e sua relação com outros homens". A segunda cláusula, de acordo com a qual se destrói tudo o que é sagrado, é mais complexa e interessante do que a convencional assertiva materialista do século XIX segundo a qual Deus não existe. Marx se move na dimensão do tempo, tentando evocar o próprio curso de um drama e um trauma históricos. Ele diz que a aura de santidade subitamente se ausenta e que não podemos compreender a nós mesmos no presente sem nos confrontarmos com essa ausência. A cláusula final — "e os homens são finalmente forçados a enfrentar..." — não apenas descreve a confrontação com uma realidade perturbadora, mas vivifica-a, forçando-a sobre o leitor — e, de fato, sobre o escritor também, já que "homens", die Menschen, como diz Marx, estão todos aí juntos, ao mesmo tempo agentes e pacientes do processo diluidor que desmancha no ar tudo o que é sólido (BERMAN, 1986, p. 93)

Bauman, acompanha o desmanche da modernidade sólida. Presencia a mudança da sociedade de produção para as sociedades de consumo mais líquidas. A sociedade pós-moderna "envolve seus membros primariamente em sua condição de consumidores, e não de produtores" (BAUMAN, 2003b, p. 90) Os indivíduos líquidos, são adaptativos as micro mudanças do desejo das sociedades do consumo, ao invés de terem o grande desejo

único de mudança – retratado na religião por Marx, com a ausência e morte de Deus, e suas implicações na família, estado e trabalho - postulado pela modernidade sólida. A figura do consumidor encarna a metáfora da liquidez, do mudar constantemente e quantas vezes forem necessários. O que era sólido, evapora, muda de estado, se desmancha no ar. A liquefação se dá no movimento de se desfazer de Deuses e se criar outros com data para de desmancharem no ar. Eis o movimento do consumo.

A modernidade sólida foi descrita como a sociedade disciplinar em espaços isolados, fragmentados, altamente administrados e de vigilância constantes. São locais distópicos. Segundo Bauman (2003b) “durante muito tempo, a distopia de Orwell, juntamente com o sinistro potencial do projeto iluminista revelado por Adorno e Horkheimer, o panóptico de Bentham/Foucault ou sintomas recorrentes de retomada da maré totalitária, foi identificada com a ideia de ‘modernidade’” (p. 35). A modernidade sólida de Bauman é uma sociologia que se fundamenta nos dispositivos disciplinares das problematizações filosóficas e subjetivas investigadas por Foucault em “Vigiar e Punir”, em sua segunda fase, com o modelo do panóptico que se apresenta na prisão, mas também na escola, nas fábricas do século XIX e XX, nos templos religiosos, na família e se transforma em uma microfísica do poder, tanto no indivíduo quanto na sociedade. A vigilância é ativa e emana de um centro capaz de punir e corrigir. A metáfora de George Orwell de 1984 sobre o “*Big Brother*”, líder do supra Estado da Oceania parece ser a caricatura da sociedade sólida de Bauman.

Nas sociedades líquidas, o poder está disperso, tanto na sociedade, quanto no indivíduo, é intensivo nos corpos e extensivo nos territórios e instituições, cria então uma teia de controle subjetiva. O poder se configura como um Biopoder, termo cunhado por Foucault entre 1976 a 1979 (2008a; 2008b; 2010) em sua terceira fase, capaz de não atingir os corpos, como na fase disciplinar, mas de controle da população. Assim na modernidade líquida o poder se exerce como uma força de subjetivação na população, presente nas instâncias mais significativas, do trabalho, da família, dos grupos de amigos, da escola, mas também do *shopping*, dos resorts, dos condomínios, que garantem segurança e ofertam liberdades. Diferente da modernidade sólida que prometia uma liberdade com o exercício da segurança-disciplina, a modernidade líquida garante no consumo uma segurança e certa liberdade de escolha. Assim, ficar de fora dos padrões de consumo, afasta os indivíduos de partilharem da mesma sociedade. Os grupos se identificam em dispositivos virtuais da propaganda intencional das instituições até as

redes sociais com uma publicidade espontânea de auto exposição pelos indivíduos para a formação de um ser consumidor. Na modernidade líquida ‘ficar de fora’ é não consumir e não ser visto, ficar sem um apelo subjetivo que te faz sujeito pertencente a um grupo ou comunidade, ou seja, é diferente de ficar confinado e restrito em determinados espaços disciplinares, em buscas de utopias e ideais. O ‘público’ é colonizado pelo ‘privado’, o ‘interesse público’ é reduzido à curiosidade sobre as vidas privadas de figuras públicas e a arte da vida pública é reduzida à exposição pública das questões privadas e a confissões de sentimentos privados (quanto mais íntimos, melhor). (BAUMAN, 2003b, p. 46)

Na ideia de modernidade sólida, o ‘público’ era o modelo capaz de administrar e normatizar, na figura do Estado e instituições centralizadoras, porém na modernidade líquida

Não é mais verdade que o ‘público’ tente colonizar o ‘privado’. O que se dá é o contrário: é o privado que coloniza o espaço público, espremendo e expulsando o que quer que não possa ser expresso inteiramente, sem deixar resíduos, no vernáculo dos cuidados, angústias e iniciativas privadas (BAUMAN, 2003b, p. 49).

Bauman diz que as sociedades atuais estão em processo de privatização da vida, o que ele chamou de ‘Política da vida’ onde se constroem ‘utopias privatizadas’ que são tramadas pelos excessos de promessas com o corpo ideal, o eterno jovem, o magro saudável, e outros estereótipos e avatares cobertos e recheados de ofertas de felicidade de uma política para a vida.

O fordismo empresta seu modelo para a organização da modernidade sólida com suas características de racionalização dos padrões de produção, em que a linha de montagem fragmenta o processo produtivo e imprime uma métrica de tempo cronológico e linear. O fordismo era a “autoconsciência da sociedade moderna em sua fase ‘pesada’, ‘volumosa’ ou ‘imóvel’ e ‘enraizada’ [...] O capitalismo pesado era obcecado por volume e tamanho, e, por isso, também por fronteiras, fazendo-as firmes e impenetráveis” (BAUMAN, 2003b, p. 69). O tempo da fábrica era uma métrica cronometrada, a fim de ordenar o espaço de trabalho, os picos de transporte, o tempo livre de lazer e o cotidiano de moradia presentes nas cidades modernas.

A fábrica racionalizada pela administração científica fragmentou a produção em ‘linhas de montagem’ para atingir um crescimento especializado e contínuo, contribuindo

com a sobrevivência do capitalismo por sua expansão produtiva. Esta fragmentação e serialização foi determinante na racionalização da produção, fez da qualidade do produto um padrão e da quantidade da produção uma meta. A produção fordista é marcada, cronometrada, volumosa, territorializada; maior significa mais eficiente. “Na versão pesada da modernidade, o progresso significava tamanho crescente e expansão espacial” (BAUMAN, 2003b, p. 134) A vigilância e a disciplina eram radicadas na fábrica, mas sutilmente inseridas na família e modeladas na escola ou aplicadas aos cursos técnicos e profissionalizantes ou na formação de mão de obra para o mercado de trabalho. As instâncias de repressão estavam presentes, seja o pai na família, o professor na escola, o pastor na igreja, a polícia na rua, e o patrão na fábrica. A figura de um pai-professor-patrão-pastor-policia qualquer garantiria a segurança, dentro de um espaço confinado, com promessas objetivas de um futuro a longo prazo, mas com fundamental revés: a instituição repressora limitava a liberdade para garantir a autoridade que lhe dava poder.

Na modernidade líquida, as instâncias de repressão são substituídas por mecanismos de livre escolha ou por uma política do desejo. “Tudo, por assim dizer, corre agora por conta do indivíduo. Cabe ao indivíduo descobrir o que é capaz de fazer (BAUMAN, 2003b, p. 74). Os padrões e modelos, os estilos de vidas, do *American way of live*, são propagados e reverberados nas marcas, nos utensílios diários, nas ferramentas de trabalho, ‘nos bens de consumo’, mas especialmente nas publicações pessoais e institucionais, nas redes virtuais e no *footing* de ir às compras. A ‘Sociedades de Consumidores’, em outras palavras, representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumistas e rejeita todas as opções culturais alternativas (BAUMAN, 2008, p. 71). A criação dos estilos de vidas, no período pós-guerra americano, estava assentada em uma estratégia existencial no desejo do consumidor: em que consumir? Como? Quando? Quanto posso gastar? “A infelicidade dos consumidores deriva do excesso e não da falta de escolha” (BAUMAN, 2003b, p. 75). Questionamentos existenciais de ‘públicos consumidores’ se tornaram as molas propulsoras e o motor da produção de subjetividade no capitalismo em sua fase tardia. Parafraseando o cogito de Descartes, “‘Compro, logo sou...’, deveria ser acrescentado ‘um sujeito’. E à medida que o tempo gasto em compras se torna mais longo (fisicamente ou em pensamento, em carne e osso ou eletronicamente), multiplicam-se as oportunidades para se fazer esse acréscimo’ (BAUMAN, 2008, p. 26).

Os modelos e os simulacros são apresentados como objetivo do consumo, quando permite que indivíduos tomem posse, conquistem, controlem suas vidas como uma escolha e como objeto de consumo, tanto quando o consumidor vira uma nova vitrine se transformando em mercadoria, apto a representar o modelo que faz parte. O espetáculo da vida em consumo é compartilhado nas redes sociais virtuais, curtido, comentado como imagens do cotidiano, promotoras de signos, símbolos ou rótulos da personificação do desejo.

Os espetáculos tomam o lugar da supervisão sem perder o poder disciplinador do antecessor. A obediência aos padrões (uma maleável e estranhamente ajustável obediência a padrões eminentemente flexíveis, acrescento) tende a ser alcançada hoje em dia pela tentação e pela sedução e não mais pela coerção - e aparece sob o disfarce do livre-arbítrio, em vez de revelar-se como força externa. (BAUMAN, 2003b, p. 101).

Assim, na fase atual da modernidade liquefeita, o consumidor se ajusta ao mercado e o mercado produz consumidores. “O capitalismo leve, amigável com o consumidor, não aboliu as autoridades que ditam leis, nem as tornou dispensáveis. [...] As autoridades não mais ordenam; elas se tornam agradáveis a quem escolhe; tentam e seduzem” (BAUMAN, 2003b, p. 76). Se na modernidade sólida se produzia um certo bem ou serviço para depois, anunciar e promover a ofertar de produtos aos mercados, nas sociedades líquidas se produz o consumidor e o consumidor produz outros consumidores.

Já foi dito que o *spiritus movens* da atividade consumista não é mais o conjunto mensurável de necessidades articuladas, mas o desejo - entidade muito mais volátil e efêmera, evasiva e caprichosa, e essencialmente não referencial que as ‘necessidades’, um motivo autogerado e autopropelido que não precisa de outra justificação ou ‘causa’ (BAUMAN, 2003b, p. 88).

A sociedade sólida vive o ápice do autoritarismo na figura Estatal do Totalitarismo em que o agente centralizador é capaz de normatizar as pessoas, agindo em seus corpos. Nessa fase, como preconizou Hannah Arendt ‘banaliza-se o mal’ transformando a experiência concreta humana como algo acrítico, amoral, subserviente à ordem, um descolamento da realidade. Nesta fase extrema são os campos de concentração nazistas, onde não se define quem vive, se definem os que matam e os que morrem, transformando o genocídio como algo normatizado, em seus processos e ‘normal’ enquanto fatalidade. Como alega Bauman (2003b) “a vida organizada em torno do consumo, por outro lado,

deve se bastar sem normas: ela é orientada pela sedução, por desejos sempre crescentes e quereres voláteis - não mais por regulação normativa. A definição dos que consomem e não consomem não tem um algoz, um líder, um ‘Führer’” (p. 90). A sedução está nos jogos das relações e nas tramas sociais, fazer parte do grupo de amigos se afirmar em redundâncias de espaços – condomínios, shopping, resorts - e bens de consumo. Os produtos ganham vida e são elevados à categoria de diferenciação social. A Teoria Crítica de Frankfurt acreditava na degradação do ser para o ter, desta maneira a posse das coisas faziam o Ser, mas como alertou Guy Debord em Sociedade do Espetáculo, o ‘ter’ adquire função social enquanto ‘aparecer’, assim “o espetáculo se apresenta como uma enorme positividade, indiscutível e inacessível: não diz nada além de ‘o que aparece é bom, o que é bom aparece’” (DEBORD, 1997 p. 16). Nesta configuração é o tempo livre – o tempo de lazer e estudo – e não o tempo normalizado do trabalho, que é mais eficiente para configuração da ‘persona’ do consumidor. O indivíduo expressa a si mesmo através de suas posses (BAUMAN, 2003b, p. 89). O tempo livre é preenchido de forma intencional e espontânea pelo consumo passivo de imagens. E, desta forma, transforma a vida em uma contemplação passiva em substituição a vida real.

O mundo foi globalizado e transformou o cotidiano dos indivíduos com a aplicação e o uso das tecnologias de informação e comunicação. Além de ser um mecanismo de conhecimento, a informação circula por canais de reprodução de padrões e modelos de consumo sem nenhuma mediação, sem mídia. O consumo é valorizado e incentivado pelas redes sociais tais como Twitter, Facebook, Instagram, Whatsapp, entre outros. Para Bauman (2008) “no cerne das redes sociais está o intercâmbio de informações pessoais, os usuários se sentem felizes por revelarem detalhes íntimos de sua vida pessoal, fornecem informações precisas e compartilham fotografias” (p. 8). Nas redes sociais publicam espontaneamente a vida particular com filtros de felicidade, de corpo, de poses, de alegria temporária, de espaços populares, de presença entre entes, de sociabilidade. A intimidade particular se torna pública. Valores existenciais, como: “quem sou”, “qual meu mérito”, “que honra possuo”, “tenho temperança” são substituídos por curtidas, número de seguidores e amigos virtuais’. O isolamento espacial pode ser ocupado pelo ‘mundo virtual’, porém, as consequências do isolamento virtual, o não estar conectado, é depressivo, nostálgico e inquietante.

Dado isso, quão ampla é a gama de fantasias e experimentação dos felizes compradores? Sua dependência não se limita ao ato da compra. Lembre-se, por exemplo, o formidável poder que os meios de comunicação de massa exercem sobre a imaginação popular, coletiva e individual. Imagens poderosas, ‘mais reais que a realidade’ em telas ubíquas estabelecem os padrões da realidade e de sua avaliação, e também a necessidade de tornar mais palatável a realidade ‘vívida’. A vida desejada tende a ser a vida ‘vista na TV’ (BAUMAN, 2003b, p. 99).

As organizações se apresentam na publicidade e na propaganda, de forma espontânea postada por seus usuários nas redes sociais ou ainda de maneira institucional e é dirigida e direcionada pelo marketing e branding da marca. As peças publicitárias contemplam uma gama variada de intenções e valores consumistas passíveis de uma leitura de imagens, slogans, personagens, mídias etc.

O universo temporal da modernidade líquida é o efêmero, ou seja, o tempo descontínuo, marcado por breves momentos. Na modernidade líquida “quem começa uma carreira na Microsoft não tem a mínima ideia de onde ela terminará [por sua vez na modernidade sólida] “quem começava na Ford ou na Renault podia estar quase certo de terminar no mesmo lugar” (BAUMAN, 2003b, p.135). O tempo no início das sociedades sólidas industriais era, em longo prazo, a construção da fábrica, do Estado e da família, do todo social em geral era uma meta.

O preceito de sacrificar recompensas bem específicas e disponíveis de imediato em nome de benefícios futuros imprecisos; assim como sacrificar recompensas individuais em detrimento do ‘todo’ (seja ele a sociedade, o Estado, a nação, a classe, o gênero ou apenas um ‘nós’ deliberadamente inespecífico), acreditando que isso, no devido tempo, garantiria uma vida melhor para todos. Em uma sociedade de produtores, o ‘longo prazo’ tinha preferência sobre o ‘curto prazo’, e as necessidades do ‘todo’ tinham prioridade em relação às necessidades de suas ‘partes’ (BAUMAN, 2008, p. 90).

O futuro comum era uma metanarrativa perseguida pelos indivíduos em sociedade. Neste ínterim, o Estado, a firma, a família e a religião, faziam suas promessas por um futuro próspero e distante. O ‘presente’ era apenas um meio em relação a um fim, ou seja, para uma felicidade que sempre estava no futuro, sempre ‘ainda não’ (BAUMAN, 2008, p. 90). Na modernidade líquida a vida acontece agora, a vida a crédito é uma espécie de: ‘não perca a oportunidade, pois a vida é curta’.

Nas sociedades sólidas de produção, a lógica da fábrica, Estado e família, como sinalizou Freud (1976) em 1930 em Mal-estar na civilização, se tolerava sacrifícios



imediatos para benefícios sociais e estatais em longo prazo. Já nas sociedades líquidas de consumo a tônica é a recompensa imediata para fins pessoais e individuais. Nesta relação de satisfação, as sociedades ditas produtivas sublimam os impulsos imediatos e inaceitáveis e os transformam em comportamentos toleráveis socialmente, desde que, realizados em longo prazo pudessem ser concretizadas, uma espécie de reconversão dos impulsos originais. Na sociedade do consumo, como a que se apresenta enquanto uma sociedade hedonista, ou seja, o ser humano é motivado pelo prazer em busca de fugas e artifícios de desvios dos desprazeres, a finalidade será a realização *'hic et nunc'*, é uma expressão latina que significa literalmente 'aqui e agora'. Se os impulsos eram reconvertidos através de mecanismos de sublimação na modernidade sólida, segundo a teoria psicanalítica, na modernidade líquida a própria profusão de desejos e a realização dos prazeres imediatos são impulsivos, o que permite uma oferta de mercadorias não mediadas, incentivando a profusão do consumismo individualizado. A metáfora do *fast-food* traz à tona esta nova geração, em que a satisfação da alimentação deve ser rápida e individualizada na multidão, diferente de tempos remotos em que a refeição era um coletivo na mesma de jantar de consumo compartilhado da refeição.

## **2.2. Sociedade do Consumo: Vida a Crédito**

Para Bauman, em *Vida a Crédito* (ano), a sociedade foi migrando de um estado nação forte, com políticas de bem-estar social keynesiano do pós-guerra, para um estado transnacional global com “os mercados consumidores ocuparam o lugar deixado pelo Estado” (BAUMAN, 2010, p. 11). Essa ocupação dos mercados se deu nos planos de saúde, nas ofertas de condomínios residências e resorts turísticos seguros, na previdência privada e na educação particular no infantil e na educação superior. A cooperação entre Estado e mercado no capitalismo é regra (BAUMAN, 2010 p. 9). A abertura provocada pelas faltas de políticas sociais efetivas aumentou o medo e a insegurança e a necessidade dos indivíduos em ter a possibilidade de liberdade de escolha.

Nestas condições os direitos migraram da passagem dos cidadãos a clientes (BAUMAN, 2010 p. 11). Os estudantes são clientes, os pacientes são clientes, os filhos se tornam clientes de pais provedores e obedientes. Nesta passagem de cidadão a consumidor se reduzem deveres com uma carga de obrigação e se ampliam os direitos,

com maiores possibilidades, liberdade e segurança, por isso fluida sem forma definida. Nas Cidades Líquidas, os “cidadãos foram transformados em exércitos de consumidores, deixando de ser ‘cosmópolis’ para ganhar a aparência de fortalezas, como cidades do medo e do desejo” (BAUMAN, 2010, p. 16).

A modernidade líquida é a “fase creditícia da história da acumulação capitalista” (BAUMAN, 2010, p. 33). O Estado tem uma relevância de um aporte de financiamento do mercado funcionando como uma mola propulsora. Encolhe gastos públicos sociais e expande o financiamento privado direto para as instituições capitalistas ou endividando os consumidores com as concessões de créditos a eles. Bauman (2010, p. 33) utiliza a metáfora de flexionar a musculatura do Estado como sendo a mola propulsora do capitalismo. Em seus dizeres: “O Estado voltou a exibir e flexionar sua musculatura como não fazia há muito tempo, para financiar o mercado. O mercado não tolera Estados musculosos, mas ao mesmo tempo não pode sobreviver sem eles” (BAUMAN, 2010, p. 33). O Estado deixa de ser um Estado provedor para ser um Estado financiador, como acontece na habitação, nos automóveis, na Educação Superior.

A vida a crédito, também é financiada em taxas cômodas aos sistemas bancários. A atual ‘contração do crédito’ não é resultado do insucesso dos bancos. Ao contrário, é o fruto, plenamente previsível, embora não previsto, de seu extraordinário sucesso. Sucesso ao transformar uma enorme maioria de homens, mulheres, velhos e jovens numa raça de devedores. (BAUMAN, 2010, p. 31).

A transição da sociedade ‘sólida’ de produtores para uma sociedade ‘líquida’ de consumidores acontece com a fonte primária de acumulação capitalista passando a ser transferida da indústria para o mercado de consumo. “Para dinamizar o capitalismo, o Estado deve financiar o capital, permitir que ele venda mercadorias e que os consumidores possam comprá-las (BAUMAN, 2010, p. 39). O consumidor financia seu desejo ou seu consumo para ‘curtir’ agora e pagar depois. “Na fase líquida da modernidade o Estado é capitalista quando garante a disponibilidade contínua de crédito e a habilitação contínua dos consumidores para obtê-lo” (BAUMAN, 2010, p. 39).

A vida a crédito nas sociedades de consumidores apresenta não mais uma vida segura e coletiva no futuro, mas uma promessa de realização individualizada no presente, uma vida ‘agorista’ nos dizeres de Bauman. Esta promessa se torna possível devido às realizações do consumo. “A maior atração de uma vida de compras é a oferta abundante

de novos começos e ressurreições (chances de ‘renascer’)” (BAUMAN 2008, p. 68). A casa é uma oportunidade de ressurreição no ‘paraíso na terra’ agorista, o carro tem função social agorista, a formação superior é uma possibilidade de renascimento profissional agorista. A vida a crédito possibilita o eterno recomeço e renascimento aqui e agora na vida e não mais a promessa do paraíso em outro mundo ou no futuro como rogavam as premissas cristãs de paraíso. A oferta de educação superior pode garantir este recomeço, oferece a oportunidade de paraíso na terra desde que se tenha condição, para adquirir na forma de produtos da educação, estas habilidades e conhecimentos, estando apto a ser um novo profissional e o renascimento em com uma nova posição na sociedade. Nos dizeres de Bauman são fornecidos “kits identitários pelo mercado” (BAUMAN, 2018, p. 68), como sendo a única estratégia plausível ou ‘razoável’ que se pode seguir em um ‘projeto para toda a vida’ (BAUMAN, 2018, p. 68). Estes kits indenitários se tornam um perfil profissional ou ainda um estilo de vida desejável, buscado por aqueles que se aventuram na formação superior.

A ‘Sociedades de Consumidores’, em outras palavras, representa o tipo de sociedade que promove, encoraja ou reforça a escolha de um estilo de vida e uma estratégia existencial consumista, e rejeita todas as opções culturais alternativas. (BAUMAN, 2008, p. 71).

A educação superior apresenta-se como uma oportunidade para a busca por uma nova vida, possibilita pela ascensão social a ela vinculada. Bauman aponta que os produtos de consumo atribuem uma posição social, mas efetivamente a educação superior é capaz de habilitar e dar competências necessárias para a entrada do indivíduo nesta sociedade e a posição que ele assume.

Bombardeados de todos os lados por sugestões de que precisam-se equipar com um ou outro produto fornecido pelas lojas se quiserem ter a capacidade de alcançar e manter a posição social que desejam, desempenhar suas obrigações sociais e proteger a autoestima (BAUMAN, 2008, p. 74).

A educação superior resumida como um produto de formação profissionalizante, ofertada assim como ensino superior de competências e habilidades ao mercado, com a única capacidade de tornar concreto o sonho de uma carreira profissional, habilita com

uma série de competências e conhecimentos o indivíduo a entrar nesta busca, ou melhor, competição, por uma ‘posição social’. O diploma universitário confere características que vão além das capacidades utilitaristas para a execução de sua tarefa de trabalho, de status, relacionamentos dentro de certos profissionais ou grupos sociais fechados, projeções de futuro individualizados de carreira, ou seja, equipa o sujeito para a entrada na vida, para a sua reinserção na vida de consumo.

Esta promessa da sociedade líquida de consumo, de uma nova vida aqui e agora na terra, torna o consumidor dócil e um indivíduo voraz para consumir. Em sua personalidade dócil aceita com mais convicção e fidelidade a transformação em um novo ser, um novo profissional no mercado, apto a conseguir um espaço na sociedade. O consumidor apoiado em outros exemplos e perfis profissionais deseja ser moldado. Nestas condições de simples formação individualizada, sem projeções coletivas ou capacidades críticas e de questionamentos, torna o consumidor uma mercadoria.

O objetivo crucial, talvez decisivo, do consumo na Sociedades de Consumidores (mesmo que raras vezes declarado com tantas palavras e ainda com menos frequência debatido em público) não é a satisfação de necessidades, desejos e vontades, mas a comodificação ou recomodificação do consumidor: elevar a condição dos consumidores à de mercadorias vendáveis (BAUMAN, 2008, p. 74).

Nas sociedades sólidas, através dos imperativos condicionantes advindos do sistema de produção, da escola, dos templos religiosos e da profissionalização, desenvolviam-se indivíduos serializados, disciplinados e formados para a execução de funções específicas na fábrica, no Estado e na família. Nesta fase do capitalismo, é a força de trabalho que era a energia motriz da produção enquanto modelo para o resto da sociedade, este foi o plano paradigmático de Marx. A formação superior tinha um propósito de formar um indivíduo com competências capazes de ocupar uma função no sistema de produção. A educação era conferida de propósitos utilitaristas e fatalistas, talvez aí a grande associação da Educação Superior com a profissionalização. Nas sociedades líquidas não é a sociedade que define a demanda de formação e sim o desejo do consumidor de consumir e se tornar uma mercadoria. “Na Sociedades de Consumidores, homens e mulheres devem atender às condições de elegibilidade definidas pelos padrões do mercado” (BAUMAN 2008, p. 82).

O vestuário, os celulares, os meios de locomoção e também a formação superior ou profissional são bens adquiridos para compor a aceitação social do indivíduo. “Ao

explorarem o mercado à procura de bens de consumo [...], são atraídos para as lojas pela perspectiva de encontrar ferramentas e matérias-primas que podem (e devem) usar para se fazerem ‘aptos a serem consumidos’ – e, assim, valiosos para o mercado” (BAUMAN, 2008, p. 82). As concepções de educação superior, enquanto elemento formativo crítico, questionador e coletivo se esvaziam com sua redução em apenas uma concepção de Ensino Superior que tem seu objetivo o desenvolvimento de competências para saciar o desejo dos alunos em se tornar uma mercadoria apta a ser consumida e a satisfazer as necessidades de mercado. O consumo é o principal mecanismo da ‘comodificação’ dos consumidores (BAUMAN, 2008, p. 83).

Nesta corrida para consumir, ser consumido é uma necessidade, não tanto pela monetarização deste ‘indivíduo mercadoria’ apenas, mas também para ser aceito no grupo, se mostrar enquanto valor de troca e não apenas valor de uso. “A força propulsora das atividades de consumo é a busca individual do preço ótimo de venda, a promoção a uma divisão mais elevada, a obtenção de postos mais altos e de uma posição mais elevada nesta ou naquela tabela de campeonato” (BAUMAN 2008, p. 83). A competição pelo mercado de trabalho confere status e poder àqueles que ascendem na hierarquia social, ao custo de se tornarem mercadoria para satisfação individual e momentânea.

Os investimentos financeiros da modernidade sólida eram caracterizados pela caderneta de poupança, ou seja, é uma forma de investimento de baixo risco na qual o indivíduo acumula capital com liquidez diária, baixa rentabilidade e isentos de Imposto de Renda. A poupança é uma forma segura de poupar recursos financeiros para investimentos particulares. Na modernidade líquida, guardar agora para gastar depois se torna obsoleto frente aos princípios da vida de consumo. O tipo de investimento que caracteriza a modernidade líquida será o crédito: consumir agora e pagar por toda a vida. Bauman afirma que se entra na vida a crédito, isso se deve à vida agora e pague depois. Na caderneta de poupança se gasta o que tem, no cartão de crédito se gasta o que não tem e ainda se espera que vá faturar.

Essa vida a crédito, em dívida e sem poupança é um método correto e adequado de administrar os assuntos humanos em todos os níveis, tanto no da política de vida individual como no da política de Estado, que se ‘tornou oficial’ – com a autoridade da mais madura e bem-sucedida das atuais sociedades de consumidores. (BAUMAN, 2010, p. 104).

Nas metáforas da poupança e do cartão de crédito é possível compreender a mudança de uma fase do capitalismo para outra, mas ainda restrito ao meio pessoal e

individual. No plano financeiro, as linhas de créditos públicas e privadas, para imóveis, veículos, eletrodomésticos, educação, entre outros, e não menos perspicaz a geração de demanda e condições de consumo, fazendo com que estes recursos investidos possibilitem a ampliação e controle de mercado por empresas da construção civil, montadoras de veículos, grupos educacionais etc.

Como exemplo desta vida para o consumo nesta sociedade consumista, Bauman acredita em uma espécie de educação financeira, no qual a cultura das Universidades estaria envolvida com o meio que ela criava e o que ensinava. Traz o caso da Universidade da Grã-Bretanha, por estar em seu lugar de fala: “Alunos de Universidades, a esperada ‘elite consumidora’ do futuro [...], passam por um período de três a seis anos de treinamento, compulsório em tudo menos no nome, nos usos e habilidades de pegar dinheiro emprestado e viver a crédito” (BAUMAN, 2010, p. 103). O mecanismo de transformar consumidores em devedores os faz também estarem cada vez mais sujeitos às condições definidas e estipuladas pelas mercadorias que consomem e pelo mercado de trabalho que se sujeitam para dar conta da dívida futura. Endividar-se e quitar a dívida é um ciclo habitual para o consumidor que se acostuma com a condição de não identificar os revezes do crédito, apenas a ampliação de seu poder de consumo na vida a crédito.

Espera-se que essa obrigatória vida baseada em empréstimos dure o suficiente para se tornar um hábito, varrendo da instituição do crédito ao consumidor os últimos vestígios de opróbrio (trazidos da sociedade de produtores e caracterizados pela caderneta de poupança). (BAUMAN, 2010, p. 103).

A vida a crédito está normalizada, serve de metáfora para outros processos além das linhas de crédito. Os avanços da degradação ambiental são reflexos do uso agora dos recursos naturais sem se preocupar com as gerações futuras. A pressão das culturas ocidentalizadas do tipo “*American way of life*” nas culturas tradicionais e locais, reproduzem uma vida cultural a crédito, em que se inserem costumes e formas de se relacionar por meio de enlatados culturais do estrangeiro, em detrimento da produção cultural local e regional. Se reproduz mundialmente a música universal, a gastronomia, o *fastfood*, o estilo de vida americano, em troca de um consumo cultural universal, mas o débito disto é a perda da cultura tradicional em longo prazo. O Quadro 4 abaixo apresenta a transição da modernidade sólida de para a modernidade líquida segundo de Zigmunt Bauman:

**Quadro 4** Da modernidade sólida para a modernidade líquida

MODERNIDADE SÓLIDA	MODERNIDADE LÍQUIDA
<b>TEORIAS DA CIÊNCIA E DO PENSAMENTO</b>	
Teoria Marxista de compreensão da sociedade de produção em classe (proletariado X burguesia).	Pós-Marxismo/Freudismo de análise da subjetividade social (produção da Subjetividade de Deleuze/Guattari) (minorias x padrão maior)
Abstração, simplificação e ordenamento dos fundamentos científicos disciplinares.	Desconstrução dos fundamentos científicos, (verdades absolutas), afirmação de doxologias e doxosofias (Bourdieu)
<b>DIMENSÃO SOCIOECONÔMICA</b>	
Sociedade de produtores (sólida)	Sociedades de Consumidores (líquida)
Controle do Estado Nação globalizando	Controle das corporações, Velocidade e Globalização/globolocalização (P. Virgílio/M. Santos)
Marco socioeconômico: Revolução industrial	Marco socioeconômico: Revolução Tecnológica/subjetivo
Sistema econômico de produzir para consumir	Sistema econômico de “ <i>produção do consumo (produzir o consumidor)</i> ” (grifo do autor)
Adquirir por necessidade	Comprar por desejo
Sobrevivência em sociedade (agrupamentos de indivíduos por terra, língua, religião e riqueza. Ex: Estado Nação)	Convivência em comunidades (indivíduos em grupos: tribos de jovens, comunidades de bairro, guetos e favelas, grupos e redes sociais)
<b>INSTITUCIONALISMO POLÍTICO</b>	
Modelos institucionais pesados e rígidos de estado, família, ciência e trabalho.	Fluidez e leveza nas relações pessoas e institucionais
Política de Estados nações globalizados (tamanho, força e riqueza).	Política da vida (processo de privatização da vida – neoliberalismo)
O poder está concentrado em espaços isolados, altamente administrados e de vigilância constantes, direcionados ao indivíduo.	O poder estar disperso tanto na sociedade quanto no indivíduo é intensivo nos corpos e extensivo aos territórios e instituições e capaz de direcionar a população
Interesse público das instituições e do indivíduo (construção de uma utopia de estado e de sociedade)	Interesse particular do indivíduo e das instituições (construção de uma referência de consumo)
“poder público” tende a colonizar /controlar o “privado”	Poder público é colonizado (controlado) pelo “privado”.

Modelo de pai-patrão-professor-padre-presidente (família, fábrica, escola, religião, estado)	Modelo de consumidor-mercadoria: produção do consumidor (ex: subjetividade das redes sociais virtuais) e consumo em escala industrial
<b>INDIVIDUO</b>	
Sociedade vertical patriarcal/Estatal	Sociedade horizontal e crise da autoridade
Família tradicional ou famílias nucleares	Família heterogênic (composições familiares variadas: Recompsta, Monoparental, ampliada, Homoparental, Binuclear, Poliafetiva, Substituta, Unipessoal)
Segurança em bens duráveis	Liberdade em adquirir e descartar
Individuo engajado na “causa comum”	Individuo engajado em aparecer (sociedade do espetáculo de Guy Deboard)
Futuro idealizado a logo prazo (família, trabalho, religião e Estado)	Presente desejado em curto prazo (hedonismo, oportunidades de trabalho, lazer e turismo como paraíso na terra)
Liberdade e segurança garantias pelo Estado	Liberdade e segurança privatizada (adquiridas e consumidas)
Utopias de Estado-nação (políticas de estado) definição de uma sociedade	Utopias privatizadas (Políticas do desejo) escolha de um estilo de vida. “American Way of Live”
Poupança	Vida a Crédito
Mesa de jantar: consumo compartilhado e no coletivo	Fastfood: consumo individual na multidão
<b>EDUCAÇÃO E TRABALHO</b>	
Plano de carreira ou carreira profissional	Trânsito entre áreas profissionais e empregos (trabalho líquido)
Carreira em longo prazo e para sempre	Ofertas de recomeço, renascimento, Hedonismos, e Cultura Agorista (viver o agora).
O que é educação superior na soc. Produção? Formação para a vida toda em longo prazo em um paradigma dominante	O que é educação superior na sociedade do consumo? Variedade de formação, e atuação de acordo com paradigmas de consumo (comodificação do consumidor)
O que é o aluno na sociedade de Produção? Disciplinado, ordenado a cumprir ordens, e de futuro fatalista (tempo futuro determinado).	O que é o aluno na sociedade de consumo? Controle subjetivo, modelos de consumo, tempo pontilhist (coleção de instantes experimentados intensamente)
Saberes disciplinares e especializados voltados para a produção	Variedade de desejos pessoais e opiniões particulares voltados para o consumo
Adquirir habilidade para produzir	Transformar o consumidor em mercadoria

**Fonte:** Elaborado pelo autor



### 2.3. Neoliberalismo e Políticas Sociais

As políticas públicas nos Estados-Nação modernos, presentes até primeira metade do século XX, ao menos nos estados capitalistas ocidentais<sup>31</sup>, são caracterizadas pela centralidade do Estado na manutenção dos meios de produção capitalistas, na concepção e execução dos mecanismos de regulação, normatização, incentivo e fiscalização de programas e ações no atendimento de demandas sociais, entendidas aqui, em seu sentido *latu sensu*, como as de geração de emprego, educacionais, previdenciárias, de saúde, etc. As concepções políticas no início do séculos XX se difundiram foram aquelas de que concebiam um Estado Intervencionista ou Keynesiano ou ainda os Estados de Bem-Estar Social.

A primeira metade do século XX começa de forma conturbada pela primeira Guerra Mundial de 1914 a 1918; pela Grande Depressão americana com a crise de 1929; a ascensão do nazismo e o terceiro Reich de 1933 a 1945; e pela Segunda Guerra Mundial de 1939 a 1945. Em resposta neste contexto político e econômico internacional, políticas intervencionistas como o New Deal nos Estados Unidos e as políticas de bem-estar social – *welfare state* – na Europa o discurso do neoliberalismo ganha espaço.

Após a década de cinquenta do século XX, com o fim da grande guerra, os contornos dos Estados Nacionais são rompidos pela globalização da economia. Aquele contexto sedimenta a atuação neoliberal que defende a não participação do Estado na economia, a redução de programas sociais, as privatizações de empresas públicas e, desta maneira, possibilitaria maior liberdade de comércio, como forma de garantir o crescimento econômico e, como consequência direta, promover o desenvolvimento social. Os conceitos neoliberais são novamente utilizados, emprestados do pensamento liberal do século XIX, defendendo uma mínima atuação do Estado, em seu início representados por partidos de direita. O neoliberalismo assim afirmava a liberdade e a primazia do Mercado sobre o Estado, do individual sobre o coletivo. E, derivado, do Estado mínimo, entendido como aquele que não intervém no livre jogo dos agentes econômicos (DRAIBE, 1993, p. 88).

---

<sup>31</sup> Com a intenção de fazer uma evolução histórica do neoliberalismo, levou-se em consideração os Estados capitalistas. Assim os estados de constituição socialistas, por possuírem outra filosofia política e socioeconômica, caracterizada pela propriedade social dos meios de produção, e terem incorporado uma doutrina política liberal tardiamente, apresentam formação histórica distinta dos estados capitalistas, que no final da década de setenta se constituíram, cada um a seu modo, por políticas neoliberais.

Finalmente, está a tese do Estado mínimo. O Mercado constituindo melhor mais eficiente mecanismo de alocação de recursos, a redução do Estado (do seu tamanho, do seu papel e de suas funções) é o mote e o móvel dessa ideologia (DRAIBE, 1993 p. 89).

O ideal neoliberal surge como uma resposta dos Estados desenvolvidos que saem do pós-guerra com altos custos estatais, devido às políticas intervencionistas e de bem-estar social e enfrentando reações teóricas e políticas como as de Friedrich Hayek. Segundo Hayek “o igualitarismo deste período, promovido pelo Estado de bem-estar, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a prosperidade de todos” (ANDERSON, 1995, p. 10).

A oposição concebida por Hayek afirma que “a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais” (ANDERSON, 1995, p. 10). No surgimento das políticas neoliberais, o afastamento do Estado para deixar livre o mercado, só é possível às custas das desigualdades sociais e assim o aumento das taxas de desemprego, o fim dos sindicatos, a contenção de greves, eram fatores relevantes para o crescimento dos mercados. Segundo Anderson (1995, p. 11) para consecução do neoliberalismo seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos (ANDERSON, 1995, p. 10).

Na mesma linha de Hayek, Milton Friedman (1977) afirma em seu livro “‘Capitalismo e Liberdade’ que o Estado não deve intervir no mercado e em nenhuma de suas forças e fatores” (DRAIBE, 1993 p. 90). Assim o mercado poderia ter espaço para sua livre atuação, porém como se vê, o que o Estado neoliberal faz é sim uma intervenção, mas a favor do mercado, alijando uma massa de indivíduos do trabalho para diminuir os custos com a mão de obra, eliminando impostos em grandes rendimentos, coibindo a luta sindical, como forma de reduzir custos e deter a inflação. Os custos sociais desta forma não são pagos pelo mercado, mas pela exploração do trabalho social.

Ora, os programas sociais - isto é, provisão de renda, bens e serviços pelo Estado – constituem uma ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e a concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia (DRAIBE, 1993, p. 90).

A partir da década de 70, quando os Estados arrastam uma crise iniciada no pós-guerra, afundam em uma grande recessão com baixas taxas de crescimento e alta da inflação. Naquele contexto, o discurso neoliberal ganha força especialmente com a entrada de governos de direita no poder em vários países. Como Perry Anderson afirma:

Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrotou o regime social liberal de Helmut Schmidt, na Alemanha. [...] Em seguida, quase todos os países do norte da Europa ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também viraram à direita (ANDERSON, 1995, p. 11).

As práticas e políticas dos governos neoliberais, cada qual em conjunturas sociais e econômicas distintas, promoveram políticas neoliberais com características próprias de forma geral: ataque aos sindicatos e às greves; aumento das taxas de desemprego; diminuição de gastos sociais; redução de impostos as grandes fortunas; e uma série de privatizações. Como forma explicativa pode-se citar o governo Thatcher na Inglaterra com medidas de: elevação das taxas de juros; baixa dos impostos sobre altos rendimentos; elevação dos níveis de desemprego chegando em patamares massivos; repressão às greves; aprovação a legislação antissindical e cortes em gastos sociais. Somente tardiamente a Inglaterra deu vasão a um programa de privatização da habitação pública; das indústrias básicas como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água (ANDERSON, 1995, p. 11).

Com as políticas neoliberais de redução do Estado e estímulo ao livre mercado, são as políticas sociais voltadas a habitação, educação, saúde, previdência e assistências que sofrem reformulações profundas. Em um primeiro momento está em descentralizar tais políticas e muitas vezes deixá-las por conta de organizações comunitários e não governamentais, mas em seguida ainda abrir para a atuação da iniciativa privada e a exploração de serviços e programas sociais. Tais programas sociais destinados a grupos e populações específicas, subsidiadas ou transferidas pelo Estado para organizações privadas e não governamentais. “Descentralizar, privatizar e concentrar os programas sociais públicos nas populações ou grupos carentes, esses parecem ser os vetores estruturantes das reformas de programas sociais preconizadas pelo neoliberalismo” (DRAIBE, 1993, p. 97).

A justificativa da descentralização seria aproximar os problemas sociais das gestões locais de um modo de aumentar a eficiência e eficácia do gasto e dar possibilidades de interação do local com os recursos públicos, para o financiamento das atividades sociais (DRAIBE, 1993 p. 97). A focalização dos programas sociais nas camadas mais vulneráveis e em risco significa direcionar “o gasto social a programas e a públicos-alvo específicos, seletivamente escolhidos pela sua maior necessidade urgência” (DRAIBE, 1993 p. 97). A focalização em grupos mais necessitados se daria pelo fato que “não são em princípio, os que efetivamente beneficiam-se do gasto social” (DRAIBE, 1993, p. 97) consequentemente se deve dirigir estes gastos estes setores da população. E para finalizar. uma das ações mais características do Neoliberalismo, as privatizações, entendidas aqui em seu sentido mais amplo, ou seja, tanto na venda de empresas públicas ao capital particular, mas também a possibilidades de exploração e serviços e bens públicos pela iniciativa privada. A resposta apresentada em favor das privatizações dos bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo foi que:

alivia a crise fiscal, evita irracionalidade no uso de recursos induzida pela gratuidade de certos serviços públicos e aumenta a progressividade do gasto público ao evitar que os setores de maior poder se apropriem de benefícios não proporcionais (maiores) à contribuição que realizam para financiá-los (ISSUANI, 1990, apud DRAIBE, 1993, p. 97)

O neoliberalismo, para garantir a livre iniciativa do mercado, necessita ampliar as desigualdades, como forma de reduzir os gastos com trabalho assalariado, ter uma massa de pessoas disponíveis e ofertar educação profissional para garantir reduzir os gastos do setor privado, de certa forma maximizando seus lucros. Para tanto, o foco não poderia ser promover uma justiça social entendida como “dar tratamento isonômico às partes significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na exata medida de suas desigualdades” (NERY JUNIOR, 1999, p. 42). As políticas sociais, assim, estariam longe da promoção de uma mudança e uma mobilidade social, fazendo assim que indivíduos ou massas de indivíduos sejam capazes de sair de uma situação e ascender na trama social. As políticas neoliberais por se esquivar em combater as desigualdades sociais, focalizar os programas sociais a atender públicos específicos e determinados, pouco preocupado com a justiça social por questões do volume e principalmente da eficácia do gasto social (DRAIBE, 1993, p. 98).

Porém, o progresso social encontra-se em formular políticas que tenha por objetivo modificar a distribuição desigual de valores entre classes da população (SANTOS, 1979, p. 51) e, desta forma, capaz de alterar as condições sociais historicamente estruturadas

Com a crescente onda neoliberal em Estados desenvolvidos no capitalismo, especialmente nos Estados Unidos e Europa, o livre mercado cresce em proporções globais. Agora não se trata de apoio a um mercado ou empresas nacionais e sim em cooperações multinacionais e transnacionais

Nas políticas neoliberais e ainda mais depois das grandes corporações transnacionais, os Estados assumem uma posição de submissão ao mercado, na direção que a proposta do mundo capitalista se concretize por meio da economia política, em um processo de expansão dos mercados e um desaparecimento e desburocratização do Estado. O Estado mantendo sua sustentação social, por meio dos processos econômicos, se submete ao mercado e, em contrapartida, deve garantir direitos e necessidades sociais, diante de uma demanda sempre crescente de políticas sociais mantidas em meio à produção econômica.

O neoliberalismo, no que concerne às políticas sociais, também vem alterando suas proposições ou pelo menos as ênfases e prioridades, segundo aqueles dois momentos mais agudos da crise, o redirecionamento da política social quase que se resumiria às propostas de corte do gasto social, à desativação dos programas, é efetiva redução do papel do estado neste campo. [...] reduzindo a universalidade e os graus de cobertura de muitos programas sociais, ‘assistencializado’ – isto é, retirando do campo dos direitos sociais – muitos dos benefícios e, quando podem, privatizando a produção, a distribuição ou ambas as formas públicas de provisão dos serviços sociais (DRAIBE, 1993, p. 92).

Nesta métrica neoliberal enquanto o Estado encolhe sua atuação, abre espaço para que agentes econômicos globais ramifiquem sua expansão, incluindo a cobertura de setores básicos como saúde, educação, previdência e segurança, que deveriam ser garantidos pelas políticas públicas Estaduais. Devido à desregulamentação e normatização, o Estado libera a exploração de serviços e direitos básicos por agentes privados. Neste sentido, a globalização seria perversa, pois é organizada e maquinada por uma hierarquia absoluta e abstrata ao lugar, garantidas pelo livre mercado global e validadas por políticas neoliberais dos Estados. “A política agora é feita no mercado. Só que esse mercado global não existe como ator, mas como uma ideologia, um símbolo. Os atores são as empresas globais, que não têm preocupações éticas, nem finalísticas” (SANTOS, 2003, p. 67).

## 2.4. Mercantilização na Sociedade do Consumo

O consumidor real torna-se consumidor de ilusões.  
A mercadoria é essa ilusão efetivamente real, e o  
espetáculo sua manifestação geral.  
Debord

As políticas neoliberais estão inseridas em um movimento de transformações profundas da sociedade, como as apontadas por Bauman no que estabelece as relações de consumo entre indivíduos. Nestas sociedades de consumidores como a finalidade é o consumo agorista, hedonista e inconsciente, as relações são mediadas por mercadorias. Estas análises foram auguradas por Marx no século XIX nos conceitos de valor de uso, valor de troca e fetichismo da mercadoria.

Para a compreensão da construção do conceito de mercadoria é necessário compreender que as coisas têm um valor de uso e um valor de troca. Segundo Marx, o valor de uso é relevância dada a um produto ou serviço para satisfazer uma necessidade humana e o valor de troca é a relevância dada a coisa por ser negociada e comercializada. O capitalismo se reinventa, tanto no liberalismo do sec. XIX, quanto no neoliberalismo contemporâneo, quando estabelece a supremacia do valor de troca sobre o valor de uso. As economias-políticas atuais estabelecem o valor de troca, em detrimento do valor de uso, dessa maneira valorizam a mercadoria. Dentro do capitalismo é possível dizer que é a mercadoria que representa o elemento principal, pois permite ser negociada, trocada, comercializada e distribuída para o consumo. Na teoria marxista essa é a concepção do fetichismo da mercadoria que seria “o processo pelo qual a mercadoria, adquire ‘vida’ porque os valores de troca tornam-se superiores aos valores de uso e passam a determinar as relações humanas, ao contrário do que deveria acontecer (ARANHA; MARTINS, 2009, p. 70).

Foi Guy Debord, na década de 1960 que explicitou estas relações das mercadorias com os indivíduos em sua Sociedade do Espetáculo (1997). O Espetáculo, para Debord é o momento em que a mercadoria ocupou totalmente a vida social (DEBORD, 1997, p. 30).

A primeira fase da dominação da economia sobre a vida social acarretou, no modo de definir toda realização humana, uma evidente degradação do Ser para o Ter. A fase atual, em que a vida social está totalmente tomada pelos resultados da economia, leva a um deslizamento generalizado do Ter para o Parecer, do qual todo Ter efetivo deve extrair seu prestígio imediato e sua função última (DEBORD, 1997, p. 30).

E considerável a afirmação de Eric Fromm da degradação do Ser para o Ter, porém essa questão se desdobra na Sociedades de Consumidores de Bauman (2000) na qual o Ter só tem função social enquanto Parecer – ou aparecer – com explicita Debord sobre a reverberação que as imagens do Ter têm na Sociedade do Espetáculo. Citando Debord, “o espetáculo não é um conjunto de imagem, mas a relação social entre as pessoas medias por imagens” (DEBORD, 1997, p. 14). Tais imagens são as mercadorias e os consumidores em uma simbiose destrutiva de produção e consumo.

Justamente são as mercadorias nas sociedades de consumidores atuais, que circulam como receituários de beleza, juventude, saúde, educação, felicidade etc. São as imagens de indivíduos travestidos de mercadorias que estão presentes nas redes sociais, na mídia, nos dispositivos móveis, atuando no espetáculo de Debord. É esta relação de imagem-mercadoria-indivíduo que é apresentada ao consumidor como alternativa e fuga, de uma ilusão que se realizará no consumo da mercadoria-imagem. Na Sociedade do Consumo, o fetichismo da mercadoria se realiza nos indivíduos e circula como mercadoria e imagem.

Marx<sup>32</sup> já teria antevisto esta degeneração do Ter para o Parecer – da Sociedade do Espetáculo de Debord – este era o fetichismo da mercadoria, que se materializa com apreciação do valor de troca sobre o valor de uso. Nesse sentido, entende-se que a mercantilização, é o “mecanismo pelo qual tudo tende a se transformar em mercadoria no modo de produção capitalista” (OYAMA, 2012, p. 82). Assim a educação, como saúde, habitação, seguranças, além de serem direitos garantidos pelos Estados, se tornam mercadorias e são incentivadas e mantidas pelos Estados.

---

<sup>32</sup> A questão de Marx estava enraizada em bases políticas e econômicas do tecido social, cujo modelo era a produção. Entretanto as configurações atuais da Sociedades de Consumidores, a questão não é mais a produção da mercadoria, como acreditava Marx no século XIX e sim a produção do consumidor, o que revela o poder do capitalismo de controlar as imagens, os consumidores e as mercadorias. Aqui seria relevante se aproximar de uma visão pós-estruturalista da sociedade (Foucault, Derrida, Deleuze) e compreender que a questão foi deslocada da compreender a produção do produto, mas entender a produção do consumidor e os mecanismos de produção da subjetividade nas sociedades do consumo.

A teoria neoliberal do final do século XX expunha a incompetência do Estado em operar e administrar empresas públicas – como mineração, bancos, eletricidade – e, recentemente, coloca a sua baixa eficiência e efetividade de promover serviços públicos em áreas como habitação, saúde, educação. A mercantilização da economia no início do século XXI dentro da sociedade do consumo, impelida por uma política neoliberal expõe a privatização e a mercantilização destes serviços públicos. Os planos de saúde, a segurança particular e a educação privada fazem parte deste sistema político econômico por serviços disponíveis – a um preço – no livre mercado global.



### **3. MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL**

Nas atuais conjunturas da globalização, tudo se mercantiliza em escala global. A mercantilização se apresenta nas relações de necessidade por maior segurança, saúde, educação, previdência etc. O que era um direito garantido por um Estado de providência ou bem-estar Social – *Welfare State* – se torna um serviço e produto passível de ser consumido-adquirido em um Estado neoliberal. O processo de mercantilização se torna generalizado nas instâncias sociais, econômicas e globais. A Educação e, especialmente, a Educação Superior se tornam mercadorias em um processo de globalização perversa (SANTOS, 2003).

A tendência à mercantilização da educação superior não se restringe ao caso brasileiro. A transformação do setor educacional em objeto de interesse do grande capital é uma das consequências da globalização, especialmente nos países asiáticos e nos países desenvolvidos de origem anglo-saxônica, sobretudo nos Estados Unidos. Não é à toa que existem inúmeras pesquisas sobre o tema que se ocupam do caso americano, tais como: Kevin Kinser e Daniel Levy (2005), Ann Morey (2001), Kathleen Kelly (2001) e Yoni Ryan (2001) (CARVALHO, 2013, p. 764).

As políticas neoliberais brasileiras acompanham as tendências mundiais, especialmente no campo da Educação Superior. Tais políticas são iniciadas no governo militar da década de 60/70 com a promulgação da lei de reforma da educação superior de 1968. Naquele período, a educação superior tem a abertura para atuação das primeiras IES particulares, mas ainda com cunho confessionais e comunitários. Ali ocorre uma primeira expansão de IES privadas em sua maioria Faculdades locais e regionais. Nos anos 80, as IES privadas já se consolidam em número de organizações de Ensino Superior como também em número de alunos.

#### **3.1. Início da mercantilização: LDB de 1996**

A acentuação das políticas neoliberais de desburocratização do Estado e liberdade comercial para o Ensino Superior se dão após a fase de estabilização econômica do Plano Real, iniciada em 1994 e concretizada nos governos de 1995-1998 e 1999-2002, com a manutenção da taxa da inflação, diversas privatizações de empresas estatais de projeção nacional e a abertura de mercado transnacionais. Estas políticas de abertura comercial,

ajuste fiscal, desregulamentação estatal e as privatizações das empresas estavam em consonância com o discurso do Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

O projeto de educação dos organismos multilaterais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para os países periféricos do capital é caracterizado pelo aprofundamento da privatização, pela desnacionalização da educação, pela consolidação de um novo mercado educativo global, o que o caracteriza como sendo de cunho neoliberal. (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 51)

Na década de 90, merece se destacar a aprovação da Lei nº 9394/96 que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que institui uma nova configuração da Educação Superior: a) livre iniciativa privada; mas também as normas gerais para o Ensino Superior e a necessidade de autorização e avaliação da qualidade.

Art. 7º: O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I – cumprimento das normas gerais da educação nacional e do respectivo sistema de ensino; II - autorização de funcionamento e avaliação de qualidade pelo Poder Público; III – capacidade de autofinanciamento, ressalvado o previsto no art. 2131 da Constituição Federal (BRASIL, 1996).

Além de abrir o Ensino Superior ao livre mercado, a LDB de 1996 estabelece assim a avaliação das graduações, institucionalizando o credenciamento das IES privadas, e, conseqüentemente, o reconhecimento dos cursos pelo MEC e a renovação periódica desta autorização.

Na educação superior, as políticas adotadas por FHC rotuladas pelos setores de esquerda como ‘neoliberais’, promoveram uma aceleração da expansão das Instituições de Educação Superior (IES) e o aumento de 110.8% no número de IES privadas em oito anos, optando pela ampliação da cobertura de atendimento via expansão do setor privado e a conseqüente institucionalização do mercado universitário com a presença de rankings governamentais, resultantes do exame nacional de cursos (CALDERÓN, 2000), fato criticado à exaustão pelos setores de oposição, por representar a mercantilização da educação no país (CUNHA, 2003, apud TRAINA-CHACON; CALDERÓN, 2015, p. 87)

As políticas neoliberais no Ensino Superior se efetivam por um ordenamento jurídico e político com a LDB se efetivando no atendimento às demandas sociais e historicamente reprimidas. A expansão no número de instituições foi, principalmente, conseqüência do crescimento de instituições não universitárias (outras IES), especialmente no setor privado (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 57). Nesta abertura são

as faculdades e também os Centros Universitários que contam com os maiores números de organização acadêmica, só que promovem baixa pesquisa devido aos custos envolvidos.

Esse processo evidencia, mais uma vez, uma educação superior concebida como mercadoria que visa à garantia de lucro ao capitalista; e para tanto, torna-se necessário rebaixar as exigências de acesso e de formação, priorizando o ensino em detrimento da pesquisa (CHAVES; AMARAL 2016, p. 84)

Os Centros Universitários são regulamentados com maior autonomia institucional para abertura de cursos e ainda sem pesquisa, como um subterfúgio legal para a oferta de cursos de graduação. Tal flexibilização permite, pelo viés das faculdades e Centros Universitários, uma expansão do número de instituições, cursos e alunos em instituições não universitárias.

O setor privado, salvo exceções, é constituído de instituições que não promovem atividades que fazem a interligação do ensino, da pesquisa e da extensão, e, para verificar isso, é só examinar estatísticas da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) que mostram que, em 2014, dos alunos de pós-graduação *stricto sensu*, 81,2% estudavam em instituições públicas (CAPES, 2016) (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 68).

A reforma neoliberal do Ensino Superior instituída pela LDB flexibiliza a organização acadêmica entre Faculdade, Centros Universitários e Universidades. Somente esta última, além da finalidade de educação, tem a função de promover pesquisa em pós-graduação *stricto sensu* e extensão.

Segundo o decreto nº 9.235/ 2017, os centros universitários devem ter um quinto dos docentes em regime integral e um terço possuir mestrado ou doutorado; no mínimo, oito cursos de graduação reconhecidos e com conceito satisfatório; possuírem programa de extensão institucionalizado, iniciação científica; e ainda possuir conceito institucional maior ou igual a quatro na avaliação *in loco* (BRASIL, 2017). Já as universidades devem, segundo o artigo 17 do Decreto nº 9.235/ 2017, ter um terço dos docentes em regime integral e um terço possuir mestrado ou doutorado; no mínimo, sessenta por cento de graduação reconhecidos e com conceito satisfatório; possuírem programa de extensão institucionalizado, iniciação científica; possuir conceito institucional maior ou igual a quatro na avaliação; e oferecerem regularmente quatro cursos de mestrado e dois cursos de doutorado reconhecidos pelo MEC (BRASIL, 2017). Como é possível considerar, o que difere os centros universitários das universidades, é que este último necessita manter

um programa de mestrado e doutorado, além de um relativo aumento no regime integral para um terço dos docentes. Desta forma, todas as IES ofertam ensino, mas são as universidades que têm a obrigatoriedade de promover pesquisas em curso de mestrados e doutorados, maior regime trabalho com contratos docentes em tempo integral e maior número de doutores e mestres. As faculdades se caracterizam exclusivamente pelo ensino, além de ser o primeiro patamar para galgar outra organização acadêmica como centro universitário e posteriormente faculdade, desde que cumpra os estabelecido no decreto nº 9.235/2017.

“A pós-graduação é o principal elo, no âmbito da educação superior, entre o ensino, a pesquisa e a extensão; dessa forma, incentivar o crescimento do setor privado significa incrementar o número de jovens que terão uma formação em ambientes desprovidos da riqueza dessa articulação” (CHAVES; AMARAL 2016, p. 88). O que revela que os Centros Universitários, são uma Universidade de segunda classe, que não necessita desenvolver pesquisa, esta é a fórmula encontrada para burlar o artigo 207 da Constituição Federal (SAVIANI, 2007 apud CHAVES, 2010, p. 489). Segundo Chaves (2010), os Centros Universitários se constituem numa forma disfarçada de Universidade de ensino, uma vez que passaram a gozar da autonomia constitucional sem a necessidade de realizar pesquisas (CHAVES, 2010, p. 489). O modelo universitário de organização, logo tem um custo maior para os mantenedores, pois além da realização de ensino, pesquisa e extensão, é exigido, pelo menos, um terço do corpo docente com titulação de mestre ou doutor e em regime de tempo integral (CHAVES, 2010, p. 490). A concepção da educação superior segundo a LDB de 1996 e sua organização acadêmica favorecem as faculdades e Centro Universitários, em detrimento das Universidades particulares que custeiam o ensino, a pesquisa e a extensão.

No tocante às mudanças efetivas da LDB, esta faz com que o Estado se assumira enquanto um Estado neoliberal uma vez que não investe recurso nas IES públicas, conseqüentemente contendo sua expansão e abrindo espaço para a oferta da educação superior nas esferas privadas.

Vivencia-se, no Brasil, a adesão a uma política de expansão da educação superior que utiliza mais a via da privatização que a da subvenção pública, o que favorece os governos a atender à demanda pelo acesso a esse nível de ensino, sem a ampliação significativa de recursos do fundo público (CHAVES; AMARAL, 2016, p. 54).

A distinção do que se tornará a educação superior privada, como a mera oferta de vagas para o ensino de vertente utilitarista, em um viés profissionalizante, resumindo as instituições de Educação Superior em comerciantes de formação ou lojas de diploma. Quando os alunos se tornam clientes, os professores devem, se submeter ao marketing institucional e às ferramentas tecnológicas capazes de satisfazer as necessidades dos consumidores-alunos.

Outras maneiras de conquistar a clientela incluem desde a adoção de estratégias de marketing agressivas direcionadas ao acesso imediato ao mercado de trabalho, mediante o uso da imagem de artistas e/ou modelos como exemplos de pessoas bem-sucedidas, até a divulgação de promoções nos valores das mensalidades, em clara competição predatória com o intuito de baratear para obter ganho em escala, sendo que o consumidor fica seduzido pelo preço a despeito da qualidade do serviço ofertado (BALDAN, 2007 apud, CARVALHO, 2013, p. 768).

Enquanto uma concepção de educação consumista, o discente deixa de ser um sujeito ativo do conhecimento, pois está inserido na dinâmica da pesquisa com rigor metodológico e científico, para se tornar um consumidor passivo de conteúdos desconexos. Nesta configuração existe uma distinção e distorção do que vem a ser a educação superior, enquanto um processo de ensino, pesquisa e extensão, versus Ensino Superior enquanto transferência de conhecimento ou educação bancária<sup>33</sup>. Vale notar que a expansão do ensino particular, que se inicia no final do século XX e se amplia na fase dos financiamentos públicos estudantis em 2010 no Brasil, se transforma com a educação à distância em 2016-2020.

### **3.2. SINAIS: controle do Educação Superior e sua Mercantilização**

Na execução da política de avaliação das IES foi estabelecido o Exame Nacional de Cursos, popularmente conhecido como ‘Provão’ em 1999. Esta será a primeira iniciativa de avaliação da educação superior, realizada em escala nacional com os alunos egressos das graduações, com a finalidade de apontar a qualidade de cada um dos cursos

---

<sup>33</sup>Transferência de conhecimento, ou educação bancária segundo Paulo Freire conceituou em sua “Pedagogia do Oprimido” (1974), mais reconhecida na educação básica, porém é possível uma relação com o Ensino Superior, pois a metáfora de ‘banco’ além de expressar uma linguagem financeira revela a relação contratual e comercial entre instituição, professor e alunos. Como é a expressão dos tempos atuais o consumismo está não apenas na instituição superior particular, mas passível ser encontrada também nas Universidades públicas.

e criando uma classificação útil à mercantilização da educação que poderia reverter tal classificação em estratégia diferencial de marketing. O provão instituído no governo FHC dava início a uma categoria avaliativa, por um viés neoliberal, de avaliação com finalidade mercadológica.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) surgiu em 2004, com a aprovação da Lei nº. 10.861, coordenado pela Comissão de Avaliação da Educação Superior (CONAES). Esse processo integra três modalidades de avaliação, de acordo com Lacerda, Ferri e Duarte (2016, p. 976), “a AVALIES, processo de avaliação institucional conduzido pelas Comissões Próprias de Avaliação (CPA) e comissões externas; a ACG – Avaliação dos Cursos de Graduação; e, o ENADE, o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes” (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 335).

O quadro 5 busca identificar os instrumentos de avaliação que compõem o SINAES, destacando, deste modo, seus procedimentos e resultados

#### Quadro 5 Elementos Constitutivos do Sinais

	<b>Instrumentos avaliativos</b>	<b>Procedimentos</b>	<b>Resultados</b>
<b>SINAES</b>	*Avaliação Institucional	*Auto-avaliação – coordenada pela Comissão Própria de Avaliação (CPA) de cada IES, análise das dimensões definidas pela lei que regulamentou o SINAES *Avaliação Externa – avaliação in loco realizada por comissões designadas pelo INEP, incluindo: - Análise da documentação institucional; - Análise do auto-estudo; - Análise de informação pelos outros instrumentos; - Visita.	Elaboração de relatórios; Divulgação dos resultados; Elaboração de um balanço crítico; Relatório das Comissões enviado à CONAES para parecer conclusivo que posteriormente deverá ser encaminhado à SESU para fins de regulação.
	*Cursos de graduação	*Preenchimento formulário eletrônico, composto por três grandes dimensões: a qualidade do corpo docente, a organização didático-pedagógica e as instalações físicas, com ênfase na biblioteca. * Visitas in loco de comissões externas.	Relatório das avaliações dos cursos de graduação. Reconhecimento ou renovação de reconhecimento dos cursos de graduação, representando uma medida necessária para a emissão de diplomas.
	*Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE)	*Teste composto de questões de múltipla escolha e discursiva; *Questionário sobre a percepção dos alunos sobre o exame; *Questionário sócio-econômico-educacional o aluno; * Questionário respondido pelo coordenador do curso submetido à avaliação.	Resumo técnico; Relatório de curso; Relatório de IES; Relatório de Síntese; Boletim Individual de Desempenho; Conceito Preliminar de Curso.

Fonte: Rodrigues (2008); Rodrigues e Peixoto (2009).

Fonte: (RODRIGUES; PEIXOTO, 2009 apud PAULA, COSTA e LIMA, 2018, p. 336)

Com o SINAIS são instituídos instrumentos para: Avaliação Institucional, que analisava as IES pelo IGC – Índice Geral de Curso; da avaliação dos cursos de graduação

pelo CPC e da avaliação do desempenho dos alunos pelo ENADE. O conceito ENADE foi utilizado como métrica para diferenciar os cursos diante da concorrência e novamente servindo mais como uma estratégia de marketing do que uma avaliação e melhoria das IES – especialmente privadas. Esta é uma diferenciação entre um *accountability* da política pública e um marketing *accountability* do mercado segundo Paula, Costa e Lima (2018, p. 333).

A avaliação é então concebida como instrumento para aferição de resultados em detrimento da reflexão sobre o processo. A *accountability* (responsabilização ou prestação de contas), manifestação do paradigma econômico, a partir de resultados mensuráveis possibilita a competição entre serviços e a escolha dos consumidores. É um modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado (*market accountability*) (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 333).

A avaliação da educação superior instituída pelo Provão – no governo FHC – e consolidada pelo SINAIS na gestão Lula, contribuem para uma qualificação da educação superior brasileiro, mas em concomitância possibilita uma exploração pela propaganda e comunicação de massa das IES nos ranques que de diferenciam curso e apresentam uma suposta qualidade, mesmo sem uma progressão contínua de melhoria dos índices. As IES quando atingem um patamar nos ranques da educação superior, estabilizam a contínua melhoria e a evolução da qualidade da educação, pois já se posicionam como IES ou curso que evidencia uma certa qualidade aceita pelo mercado.

Em termos de política educativa, mais especificamente, trata-se agora de tentar conciliar o Estado-avaliador — preocupado com a imposição de um currículo nacional comum e com o controle dos resultados (sobretudo acadêmicos) — e a filosofia de mercado educacional assente, nomeadamente, na diversificação da oferta e na competição entre escolas. (AFONSO, 1999, p. 141).

O conceito ENADE é utilizado como ranque aproveitado para constituir a imagem dos cursos, especialmente por avaliar restritamente o desempenho dos alunos, considerando com menor pesos o processo de consecução dos cursos e de investimentos tácitos das IES privadas.

Nesse sentido, o ENADE ganha centralidade na interação com as demais modalidades de avaliação do SINAES, pois através desse programa e com a inserção do Índice Geral de Cursos (IGC), os resultados são sistematizados em dados e disponibilizados ao interesse público em função da política transparente do ENADE, com isso, a grande mídia pode se apropriar desses dados para construir e publicar rankings de cursos e IES que dependem

diretamente do desempenho do estudante ao realizar o exame. (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 337).

É essa aceitação que é explorada pelos anúncios e propagandas. Esse fenômeno Paula, Costa e Lima (2018, p. 334) categorizaram como um propósito de heteroavaliação de regulação e performatividade, atrelado a performance dos produtos educacionais frente ao mercado.

Embora o decreto afirmasse que a comissão externa levaria em conta a autoavaliação das IES, na prática, esta não foi observada e o peso da avaliação foi centrado nos resultados do exame e nas condições de oferta, configurando-se assim como heteroavaliação com propósito de controle, regulação e performatividade. A performatividade foi impulsionada com ajuda da grande mídia e a construção dos rankings que, coerente com o ethos mercantil, estabelecia uma espécie de *accountability* (prestação de contas) aos consumidores do serviço educacional (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 334).

No limite, o SINAES passou por um processo de inversão de sua lógica primaz. A autoavaliação – quando o SINAES foi implementado – deveria ser o eixo final para os diversos processos avaliativos, nesse momento, o julgamento dos elementos dos processos de avaliação seria possível. Todavia, a centralidade do ENADE foi destacada no sistema de avaliação e da própria regulação. Com efeito, o ENADE obtendo destaque nos marcos regulatórios condicionou o *modus operandi* das IES brasileiras, caracterizando, deste modo, a avaliação calcada num modelo de *accountability* (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 338).

Este *accountability* é para o mercado se diferenciar e estabelecer um critério meritocrático, porém as taxas de IGC, CPC – indicadores de instituição e curso – são subvalorizadas frente ao ENADE – índice dos alunos. É como se o processo não importasse. As Universidades e seus cursos e programas de pós-graduações *stricto-sensu*, que incentivam a pesquisa, são desvalorizados, pois possuem custo altos do processo educação superior, nos contextos neoliberais contemporâneos. Na mercantilização o valor do produto-aluno vale mais do que o processo que o concebeu. Na mercantilização da educação Superior, a quantidade de alunos matriculados nas IES privadas está à frente do processo e ambiente educativo e qualitativo que o forma. Uma espécie em que os fins do consumo substituem os meios de sua produção. O volume de alunos nas IES privadas está acima da condição pelo qual o Ensino Superior é ofertado. A Pesquisa acadêmica em programas de pós-graduação, os professores doutores em regime integral são custos e não investimentos na qualidade. “No âmbito da educação superior esse processo de avaliação dá destaque direto para o ensino supervalorizando-o em detrimento da pesquisa e da extensão” (PAULA; COSTA; LIMA, 2018, p. 343). Neste contexto, a avaliação da



qualidade, com o ranque do ENADE apropriados pelo mercado, deixa de impulsionar uma melhoria contínua da educação superior privada para ser um instrumento de marketing e conseqüentemente de mercantilização das IES privadas.

As IES privadas presam tanto por sua imagem institucional frente à sociedade que o ranque da Educação Superior publicado pelo MEC/INEP com base nos SINAIS e seus índices – IGC, CPC e ENADE – foi alvo de questionamento judicial pelo grupo Estácio de Sá<sup>34</sup>. A alegação de que “no ano de 2008 o INEP fez publicar os resultados do IGC no qual consta conceito três, o que lhe tem causa do prejuízo uma vez que prejudica o nome da instituição de ensino perante a sociedade” (GOIAIS, 2010)

Ao ingressar com o pedido liminar, a Estácio de Sá alegou que a publicação do IGC causou prejuízo à sua imagem e questionou a utilização do índice como critério de qualidade nos processos de regulação. Entretanto, o pedido foi negado pela juíza federal Maria Maura Martins Moraes Tayer, que declarou ainda que a decisão do MEC pelo arquivamento dos pedidos de autorização de cursos da Estácio de Sá não significava dano à instituição.

Segundo o MEC, desde 2008, “a Secretaria de Educação Superior, arquivou 357 pedidos de autorização de novos cursos em Instituições de Educação Superior que apresentaram resultado igual ou inferior a 3”. Em 2013, 88,36% dos cursos avaliados apresentaram desempenho satisfatório: nota igual ou acima de três no Conceito Preliminar de Curso (CPC). Sendo que 52,53% das instituições públicas receberam conceito quatro e 4,44%, conceito cinco, já as privadas apenas 28,07% obtiveram conceito CPC quatro e 2% conceito cinco. Uma discrepância na avaliação da qualidade entre IES públicas e privadas.

Das 2.020 instituições avaliadas em 2013 pelo IGC 61,4%, obtiveram conceito três, 19,1% conceitos igual ou inferior a dois e 16,7% conceito quatro e 2,8% conceito IGC de cinco. A faixa de nota três no IGC é a que mais concentra as instituições, uma vez que é a faixa da maioria e que com tal nota os estabelecimentos e custos são descredenciados pelo MEC. A avaliação não proporciona uma melhoria contínua, no formato de metas progressivas, e sim é um patamar estático e um ato regulatório autorizativo, que em sua maior parte é atingível pelas IES. Uma vez conquistado o

---

<sup>34</sup> Atual Grupo Estácio antiga Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá em 2010

patamar de conceito três, ou seja, nota entre 1,95 a 2,95 em seu IGC (INEP, 2019), as instituições estabilizam nesta marca, pois já podem competir em igualdade com o mercado educacional e melhorias são encaradas como custos adicionais em pesquisa, doutores ou regime de jornada integral e infraestrutura uma vez que a maioria das instituições de educação superior estão com nota três no SINAIS.

### **3.3. Oligopólios no Ensino Superior: Fusões e Financeirização**

A partir da LDB 1996, o volume de IES privadas não universitárias encontra-se no ponto de saturação. O volume de faculdades e Centros Universitários que ofertavam Ensino Superior presencial começa a consolidar-se em mercados locais, mais ou menos regionalizados. Diante deste crescimento do volume de instituições, que em sua maioria acompanhava uma diversidade de mantenedoras, criou-se um movimento de aglutinação e de fusão de tais mantenedoras. Segundo Chaves (2010, p. 491) foi a partir de 2007 que o processo de mercantilização do Ensino Superior brasileiro toma novos rumos com um forte movimento de compra e venda de IES no setor privado.

Assim, o primeiro decênio dos anos 2000, ficou marcado com esse processo de fusão e aglutinação de IES privadas formando grandes conglomerados educacionais que dominaram o mercado do Ensino Superior privado brasileiro. Segundo Chaves (2010, p. 492) “como resultado desse processo de compra/fusão de IES, a tendência é a formação de oligopólios”. Esta concentração de IES em alguns grupos de mantenedoras que dominam a oferta do Ensino Superior brasileiro, caracteriza esta tendência de formação de oligopólios, ou seja, “número reduzido de grandes empresas que atuam num segmento do mercado, que passarão a ter o controle do mercado da educação superior do país”. (CHAVES, 2010, p. 492).

Pode-se destacar neste período de fusões quatro grandes grupos: a Anhanguera Educacional S.A., com sede em São Paulo; a Estácio Participações proveniente da Universidades Estácio de Sá do Rio de Janeiro; a Kroton Educacional, ligado à Rede Pitágoras, com sede em Minas Gerais; e a empresa SEB S.A., ou “Sistema COC de Educação e Comunicação”, com sede em São Paulo. (CHAVES, 2010, p. 491); os processos de fusão de tais grupos ocorreram conforme Chaves (2010) nos relata:

A Anhanguera continuou mantendo a liderança nas fusões, acumulando a aquisição de 18 instituições, desde o ano de 2007, transformando-se numa megainstituição, com 52 unidades distribuídas nos estados de São Paulo, Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal (CHAVES, 2010, p. 492).

(...) Na mesma linha, a Estácio Participações, controladora da Universidade Estácio de Sá, do Rio de Janeiro, faturou R\$ 447 milhões, até julho de 2008, possui 23 unidades de ensino distribuídas em 16 estados do Brasil (CHAVES, 2010, p. 493)

Outra empresa do ramo educacional que seguiu o mesmo caminho de fusão foi a Kroton Educacional, da Rede Pitágoras, de Minas Gerais (CHAVES, 2010, p. 493)

O Sistema COC de Educação e Comunicação é mais uma empresa que também iniciou seus negócios na educação básica e, a partir de 2000, expandiu sua atuação para o Ensino Superior, por meio das Faculdades COC, oferecendo cursos de graduação presenciais e, em 2005, ampliou sua oferta de serviços educacionais com a implantação da educação a distância (CHAVES, 2010, p. 493).

Após este primeiro estágio de crescimento e fusão das IES, que transformou as empresas de ensino em gigantes da educação (CHAVES, 2010, p. 491), tais grupos educacionais “abrem capital na bolsa de valores, com promessa de expansão ainda mais intensa e incontrolável”. (CHAVES, 2010, p. 491). A Anhanguera Educacional sai na frente e é a primeira empresa do setor a aderir ao mercado de capitais em 2007, (CHAVES, 2010, p. 492). No mesmo ano o Sistema Educacional Brasileiro - SEB S/A – e ingressou na bolsa de valores, abrindo seu capital na BOVESPA (CHAVES, 2010, p.493). O grupo Kroton Educacional entra na bolsa com sua aquisição pelo grupo americano Apollo International. (CHAVES, 2010, p. 493)

Por fim, o movimento mais recente no mercado educacional brasileiro consiste na abertura de capital e na oferta pública de ações (IPO) de empresas educacionais na BM&FBOVESPA, em 2007, que foram classificadas no ‘nível 2’ de governança corporativa, ou seja, enquadradas naquelas que têm obrigações adicionais relativas aos direitos dos acionistas e do conselho de administração. São elas: Universidade Anhanguera, Universidade Estácio de Sá, Faculdade Pitágoras e o Sistema COC de Educação e Comunicação (educação básica e educação superior). Convertidas em sociedades anônimas, essas instituições tiveram suas razões sociais alteradas para: Anhanguera Educacional Participações S.A., Estácio Participações S.A., Kroton Educacional S.A. e Sistema Educacional Brasileiro S.A. (SEB), respectivamente (CARVALHO, 2013, p. 771).

O período subsequente das fusões se caracterizou, portanto, com a entrada destes grandes grupos educacionais no mercado de capital na bolsa de valores de São Paulo. Aqui vale apontar que uma vez emitindo papéis no mercado financeiro as empresas, por

um lado, têm uma entrada de recursos para ampliar seus investimentos, porém, por outro, os interesses das IES ficam suscetíveis ao controle acionário.

É importante ressaltar que grande parte do capital dessas empresas é oriunda de grupos estrangeiros, em especial, de bancos de investimentos norte-americanos, que encontraram, nesse setor, um mercado muito favorável ao aumento de seus lucros (CHAVES, 2010, p. 491)

O movimento seguinte da mercantilização do Ensino Superior do Brasil, após a abertura no mercado de ações, foi uma forte entrada de capital estrangeiro com a aquisição de parte destes grandes grupos. Este período é caracterizado por uns “processos intensos da desnacionalização da educação”. (CHAVES, 2010, p. 494)

O grupo americano Laureate foi o primeiro a se tornar sócio de uma Universidade brasileira, a Anhembi-Morumbi, em 2005. Desde então, vários outros grupos empresariais estrangeiros têm adquirido ações das empresas educacionais que atuam no Ensino Superior, como o GP Investimentos (que comprou 20% da Estácio de Sá); o UBC Pactual (que possui 38% das faculdades do Nordeste); o Fundo Pátria (com ações da Anhanguera); o Capital Group (que possui ações no Grupo Kroton) e, mais recentemente, o Cartesian Group, que adquiriu parte do grupo nordestino Maurício de Nassau (IWASSO, 2009 apud CHAVES, 2010, p. 494).

Em síntese, é relevante destacar este primeiro movimento diastólico de crescimento dos números de IES de ensino; um segundo período de fusões e aglutinações desta IES nas formações de conglomerados educacionais e oligopólio do mercado; a abertura de capital nas bolsas de valores de tais conglomerados; a desnacionalização do controle acionário com a aquisição investimos internacionais nos grupos educacionais de Ensino Superior Brasileiro. “O fenômeno recente que não pode ser ignorado é o movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira” (CARVALHO, 2013, p. 771).

### **3.4. Fies: Democratização do Ensino Superior ou incentivo a Mercantilização?**

O Fies é uma política de acesso ao Ensino Superior que atravessou com suas variações os governos FHC, Lula, Dilma Rousseff, Michel Temer e, atualmente, Jair Bolsonaro. A justificativa social desta política era a inclusão e democratização do Ensino Superior, por

meio da oferta de financiamento estatal federal na graduação do setor privado. O revés estaria no aumento do financiamento público estatal em IES privadas, que supostamente investe pouco em qualidade de ensino e pesquisa. Fazendo uma releitura dos

oito anos de governo FHC e os primeiros seis anos do governo Lula, a expansão da educação superior deu-se mediante financiamento privado numa clara consolidação da educação superior como mercadoria, marca indiscutível da política liberal conservadora, suprimindo a ideia de educação como direito de todos (GOMES, 2008 apud MIRANDA; AZEVEDO, 2020, p. 6).

Os recursos federais não estariam destinados a uma formação aprofundada, elevada e crítica dos alunos e beneficiários do programa, mas servem ao capital transnacional e globalizado na fusão de grandes grupos de um Ensino Superior e uma expansão massiva. O Fies contribuiu para o processo de democratização da educação superior, porém, ao mesmo tempo, incentivaram as IES privadas na materialização do mercado de educação superior no Brasil (MIRANDA; AZEVEDO, 2020). Segundo Miranda e Azevedo (2020) se trata de um processo de mercantilização da educação superior, o que vem colocando em questão a educação superior como bem público e direito social.

A função social que o Ensino Superior poderia ter em uma sociedade é esvaziada para se tornar uma atividade mercantil. O Ensino Superior privado sem exigências de qualidade, pesquisa, formação docentes, tempo de dedicação na instituição não é capaz de promover educação como forma de transformação social pelo conhecimento, pelo saber e pela formação superior. “Dessa forma, a educação superior, que deveria exercer sua função social de transformação e formação de consciência crítica, converte-se em atividade mercantil” (MIRANDA; AZEVEDO, 2020, p. 12).

O Fies proporcionou uma relativa democratização do Ensino Superior. Relativa, pois, o ensino massivo, de baixa qualidade e com pouca pesquisa, pode ter beneficiado grupos privados educacionais, em detrimento de alunos que comprovadamente sem o financiamento estudantil não poderiam almejar a formação em um curso de graduação superior. O nó górdio do programa de financiamento do Ensino Superior estaria em dar

incentivos perversos aos agentes, atraindo alunos que poderiam pagar pelas mensalidades e que já entrariam no sistema mesmo sem o programa; e outros que, entrando sem avaliar corretamente a ascensão na carreira, acabaram por evadir (ou ficar inadimplentes). As instituições, por outro lado, com risco muito baixo, aceitaram alunos sem o devido critério de seleção. Dadas a

dimensão e as cifras envolvidas, um dos pontos de melhoria seria buscar mecanismos para obter maior focalização do programa com vistas a alcançar apenas o público mais necessitado – o que permitiria utilizar a mesma verba e beneficiar mais alunos (BARROSO, 2020, p. 64).

As características dos alunos beneficiados pelo programa foram avaliadas, em indicadores nacionais do programa por Neves (2020), que fez um estudo estatístico do programa no Brasil de 2010 a 2018 e constatou que o benefício estaria sendo destinado a alunos que poderiam ter acesso ao Ensino Superior sem fazer uso do recurso federal.

entre os estudantes do Fies, entre 2011 e 2019, as características com maiores proporções são as seguintes: raça/cor branca; sexo feminino; faixa etária entre 19 e 24 anos de idade, combinado aos dados anteriores, identificamos também que residem na região Sudeste; não são integrantes do público-alvo da educação especial; são procedentes de escola pública; optantes por um curso de bacharelado; financiaram 100% do curso realizado, e, quando não conseguiram financiamento total, também não utilizaram o Prouni; procuraram a Caixa Econômica Federal para conduzir seu contrato e utilizaram o fundo garantidor do próprio Fies, FGEDUC/FG-Fies, para garantir o pagamento do seu curso. Seguindo a tendência dos demais estudantes de ensino médio brasileiros, 73,1% dos estudantes Fies vêm de escola pública, o que confirma a importância do programa para o acesso à educação superior. Nesse aspecto, o Fies guarda importante relação com uma política de diminuição da desigualdade social (NEVES, 2020, p. 396).

Os estudantes Fies, relevando sua maioria de mulheres de escolas públicas, são formados por beneficiários com faixa etária entre 19 e 24 anos de idade, de cor branca (NEVES, 2020, p. 397). Sobre a renda dos beneficiários e seu contexto familiar, Neves (2020) afirma que os alunos “recebem ajuda da família para complementar o pagamento de suas despesas, o que é possível inferir porque não tinham vínculo empregatício formal, (NEVES, 2020, p. 397). Os pais e mães dos beneficiários têm ensino médio, porém informam ter outras pessoas que possuem Ensino Superior no núcleo familiar (NEVES, 2020, p. 397).

O Fies garantiu o acesso ao Ensino Superior, mas levando em conta o perfil dos alunos do programa segundo Neves (2020), endividou o beneficiário e expandiu o mercado das IES privadas, sem exigências de aumento da qualidade do ensino e sem pesquisa, possibilitando a formação de grandes grupos educativos que viram no Fies uma oportunidade de negócio.

Até 2014, as empresas de educação eram as mais atrativas para os investidores da BM&FBovespa, porque tinham um negócio em franca expansão, financiado em boa parte pelo governo federal. Acionistas, mercado e fundos aproveitaram o período recente para se capitalizar e distribuir dividendos. O reflexo dessa bonança não foi sentido na qualidade do serviço oferecido, segundo pesquisadores ouvidos e estudos acadêmicos consultados, mas deixou explícito que houve uma industrialização dos diplomas mediante a alta expressiva no número de estudantes que acessavam o Ensino Superior buscando qualificação, com foco na melhora do nível de vida, emprego e renda (SILVA; SOARES, 2019, p. 14).

Para Silva e Soares (2019), o Fies beneficiou as IES privadas, uma vez que os investimentos públicos não foram revertidos no aumento da qualidade avaliada pelo SINAIS do governo federal, e que prioriza o ensino em detrimento da pesquisa. Retoma o dilema de Newman, que preconiza uma instituição de educação superior de formação profissional – para o mercado – que se difere da proposta de Humboldt que propunha o modelo da Universidade de Berlin como centro produtor de conhecimento. Esse movimento tem relações aos custos envolvidos com a pesquisa e as estratégias de marketing da IES privadas que atuam em um paradigma global de considerar a educação um negócio, que necessita expandir e propagar sua marca como forma de valorizarem os empreendimentos e grandes grupos privados do Ensino Superior.

Por fim, a aposta do FIES por intermédio das IES privadas, beneficiou instituições que, em grande medida: perpetuam cursos de graduação de baixo desempenho nas avaliações governamentais; pautam sua oferta majoritariamente em apenas um dos pilares da educação, que é o ensino (perdendo a projeção da pesquisa e da extensão); advogam pela tratativa da educação como uma mercadoria; e buscam o fortalecimento de marcas de educação, em detrimento do processo educativo (SILVA; SOARES, 2019, p. 14).

O dilema do Fies está em descobrir em até que ponto o acesso à educação superior é capaz de proporcionar a democratização do acesso à formação superior, em um ambiente com qualidade e que promova pesquisa, em uma mera mercadoria que mais beneficia grupos educacionais privados. Para Frigotto (2011, apud PEREIRA; BRITO, 2018, p. 348), o interesse do capital especulativo sobre as IES privadas, evidencia que a educação não responde mais como direito, mas se mercantiliza a partir da lógica de serviço no mundo dos negócios (PEREIRA; BRITO, 2018, p. 348). O erro do programa

está em apenas aumentar o número de atendimento nas IES privadas com baixa qualidade e sem a presença da pesquisa como nas Universidades.

Nesse sentido, entende o autor que o governo federal comete um equívoco ao priorizar apenas o aumento do número de universitários, sem levar em conta sua formação, cenário que bem caracteriza o apego da política estatal de expansão da oferta de educação superior no Brasil pelo incentivo à iniciativa privada sem contrapartida alguma em termos da qualidade da oferta (PEREIRA; BRITO, 2018, p. 349).

A mesma proposição é partilhada com Pereira e Giaretta (2018, p.10390) quando afirmam que o Fies deixa de lado a “formação qualificada dos jovens brasileiros, prevalecendo a função mercadológica das instituições. Novamente o que se coloca é o deslocamento da educação como direito para a dimensão do serviço a ser adquirida por mérito financeiro no mercado educacional” (PEREIRA; GIARETA, 2018, p.10390).

Já Fávero e Bechi (2017, p. 90) indicam que há uma forte, e perceptível, tendência à mercantilização da educação decorrente da forma como as políticas educacionais vêm sendo conduzidas pelo governo brasileiro, como parte da lógica neoliberal e pela pressão dos organismos multilaterais.

A destinação de recursos públicos (diretos e indiretos) para o segmento privado, apregoada em favor do economicismo de cunho neoliberal, cujas diretrizes preconizam a ampliação das oportunidades educacionais a um custo mais baixo para o Estado, oxigenou a expansão de instituições de natureza privada mercantil, por vezes de qualidade duvidosa. Em atribuição a lógica contemporânea de acumulação de capital, a maioria das instituições de Ensino Superior não desenvolve o ensino associado à pesquisa e extensão, pois objetiva-se, a partir da racionalização das despesas de custeio e pessoal, tornar as mensalidades mais atraentes, aumentar sua participação no mercado e garantir um maior retorno financeiro (LIMA, 2011 apud FÁVERO; BECHI, 2017, p. 105).

Os estudos acima mencionados destacam a forte evidência que os recursos destinados ao Fies podem ter dado acesso aos estudantes da escola pública no Ensino Superior privado às custas de um investimento público na graduação privada. A questão que se coloca é relativa aos efeitos que essa política trouxe aos seus beneficiários e as IES privadas. Os artigos levantados evidenciam que o Fies colaborou com o movimento neoliberal de mercantilização da educação superior privada no Brasil. Segundo Chaves e Amaral (2016), tanto o Fies, quanto o ProUni, “contribuíram de forma fundamental para que o



quantitativo de matrículas continuasse a aumentar mais no setor privado que no público” (p. 68). “O Estado literalmente encheu os cofres das tesourarias das Instituições de Educação Superior privadas com R\$ 61,75 bilhões em recursos do FIES de 2010 até 2016”. (SILVA; SOARES, 2019, p. 13).

Supostamente, o Fies faz parte de um movimento neoliberal de mercantilização do Ensino Superior brasileiro que se estruturou em uma matriz privada na segunda metade do século XX. O processo de mercantilização se acentuou com a LDB de 1996 que abriu o mercado para as IES estritamente de finalidade privada e flexibilizou a abertura de cursos segundo as características institucionais menores como as faculdades.

A liberalização e a desregulamentação desse setor, com a flexibilização das regras para abertura de cursos e novas instituições, as isenções tributárias, as bolsas de estudos para alunos carentes, por meio do programa de Crédito Educativo, [...] Fies, os empréstimos financeiros a juros baixos por instituições bancárias oficiais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o PROUNI, entre outras formas de estímulo, contribuíram de forma decisiva para expansão da mercantilização do Ensino Superior (CHAVES, 2010, p. 490).

O movimento seguinte foi de expansão do mercado e de investimento público nas IES privadas, em menor grau com o ProUni e exponencialmente com o Fies, não exigindo uma melhora qualitativa e em pesquisa destas IES privadas, que aproveitaram a oportunidade se fundiram e formaram grandes oligopólios e, na sequência, abriram mercado com a modalidade de ensino a distância.

### **3.5. A Mercantilização pelo Ensino a Distância (EaD)**

Uma vez que o Estado reduz sua participação no Fies, devido às novas restrições após 2015 no programa, as IES privadas buscaram alternativas para a manutenção da expansão da mercantilização da educação superior, criando meios de financiamento privado, políticas de descontos, oferta de cursos de menor valor monetários. O passo seguinte foi uma mudança da modalidade educacional passando dos cursos presenciais para os EaD propiciada depois do decreto 5097/2017.

A expansão privada mercantil do setor de educação superior foi, como exposto, de enorme escala e esteve lastreada por gigantescos repasses de recursos do fundo público por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. A alavancagem do Estado prosseguiu mesmo com a crise do Fies. Com a crise, o

capital buscou novos nichos de mercado que foram sendo pavimentados pelo Estado, como os cursos de graduação a distância e negócios bilionários na educação básica (LEHER, 2021, p. 12).

A alteração do Ensino privado presencial para a modalidade EaD representa uma redução dos custos, uma vez que os gastos com tutores e com investimentos em espaços acadêmicos virtuais, substituíram os custos mais elevados com as estruturas físicas e os professores horistas do ensino presencial ou docentes de dedicação integral para promoverem pesquisa.

A modalidade de ensino que mais cresce no país é o ensino a distância. Nos grupos de capital aberto, 55% das matrículas estão nos cursos de graduação a distância, concentrados na Kroton e na Estácio. A oferta de cursos EaD possibilitou um crescimento exponencial da modalidade os cursos de ensino a distância (EaD) nas IES privadas foi responsável por 67,3% da expansão total das matrículas entre 2012 e 2018. Em 2012, os cursos de EaD privados contavam com 0,93 milhão de matrículas e passaram a ter 1,88 milhão em 2018, com crescimento de 102,1% em seis anos (BRASIL, INEP, 2020b) (LEHER, 2021, p. 14).

A relevância da ampliação EaD com a formação dos oligopólios da educação superior fez uma transformação por completo do perfil da educação superior no Brasil que se concentrou em grandes grupos educacionais ofertando cursos EaD, a baixos custos, acentuados nos oligopólios pela modalidade EaD. Leher (2021) destaca que, em 2002, os vinte maiores grupos educacionais possuíam 14% do mercado EaD; em 2015, os doze maiores grupos possuíam 43,9% deste mercado. Os maiores grupos possuem mais de 65% das matrículas de cursos em EaD (LEHER, 2021, p. 14).

O mercado EaD se torna a proposta de menor custo e máximo lucros desejada pelas IES privadas puxadas pelos grandes grupos educacionais. Agora a modalidade EaD ganha normativa própria que institui outros benefícios, como uma avaliação a parte dos cursos presenciais, uma vez que se caracteriza como um Ensino Superior diferente. Assim é possível ter um conceito Institucional EaD à parte dos conceitos IGC e CPC das IES e seus cursos.

Em relação às matrículas presenciais e EAD, o setor do Ensino Superior segue a tendência apontada nos últimos anos, com queda do número de estudantes nos cursos presenciais e aumento de estudantes na modalidade EAD. No comparativo de 2018 com

2017, o aumento das matrículas totais foi de apenas 1,9%. Uma análise mais aprofundada desse cenário mostra que, na verdade, o crescimento acentuado da modalidade EAD tem acontecido em virtude de uma troca de alunos em cursos presenciais no turno noturno pelo ensino a distância. Esse aumento é, por exemplo, proporcional à queda das matrículas presenciais e pode ser analisado por vários vieses.

O preço da modalidade EaD torna-se um diferencial competitivo. O preço baixo das mensalidades proveniente de baixos custos com instalações, docentes e com maior capacidade de suporte de alunos em ambiente virtuais torna-se um chamariz para novos alunos. Desta forma, a modalidade tem apresentado um crescimento motivado pelos preços mais baixos, não por questões vocacionais, o que é uma das justificativas para a alta taxa de evasão do EAD. Esses números e questões derrubam análises equivocadas que apontam a modalidade EAD como salvação do Ensino Superior. O sistema como um todo não tem crescido, o que pode ser verificado com a estagnação da taxa de escolarização líquida, já que a modalidade não tem atingido a população jovem entre 18 e 24 anos. Na verdade, a taxa só não tem caído porque a população dessa faixa etária tem diminuído.

O valor médio das mensalidades presenciais na rede privada sai de R\$ 696, passa para R\$ 781 em 2014 e chega em R\$ 796, condados corrigidos pelo IPCA segundo análise setorial da HOPER (2018, p. 15), apresentados um ligeiro aumento. Já os valores das mensalidades do Ensino Superior à Distância reduziram como o apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3** Evolução do Valor<sup>35</sup> das Mensalidades das Graduações EaD no Brasil de 2012 a 2018

Ano	Mensalidade Referência (R\$)	Δ %
2012	<b>358,24</b>	-
2013	<b>348,02</b>	-2,9%
2014	<b>345,36</b>	-0,8%
2015	<b>337,87</b>	-2,2%
2016	<b>317,33</b>	-6,1%
2017	<b>287,23</b>	-9,5%
2018	<b>270,89</b>	-5,7%

Fonte: (HOPER, 2018 p. 5)

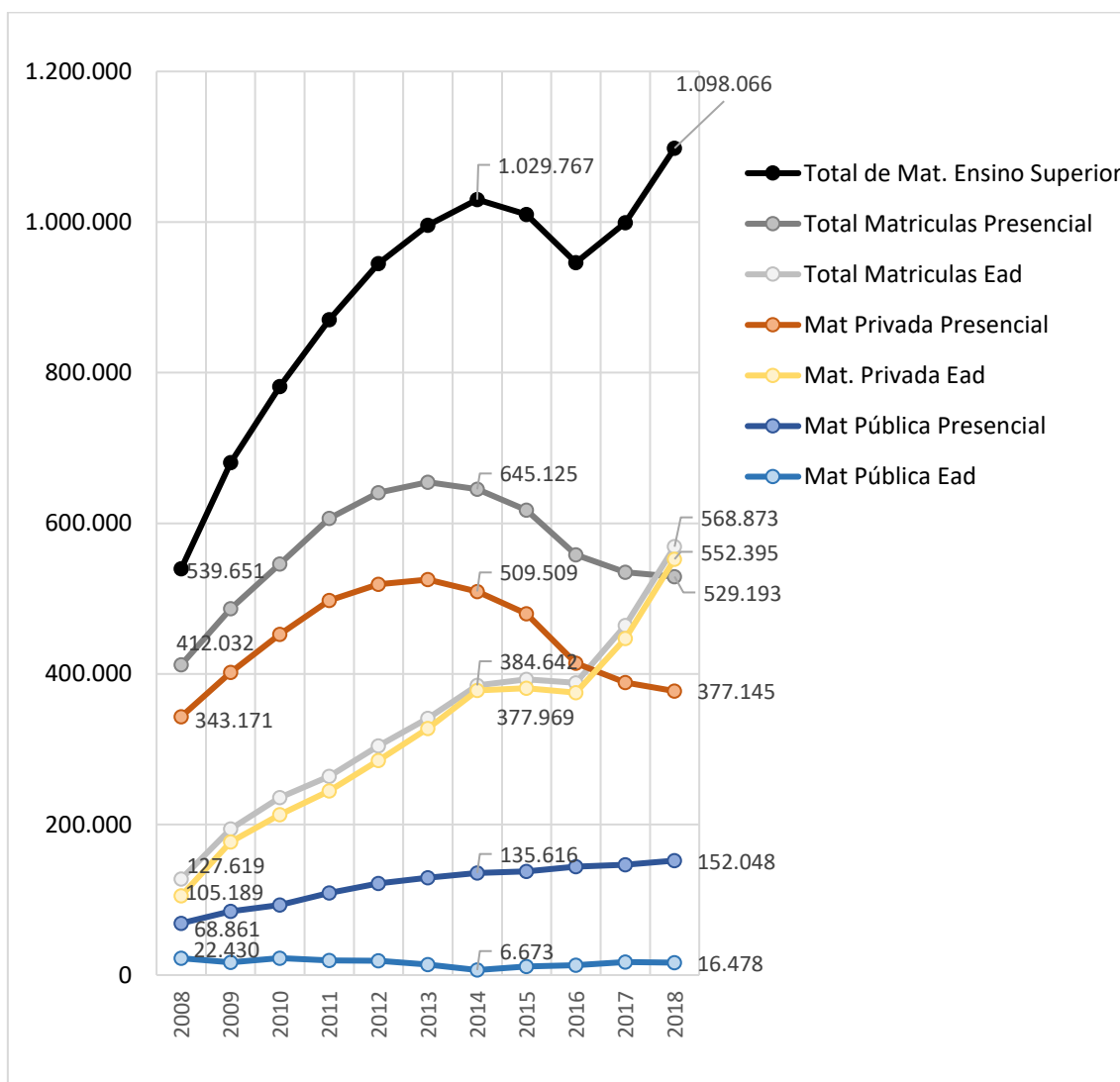
Os custos com ambientes físicos, docentes, pesquisa e todo o processo territorial que uma unidade educacional exige pesam para o sistema particular de educação superior. A alternativa do Ensino Superior privado é uma possibilidade de expansão dos negócios EaD, com a abertura de novos mercados, girando o ciclo de mercantilização do Ensino Superior do presencial para o a distância.

Vale ressaltar que a oferta do ensino a distância amplia ainda mais a dicotomia entre o mero Ensino em graduações não universitárias das vivências propiciadas pela vida acadêmica nas universidades. A relação se torna a oferta de ensino, a baixo custo, com a mercantilização atingindo um outro patamar de circulação de menor custos com pesquisa, infraestruturas e docentes.

A expansão do Ensino Superior à distância se efetiva pelo número de matrículas dessa modalidade de educação superior. Segundo micros dados do censo da educação DE 2008 A 2018 (BRASIL, 2019) o aumento do Ensino Superior se deve devido ao crescimento da modalidade EaD no Ensino Superior brasileiro. As matrículas EAD em 2018 do Ensino Superior privado superam o total das matrículas do Ensino Superior presencial tanto público quanto privado segundo figura 1.

<sup>35</sup> Valores corrigidos pelo IPCA com a média das mensalidades EaD

**Figura 10** Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil (2008-2018)



**Fonte:** Elaborado pelo autor (Brasil, 2019)

Assim, de 2008 a 2014, o impulso do Fies contribuiu com o Ensino Superior privado, com investimentos garantidos pelo governo federal que subsidiaram, por meio de títulos públicos de compensações fiscais, a entrada de capital no mercado de oferta de cursos de graduação pelo Fies. No período seguinte, que se inicia em 2017, após o decreto nº 9057/17 se flexibiliza a oferta de vagas na modalidade EaD, possibilitou um novo ciclo econômico para o setor privado e para a educação superior brasileira.

As IES privadas com seus cursos EaD operam, não mais na escala local ou regional com subsídio federal, como do Fies, mas com metas de redução de custos com docentes e ambientes físicos e a ampliação da atuação em escala nacional. Este formato

possibilitou as IES particulares, especialmente os grupos educacionais, a abertura de polos -, unidades territoriais descentralizadas - com estruturas enxutas para serviços de: atendimento aos alunos no vestibular e matrícula; secretaria acadêmica no fornecimento de atestados e diplomas – e apenas as atividades pedagógicas orientação sobre os AVA - Ambiente Virtual Acadêmicos – realizações de provas, entregas de estágios e TCC. Custos com ambientes Físicos, docentes e pesquisa são abatidos e propiciado pela flexibilizados com o decreto nº 9057/17 de que incentivará o desenvolvimento e a veiculação de programas de ensino a distância, em todos os níveis e modalidades de ensino, e de educação continuada (BRASIL, 2017).

### **3.6. Mercantilização do Ensino Superior e Sociedade do Consumo**

Bauman apontou que as sociedades são caracterizadas pela modernidade líquida, um período histórico em que a sociedade sai de uma lógica de mercado de produzir para consumir – modernidade sólida – para uma outra lógica mais fluida – líquida – de produzir o consumidor como mola propulsora da circulação de produtos planetários. Bauman aponta que o papel dos Estados se transforma na passagem da modernidade sólida para a líquida, deixando de ser um Estado forte – como o Estado de bem-estar social ou keynesiano do início do século XX – para Estados transnacionais globais e flexíveis. Este é o plano de imanências que faz surgir e validar os Estados neoliberais após 1970. Não há como pensar a Educação Superior fora deste platô de imanência e supor que ela não reproduza a lógica do mercado nas sociedades de consumidores.

As sociedades de consumidores atuais é uma conjuntura social da globalização, ou seja, está presente nos mais diversos contextos, está “[...] no ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista” (SANTOS, 2003, p.23). Para o geógrafo Milton Santos, a globalização atravessaria a localidade, de maneira a ampliar os contrastes sociais, econômicos, técnicos e informacionais, desenvolvidos e operados por diversos agentes hegemônicos de mercado – transnacionais, e/ou atrelados a mercados financeiros. A globalização se apresenta em três características como: fábula, perversa e possível (SANTOS, 2003, p. 18) e na convergência destes momentos nas atuais configurações

Devemos considerar a existência de pelo menos três mundos num só. O primeiro seria o mundo tal como nos fazem vê-lo: a globalização como fábula;

o segundo seria o mundo tal como ele é: a globalização como perversidade; e o terceiro, o mundo como ele pode ser: uma outra globalização. (SANTOS, 2003, p.18)

A globalização como fábula seria a fantasia em que “erige como verdade uma certo número de fantasias” (SANTOS, 2003, p.18), como as possibilidades de acesso que o conceito de ‘Aldeia global’, onde o mundo estaria ao alcance das mãos e acessível para todos de maneira igual, não considera os territórios segregados pelas desigualdades e faltas de oportunidades. É onde surge uma perversidade do mercado para explorar estas mesmas desigualdades nas sociedades de consumidores.

Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado. (SANTOS, 2003, p.19)

Pode-se ainda colocar a fábula do encolhimento do Estado, pelas teorias neoliberais como faz crer a escola de Chicago<sup>36</sup>. Com seus ideais de privatizações, livre mercado e protecionismo econômico, uma vez que o que se observa é fortalecimento do mercado pelo Estado, atendendo aos “[...] reclamos da finança e de outros grandes interesses internacionais, em detrimento dos cuidados com as populações cuja vida se torna mais difícil” (SANTOS, 2003, p.19), pode-se pensar que na educação superior a farsa se apresenta com a expansão do ensino superior particular como acesso à educação, de uma massa de pessoas em pequenas instituições de baixa qualidade e sem pesquisa.

Já a “globalização perversa” (SANTOS, 20003) é organizada e maquinada por uma hierarquia absoluta e abstrata ao lugar, garantidas pelo livre mercado global e com as aberturas e flexibilidades dos Estados neoliberais. “A política agora é feita no mercado. Só que esse mercado global não existe como ator, mas como uma ideologia, um símbolo. Os atores são as empresas globais, que não têm preocupações éticas, nem finalísticas” (SANTOS, 2003, p. 67). A globalização se apresenta no ensino superior também como perversidade, com empresas hegemônicas e como forma institucionalizada de ampliar a segregação, uma vez que ampliam seus mercados na comercialização do ensino e formação profissional – acesso ao diploma –, mas igualmente não investem na qualidade

---

<sup>36</sup> A escola de Chicago, como ficou conhecida filosofias e teorias econômicas liberais, influenciadas pela escola austríaca, especialmente com nomes como Milton Friedman e George Stigler, a partir da década 50 na Universidade de Chicago nos Estados Unidos.

do ensino ou em oportunizar uma aproximação da pesquisa e extensão – acesso aos meios técnico-científico-informacionais capazes de inserir indivíduos e localidades no mundo globalizado. A globalização perversa se caracteriza na: a) tirania da informação e do dinheiro se tornando um novo sistema ideológico(SANTOS, 2003, p. 38), onde “em lugar de esclarecer confunde”(SANTOS, 2003, p.39) e, ao invés de instruir, busca convencer (SANTOS, 2003, 39); b) na competitividade, no consumo, e na confusão dos espíritos, se tornando um novo regime totalitário, por assim dizer unidimensional, ou ainda, como Santos (2003) conceitua, globalitarismo (SANTOS, 2003, p.46); c) e por fim, na perversidade estrutural e na perversidade sistêmica (SANTOS, 2003, p.55) devido à pobreza e ser considerada como ‘natural’, inerente ao próprio processo do capitalismo.

Na verdade, a perversidade deixa de se manifestar por fatos isolados, atribuídos a distorções da personalidade, para se estabelecer como um sistema. Ao nosso ver, a causa essencial da perversidade sistêmica é a instituição, por lei geral da vida social, da competitividade como regra absoluta, uma competitividade que escorre sobre todo o edifício social. O *outro*, seja ele empresa, instituição ou indivíduo, aparece como um obstáculo à realização dos fins de cada um e deve ser removido, por isso sendo considerado uma coisa. Decorrem daí a celebração dos egoísmos, o alastramento dos narcisismos, a banalização da guerra de todos contra todos, com a utilização de qualquer que seja o meio para obter o fim colimado, isto é, competir e, se possível, vencer [...] (SANTOS, 2003, p 60 e 61). Para o triunfo das novas virtudes pragmáticas, o ideal de democracia plena é substituído pela construção de uma democracia de mercado, na qual a distribuição do poder é tributária da realização dos fins últimos do próprio sistema globalitário. Estas são as razões pelas quais a vida normal de todos os dias está sujeita a uma violência estrutural que, aliás, é a mãe de todas as outras violências

Uma outra globalização seria proveniente da sociabilidade do espaço do cidadão, isto é, posta como resposta, resistência e resiliência da força dos territórios, nos bolsões de pobreza, nos bairros de periferia, nas comunidades, nos guetos dos migrantes: locais estes que se sobrepõe a segregação dos negros, das mulheres, dos camponeses, migrantes e de outros excluídos. Milton Santos (2002) acreditava que as cidades atuais, especialmente as metrópoles, devido a sua diversidade cultural, heterogeneidade social e transversalidade territorial, comportam vetores de horizontalidades promovidos por comunidades, grupos e populações, como também vetores de verticalidades conduzidos pelos agentes hegemônicos de mercado.

[...] existem duas situações-tipo em todas as grandes cidades. Há, de um lado, uma economia explicitamente globalizada, produzida *de cima*, e um setor produzido *de baixo*, que, nos países pobres, é um setor popular e, nos países ricos, inclui os setores desprivilegiados da sociedade (SANTOS, 2002, p. 323).



Existe, concomitantemente ao processo de globalização, um outro: o de glocalização<sup>37</sup>, que se revela um local para o local, de re-territorialização com seus encontros locais, existente na proximidade e na identificação em grupos, guetos e territórios existentes específicos. Neste contexto hegemônico, em que existe uma globalização perversa verticalizada, de cima para baixo, também existe outra horizontal ou glocalizada – adaptando o termo usado por Santos (2003) – presente na interação da localidade com a globalização – como uma forma de resistência e resiliência do local.

É dessa forma que, na convivência com a necessidade e com o outro, se elabora uma política, a política dos de baixo, constituída a partir das suas visões do mundo e dos lugares. Trata-se de uma política de novo tipo, que nada tem a ver com a política institucional. Esta última se funda na ideologia do crescimento, da globalização etc. e é conduzida pelo cálculo dos partidos e das empresas. A política dos pobres é baseada no cotidiano vivido por todos, pobres e não pobres, e é alimentada pela simples necessidade de continuar existindo. Nos lugares, uma e outra se encontram e confundem, daí a presença simultânea de comportamentos contraditórios, alimentados pela ideologia do consumo. Este, ao serviço das forças socioeconômicas hegemônicas, também se entranha na vida dos pobres, suscitando neles expectativas e desejos que não podem contentar (SANTOS, 2003).

Assim, é de se pensar que a globalização exista também como possibilidade, e que a educação superior possa existir como uma possibilidade de alteração dos contrastes sociais, tanto no acesso à graduação e suas formas de profissionalização, quanto nas perspectivas de uma aproximação com o meio técnico científico e informacional. É nesta dualidade entre uma Educação Superior perversa e de uma educação superior de possibilidades ou, ainda, aproximando-se o termo Deleuze, uma educação superior de minorias - uma espécie de educação superior menor<sup>38</sup> (GALLO, 2002), – que se pode acreditar na possibilidade da Educação Superior cumprir sua função social de incluir no

---

<sup>37</sup> “A uma maior globalidade, corresponde uma maior individualidade”. É a esse fenômeno que G. Benko (1990, p. 65) denomina "glocalidade", chamando a atenção para as dificuldades do seu tratamento teórico. Para apreender essa nova realidade do lugar, não basta adotar um tratamento localista, já que o mundo se encontra em toda parte. Também devemos evitar o "risco de nos perder em uma simplificação cega", a partir de uma noção de particularidade que apenas leve em conta "os fenômenos gerais dominados pelas forças sociais globais" (Santos, 2002, p. 314).

<sup>38</sup> Deslocar o conceito de educação menor para a educação menor, como Gallo (2002) fez. “Na obra Kafka -por uma literatura menor, Gilles Deleuze e Félix Guattari criaram o conceito de literatura menor, como dispositivo para analisar a obra de Franz Kafka. Os escritos do judeu tcheco são apresentados como revolucionários, por operarem uma subversão da própria língua alemã, da qual se apropriou Kafka. Minha pretensão neste artigo é a de promover um exercício de deslocamento conceitual: deslocar esse conceito, operar com a noção de uma educação menor (grifo do autor), como dispositivo para pensarmos a educação, sobretudo aquela que praticamos no Brasil em nossos dias. Insistir nessa coisa meio fora de moda, de buscar um processo educativo comprometido com transformações no status quo; insistir nessa coisa de investir num processo educativo comprometido com a singularização, comprometido com valores libertários. Em suma, buscar um devir-Deleuze na educação (GALLO, 2002, p. 171)

meio técnico científico e informacional global - o que requer um ensino de qualidade e com pesquisa sem distinção de raça, cor , gênero, local de moradia, renda, sexo e muito outras formas de expressão , especialmente em um país tão desigual quanto o Brasil.

O conceito de função social da Educação Superior passa por compreender estes fenômenos hegemônicos da globalização do espaço, ou da modernidade líquida enquanto tempo, o que sugere entender a relação complexa e não linear entre atores hegemônicos-financeiros globais, Estados Neoliberais sucumbidos pela lógica de mercado, e indivíduos que participaram desta mesma lógica enquanto consumidores e consumidos na modernidade líquida em espaços globalizados e transnacionais. Como o próprio Milton Santos coloca, nos tempos atuais da globalização da perversidade, da fábula e da possibilidades que coexistem, também é possível afirmar que a educação superior da perversidade, da fábula e da possibilidade coexistam. Para entender a função social da educação superior, é relevante levantar que a lógica do capitalismo e da sociedade do consumo alteram os valores de uso pelos de troca, dando ao ensino superior um valor de troca, no quais o direito social de acesso à educação passa a ser um produto a ser consumido: vendido pela IES privadas agora para o estado no ensino superior particular gratuito – ProUni – ou financiável pelo Estado Federal– Fies.

Estas relações estritamente mercadológicas, por conseguinte, modificam a função social que a Educação Superior tem de promoção da pesquisa e extensão de maneira indissociada da oferta de ensino. Pensar a função social da Educação Superior com papel exercido pelas universidades, é afirmar que essa – a Universidade – tem por origem a função de garantir a indissociabilidade de ensino, pesquisa e extensão desde a Universidades de Berlim por Humboldt. A Educação Superior no Brasil colocou sob o mesmo guarda-chuva as universidades e as instituições não universitárias – centros universitários e faculdades. Este movimento, instituído por uma série de decretos pós LDB de 1996, criou uma certa flexibilidade de arranjos institucionais, nos quais possibilitaram a rápida expansão do número das IES privadas, especialmente as faculdades nos finais dos anos 1990 e início dos anos 2000 (CARVALHO, 2013). O formato jurídico e institucional da educação superior no Brasil priorizou o ensino, sem pesquisa ou extensão, como forma de democratizar, de incluir camas mais segregadas e excluídas – o que carece um aprofundamento dos seus efetivos impactos e efeitos e em quais condições

Atrelados aos novos contextos da modernidade líquida, as sociedades de consumidores – simplificada aqui na relação entre Estado Neoliberal, Instituições particulares e indivíduos-consumidores – o produto ‘ensino superior’ é uma espécie de ‘commodities’ da educação superior que comporta uma economia em escala e em volume – número de cursos ofertados e consumidos. A pesquisa e a extensão universitária, por obrigação legal, são requisitos das universidades, mas o grande volume de instituições não universitárias são faculdades e centros universitários nos quais a pesquisa e extensão são custos com: projetos; professores mestres e doutores; tempo de dedicação, infraestrutura e organização pedagógica. Assim, certas instituições não universitárias particulares, sem obrigação de promoção de investimentos científicos, preferem cortar custos com pesquisa e ampliar seus lucros. Os alunos ou consumidores optam por produtos educacionais de formação agorista (BAUMAN, 2003), ou seja, de benefício no curto prazo, de conquista por meio do consumo imediato e de realização no presente próximo. O produto educacional ‘ensino’ é mais rápido, aceito pela demanda e com mais facilidades e conforto; como ilustração pode-se trazer aqui os cursos EaD, e como será visto neste trabalho como ‘tendência de mercado’. O Estado neoliberal recolhe sua atuação – com perdas da garantia dos direitos sociais – abrindo as instituições particulares à oferta de serviços educacionais de forma normalizada, desde que avaliados e validados por organismos federais. Após esta ampliação do ensino superior privado, o Estado retorna como programas sociais de garantia de acesso à educação superior, agora como financiador do privado – Fies e ProUni. Esta relação contratual entre Estado neoliberal, instituições privadas e alunos-consumidores estão em uma conjuntura anunciada por Bauman em sua modernidade líquida aproximadas aqui nesta tese.

## 4. METODOLOGIA

### 4.1. Ciclos de Políticas: Avaliação de Políticas Pública

O estudo das políticas públicas advém das Ciências Sociais, especificamente das Ciências Políticas. No início do século XX as Ciências Políticas tinham como campo analítico o Estado e suas Instituições, onde se abordava a natureza da sociedade, as funções do Estado, direitos e deveres das pessoas e dos governos, porém pouco se relacionavam com as práticas das políticas públicas.

O campo de estudo das Ciências Políticas evoluiu no século XX, desde o surgimento do termo cunhado em 1880 por Herbert Baxter Adams, professor de História da Universidade Johns Hopkins, até as concepções atuais, que concentram os estudos das Ciências Políticas como a análise de políticas e não apenas a criação de formas ideais de Estado e Governo. Quando Maquiavel, no século XVI, publica “O Príncipe”, pode-se afirmar que é o primeiro tratado sobre Política, mas longe de se construir um campo analítico e uma epistemologia capaz de formar o campo das Ciências Políticas a qual temos hoje. Pode-se dizer que as Ciências Políticas na atualidade buscam compreender os sistemas, as organizações e os processos políticos, que envolve a avaliação de políticas públicas.

Celina Souza em seu artigo sobre “Políticas Públicas: uma revisão da literatura” (2009) diz que na ontologia das Ciências Políticas existe uma distinção entre os teóricos americanos e europeus sobre políticas públicas:

[...] na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2009, p. 21).

Pode-se afirmar que são quatro os grandes fundadores das Ciências Políticas: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton (SOUZA, 2009). Assim, Laswell (1936) cunha a expressão análise de política pública ou *policyanalysis* com a intenção de

aproximar o mundo acadêmico com a produção dos governos. Já Simon (1957) formula o termo de racionalidade limitada dos decisores públicos ou *policymakers*, argumentando, todavia, que “a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional” (SOUZA, 2009, p. 22). Foi Lindblom (1959; 1979) que introduziu outras dimensões na avaliação de políticas públicas como “as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio” (SOUZA, 2009, p. 22).

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos (SOUZA, 2009, p. 22).

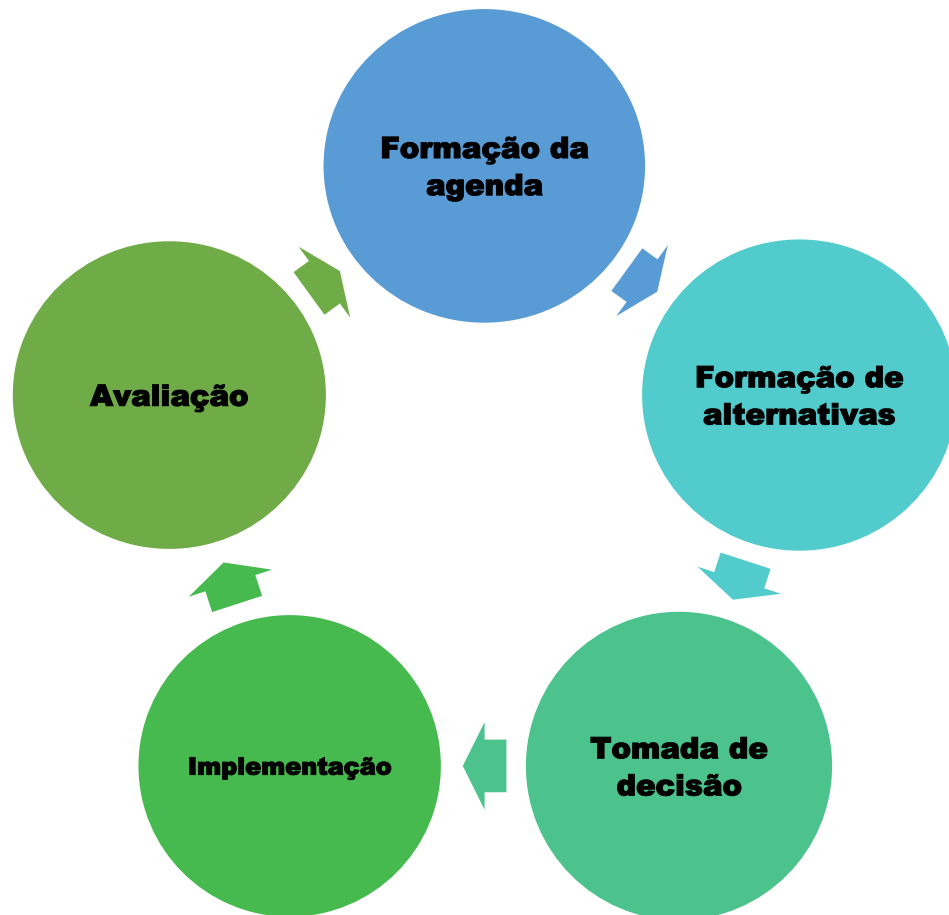
Existem várias concepções do que é uma política pública. Mead (1995 apud SOUZA, 2009, p. 24) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Segundo Lynn (1980 apud SOUZA, 2009, p.24), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Já para Peters (1986 apud SOUZA, 2009, p. 24) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Nos dizeres de Dye (1984 apud SOUZA, 2009, p. 24), sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

A conceituação de Laswell, talvez seja a que mais expresse com maior clareza o que pode ser entendido como políticas públicas, ou seja, “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, o porquê e que diferença faz” (LASWELL, 1958 apud SOUZA, 2009, p. 24). Esta definição pode conter um direcionamento que contribua metodologicamente com a intenção de estudar políticas públicas.

O processo de formulação e implantação de políticas públicas envolve cinco etapas, segundo Howlett e Ramesh (2013), que salve algumas variações, estão contidas em um ciclo ou processo cíclico, que vai da: Formação da agenda, definição de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação da política. Como se trata de um ciclo fechado, priorizar uma condicionante em detrimento de outras, por um lado

revela uma falta compreensão do todo do processo, e por outros erros fundamentais da teoria política. Assim é possível afirmar que segundo Howlett e Ramesh (2013), as fases do ciclo de políticas públicas conforme Figura 12, como: formação da agenda; formação de alternativas; tomada de decisão; implementação das políticas e avaliação do processo.

**Figura 11** Ciclo de Políticas Públicas



**Fonte:** Howlett e Ramesh (2013).

Na formação de agenda, se parte da realidade concreta da sociedade e suas intenções ou grupos de pressão, que expressam na forma de necessidades seus desejos de se constituírem e efetuarem enquanto indivíduos inseridos em um contexto social. Devido à amplitude das necessidades e a escassez de recursos, econômicos ambientais e sociais, não é possível atender a todos, o que indica que certos assuntos e temas tem maior abrangência e premiam grupos e interesses sociais distintos. A formação de agenda

acontece quando existe uma sobreposição das necessidades com aquilo que é possível executar diante das condições existentes.

Na fase de formação de alternativas existe uma definição de prioridades, e começa-se o processo de formulação de escolhas que abarca a proposições de soluções das necessidades no formato de um planejamento objetivo, com metas, métricas, recursos e ações previamente pensadas. Nesta instância, o diálogo social garante uma política democrática e decisões unilaterais numa política autoritária.

Na fase de escolha de alternativas, a informação, o conhecimento e a ciência podem contribuir para a definição dos caminhos a rumar. São aliados de uma decisão democrática.

A política é feita de ações, assim, é a arte de fazer ou não fazer. Na fase de tomada de decisões, as ações, recursos e objetivos já estão postos. As variáveis decisórias revelam o grau de autonomia e dependência das sociedades. O processo decisório das políticas pode ser verticalizado ou horizontalizado, de acordo com os interesses nos objetos das políticas. Em alguns casos podem ser congruentes ou divergentes em relação aos interesses e aos efeitos das políticas em seus atores envolvidos. Nesta fase são encontrados, portanto os modelos *bottomup* e *top down* quando a decisão política é do topo a base e quando o sentido da política é da base ao topo.

A fase de implantação é a concretização das etapas anteriores do ciclo de políticas. São quando os efeitos e impactos são colocados à prova, ou seja, é o momento de verificar se os resultados atingem as metas estabelecidas e quais as consequências desencadeadas do processo. Neste momento, o que foi discutido, debatido, avaliado na esfera empírica e do conhecimento passa a se tornar realidade. São necessárias decisões executivas nesta fase, ela é a fase mais complexa porque depende de todos os atores para ocorrer.

Na última fase do ciclo de política públicas ocorrem a avaliação, a partir de indicadores diagnósticos estabelecidos na formulação da política pública. Os indicadores principais e intermediários são instrumentos de gestão da política pública e ajudam a realinhar algo que precise ser revisto para que a política pública seja efetiva, ou seja, alinhados aos resultados esperados. Na fase avaliativa, já é possível contar com dados objetivos prévios desde que estabelecidos critérios de coleta e análise prévios. As informações contidas desta fase são capazes de realimento de políticas e são fundamentais

para dimensionar os impactos das políticas públicas nos atores envolvidos, especialmente os beneficiários.

As avaliações de políticas públicas podem contribuir, segundo Almeida (2008), para o conhecimento e a viabilização de programas e projetos, para o redirecionamento, quando se fizer necessário, de seus objetivos, e até mesmo para a reformulação de rumos e propostas, fornecendo subsídios para tomadas de decisão, além de ser especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. (ALMEIDA, 2008, p. 49).

A avaliação de políticas públicas não é simplesmente um instrumento de aperfeiçoamento ou redirecionamento dos programas empreendidos pelo governo, mas especialmente, uma ferramenta capaz de prestar contas à sociedade das ações governamentais. Também não podemos restringir a avaliação de políticas públicas apenas à aferição de suas metas quantitativas, mas devemos nos reportar à qualidade do resultado atingido. É dessa forma que os conceitos de eficiência, eficácia e impacto se revelam importantes, ao subsidiarem a tradução da avaliação do planejamento, do desenvolvimento e da execução da política pública como um todo (ALMEIDA, 2008, p. 49).

#### **4.2. Avaliação da Eficácia, Eficiência e Efetividade**

Na avaliação de políticas públicas é possível utilizar-se de alguns recortes metodológicos. O conceito de avaliação admite múltiplas definições, relacionadas com a própria pluralidade do campo de políticas públicas. Dessa maneira, podemos categorizar as avaliações de políticas públicas como uma área de análise das Ciências Sociais e Políticas:

É um empreendimento técnico-científico que se vale de métodos de pesquisa social para investigar a situação, problemas e diferentes aspectos da gestão de um programa público ao longo do seu ciclo de vida, da sua concepção à entrega de bens e serviços para usufruto dos públicos-alvo visados, considerando o contexto organizacional e político em que ele se insere, com a finalidade de informar, em tempo, as necessidades de aprimoramento de suas atividades e produtos (JANNUZZI, 2016, p. 74).

Na avaliação de programas e projetos, é possível utilizar os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade e, desta forma, compreender e verificar através de critérios de análise os resultados e os efeitos das ações, as apreciações dos objetivos, a



constatação dos recursos empregados, das atividades desenvolvidas e de seus desdobramentos.

O estudo da eficácia de projeto, programas e políticas públicas, concerne à investigação sobre a capacidade que um conjunto de ações tem em atingir um dado objetivo, promovidas de maneira dirigida por determinada instituição para um respectivo grupo. A mensuração da consecução do objetivo ou sua falha parcial ou total faz referência à ponderação eficaz ou ineficaz do objeto estudado.

O estudo da eficácia permite compreender os limites e horizontes de resultados esperados de uma realidade. Na investigação da eficácia, a delimitação do objetivo e sua consumação são fatores de análise a serem identificados e ponderados, podendo ser direta e explicitamente evidente, ou ainda, estar subentendido no processo de execução da política ou no discurso que a sustenta.

Já para considerar a eficiência é necessário, além de atingir um objetivo, deve-se aferir os recursos empregados pelos envolvidos, as condições e os sistemas que sustentam os resultados obtidos. A eficiência quantifica o esforço para a realização do objetivo, assim discrimina o estado de sua realização em variáveis quantificáveis e qualificáveis. São os meios empregados, os recursos gastos, o tempo consumido pelos agentes executores que apontam a eficiência no contexto e em determinados vieses analíticos

No estudo para se compreender a efetividade de determinada política, deve-se medir os efeitos e impactos gerados, ou seja, identificar a transformação da realidade existente após a implementação dos programas e projetos. A efetividade contribui, portanto, para conhecer a palpabilidade das ações governamentais.

A efetividade tem relação com os efeitos advindos de determinados processos de execução e garante um acompanhamento dos resultados e seus desdobramentos. “A efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos” (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2). A efetividade examina em que medida os resultados do projeto estão incorporados de modo permanente à realidade das populações atingidas, em termos de benefícios ou mudanças geradas.

Assim, deste modo, é possível afirmar que os estudos da efetividade são avaliações *ex post*, ou seja, investigam os resultados e os impactos e, desta forma, estabelecem um conhecimento global de uma política e fornecem informações para

programas futuros. O estudo em políticas públicas e seus ciclos, corroboram o objetivo deste trabalho que é avaliar o impacto e os entraves do FIES de 2010 a 2018 nas IES, a partir de uma lente analítica das relações contratuais e das características institucionais e dos beneficiários, realizando uma análise comparativa entre as regiões de governo do centro nordeste paulista.

Segundo Souza (2006), esse campo do conhecimento é tão amplo e complexo que pode ser dividido em subáreas das políticas públicas: análise de políticas, que tem como questão fundamental ‘o que se deve fazer?’, ou seja, determinar a melhor política dado um determinado problema, relação entre eficiência e efetividade; análise de processos, na qual implica responder ‘como e por que as políticas se desenvolvem?’ ou ‘por que algumas políticas se mantêm e outras não ao longo do tempo?’; o processo decisório, relacionado ao incrementalismo e tem como a questão ‘quem toma as decisões?’ e ‘como elas são escolhidas?’; a implementação de políticas, que procura responder o ‘por que uma política falha ou não?’ e ‘como uma decisão pode ser transformada numa ação?’.

Por fim, e avaliação de políticas, que apresenta questões como ‘o que foi feito?’ ou ‘quais impactos ou efeitos a política obteve, qual foi a eficiência, eficácia, entraves, dentre outros?’. Esta última é a de qual se trata no presente trabalho.

O conceito de avaliação adotado aqui se refere à análise de processos, produtos ou resultados de atividades ou ações desenvolvidas - programas ou políticas públicas (*policy*). A avaliação é uma forma de pesquisa social aplicada, sistemática, planejada e dirigida. Destina-se a identificar, obter e proporcionar, de maneira válida e confiável, dados e informações suficientes e relevantes para apoiar um juízo sobre o mérito e o valor dos diferentes componentes de um programa (nas fases de diagnóstico, programação e execução) ou de um conjunto de atividades específicas que se realizam, foram realizadas ou se realizarão, com o propósito de produzir efeitos e resultados concretos; comprovando a extensão e o grau em que se deram estas conquistas, de tal forma que sirva de base ou para uma tomada de decisões racional e inteligente entre cursos de ação, ou para solucionar problemas e promover o conhecimento e a compreensão dos fatores associados ao êxito ou fracasso de seus resultados (AGUILLAR; ANDER-EGG, 1994 apud BELLONI; MAGALHÃES; SOUZA, 2001).

### 4.3. Território de Análise

O Estado de São Paulo é o território brasileiro com maior nível de número de habitantes, renda, escolaridade básica e superior. Com quase 46 milhões de habitantes, que representa 22% da população brasileira, divididas em 43 regiões de governos nos 645 municípios, São Paulo é o estado com maior grau de desenvolvimento do Brasil. No Ensino Superior, o Estado acumula a maior taxa de escolarização líquida em 22,5% deste grau de ensino entre jovens de 18 a 24 anos matriculados (SEMESP, 2020). O estado possui 610 IES que oferecem graduações presenciais e 129 instituições EAD, registrando “1,61 milhão de matrículas presenciais, sendo que 1,33 milhão estão nas IES privadas e ainda 418 mil na modalidade EAD (SEMESP, 2020, p. 49) praticamente privada. No estado de São Paulo

[...] as matrículas presenciais continuam a tendência de decréscimo verificada desde 2015: a queda de 2017 para 2018 foi de 2,2%. Na contramão da modalidade presencial, o EAD segue em crescimento contínuo de 205% nos últimos 10 anos (de 2009 a 2018). De 2017 para 2018, o aumento das matrículas EAD no estado foi de 19,6%, mantendo o crescimento de 2016 para 2017 (19,2%).

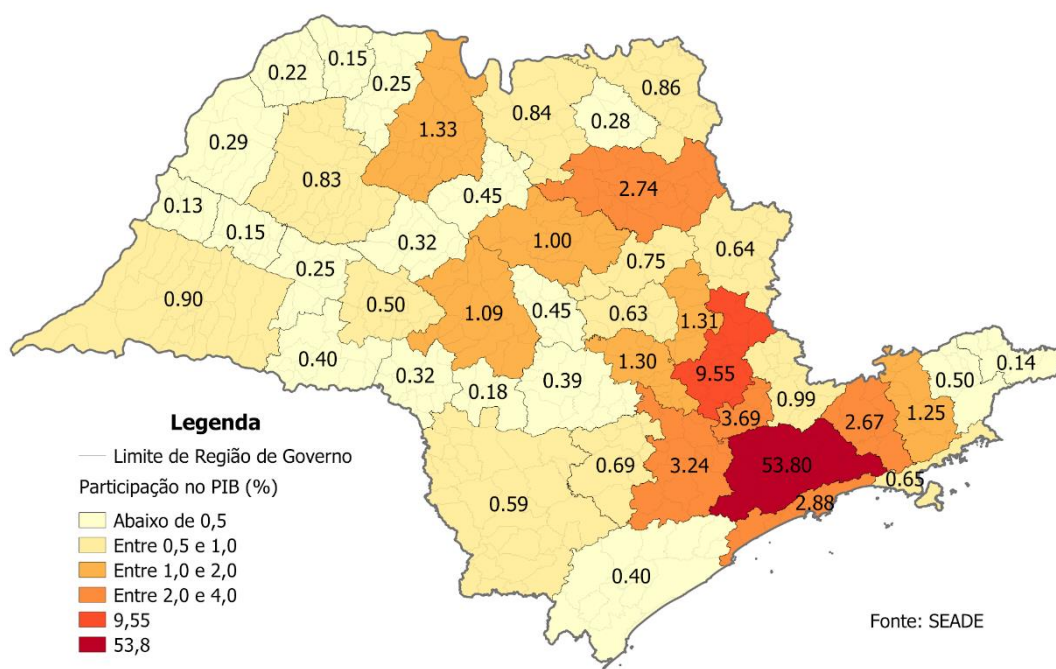
O estado de São Paulo dentre os entes da federação brasileira é o que possui a maior concentração de IES, cursos e alunos matriculados no Ensino Superior. Segundo SEMESP (2020, p. 12) com micro dados do INEP 2019, o estado de São Paulo possuía mais de 2 milhões de alunos, o que representa 24,3% dos 8,45 milhões de alunos no Brasil em 2018. A concentração de Ensino Superior na região sudeste e, especificamente, no estado de São Paulo foi tema apresentado pelo recorte territorial nacional de Neves (2020).

A região metropolitana de São Paulo é a que reúne a maior porção de matrículas do estado, isso nos cursos presenciais com 879 mil alunos, o que representa 54,6% do total estadual e 191 mil das matrículas EaD com 45,7% do total desta modalidade.

#### 4.4. Recorte Temporal e Territorial

As regiões de Governo do CNP – participam com 4,6% do PIB estadual em 2017, com a R\$ 31 mil *per capita* da RG de Franca R\$ 43 mil de Ribeirão e R\$ 35,5 mil de Araraquara. A figura 12 apresenta o PIB per Capito por Regiões de Governo do estado de São Paulo em 2017 e permite uma comparação em dimensões das Regiões de Governo.

**Figura 12** Porcentagem PIB per capito por Regiões de Governo do Estado de São Paulo em 2017



Fonte: SEADE, 2018

A região de governo de Ribeirão Preto é a mais expressiva, sendo o critério de PIB *per capita* do Estado de São Paulo, seguido pela RG de Araraquara e pela RG de Franca.

Para o recorte temporal deste trabalho, foi estabelecido o FIES de 2010, 2014 e 2018, uma vez que, em 2010, o programa sofre uma grande transformação, especialmente nas vantagens do financiamento para os beneficiários. Já o ano de 2014 representa um momento de ápice dos financiamentos. Por fim, no ano 2018, é possível notar uma estabilização dos números de contratos de financiamentos firmados, por representar o final de um segundo ciclo de governo. Este trabalho trata assim de dois ciclos de governos

– Dilma Rousseff de 2011 a 2014, 2015 a 2016 e Michel Temer de 2016 a 2018 – com concepções e contextos políticos distintos.

Os territórios de análise foram dimensionados dentro de uma divisão espaço-temporal de modo a compreender três Regiões de Governo (RG) do Estado de São Paulo: RG Araraquara, RG Ribeirão Preto e RG de Governo de Franca. As configurações destas três RG são denominadas aqui de Centro Nordeste Paulista (CNP). O recorte temporal considerado diz respeito a dois ciclos de governo, contemplando o período de 2010 a 2018, entre os quais, são analisados dados do Censo da Educação Superior (CES), do SINAIS e do FIES do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas – INEP nos anos de 2010, 2014 e 2018 para poder compreender as mudanças e manutenção de tendências estatísticas. É relevante ressaltar que o estado de São Paulo possui o maior número de estudantes do Ensino Superior em instituições privadas - 4,6 matrículas na rede privada para uma matrícula na rede pública – bem como o maior número de contratos firmados de financiamentos federais (SEMESP, 2020)

É, igualmente, relevante destacar que outros estudos, como o de Neves (2000), que realizou uma análise do FIES no mesmo período no contexto nacional é diferente deste trabalho que se propõe, focalizar avaliação do Fies na região CNP. Ao delimitar o território de análise como sendo o nordeste do estado de São Paulo, estado com maior demanda e oferta de Ensino Superior no país, possibilita investigar as características institucionais das organizações presentes, efeitos do Fies nestas instituições, efetividade e eficiência do programa no território o que implica uma escala de análise próxima dos atores envolvidos: as instituições particulares e os beneficiários do programa.

#### **4.5. Amostra censitária do Fies nas IES presente no Território**

Devido à consistência da base de dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, é possível o acesso a todos os contratos do FIES nos três anos desta pesquisa, bem como fazer o recorte espacial na região CNP. Uma vez que o FIES firmou 72 mil contratos em 2010, 773 mil contratos em 2014 e 42 mil contratos em 2018, justifica-se uma amostra do Estado de São Paulo, uma vez que concentra 44% das matrículas em 2018 de todo o Ensino Superior. O recorte territorial da macrorregião de

estudo do CNP possibilita uma amostragem de 2,7% dos matriculados no Ensino Superior no Estado de São Paulo, e a amostragem 1,2 % dos matriculados no (CENSO/INEP 2018).

Para a composição da base de dados foram utilizadas informações disponibilizadas no portal do INEP sobre o FIES nos segundos semestres dos anos 2010, 2014 e 2018, pois são apresentados dados mensais dos contratos por aluno, o que cria uma massa de dados consistente, mas densa e pesada para a manipulação. Foi escolhido o mês de julho dos anos selecionados para compor esta pesquisa, de onde foi possível extrair variáveis de número de beneficiários, cursos optados por este, além de variáveis de cor e raça declaradas as IES, organização acadêmica e modalidade de ensino. O mês de julho foi o que obteve maior número de beneficiários do Fies e menor variação em relação aos outros meses do ano. Na Tabela 4 é possível identificar as IES selecionadas para compor a amostragem desta pesquisa. Para a seleção das IES alguns critérios foram considerados: A) o ano de referência foi 2014, pois se trata do ano que possui maior beneficiários atendidos. B) Para contabilização dos contratos do FIES, devida ao volume de dados, foram utilizados os contratos referente ao mês de julho dos anos selecionado para o estudo. C) as IES que possuíam mais que 900 (novecentos) beneficiários, 6,9% do total, forma selecionados na amostra do Centro Nordeste Paulista (CNP); D) as IES com menor número de alunos foram descartadas da amostra, pois a intenção desta pesquisa é justamente entender o impacto do FIES em seus recortes institucionais.

**Tabela 4** IES selecionadas para a amostra segundo número de beneficiários

IES com FIES		2010		2014		2018		Amostra de IES no CNP
município da IES	IES	beneficiários	porcentagem (%)	beneficiários	porcentagem (%)	beneficiários	porcentagem (%)	
Franca	UNIVERSIDADE DE FRANCA	72	14,7	3750	28,2	1153	22,2	
Ribeirão Preto	FACULDADE DE RIBEIRÃO PRETO	1	0,2	2172	16,3	0	0,0	
Araraquara	UNIVERSIDADE DE ARARAQUARA	155	31,6	1558	11,7	905	17,4	
Ribeirão Preto	UNIVERSIDADE DE RIBEIRÃO PRETO	53	10,8	1267	9,5	519	10,0	
Ribeirão Preto	CENTRO UNIVERSITÁRIO MOURA LACERDA	29	5,9	1143	8,6	487	9,4	
Jaboticabal	FACULDADE DE EDUCAÇÃO SÃO LUÍS	32	6,5	913	6,9	367	7,1	
Vários	Outras IES no CNP	148	30,2	2502	18,8	1758	33,9	

Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (FNDE/FIES de 2010, 2014 e 2018)

A Universidade de Araraquara (UNIARA) se inicia em 1968, através da criação da Associação São Bento de Ensino (ASBE), em 1997, torna-se Centro Universitário de Araraquara. Após as classificações da LDB de 1996, conquistando uma autonomia e ampliando sua atuação. Em 2016, tornou-se Universidade de Araraquara através da

portaria ministerial nº 612, do dia 15/07/2016. Em 2018, a IES possui 7,5 mil alunos em 32 cursos de graduação presencial, além de cursos de Pós-Graduação Stricto Sensu e Lato Sensu – mestrado e doutorado. Hoje ainda amplia a sua atuação com mais de 24 polos em municípios de mais de sete estados. A Universidade tem Conceito Institucional de nota 4(2015), Conceito Institucional EaD de 4(2019) e IGC - Índice Geral de Cursos de nota 3 (2018).

A Faculdade de Ribeirão tem origem em 1996 com a Faculdade Bandeirantes, mantida pela Associação Bandeirantes de Ensino. Já no ano de 2009, altera seu nome para Faculdade de Ribeirão Preto, de acordo com a Portaria nº 1.140, de 23 de fevereiro de 2017. A Instituição atingiu, em 2014, o número de 3,2 mil alunos, mas em 2018 seu número de matriculados cai para menos de 750 alunos em doze cursos de graduação. A faculdade não possui curso EAD ou cursos de pós-graduação. Em 2017, é adquirida pelo grupo UNIESP S.A., autorizada através da portaria de nº 140/2017. O Grupo UNIESP atua em trinta e três municípios no Brasil, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Tocantins, Minas Gerais, Bahia, Mato Grosso do Sul e Paraíba. A IES obteve um Conceito Institucional de 3 (2017) e um IGC de 3(2018).

A Faculdade de Educação São Luís tem sua origem em 1972 do Colégio São Luís, fundada e mantida pela Associação Jaboticalbense de Educação e Cultura, inicialmente ofertando cursos Superiores de Licenciatura. Em 1993, obteve o credenciamento para cursos de Pós-Graduação Lato Sensu, presenciais e EAD. Em 2017, amplia a modalidade de ensino a distância para os cursos de graduação. Em 2018, a IES possuía 2,3 mil alunos em 13 cursos de graduação presenciais. Vale ressaltar que a faculdade aderiu ao Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (ProIes) através da Lei nº 12.688/2012, que estabelece critérios para que as IES particulares renegociem suas dívidas tributárias com o governo federal. O seu conceito Institucional é de nota 3(2012), conceito institucional EaD de nota 4(2017) e um IGC de nota 3 (2018)

O Centro Universitário Moura Lacerda surge, em 1923, com a abertura da Escola de Comercio Ruy Barbosa – e, na sequência, como Instituto Commercial de Ribeirão Preto. Já em 1992, a denominada Faculdades Moura Lacerda solicita o credenciamento como Centro Universitário. Em 2018, a IES possuía 3,7 mil alunos em dezoito cursos de graduação presenciais, divididos em três unidades – duas em Ribeirão Preto e uma em

Jaboticabal. Atualmente, oferece dez 10 cursos de pós-graduação Lato Sensu. A IES mantém o Colégio Moura Lacerda, que proporciona Cursos Técnicos, Educação Infantil, Ensinos Fundamental e Médio. A instituição possui Conceito Institucional de 4 (2015) e IGC de 3 (2018).

A Universidade de Franca (UNIFRAN) surge em 1970 com a criação da Associação Cultural e Educacional de Franca (ACEF S/A). Em 1975, são incorporadas duas instituições: a Faculdade Pestalozzi e a Faculdade de Filosofia do Ateneu Francano tornando-se a União das Faculdades Francanas ou UniFran. Já em 1994 passa a ser Universidade de Franca, com oferta de atividades de ensino, pesquisa, extensão e prestação de serviços à comunidade, incluindo curso de Pós-Graduação Stricto Sensu e lato Sensu – mestrado e doutorado. Em 2013, a instituição é adquirida pelo grupo da Cruzeiro do Sul Educacional. Em 2018, a IES possuía 10,1 mil alunos em trinta e nove cursos de graduação presencial, e passa a atuar fortemente no EAD com mais de cem polos localizados em dez estados no Brasil. Seu conceito institucional obteve nota 4 (2009), o Conceito Institucional EaD com nota 3 (2013) e IGC de 3 (2018).

A Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP) foi fundada em 1º. de junho de 1924 como Sociedade Escola de Pharmácia e Odontologia de Ribeirão Preto, cuja mantenedora era a Associação de Ensino de Ribeirão Preto (AERP), porém, foi no final da década de 1950, com Electro Bonini (1913 – 2011), que se iniciou sua expansão com a implementação de vários cursos. O novo campus foi inaugurado em 1971 e em 1985 foi reconhecida como Universidade. Em 1999, amplia sua atuação no Campus em Guarujá. Atualmente, oferta cursos de pós-graduação Lato Sensu e *stricto sensu* – mestrados e doutorados. Em 2018, a IES possuía 8,5 mil alunos em vinte e cinco cursos presenciais de graduação. Seu Conceito Institucional é de 3 (2009), Conceito Institucional EaD de 4 (2014) e um IGC de 4 (2018) sendo a de melhor conceito das IES do CNP.

#### **4.6. Categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies**

Neste trabalho, para a avaliação dos efeitos do Programa de Financiamento Federal foram comparados os dados do FIES/INEP do período avaliado de 2010 a 2018, com a base de micro dados nos mesmos anos extraídos da base de dados do Censo da



Educação<sup>39</sup>, Fies, ENADE, CPC e IGC na seria histórica desta pesquisa. Foi possível dimensionar os efeitos e a eficiência do Fies nas IES selecionadas nas três regiões de Governo do Estado de São Paulo.

A construção referencial sobre os ciclos de políticas contribuiu para uma fundamentação teórico-metodológica, especialmente no que tange à última etapa de avaliação processual das políticas. Para tanto, é necessário se aprofundar em mecanismos de pesquisas, desta especialidade das Ciências Políticas, para compreender as temáticas do *accountability*, efetividade, impactos e resultados dos ciclos de políticas e referentes aos contratos e as variáveis de raça e cor da pele. “O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa” (COSTA E CASTANHAR, 2003 p. 972).

A produção de indicadores, categorias de análises e variáveis possibilitaram a construção de dados objetivos, dentro do recorte temporal e espacial desta pesquisa, para mensurar os efeitos e os resultados do FIES e seus desdobramentos. A criação de indicadores possibilita o acompanhamento e o cruzamento de dados com a intenção de medir o alcance dos objetivos propostos por uma política pública. Neste sentido, é um instrumento de medição capaz de revelar a efetividade das políticas, pois através de uma avaliação *ex-post*, ou seja, após a efetivação das ações é que os efeitos que podem ser levantados e analisados de forma a revelar os resultados das políticas e seus desdobramentos esperados e não previstos em seus atores: beneficiários, estados e sociedade.

A elaboração de indicadores pode ser dividida nas verificações da eficácia, eficiência e efetividade. Os indicadores de eficácia apontam para a capacidade de averiguar se determinada política alcança um objetivo.

No uso corrente, a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir

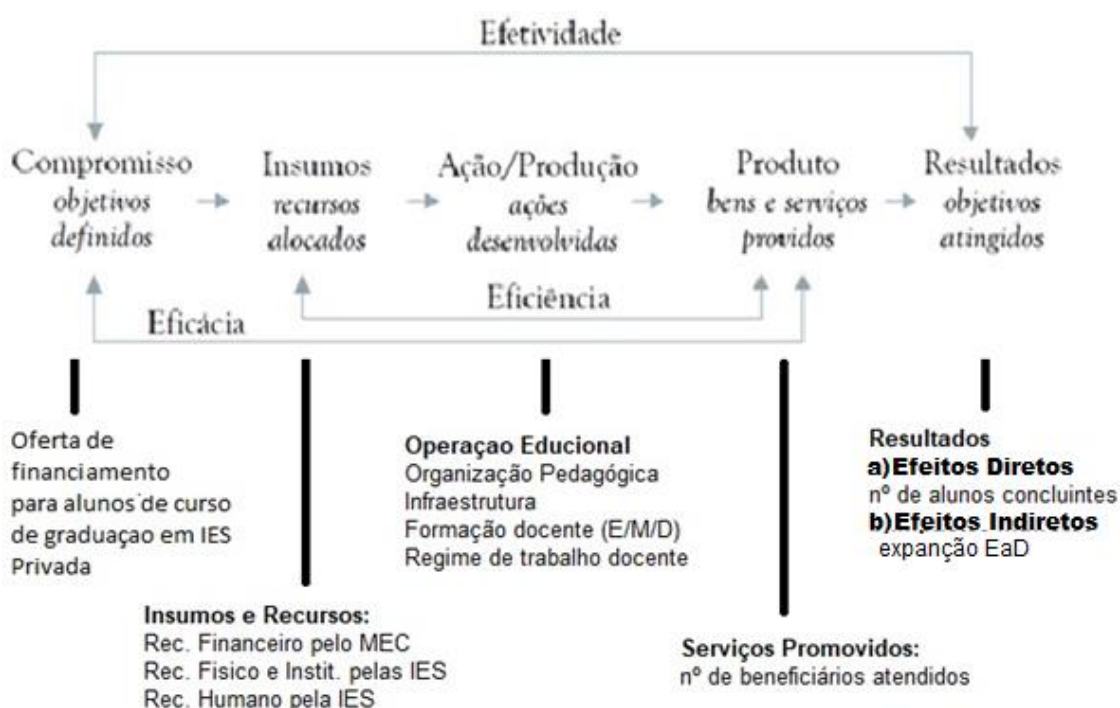
---

<sup>39</sup> Para a extração dos microdados do censo do Ensino Superior de 2010, 2014 e 2018, foram selecionadas as seis instituições de Educação Superior do centro nordeste paulista – CNP -, que compõem o campo amostral deste trabalho. As declarações das informações referentes ao censo do Ensino Superior são enviadas pelos responsáveis das instituições no final do primeiro semestre dos respectivos anos. A Base de microdados do censo do Ensino Superior contém informações dos números de beneficiários do FIES, o que permitiu uma análise comparativa em termos de matriculados com e sem Fies, por instituição. Assim não foi necessário sobrepor dados do Fies/INEP com a Base de Microdados do Censo do Ensino, desta forma as informações foram extraídas de maneira independentes para prezar por uma métrica isonômica de dados. Ambas as bases de dados consultadas estão abertas, acessíveis e disponíveis na página do INEP.

resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a condições controladas e a resultados desejados de experimentos, critérios que, deve-se reconhecer, não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais. (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 7).

A efetividade possibilita a investigação dos resultados e os efeitos gerados nas IES e beneficiários. A figura 13 foi adaptada, para se visualizar os indicadores de avaliação aplicados ao Fies.

**Figura 13** Indicadores de efetividade e eficácia



**Fonte:** Adaptado pelo autor de BRASIL (2010, p.11)

A efetividade, eficácia e eficiência possibilitam a investigação dos resultados e os efeitos gerados nas IES e beneficiários. Para a avaliação da efetividade e da eficácia do FIES de 2010 a 2018 na região Centro nordeste paulista, serão analisados os efeitos da política de financiamento estudantil federal por IES e curso apresentada no Quadro 6.

**Quadro 6 Categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies**

Categoria de análise	Indicador	Variáveis	Fontes
Volume de beneficiários	Eficácia de beneficiários <b>por IES</b>	Beneficiários FIES por IES (seis maiores e outras) segundo número de contratos	Base de dados secundários do FIES/INEP 2010, 2014 e 2018
	Eficácia de beneficiários <b>por curso</b>	Beneficiários FIES por curso (os cinco cursos maiores e outros cursos) no CNP	Base de dados secundários do FIES/INEP 2010, 2014 e 2018
Dependência das IES frente ao FIES	Efetividade por <b>matriculados segundo beneficiários</b>	Relação de matriculados segundo IES, por beneficiário do FIES	Base de dados secundários do FIES/INEP dos meses de julho, nos anos de 2010, 2014 e 2018 e base secundária de microdados CENSO/INEP 2010, 2014 e 2018
Beneficiários por raça e cor nos cursos	Efetividade por curso e por cor/raça segundo cursos <b>(Dir. Ped. Med)</b>	Beneficiários pretos e pardos X beneficiários brancos dos cursos de direito, medicina e licenciaturas no CNP	Base de dados secundários do FIES/INEP dos meses de julho, nos anos de 2010, 2014 e 2018
Relação entre matriculados com e Sem FIES	Efetividade por <b>matriculados com e sem Fies</b>	Número de alunos matriculados com e sem FIES nas seis maiores IES do CNP	Base secundária de microdados CENSO/INEP 2010, 2014 e 2018
Concluintes ENADE	Efetividade por cor e raça entre os concluintes ENADE	Proporção e volume de concluintes do ENADE segundo raça cor em porcentagem e número de alunos de 2011 a 2018 com FIES	Base secundária de microdados ENADE SINAIS/INEP 2011, 2015, 2016, 2017 e 2018
Qualidade da operação	Eficiência da <b>operação por IES</b>	<b>IGC contínuo de seis IES</b> no CNP em três ciclos de avaliação	Base de dados secundários do IGC SINAIS/INEP 2010, 2014 e 2018
		<b>Média geral, segundo o peso de cada IES, da qualidade de operação</b> dos cursos de graduação, por organização didático-pedagógica, infraestrutura, formação docente e regime de trabalho docente <b>no CNP</b> , em três ciclos de medições	Base de dados secundários do CPC/INEP 2010, 2014 e 2018
	Eficiência da <b>operação por curso</b>	<b>Evolução do CPC contínuo</b> de medicina, direito e pedagogia no CNP em três ciclos de avaliação	Base de dados secundários do CPC SINAIS/INEP 2010, 2014 e 2018
<b>Evolução da média da qualidade de operação</b> dos Cursos <b>medicina, direito e pedagogia</b> por Organização Didático-Pedagógica, Infraestrutura, Formação docente e Regime de trabalho docente no CNP de 2010 a 2018		Base de dados secundários do CPC SINAIS/INEP 2010, 2014 e 2018	
Repasse FIES	Recurso Financeiro do Fies <b>por IES</b>	Valor anual estimado do mês de setembro segundo número de beneficiários, em Reais (R\$), repassado pelo FIES <b>a todas as IES</b> no CNP em 2010,2014 e 2018	Base de dados secundários do FIES/INEP 2010, 2014 e 2018
	Recurso Financeiro do Fies <b>por Curso</b>	Proporção do valor anual estimado do mês de setembro segundo número de beneficiários, em Reais (R\$), repassado pelo FIES segundo os <b>cinco cursos com maior número de beneficiários do CNP</b> em 2010,2014 e 2018	Base de dados secundários do FIES/INEP 2010, 2014 e 2018
Financiamentos comparados com a operação	Eficiência da <b>operação por IES e Curso</b>	Recursos Financiados pelo Fies aos Curso e IES do CNP por indicadores de Qualidade em 2010, 2014 e 2018	Base de dados secundários do FIES, IGC e CPC de 2010, 2014 e 2018 do SINAIS/INEP
Efeitos Diretos Fies	Efetividade <b>por concluintes</b>	Comparação entre Fies e ProUni do número de Deficitários e Concluintes em 2010, 2014 e 2018 nas IES do CNP	Base secundária de microdados CENSO/INEP 2010, 2014 e 2018
Efeitos Indireto	Expansão EaD no Brasil	Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil – 2008-2018	Base secundária de microdados CENSO/INEP 2010, 2014 e 2018
	Expansão EaD no CNP	Número de alunos matriculados Presencial e EaD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018	Base secundária de microdados CENSO/INEP 2010, 2014 e 2018

Fonte: Elaborado pelo autor, 2022.

Foram criadas dez categorias de análise, divididas entre: Volume de beneficiários; Dependência das IES frente ao FIES; Beneficiários por raça e cor; Relação entre matriculados com e sem FIES; Concluintes ENADE; Qualidade da operação; Repasse FIES; Financiamentos comparados com a operação; Impactos Diretos; Impactos Indireto.

Os dados dos SINAIIS escolhidos para este trabalho foram o Índice Geral de Curso – IGC – que avalia a qualidade das IES, e o CPC, que é um indicador de qualidade de cada curso de graduação.

Segundo o Ministério da Educação, o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição - IGC - é um “indicador de qualidade que avalia as Instituições de Educação Superior” (BRASIL, 2021) e seu cálculo é realizado anualmente. Cada Instituição de Ensino Superior tem seu IGC instituído para mensurar a qualidade geral da instituição por ano. Leva em consideração a média dos CPC dos cursos avaliados da instituição, ponderado pelo número de matrículas e pela média dos conceitos de avaliação dos programas de pós-graduação stricto sensu atribuídos pela CAPES convertida para escala compatível e ponderada também pelo número de matrículas (INEP, Nota Técnica nº 37, 2019):

O IGC anual das IES considera assim o CPC – índice de qualidade das graduações – dos cursos avaliados, para o cálculo por instituições. Os cursos são avaliados a cada três anos, de acordo com seus respectivos CPCs. As áreas dos cursos avaliados compreendem as previstas no Ciclo Avaliativo do Enade. IGC (INEP, Nota Técnica nº 37, 2019)

O IGC é uma média ponderada envolvendo as notas contínuas de Conceitos Preliminares de Curso (NCPC) dos cursos de graduação e os Conceitos Capes dos cursos de programas de pós-graduação stricto sensu das Intuições de Educação Superior (IES). A ponderação da média é feita a pelo do número de matrículas nos referidos cursos,

O CPC “é um indicador de qualidade que combina, em uma única medida, diferentes aspectos relativos aos cursos de graduação” (INEP, Nota Técnica nº 56, 2019). Leva em considerações os indicadores de demanda, referentes aos discentes e seu desempenho, e indicadores da oferta mensurados através da operação feita pela IES. O CPC é composto pelo número de professores especialista, mestre e doutores, regime de trabalho docente e de um indicador da percepção dos alunos, questionados na prova ENADE ao aluno, sobre a infraestrutura, instalações e organização pedagógica.

A seguir se apresenta a composição do CPC e pesos das dimensões e componentes no quadro 7.

**Quadro 7** Composição do CPC e pesos das dimensões e componentes

DIMENSÃO	COMPONENTES	PESOS	
Desempenho dos Estudantes	Nota dos Concluintes no Enade (NC)	20,0%	
Valor agregado pelo processo formativo oferecido pelo curso	Nota do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (NIDD)	35,0%	
Corpo Docente	Nota de Proporção de Mestres (NM)	7,5%	30,0%
	Nota de Proporção de Doutores (ND)	15,0%	
	Nota de Regime de Trabalho (NR)	7,5%	
Percepção Discente sobre as Condições do Processo Formativo	Nota referente à organização didático-pedagógica (NO)	7,5%	15,0%
	Nota referente à infraestrutura e Instalações Físicas (NF)	5,0%	
	Nota referente às oportunidades de ampliação da formação acadêmica e profissional (NA)	2,5%	

**Fonte:** INEP, Nota Técnica nº 56, 2019

Neste trabalho foram considerados os índices do CPC contínuo como média geral de cada curso em seus respectivos ciclos de avaliação que consideram dados dos ENADE, IDD, Corpo docente, percepção do processo formativo. As variáveis do CPC utilizadas são aquelas que caracterizam a operação pelo lado da oferta educacional de cursos de graduações no mercado do Centro Nordeste Paulista (CNP). As variáveis relativas ao desempenho da demanda não foram consideradas no cálculo da amostra, especialmente os indicadores de desempenho dos estudantes pelo ENADE e valor agregado pelo processo formativo mensurado com os valores do Indicador de Diferença entre os Desempenhos Observado e Esperado (IDD), por serem métricas que são influenciados pela demanda, o que não representa necessariamente a operação pelo lado da oferta educacional, além do mais, a nota CPC já contém o conceito ENADE e IDD na nota continua e geral do conceito, ficando redundante para a análise. Para o Fies as notas ENADE não são critérios para os cursos, a não ser nos índices CPC e IGC. Para esta análise independentemente da melhora do desempenho do aluno, uma vez que ele seja aprovado nas disciplinas e não nos critérios ENADE e IDD, os beneficiários têm direito a permanecer no programa.

As variáveis CPC de docentes e infraestrutura foram selecionadas para avaliar a eficiência dos cursos, ou seja, o número de alunos beneficiários, os recursos financeiros, físicos e infraestruturas disponibilizados e ações docentes executadas no processo. Assim, para análise da eficiência da operação de curso, foram considerados variáveis de insumos como a nota Infraestrutura e Instalações Físicas (NF) e as variáveis ações docentes,

representadas pelas notas de proporção de Mestre (NM), doutores (ND), de regime de trabalho (NR) e Organização didático pedagógica (NO) como já indicado no quadro 7. Assim as variáveis CPC como NF, NO, NM, ND e NR são aquelas que são possíveis para avaliar a eficiência e efetividade do programa uma vez que diz respeito aos recursos despendidos pelas IES para a consecução da política analisada. Para este trabalho as variáveis NF, NO, NM, ND e NR são consideradas como de qualidade de operação.

Na categoria Qualidade da Operação foi considerada a eficiência do programa, ou seja, o montante dos recursos federais financiados e repassados às IES e à qualidade de operação dos cursos de graduação por tais instituições. A qualidade do curso aqui atribuída, refere-se às notas nos quesitos CPC: Organização Didático-Pedagógica, Infraestrutura, Formação docente e Regime de trabalho docente. Considera-se que uma nota maior no CPC representa uma melhor qualidade na oferta e operação do Ensino A escala da qualidade é dada pelas notas de 1 a 5 do CPC. Foram consideradas as notas ENADE que compõem os índices IGC e CPC, mas não um recorte da qualidade atribuída estritamente ao aluno por considerar este trabalho uma avaliação territorial das IES do CNP. O recorte metodológico aplicado refere-se às operações das IES objetivamente nas atividades de ensino das graduações e em algum peso outras atividades – tais como as pesquisas e extensões quantificadas pelo Índice Geral de Curso. Na categoria repasse do Fies foram estimados os recursos, considerando os beneficiários que tiveram seus pagamentos aportados nos meses de setembro dos respectivos anos adotados como recorte temporal, aplicando um fator de correção referente a variação de um a doze meses de pagamentos FIES ao ano e, na sequência, multiplicado o número por doze – referindo a um período de um ano. Este cálculo do repasse do Fies foi realizado nas seis IES, objetos deste trabalho, como também levantados os cinco cursos com maiores aportes de recurso: Pedagogia, medicina, direito, Engenharias e Administração

Na categoria de análise dos financiamentos comparados com a operação, criou-se um indicador da eficiência da operação por IES e, também, por curso. Para o cálculo deste indicador, foi criado um gráfico composto por duas linhas difusas. Uma das linhas se refere ao montante de recurso repassados por curso e por IES. A outra linha mostra os índices IGC e CPC. Assim, o maior valor repassado foi equiparado com a maior nota de qualidade tanto no quesito referidos as instituições – IGC - quando aludidos aos cursos – CPC. O gráfico composto pelos recursos e os indicadores de qualidade – IGC e CPC, formou uma função derivada, sendo necessário um cálculo de integral entre áreas, para

identificar o montante de recurso formado pela área da figura formada pelas linhas recurso Fies versus IGC/PPP através da fórmula:

$$\text{área} = \int_b^a [f(x) - g(x)] dx$$

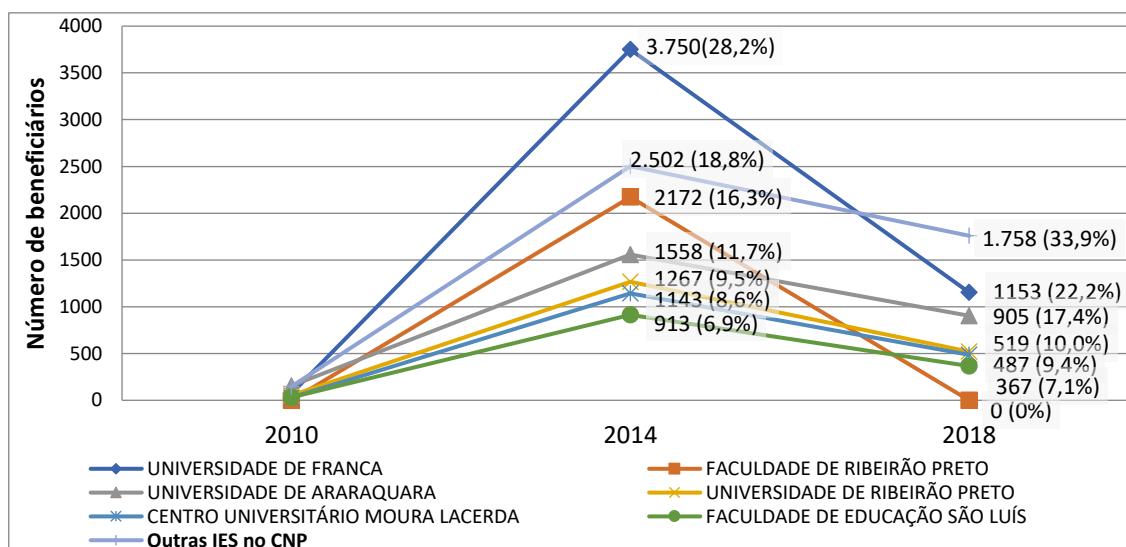
Equiparando os dados referentes as notas de IGC e CPC das instituições e cursos analisados na CNP com o montante dos valores repassados pelo Fies as Instituições e por curso de graduações, foi possível dimensionar qual o impacto do Fies na qualidade dos curso e instituições.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS: EFEITOS DO FIES NO CNP

### 5.1. Volume de beneficiários

A efetivação do FIES, levando em consideração o período estudado de 2010 a 2014, segundo Figura 14, aumenta o número de beneficiários do programa com a flexibilização, que acontece em 2014, devido à ausência de fiador, taxa de juros baixa e alta carência para o pagamento. Em sentido contrário, há a redução de novos contratos em 2018, devido ao efeito da portaria MEC nº 8/2015 que estabelece critérios de renda, qualidade dos cursos e nota do Enem do aluno para a contemplação do financiamento. Em 2010 todas as IES da CNP tinham quatrocentos e noventa beneficiários. Já em 2014, foram contemplados um total de treze mil e trezentos novos contratos; por sua vez em 2018 havia pouco mais de cinco mil novos bolsistas do programa. As instituições com maior número de beneficiários são as três Universidades – UNIFRAN, UNIARA e UNAERP - referência da amostragem de estudo em suas respectivas regiões. A única exceção é a Faculdade de Ribeirão Preto, a qual garante a segunda posição das instituições analisadas, com organização acadêmica de menor autonomia para abrir novos cursos, por ser uma faculdade e de maior oferta de ensino superior. No geral, houve um aumento de 2613% de 2010 a 2014 – saindo com 490 beneficiários em 2010, para 13305 em 2014 - e uma redução de 61% do número de contratos de 2014 a 2018 – neste último ano o Fies possuía 5189 contratos.

**Figura 14** Beneficiários por principais IES no Centro Nordeste Paulista de 2010 a 2018



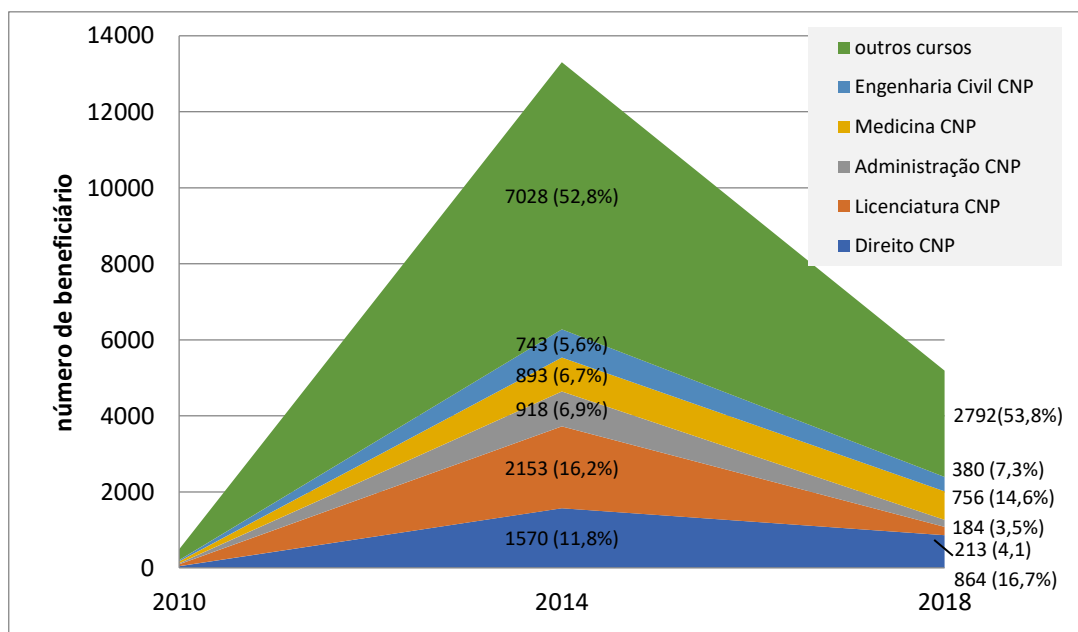
Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (FNDE/FIES de 2010, 2014 e 2018).



Em 2014, ocorre o efeito mola do FIES, quando se expande ao máximo a capacidade de financiamento federal, não sendo possível manter os patamares de número de beneficiários; e na sequência a conseqüente redução para o programa atingirá sua posição de estabilidade nos anos seguintes, gera o impacto da perda de mais de oito mil novos contratos em 2018 no CNP.

No CNP, a escolha das graduações está condicionada à oferta das IES, mas também passam por critérios como fatores econômicos e de consumo dos clientes-alunos. A escolha pelas vagas de graduação não é estipulada pelo Estado, ou ainda, direcionada em decorrências das necessidades econômicas e sociais. As demandas são reguladas pelo mercado, influenciado pelo desejo do candidato, pela eficiência e rentabilidade dos cursos, pela taxa de inadimplência, e os recursos financeiros disponíveis para a oferta de serviços educacionais. Os cursos com maiores números de novos contratos FIES de 2010 a 2018 foram os cursos de direito, medicina, administração, engenharia civil e os cursos de Licenciaturas<sup>40</sup>. Outros cursos correspondem a 52,8% dos cursos financiados pelo programa federal. Destaca-se que, no período de 2014 a 2018, os cursos de direito e medicina foram os cursos com menor variação e os de licenciatura com o de maior redução de novos contratos no quadriênio como mostra a Figura 15.

**Figura 15** Cursos com maior número de beneficiários em relação a outros cursos ofertados no CNP de 2010 a 2018



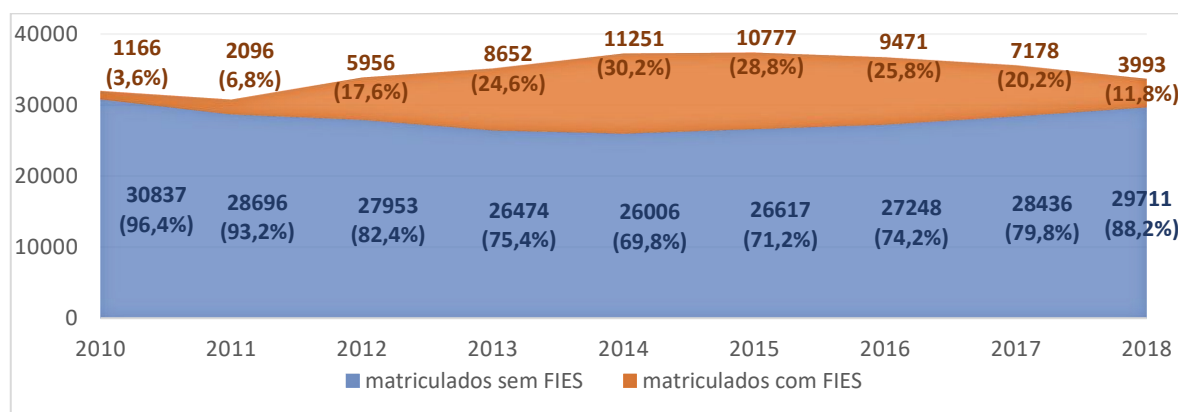
Fonte: Elaborado pelo autor, 2022 (FNDE/Fies 2010, 2014 e 2018).

<sup>40</sup>Para este estudo, os cursos de licenciatura foram agrupados em: Artes, Biologia, Educação Física, Geografia, História, Letras, Matemática, Música, Pedagogia e Química). Vale ressaltar que o curso de Pedagogia representa metade das licenciaturas nos anos estudados.

## 5.2. Relação entre matriculados com e sem FIES:

Para mensurar o efeito do FIES nas IES foi quantificado o número de beneficiários do programa – matriculados com FIES – e os alunos matriculados que não utilizaram o recurso federal – matriculados sem FIES – conforme o observado na Figura 16. É possível ver que os números de contratos novos na base de dados FNDE/INEP do FIES, comparados com os matriculados da base de microdados no Censo da Educação Superior de 2010 a 2018, têm uma variação. Isto se deve ao fato de que muitos beneficiários tinham a prática de aditar seus contratos ou até mesmo financiar novamente sua graduação a cada ano. Em 2014, as seis maiores IES do CNP tinham 30,2 % de alunos contemplados pelo FIES, ou seja, um terço do número de matriculados em cursos superiores nas IES privadas eram pagos pelo Governo. Em 2015, com o ajuste ao programa federal, a porcentagem de número de matriculados foi reduzido anualmente, ao passo que os números de novos contratos do FIES foram aumentando. Este ponto foi nevrálgico para quantificar o efeito do programa nas IES do CNP. O FIES foi preponderante para o aumento de matriculados no Ensino Superior particular.

**Figura 16** Alunos matriculados com e sem FIES nas seis maiores IES do CNP de 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (Censo da educação superior/INEP)

Os cursos com maior número de beneficiários em relação a outros cursos ofertados no CNP, eram, em 2014, 11% de direito, 6,9 % de administração, 6,7% de medicina, 6,5 % de pedagogia, 5,6% de engenharia civil, e 62,05% outros cursos (FNDE/FIES 2010, 2014, 2018). Já em 2018, 16,7% dos beneficiários faziam o curso de direito, 14,6% o curso de medicina, 7,3% os cursos de engenharias, 4,1% os cursos de pedagogia, 3,5% o curso de administração e 53,8% os outros cursos na IES do CNP. Os

cursos de pedagogia, direito e medicina são, assim, os cursos que mais atraem beneficiários do Fies considerando os oito anos analisados do programa. Vale ressaltar que a eficácia por curso mostra uma escolha mais voltada para os cursos de direito e de medicina, que tiveram os maiores aumentos de 2010 a 2018, quando comparados aos cursos de pedagogia, com as maiores reduções de número de beneficiários. Este cenário deve levar em consideração a migração dos cursos de pedagogia para a modalidade EAD o que, conseqüentemente, resultou em uma baixa de custos para os alunos, mesmo sem contar com o FIES.

### 5.3. Dependência das IES frente ao FIES

Um indicador de dependência da IES frente ao FIES, calculado com a divisão do número de matriculados pelo número de alunos beneficiários como descrito na Tabela 5, mostra o alto grau de dependência das IES no ano de 2014. Já em 2018, existe melhora na autonomia institucional frente aos recursos federais: as Universidades do CNP novamente adquirem maior independência do FIES e as faculdades de menor autonomia institucional revelam-se as mais dependentes dos recursos federais. Vale observar o quanto a organização acadêmica, como as Faculdades têm maior dependência do programa de financiamento estudantil federal e as Universidades, maiores e mais autônomas, têm menor dependência do FIES. O FIES está mais presente proporcionalmente nas IES de menor organização acadêmica, como as faculdades.

**Tabela 5** Dependência das IES frente ao FIES (Matriculados por beneficiário do FIES)

<i>IES</i>	<i>2010</i>	<i>2014</i>	<i>2018</i>
<i>Faculdade de Ribeirão Preto</i>	1714,0	1,5	3,1
<i>Universidade de Franca</i>	152,0	2,7	9,5
<i>Faculdade de Educação São Luís</i>	88,1	3,0	6,2
<i>Centro Universitário Moura Lacerda</i>	161,0	4,5	7,6
<i>Universidade de Araraquara</i>	46,5	5,2	8,3
<i>Universidade de Ribeirão Preto</i>	139,9	6,3	16,6

Fonte: Elaborado pelos Autores, 2022 (Censo da educação superior/INEP).

Nota-se, mais uma vez, que a Faculdade de Ribeirão Preto, com 1,5 de alunos matriculados para cada aluno com FIES, foi a instituição mais dependente do Fundo em

2014 e a Universidade de Ribeirão, com 16,6 de matriculados para cada aluno com o FIES, foi a que teve menor dependência dos recursos federais.

A redução abrupta de contratos não contribui para que o programa deixasse de proporcionar que o beneficiário utilizasse o recurso para concluir a graduação. Neste sentido, o aluno acessa o Ensino Superior pelo FIES e financia seu curso por um período. A questão que se coloca, neste momento, é que número expressivo de beneficiários perdem e deixam de se valer do benefício ficando com a dívida. Vale ressaltar que mesmo com a conclusão ou não do curso, seu trancamento, cancelamento, impossibilidade, ou desistência, a dívida dos alunos, firmadas com os bancos operadores do programa são mantidas. O Estado ainda continua com a dívida e com o risco de inadimplência, mas os repasses às IES são garantidos. O FIES é uma garantia de inadimplência pelo Estado financiador para as IES. Neste processo entre estado e IES privadas se escancara um estado neoliberal, financiador da iniciativa privada. Assim como afirma Lima, (2011 apud Fávero; Bechi, 2017, p. 105). “A destinação de recursos públicos para o segmento privado, apregoada em favor do economicismo de cunho neoliberal, de ampliação das oportunidades educacionais a um custo mais baixo para o Estado, oxigenou a expansão de instituições de natureza privada mercantil, por vezes de qualidade duvidosa”. (LIMA, 2011 apud Fávero; Bechi, 2017, p. 105).

#### **5.4. Beneficiários por curso e raça/cor**

A manutenção de número de novos contratos nos cursos de medicina e direito se refletem na sustentação dos valores anuais repassado pelo FIES às IES de 2014 a 2018, concomitantemente à redução exponencial dos valores anuais destinados aos cursos de licenciatura. Traçando uma estimativa<sup>41</sup> do valor anual repassado pelo FIES às IES no curso de medicina, em 2014 tem-se o valor de quarenta e cinco milhões de reais<sup>42</sup>, enquanto, em 2018, há uma pequena redução para trinta e três milhões de reais. Em 2014, estes valores do curso de medicina são duas vezes maiores que todos os cursos de licenciaturas juntos, com dezenove milhões de reais; entretanto, em 2018, tal relação dos

---

<sup>41</sup>Projeção estimada utilizando mês de setembro multiplicando por doze meses vezes o número de beneficiário dos cursos nas seis IES do CNP.

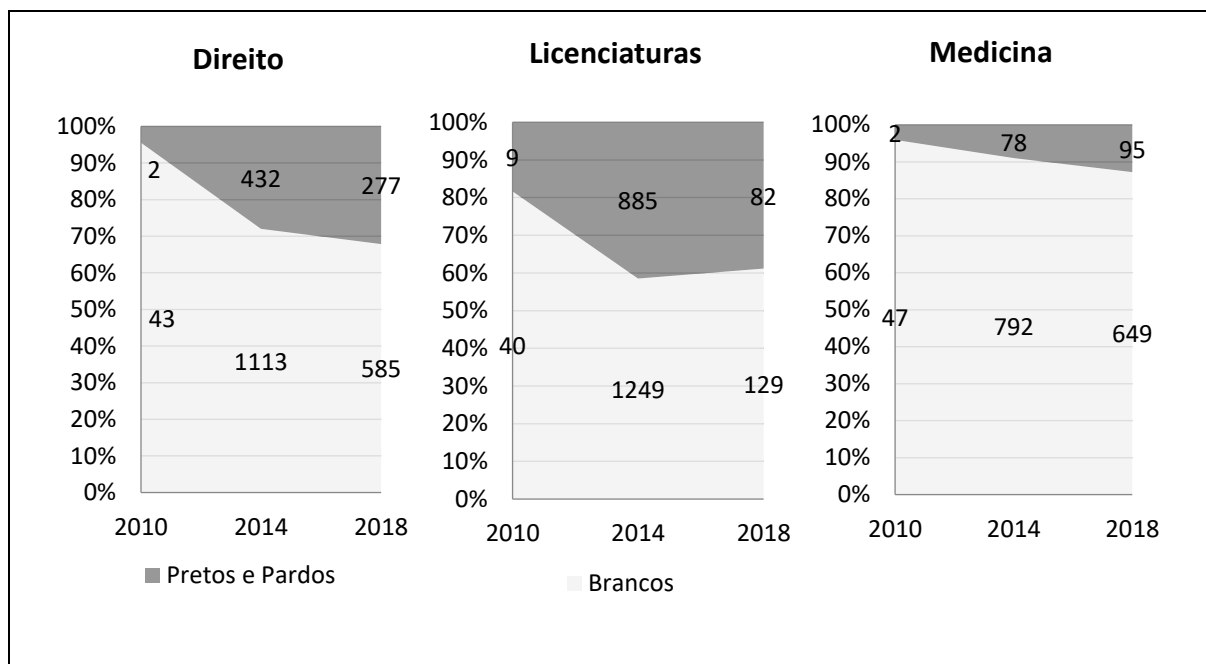
<sup>42</sup> Dados aplicados correção monetárias pelo IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo de setembro de 2014 para setembro de 2018

valores arrecadas por curso medicina aumenta trinta vezes em relação aos de licenciatura, com oitocentos mil reais. Os cursos de licenciatura, além de diminuir em número de matrículas, tiveram os valores das mensalidades reduzidos e o efeito disso é a redução da inclusão da população negra, segundo os indicadores de raça e cor em curso como o de medicina, direito e engenharia segundo figura 17.

No contexto dos cursos priorizados pelos alunos para o FIES, consideradas as desigualdades de acesso ao Ensino Superior brasileiro pela população negra, houve, em 2014, cerca 71% dos beneficiários do programa brancos e 29%, negros. Já em 2018, houve um aumento do número de alunos brancos para 72,4 % e uma redução de negros para 27,6%, segundo os novos contratos FIES. Avaliando a variável de raça e cor nos cursos de licenciatura, direito e medicina, a exclusão dos negros é ainda maior quando do acesso a essas graduações, revelando o abismo histórico das desigualdades brasileiras no CNP.

Considerando categorias analíticas de raça e cor do FIES presentes na Figura 17, nas escolhas das graduações do no CNP, 27,6% dos beneficiários do curso de direito eram negros em 2014, com um tímido aumento para 31,1% em 2018. Em 2014, nos cursos de licenciatura, 41,5% dos novos contratos do FIES foram solicitados por negros e, em 2018, esta porcentagem cai para 38,1%. Os cursos de medicina, no indicador de raça e cor por curso, apresentam menor número de inclusão em 2014, com 8,8% de negros matriculados, e 12,7% em 2018. Vale destacar que existe uma queda abrupta dos números de contratos de 2014 para 2018 como apresentado na figura 15.

**Figura 17** Beneficiários Fies dos cursos de Direito, Licenciaturas e Medicina, segundo descrição de Raça/Cor, de 2014 a 2018 no CNP



Fonte: Elaborado pelos autores<sup>43</sup>, 2022 (FNDE/Fies 2010, 2014 e 2018).

Na interpretação dos dados e sua relação com a formação histórica e escravista do Brasil colonial e imperial, oferta-se ao negro a condição de acesso a um curso de menor valor, voltado às licenciaturas, ou seja, destinados à docência no ensino básico, e os cursos de maior investimento, como os de medicina, formam os ‘doutores’ socialmente valorizados. Esta concepção do FIES remonta a uma espécie de financiamento do Ensino Superior ‘Casa-Grande e Senzala’ parafraseando Freyre (2002), em que o negro está fadado à educação e aos cuidados das crianças do patriarcado colonial escravista, enquanto estes filhos brancos dos senhores da terra tinham a oportunidade de se tornarem Doutores – médicos, engenheiros e advogados – nos grandes centros. Esta universidade “Casa Grande e Senzala” coloca à prova, com dados estatísticos, a fábula de Freyre de uma democracia racial no Brasil, defendida no início do séculos XX por este autor. Assim, o conceito de uma universidade Casa grande Senzala revela que pouco se avançou em igualdade de resultados – inclusão de negros graduados em medicina e direito – e o maior

<sup>43</sup> Na figura 17 é apresentado o número de Beneficiários Fies dos cursos de Direito, Licenciaturas e Medicina, segundo descrição de Raça/Cor, de 2014 a 2018 no CNP. Foram apenas consideradas as classificações de raça cor brancas e negras – pretos e pardos segundo o IBGE – por representar mais que 99,6% da amostra. Assim foram desconsiderados os 0,4% de descritores de raça e cor de indígenas e amarelos por não serem significativos.

avanço em 2014 foi da inclusão de negros nas licenciaturas, revelando a segregação histórica entre brancos e negros na educação superior no Brasil.

Os cursos de medicina e licenciatura no CNP revelam a disparidade social e histórica brasileira em relação à raça e Ensino Superior. As licenciaturas, em 2014, possuíam o maior número de alunos e a maior porcentagem de inclusão de negros, porém são os cursos com maiores reduções em número de alunos e valores federais repassados. Já os cursos de medicina têm valores investidos trinta vezes maiores e com uma baixa inclusão racial. Nas Universidades públicas o racismo estrutural é revelado devido ao acesso às graduações em medicina estarem relacionados a formação dos alunos em escolas particulares. O racismo estrutural do FIES se apresenta nos altos financiamentos para os cursos de medicina – que contemplam a população branca – e nos baixos investimentos nos cursos de licenciatura – buscados pelos alunos negros –, possibilitando aos negros o acesso aos cursos de menor valor.

O FIES deveria ampliar o número das licenciaturas conforme os critérios instituídos do Decreto Federal nº 8 de 2015, mas o que se percebe é uma redução do número de contratos de beneficiários negros nas licenciaturas: o Governo cria mecanismos de priorização de cursos de licenciatura, mas o que é possível observar é que este dispositivo jurídico não se reflete no aumento do número de beneficiários. Se existe uma redução dos novos contratos nas licenciaturas, que são os cursos que mais promovem o acesso dos pretos e pardos, implica-se menor inclusão racial nas IES particulares no CNP.

O efeito do FIES em questões de raça e cor expõe a desigualdade racial devido às variáveis de oferta de financiamento estudantil e da capacidade de assunção da dívida futura pela demanda de beneficiários. Esta diferença racial no Ensino Superior privado, financiada pelo Governo Federal, é definida pelo mercado educacional. A lógica do neoliberalismo globalizado reforça as disparidades sociais brasileiras, pois são definidas pela livre concorrência do mercado. Segundo dados do censo do IBGE de 2010 no CNP o número de negros era de 33% e de brancos de 67%. Já, se forem comparados os indicadores de cor e raça entre a população de matriculados sem o benefício do Fies em três IES<sup>44</sup>, observa-se que 70,4% eram brancos e 29,6% negros, de um total treze mil e

---

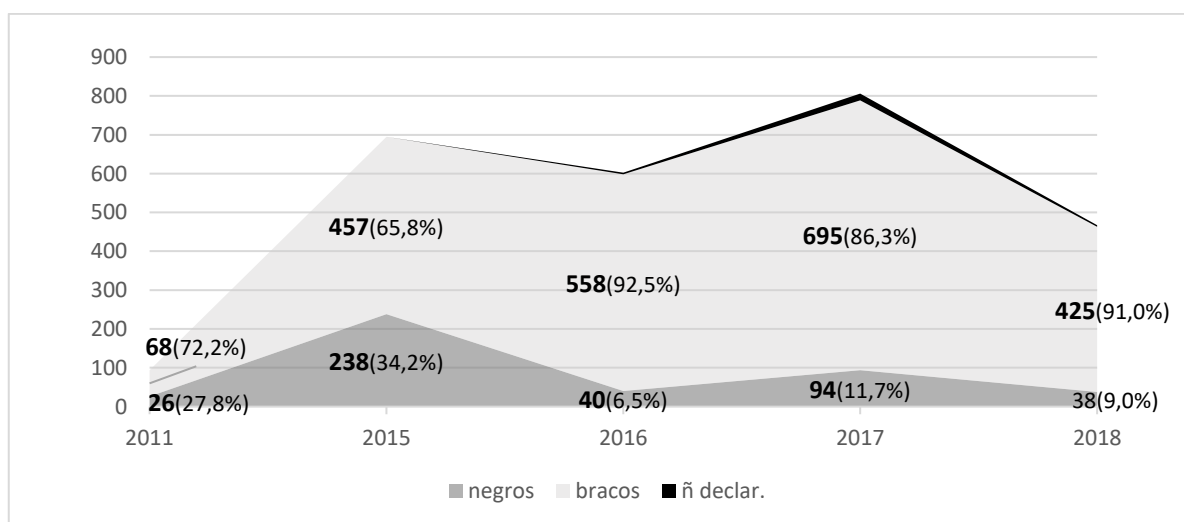
<sup>44</sup> Devido à inconsistência de dados de raça/cor disponibilizados pelo censo, nos anos de 2010 e 2014, a maioria dos matriculados, cerca de 83% não declaram cor e raça, foi necessário realizar um extrato apenas com três IES que possuíam mais de 98% das declarações, referente a raça e cor; no ano de 2018: UNIFRAN, Faculdade São Luiz e Faculdade de Ribeirão.

quinhentos alunos no ano de 2018. Já os matriculados que possuíam FIES eram de 68,8% brancos para 31,2% negros, somando apenas mil e seiscentos beneficiários.

### 5.5. Concluintes ENADE por Cor e Raça

Levando em consideração a efetividade da inclusão do Fies segundo raça e cor, analisando dados do ENADE de 2011, 2015, 2016, 2017, 2018 é possível observar que a proporção de negros concluintes em 2015 tem a sua maior porcentagem com 34,2% dos formados, relação próximos aos 33% de negros nesta região em 2010. Em média apenas 19,7% dos concluintes do ensino superior são negros. Vale ressaltar que o ano de 2015 é o ano subsequente com maior número de contratos Fies. Porém, nota-se que nos anos seguintes a proporção e o volume de negros concluintes, segundo o ENADE, têm uma drástica redução no número de negros que, efetivamente, concluem os cursos de graduação financiados pela política federal conforme Figura 18 chegando em uma média de 2016 a 2018 de 10%. Assim, o FIES não tem impacto significativo como política de equidade social, pois os critérios de escolhas não são estipulados pelo Estado, e sim estão relacionados ao mercado de livre oferta e demanda do Ensino Superior particular no CNP. A Figura 18 representa esta efetividade por cor/raça segundo matriculados com e sem FIES no ano de 2018 entre as três IES.

**Figura 18** Proporção e volume de concluintes do ENADE segundo raça cor em porcentagem e número de alunos de 2011 a 2018 com FIES



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2021 (ENADE/INEP 2011, 2015, 2016, 2017 e 2018).



Considerando a redução exponencial no número de novos contratos Fies de 2014 para 2018 e, comparados com o montante de matriculados brancos e negros, a efetividade do programa de financiamento estudantil federal em relação às variáveis de raça e cor é baixa e se assemelha às proporções definidas pelo mercado educacional. Considerando que o FIES diretamente beneficia cerca de 10% dos negros de 2016 a 2018, a inclusão racial é baixa em comparação com o total de matriculados nas três IES. A falta de critérios de prioridades no FIES e a ausência de mecanismos normativos e jurídicos, que colaborem com uma equidade social, deixam a seleção dos discentes pelo mercado, sendo a capacidade de compra e consumo o fator decisivo frente a inclusão de raça/cor. O Fies perde a oportunidade de se tornar uma política afirmativa, pois além dos critérios de renda, origem e nota do Enem, os critérios de raça e cor não são relevantes para o programa, o que impacta o resultado de baixa inclusão de negros avaliados no Fies de 2010 a 2018 no CNP.

### **5.6. Qualidade da operação do Fies por IES e Curso**

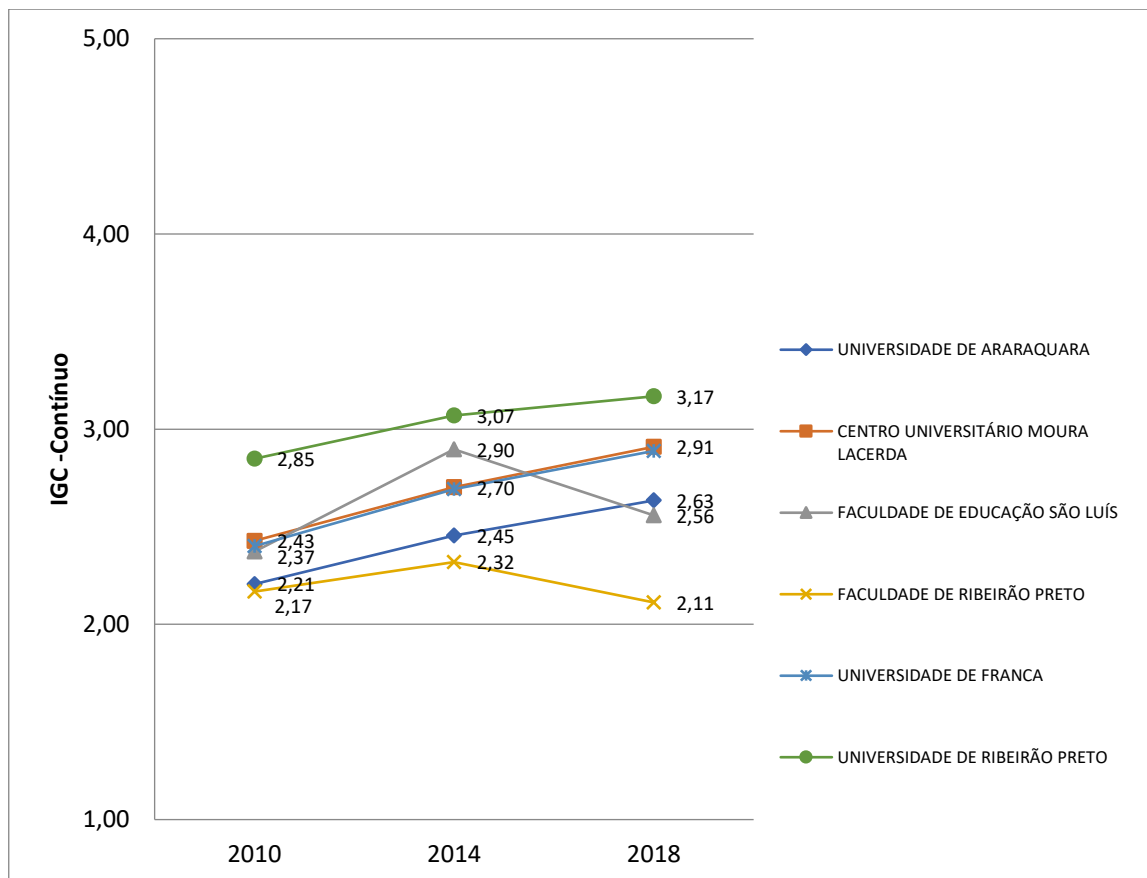
A organização acadêmica das IES influencia o IGC contínuo do Ensino Superior no Centro Nordeste Paulista se diferenciando entre as Universidades, os Centros Universitários ou as faculdades. É possível afirmar que exista um padrão entre as IES e uma hierarquia nos conceitos da qualidade em relação à sua organização acadêmica. As Universidades têm melhores indicadores gerais de curso que os Centros Universitários, mas especialmente em relação às faculdades. Observa-se na Figura 19 que as notas do IGC têm uma variação entre as instituições e no decorrer do tempo. Se fosse considerada a nota padronizada, a UNAERP<sup>45</sup> seria a única que tem conceito quatro no seu IGC e as demais IES, notas três. Mesmo com esta pequena melhora pontual, é possível notar que todas as instituições estão na mesma faixa de qualidade, entre o conceito dois e três contínuos. Existe uma expressiva melhora da qualidade nos oitos anos avaliados, sendo que a maioria das IES pesquisadas não evoluíram seu conceito padronizado de três para quatro. As únicas instituições que tiveram uma piora em sua qualidade geral foram as duas faculdades – Faculdade de Ribeirão Preto e faculdade de Educação São Luiz – mais uma vez mostrando que a organização acadêmica influi na qualidade. No período

---

<sup>45</sup> A Nota da UNAERP se deve ao critério de arredondamento estipulado pelo SINAIS, em que qualquer valor igual ou maior que 2,46 é padronizado como nota 4. Mais uma vez o ranque mercadológico é privilegiado.

avaliado, mesmo com o incremento do Fies, as IES desta amostra não melhoraram significativamente seu índice IGC, nem melhorando os conceitos de qualidade avaliados pelos SINAES. Isto é representativo, uma vez que o Ensino Superior no neoliberalismo se torna um serviço educacional, e que a maneira como é operacionalizada pelas IES, poderiam ter ganhos em seu IGC, porém, segundo este índice de qualidade, esse não foi o caminho das instituições, especialmente as faculdades.

**Figura 19** IGC contínuo das seis IES do CNP de 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (CPC/INEP 2010, 2014, e 2018).

O Índice Geral de Curso é realizado através da ponderação da média das Notas Contínuas do Conceitos Preliminares de Curso (NCCPC) dos cursos de graduação das IES e os Conceitos fornecidos pela Capes dos programas de pós-graduação stricto sensu. Este índice avalia a atuação da IES no contexto não apenas de ensino, mas também em relação à formação em pesquisa. Considerando a função da educação superior na promoção de pesquisa, este índice será melhor pontuado justamente pela IES que são Universidades ou Centros Universitários que têm a prerrogativa de promover pesquisa em programas de pós-graduação stricto sensu.

Para esse trabalho, foram considerados os indicadores de avaliação dos cursos, extraídos dos Conceitos Preliminares de Curso, que segundo bases e conceitos do SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, é o principal indicador para avaliar a qualidade estritamente das graduações realizadas pelo MEC, através do INEP.

O CPC é um conceito que atribui notas individualizadas por curso. Para o recorte posposto na metodologia desta pesquisa foi feita uma média geral da nota de cinco indicadores dos cursos de graduação, em três ciclos de medições<sup>46</sup>, segundo o peso de cada IES da amostra no CNP. Os cinco indicadores considerados foram: a) a infraestrutura; b) a organização pedagógica; c) número de docentes mestre; d) número de doutores; e) regime de trabalho docente.

Os indicadores ‘a’ e ‘b’ são gerados com informações contidas na prova ENADE a partir da percepção dos alunos. Tais itens foram considerados por se relacionarem com operacionalização da graduação, mesmo que pela ótica do discente. São indicadores que envolvem investimentos (bibliotecas, projetos integradores, participação discente na instituição etc.) que melhoram a qualidade dos cursos como laboratórios. Já os indicadores ‘c’, ‘d’ e ‘e’ consideram a formação dos docentes, ou seja, analisam em números objetivos a quantidade de docentes mestre e doutores e seus respectivos regimes de trabalho. Os indicadores docentes mestres ou doutores se tratam de um descritor objetivo e quantitativo – número de docentes – que representa um custo as IES, atrelados ao nível de formação e à quantidade de horas dedicadas em sala de aula, tanto no regime parcial, quanto no integral de trabalho

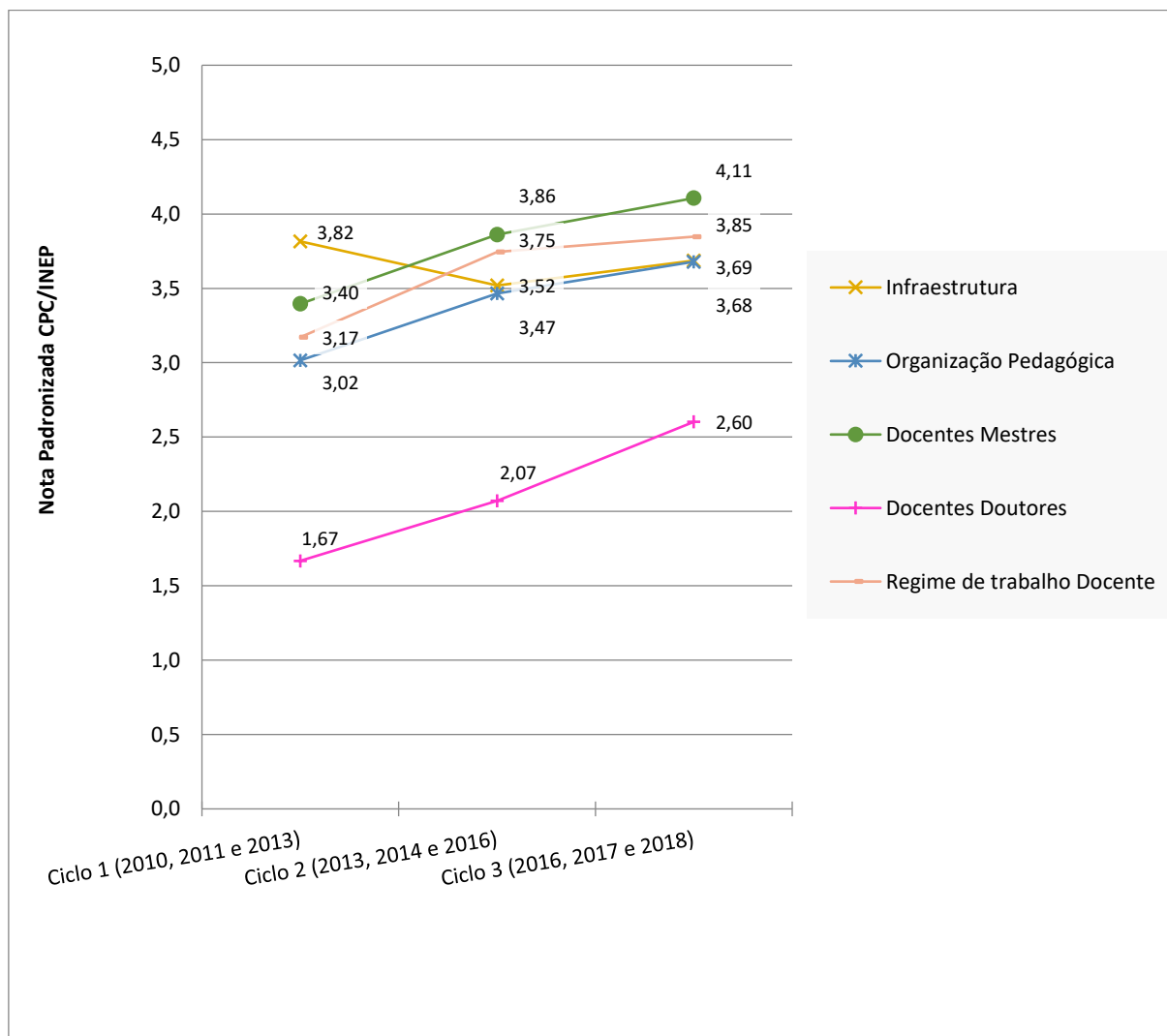
A figura 20 traz a média geral dos cinco indicadores mais relevantes para a operação dos cursos no Ensino Superior no Centro Nordeste Paulista, em que é possível qualificar a oferta educacional do Ensino Superior, levando em consideração os dados disponíveis no INEP/MEC, que compõem o índice CPC dos cursos. Na figura 20 fica nítida a distinção, tanto entre os indicadores, quanto sua evolução nos três ciclos de análise. As linhas dos indicadores são paralelas em praticamente toda a figura 20, ou seja, não existe uma variação dos indicadores de um ciclo de avaliação para outro, com exceção do item infraestrutura que obteve uma piora nos anos subsequentes e justamente nos anos

---

<sup>46</sup> O ciclo um do CPC aconteceram em 2010, 2011 e 2012, para abranger todas as áreas de formação. O Ciclo dois 2013, 2014 e 2015. Já o ciclo três foram considerados os anos 2016, 2017 e 2018. Desta forma foi possível avaliar três ciclos de avaliações dos CPCs das IES da amostra.

que as IES começam a receber mais alunos presenciais devido ao Fies. Esta piora da infraestrutura pode estar atrelada ao aumento da demanda por cursos presenciais nas IES privadas no CNP

**Figura 20** Média geral dos indicadores de operação dos cursos de graduação, em três ciclos de medições, segundo o peso de cada IES no CNP



**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (CPC/INEP 2010, 2014, e 2018).

A média geral dos indicadores de operação coloca em escala de predileção ‘docentes mestres’, ‘regime de trabalho’ e ‘organização pedagógica’, ocupando as primeiras posições, em detrimento aos indicadores de infraestrutura e número de docentes doutores. Mais especificamente nas seis IES, salvo alguma variação institucional, o indicador número de docentes doutores amarga as últimas posições em todos os ciclos, mesmo sendo o indicador com melhor evolução proporcional aos outros três ciclos de

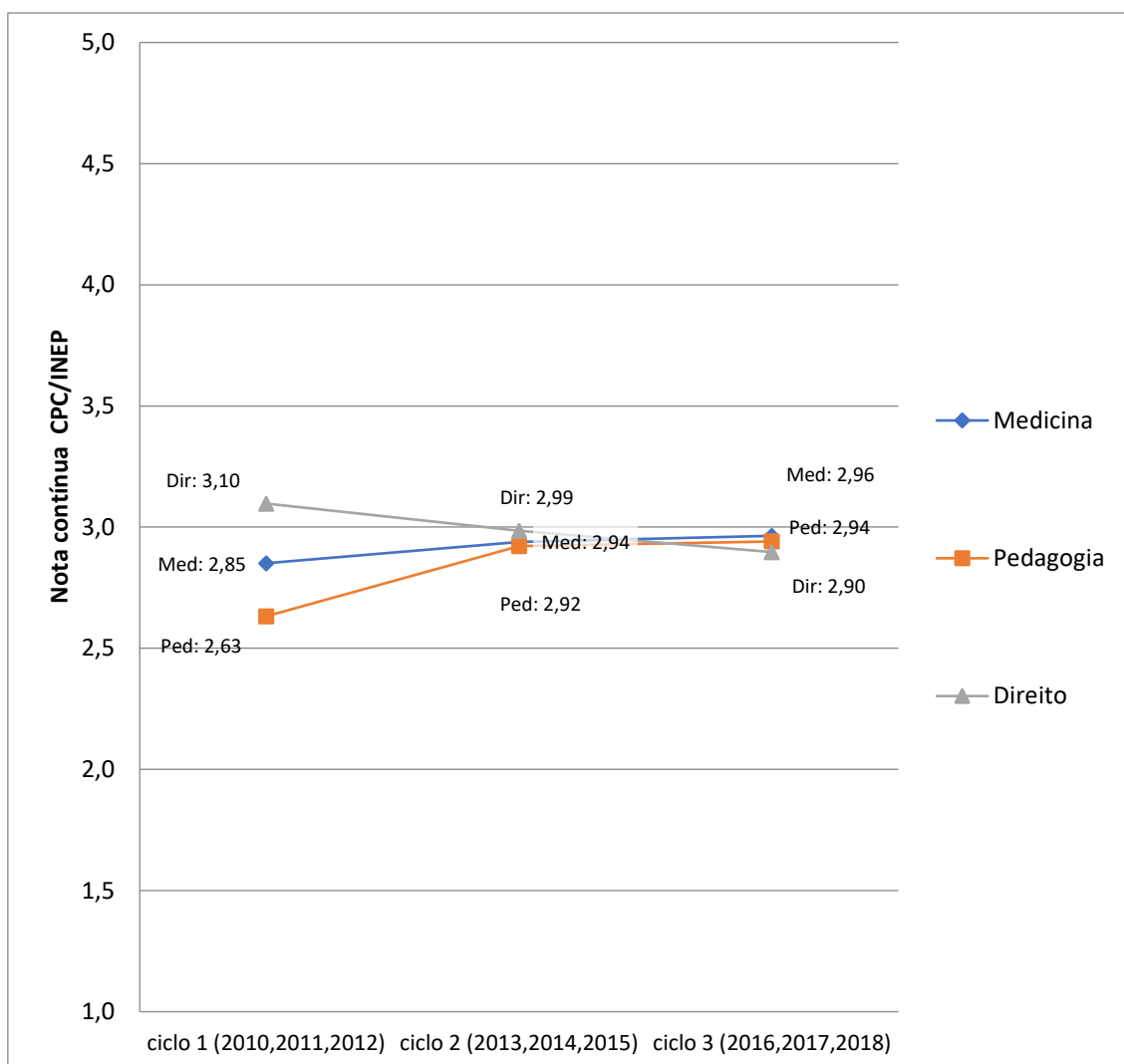
análise. Fazendo uma relação entre os custos dos indicadores de operação se observa que, devido ao exercício da docência se tratar de um serviço prestado, o valor monetário da hora-aula está atrelado à formação do docente, portanto um professor doutor, em detrimento do mestre e especialista, representa um custo operacional maior para as IES. O mesmo ocorre com a infraestrutura, que necessita de altos investimentos, muitas vezes não priorizados pela IES. Logo, os indicadores de maiores custos – doutores e infraestrutura – são os que contribuem menos para a avaliação da operação do Ensino Superior na CNP.

Uma vez que o cálculo da média de operação das IES foi realizado com todos os cursos avaliados pelo INEP, a contraprova da análise acima relatada pode ser feita objetivamente através de um recorte entre três grupos de curso com maiores beneficiários – medicina, direito e pedagogia – do Fies nas seis IES da amostra - UNIFRAN, UNIARA, UNAERP, Centro Universitário Moura Lacerda, Faculdade De Ribeirão Preto e Faculdade De Educação São Luís. Como se trata de cursos, é possível avaliar a média CPC contínua de cada curso, ou seja, sem arredondamento ou padronizações em números inteiros. A Figura 21 apresenta Evolução do CPC contínuo de medicina, direito e pedagogia no CNP em três ciclos de avaliação, nos quais os cursos de direito têm uma piora, os cursos de medicina permanecem em estagnação e o curso de pedagogia apresenta uma relativa melhora. É possível constatar que a nota CPC varia de um ponto a cinco pontos, considerando que a variação média obteve 2,93 pontos; as pontuações do CPC não ascenderam aos maiores patamares de qualidade – notas acima de três pontos e meio ou de quatro pontos. Levando em consideração e, de acordo com a Nota Técnica nº 56 do INEP (2019), a nota padronizada e inteira é outorgada ao curso que atinja 0,945 de cada nota<sup>47</sup>. O curso de medicina, por exemplo, uma vez que atingiu 2,94 em 2014, ficou com nota padronizada na faixa de três e atingiu, no ano de 2018, nota contínua de 2,96 e obteve uma nota na faixa de quatro pontos.

---

<sup>47</sup> Parâmetros de conversão do CPC contínuo para as Faixa de nota CPC que consideram apenas números interiores: A nota CPC um vai de 0 até  $\leq 0,945$ . A nota CPC dois vai de 0,945 até  $\leq 1,945$ . A nota CPC três vai de 1,945 até  $\leq 2,945$ . A nota CPC quatro vai de 2,945 até  $\leq 3,945$ . A nota CPC cinco vai de 3,945 até  $\leq 5,000$  (INEP, 2019)

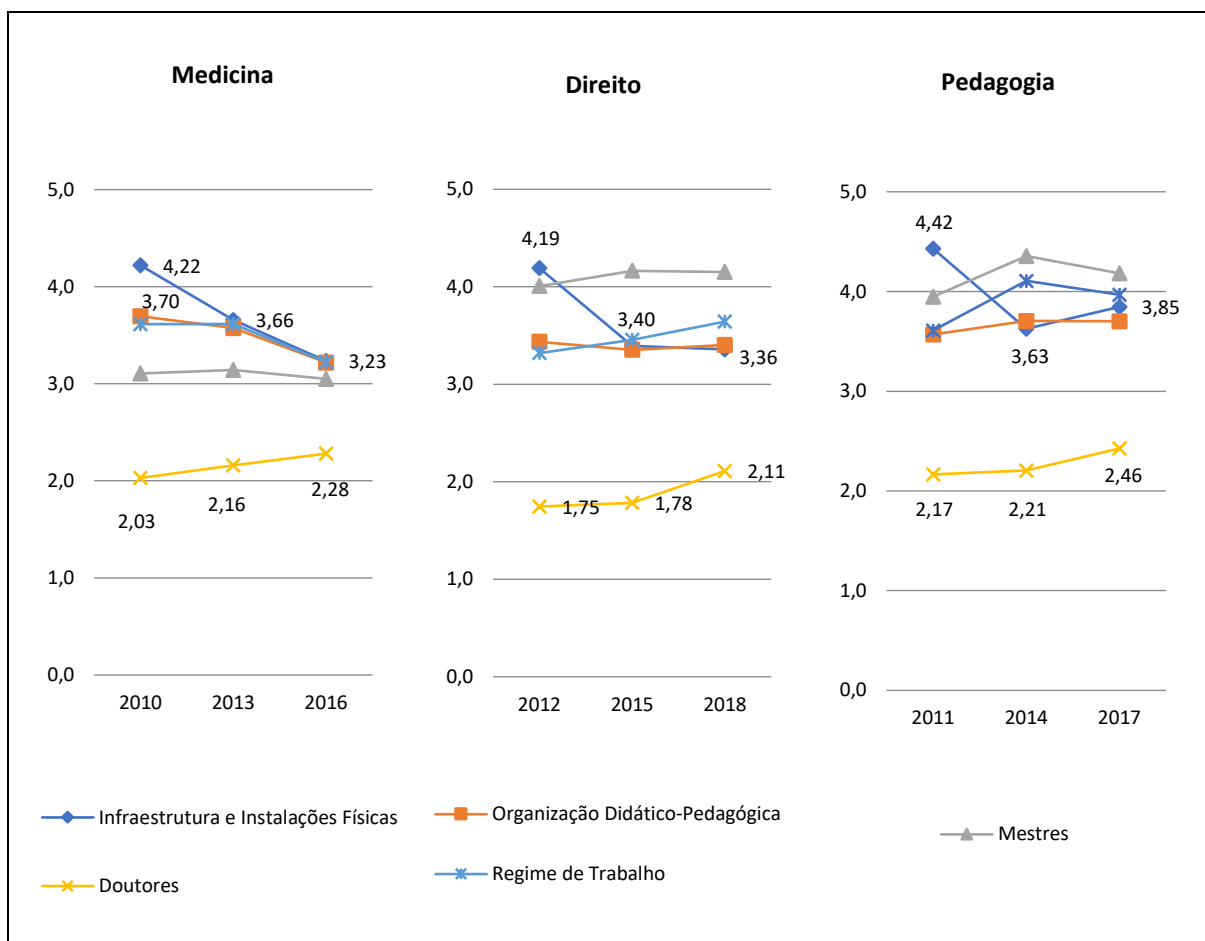
**Figura 21** Evolução do CPC contínuo de medicina, direito e pedagogia no CNP em três ciclos de avaliação



Fonte: Elaborado pelo Autor (2022) (a partir de CPC/INEP 2010, 2014, e 2018).

As observações atribuídas à média geral da operação são confirmadas ao analisar a evolução da média da qualidade de operação dos cursos de medicina, direito e pedagogia no CNP, de 2010 a 2018. Conforme Figura 22, existe pouca variação de um indicador de operação para outro no decorrer dos ciclos de avaliação: mestres, regime de trabalho e organização pedagógica se mantêm nos patamares mais altos; os indicadores de doutores e infraestrutura se mantêm nas faixas de pontuação mais baixos; o indicador de infraestrutura tem uma piora no decorrer dos anos.

**Figura 22** Evolução da média da qualidade de operação dos cursos medicina, direito e pedagogia no CNP de 2010 a 2018



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (CPC/INEP de 2010 a 2018).

Diferentemente dos indicadores gerais, a evolução média do indicador número de doutores dos cursos de medicina, pedagogia e direito, tem um inexpressivo aumento. Os três cursos produziram poucas melhoras neste indicador. A série temporal da amostra evidencia que o indicador de número de doutores, na média geral dos cursos, varia de 1,67 em 2010 para 2,60 em 2018, um aumento de 0,97 pontos. Já na avaliação individualizada de cursos, os indicadores de número de doutores tiveram uma variação de: a) 2,03 a 2,28 no curso de medicina; b) 1,75 a 2,11 no curso de direito e c) 2,17 a 2,46 em pedagogia. A infraestrutura das IES analisadas, segundo CPC, são as variáveis que amargam as maiores reduções: neste quesito o curso de medicina tem uma nota de 4,22 em 2010 e 3,23 em 2016; já o a graduação em direito, sai de 4,19 em 2012 para 3,36 em 2018; pedagogia se apresenta com o curso com menor queda, uma vez que necessita de pouca infraestrutura com 4,42 de nota em 2011 para 3,97 em 2017. Os investimentos em

doutores e infraestrutura são as variáveis que mais contribuem com a redução indicador CPC no CNP. Mesmo o curso de direito que obteve variação de 0,36 pontos, correspondeu a apenas um terço do aumento da média geral de doutores. Os cursos que mais receberam beneficiário FIES foram os que menos melhoram o indicador de doutores e infraestrutura como apostado na figura 22.

### **5.7. Os incentivos repassados pelos FIES as IES**

Segundo o número de contratos de 2014, o volume de beneficiários que obtiveram os maiores patamares chegou a um terço do número de matriculados, que estavam em cursos superiores nas IES privadas. Este crescimento pode mostrar a eficácia do programa, em seu objetivo em oferecer financiamento do Ensino Superior em IES privadas. As Universidades têm melhor nota no índice IGC que as faculdades. Já os indicadores de operação por IES, ou por curso, mostram que infraestrutura e número de doutores são os que ocupam as menores escalas na qualidade na operação considerada.

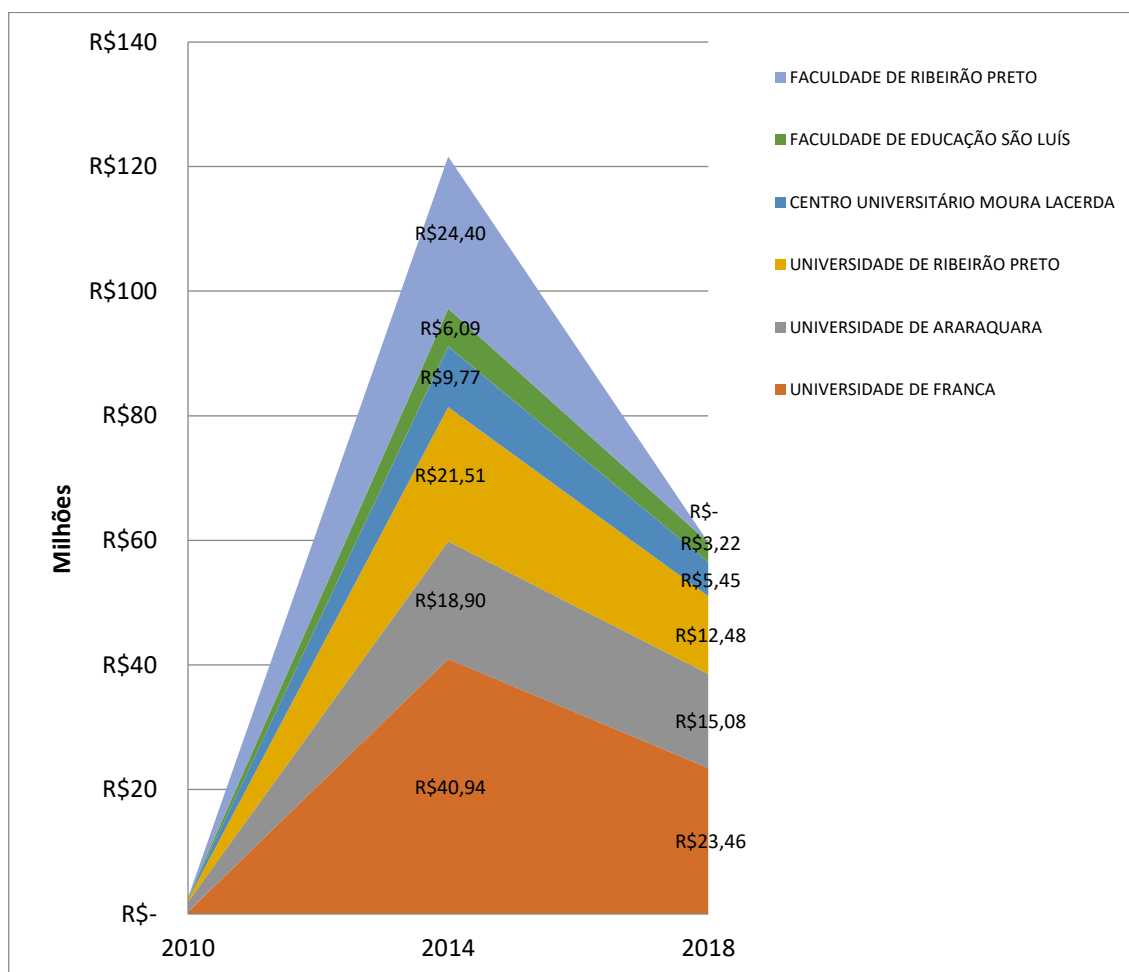
Um movimento diferente aconteceu com os repasses às IES do Fies, com uma ascensão acentuada de um investimento de R\$ 121,6 milhões<sup>48</sup> em financiamentos federais no CNP em 2014 e uma relativa queda nos anos subsequentes de 2015 a 2018. Mais uma vez, as três Universidades – UNIFRAN, UNIARA, UNAERP – foram as que receberam a maior parte do montante de recursos do Fies, como mostra a Figura 23. A estimativa do valor anual foi projetada utilizando o mês de setembro como referência em doze meses, segundo o número total de beneficiários.

---

<sup>48</sup> Dados aplicados correção monetárias pelo IPCA Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo de setembro de 2014 para setembro de 2018



**Figura 23** Estimativa do valor ANUAL repassado pelo FIES às IES, em Milhões de Reais (R\$)<sup>49</sup>

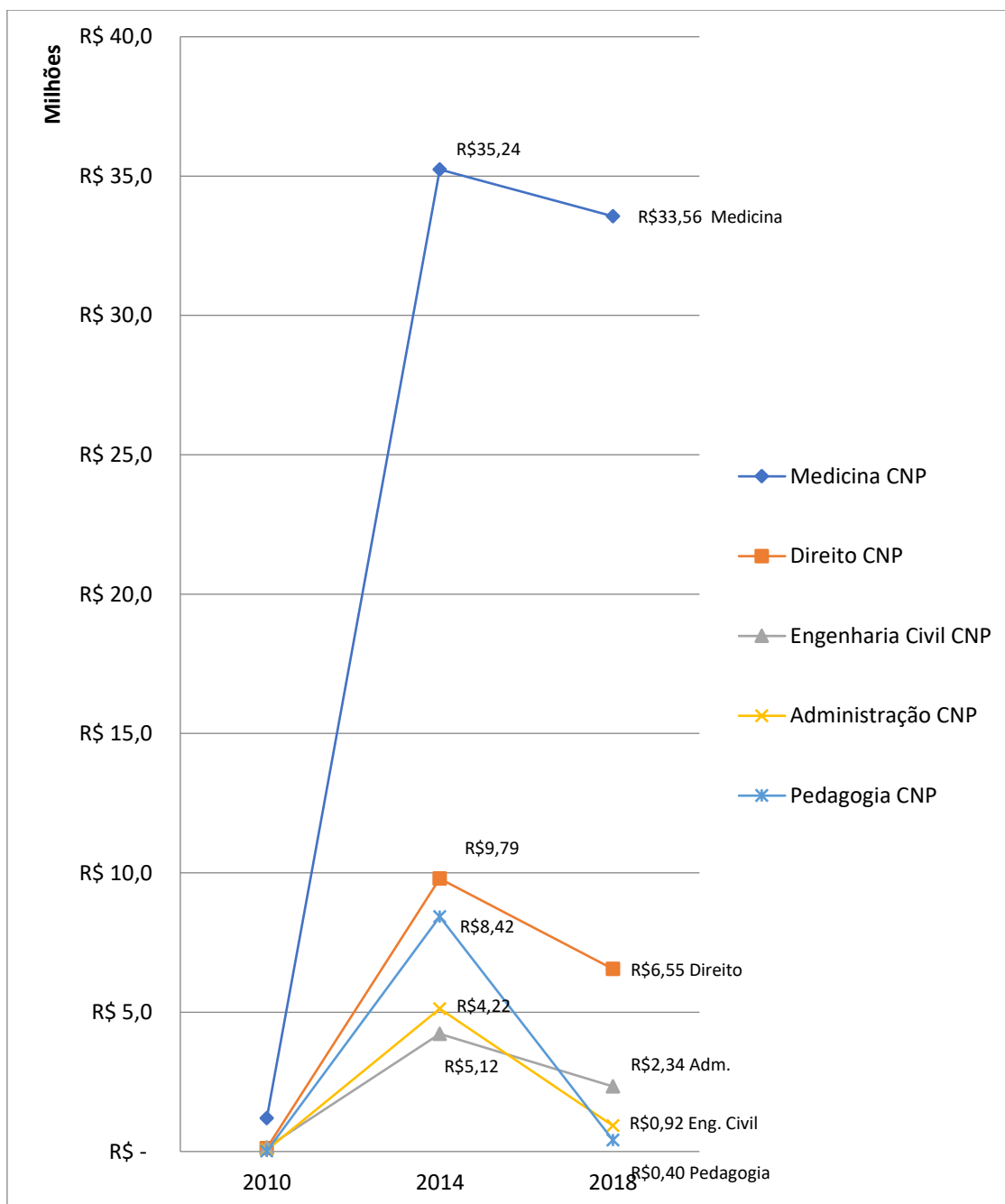


**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

Os cursos com maior volume de investimentos foram os cursos de medicina, apresentando valores três vezes maiores que os cursos de direito e pedagogia. Mesmo com o número de beneficiários tendo uma ascensão de 2010 a 2014 e uma brusca queda nos anos 2015 a 2018, devido aos reajustes e inflação no período, o valor repassado aos cursos de medicina e direito praticamente se mantiveram iguais aos valores de 2014, como aponta a figura 24 da estimativa do valor anual repassado pelo FIES às IES dos cinco cursos com mais beneficiários do CNP

<sup>49</sup> projeção corrigida IPCA, utilizando mês de setembro multiplicado por dose meses vezes o número total de beneficiário

**Figura 24** Estimativa do valor ANUAL TOTAL repassado pelo FIES às IES dos cinco cursos com mais beneficiários do CNP, em Milhões de Reais (R\$), de 2010 a 2018<sup>50</sup>



**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

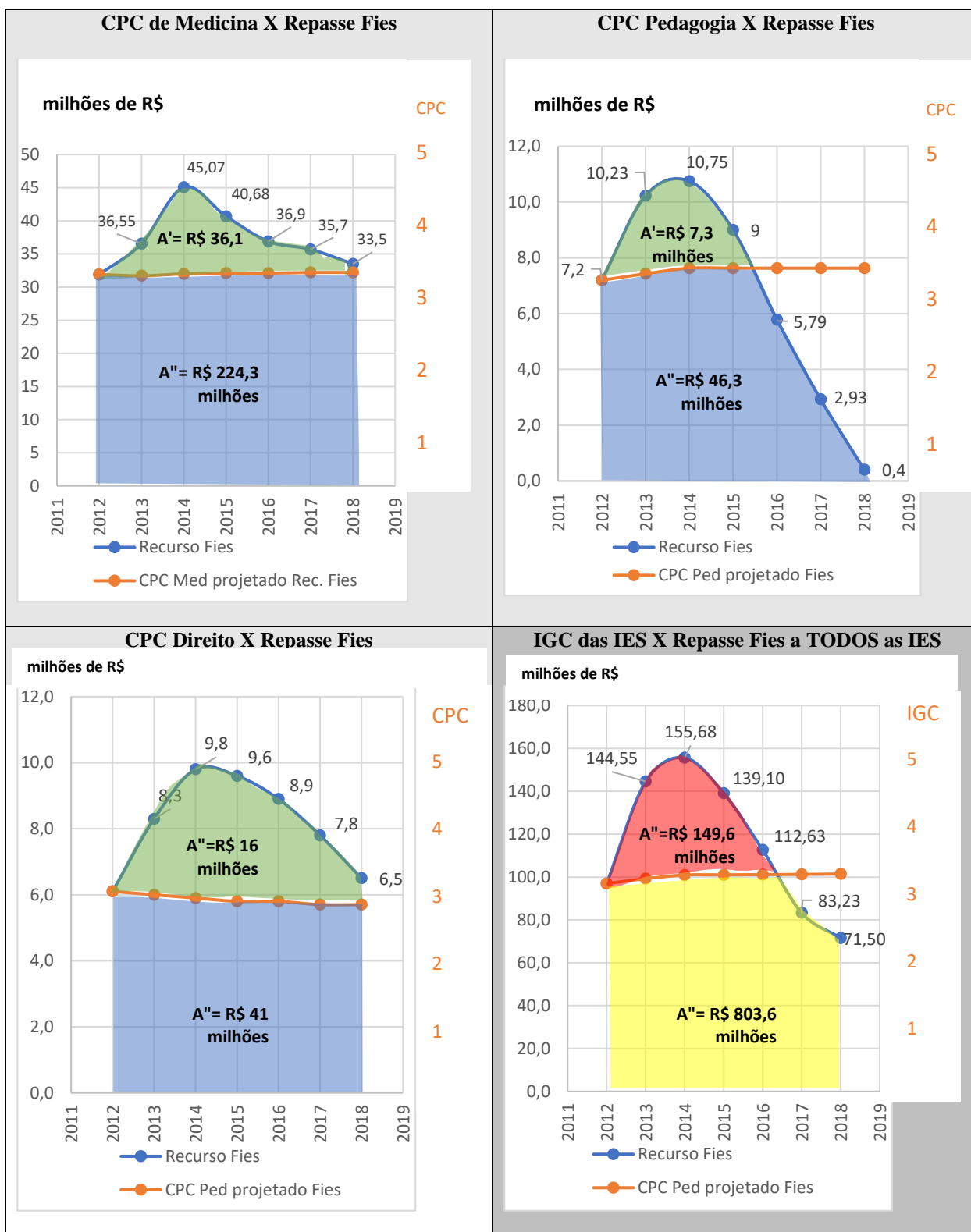
<sup>50</sup> projeção corrigida IPCA, utilizando mês de setembro multiplicado por dose meses vezes o número total de beneficiário

## **5.8. Financiamentos comparados com a operação por IES e Cursos**

Com os dados da qualidade de operação sobrepostos ao volume de valor investido pelo Fies nas IES, avalia-se que a curva evolutiva dos indicadores de qualidades, tanto gerais como por curso, permaneceram sem variações expressivas no decorrer do tempo. Já o volume de recursos financeiros repassados pelo Fies tem um incremento em 2014 e 2018. Com os indicadores de qualidade de operação dos cursos e das IES, projetados na linha do volume de recursos investidos, tem-se a percepção de que o volume de recursos não foi capaz de influenciar na melhora da qualidade de operação. Ou seja, houve investimentos acentuados nas IES e esses não retornaram em forma de qualidade, especificamente investimentos em infraestrutura e número de doutores nas IES do CNP de 2010 a 2018.

Fazendo uma aproximação entre os indicadores de qualidade e volume de recurso na Figura 25, pode-se dizer que os cinquenta e sete milhões repassados aos cursos de medicina, os dezesseis milhões aos cursos de direito e os dez milhões de reais no curso de pedagogia, não foram capazes de melhorar os índices de qualidade. Este aumento dos recursos do Fies, a manutenção da qualidade durante o período, mostra uma baixa eficiência na operação por IES e por curso.

**Figura 25** Recursos (em milhões de R\$) Financiados pelo Fies aos Cursos e às IES por indicadores de Qualidade no CNP em 2010, 2014 e 2018



Fonte: Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

Os indicadores de qualidade poderiam ter sido alterados se os recursos destinados às IES fossem investidos: na melhoria da infraestrutura, no aumento do número de doutores, no incentivo à pesquisa *stricto sensu* nas IES, além da melhoria nos indicadores como mestre, organização pedagógica e regime de trabalho. O Governo Federal impulsionou o Ensino Superior, investiu no beneficiário do Fies, mas este incentivo é diretamente destinado às IES privadas, sem exigência de melhora na qualidade ou maior inclusão. Com a mera exigência de uma nota mínima padronizada de três – e uma nota contínua de 1,954 – em seu IGC das IES e do CPC dos cursos, as IES privadas mantêm seu índice de qualidade, pois isto implica nos custos, apenas para atingir a nota mínima possível para receber os recursos do Fies.

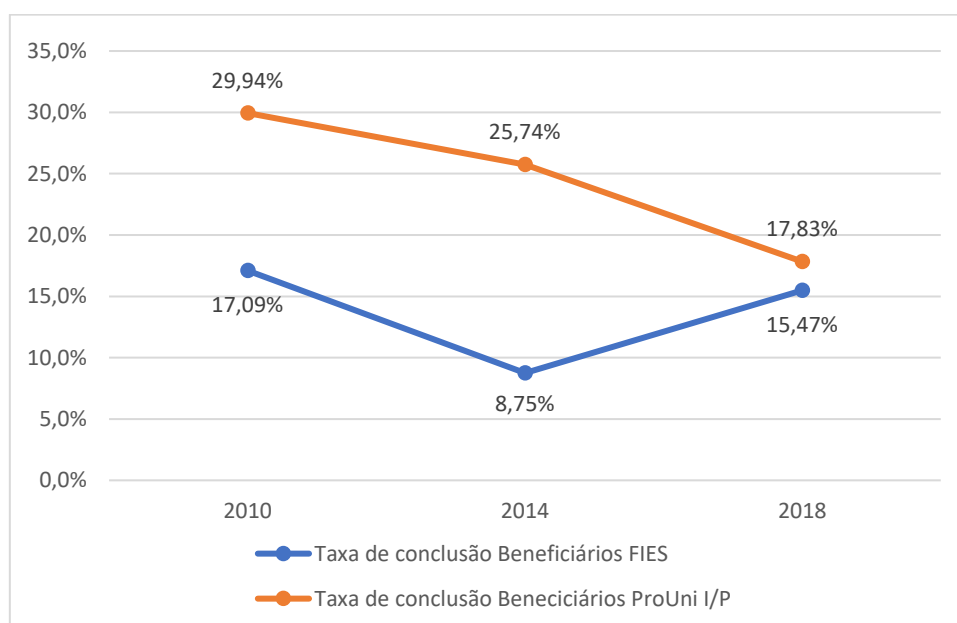
### **5.9. Efeitos Diretos do Fies**

A ascensão acentuada do FIES atingiu seu pico em 2014. Os recursos em sua maioria se destinaram às Universidades e aos cursos de medicina, direito e pedagogia. Os dados da qualidade de operação, sobrepostos ao volume de valor investido pelo FIES às IES, evidenciam o aumento dos recursos financeiros destinados às IES. Os recursos não foram destinados à qualidade da operação dos cursos, especialmente os indicadores de doutores e infraestruturas, que são variáveis com maior custo de operação e a investimentos. Assim, os investimentos do Fies não reverteram em mais qualidade nas IES da amostra, em que foi possível calcular a área integral entre áreas formada na Figura 25.

Uma vez que o Fies é um programa que se utiliza de recursos públicos para financiar o Ensino Superior em IES privadas, o resultado esperado da política, além de possibilitar o aluno cursar o Ensino Superior, é que o beneficiário conclua seu estudo. Porém, ofertar uma quantidade de crédito estudantil no formato de financiamento, destinado para que o aluno frequente o curso, não necessariamente garante que ele o conclua ou ainda não evada do Ensino Superior. Não foi possível quantificar quantos alunos financiaram parte de seus estudos e não concluíram a formação superior, uma vez que as solicitações são feitas anualmente e nos dados disponíveis no INEP não existe a identificação dos beneficiários, não sendo possível a comparação progressiva dos dados.

Foram levantados os números de beneficiários contemplados no ano e o número de concluintes por ano do FIES e ProUni para possibilitar apenas um parâmetro de comparação. A média geral da taxa de conclusão<sup>51</sup> da região CNP do Fies é de 13,8% e do ProUni é de 24,5%, ou seja, o ProUni produz um impacto direto maior que o Fies. A Figura 26, calculada em cima média móvel de beneficiários nos três períodos, evidencia a menor efetividade do Fies em comparação ao ProUni, mesmo com a melhora do programa de financiamento e uma piora na taxa de conclusão do programa de bolsas.

**Figura 26** Média móvel da Taxa de Conclusão do Fies e ProUni de 2010 a 2018, pela média móvel do número de beneficiários em dois períodos.



**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

A baixa taxa de conclusão do Fies acontece, primeiramente, pelo alto volume de beneficiários atendidos, mas também devido à necessidade de que anualmente sejam feitos contratos de aditamentos, uma forma de renovação do contrato de financiamento. Como é possível observar na queda do número de beneficiários de 2014 a 2018, juntamente com uma taxa de conclusão pequena para o período, tem-se que além de não concluir a graduação, muitos beneficiários não aditam o contrato de um ano para outro, fazendo com que percam o benefício, dificultando ainda mais a conclusão da graduação. O estudante, concluindo ou não o curso e aditando ou não o contrato de financiamento

<sup>51</sup> Média geral da taxa de conclusão é composta pela somatória dos concluintes das seis instituições do Centro Nordeste Paulista nos anos de 2010, 2014 e 2018, dividida pelos total de beneficiários das mesmas instituições e período.

estudantil, permanecerá com a dívida, necessitando cumprir com seus custos ou renegociações de prazo e juros. Por outro lado, as IES terão garantidos os repasses pelo governo Federal

Os discentes, duas vezes por ano, devem renovar os contratos e a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) da faculdade faz a solicitação de aditamento no SisFIES. No ano de 2014, o Fies beneficiou um total de 11.251 estudantes. Considerando uma taxa de conclusão de 13,8% de 2014 a 2018 e os números totais de beneficiários do período – 2014-2018 –, tem-se uma projeção de concluintes do Fies acumulados de 5888 alunos até 2018. Somando estes números com os 3.993 beneficiários de 2018, tem-se o resultado de 1370 alunos que não concluíram e não aditaram o contrato Fies, conforme Tabela 6, que representam 12% dos beneficiários sem continuidade e conclusão do curso com o Fies.

**Tabela 6** Beneficiários que não concluíram e não aditaram o contrato Fies

	<b>BENEFICIÁRIOS</b>	<b>PORCENTAGEM.</b>
<i>TOTAL DE BENEFICIÁRIOS FIES EM 2014 DO CNP</i>	11251	100%
<i>PROJEÇÃO ACUMULADA DE CONCLUINTES FIES DE 2015 A 2018</i>	5888,46	52%
<i>TOTAL DE BENEFICIÁRIOS FIES EM 2018 DO CNP</i>	3993	35%
<i>ALUNOS QUE NÃO CONCLUÍRAM E NÃO ADITARAM O CONTRATO FIES</i>	1370	12%

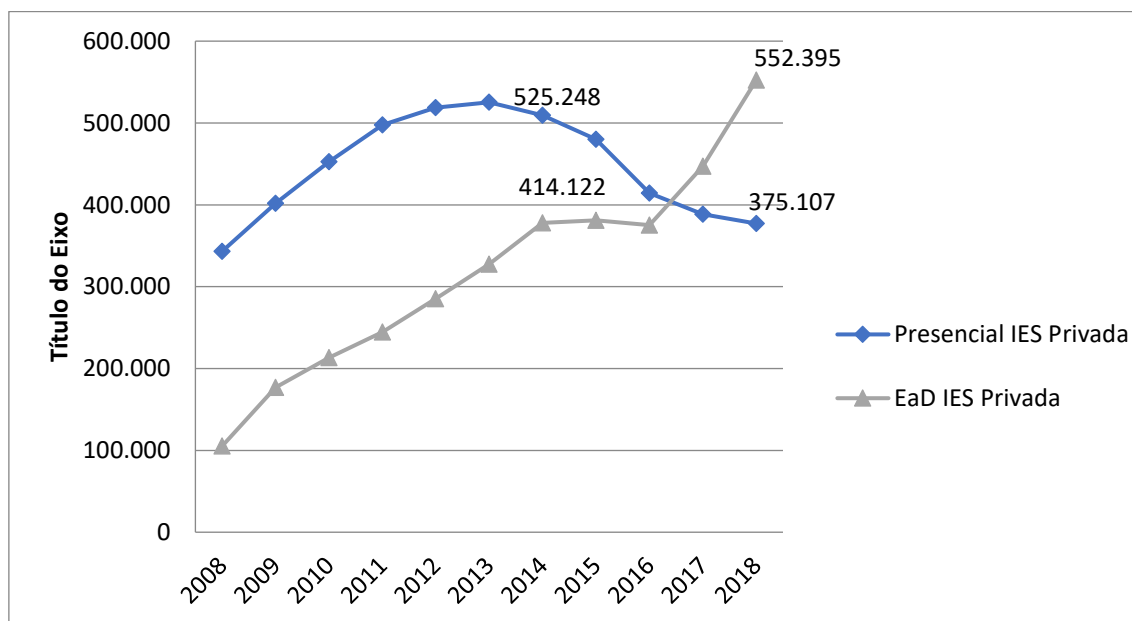
**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

Mil trezentos e setenta – 1370 – alunos é um número aproximado daqueles que contraíram o Financiamento, mas não deram sequência aos benefícios nos anos seguintes, o que caracteriza uma descontinuidade do programa. Não foi possível levantar a quantidade de estudantes que deixaram de receber o benefício e evadiram o Ensino Superior, permanecendo com a dívida. Certamente, estes alunos estão entre os 12 % que não concluíram e não aditaram o contrato do Fies. Nesta relação contratual, o aluno que não aditou seu financiamento e evadiu do Ensino Superior permaneceu com a dívida, o Governo Federal faz os repasses as IES, durante o período contratado, mesmo que a graduação não tenha sido concluída, o beneficiário ficou com a dívida e não se formou. A IES recebeu o período contratado, o Estado pagou, o aluno evadiu, não se graduou e ficou com a dívida.

## 5.10. Efeitos Indireto: Expansão EaD no Brasil e no CNP

A educação a distância superior vem em uma escala de na ampliação de oferta de vagas, número de matriculados especialmente nos últimos quinze anos. O reflexo deste movimento que altera a configuração do ensino superior brasileiro pode ter ligação com os incentivos neoliberais ofertados pelos Estados, como abordado no referencial teóricos. É relevante observar que nos anos que o FIES é mais incentivado pelo governo federal – de 2010 a 2016 – é quando o número de matriculados dos cursos EAD no Brasil tem uma estabilidade – 2013 a 2016 - e um abrupto crescimento da modalidade a distancias após 2016 e uma derrocada dos cursos presenciais particulares conforme figura 27. A relação entre ensino particular EaD e Fies deve ser levada em consideração, uma vez que existe uma relação econômica entre elas. Os cursos se apresentam como ‘serviços educacionais’ ofertado de maneira distinta, mas de mesma finalidade: possibilitar a formação superior e o diploma, de certo modo possibilitar o acesso ao ensino superior.

**Figura 27** Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil – 2008-2018



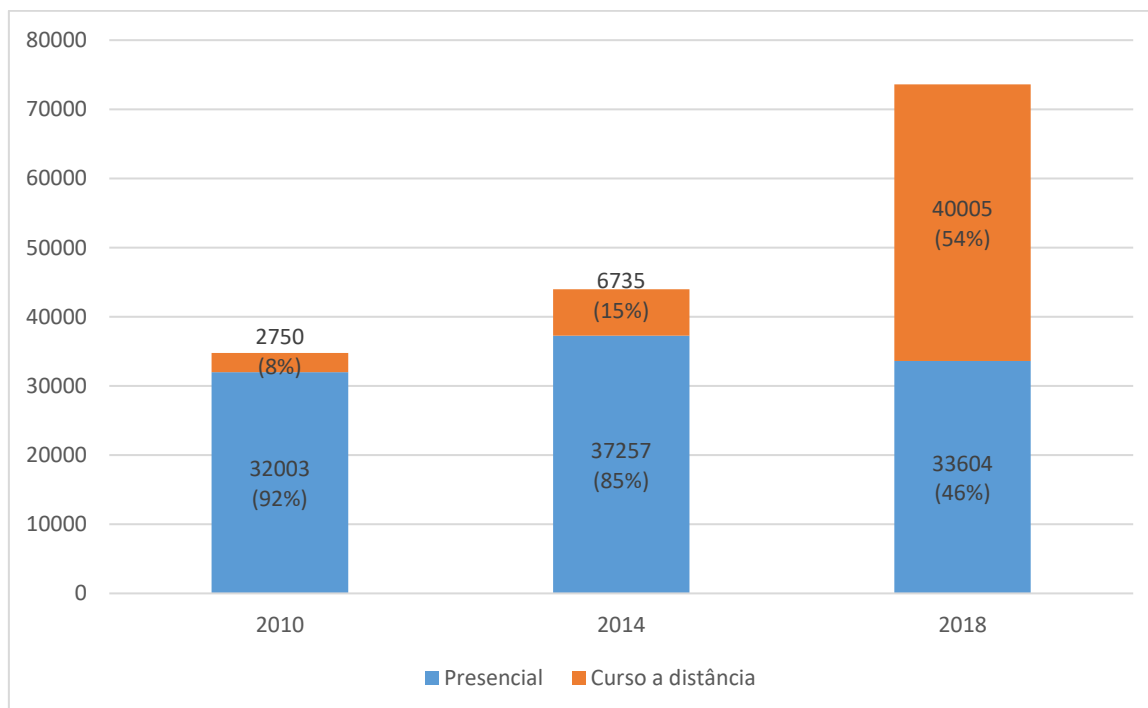
**Fonte:** Elaborado pelo Autor (2022) (a partir de Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

A expansão do Ensino Superior pós-Fies pode ser acompanhada na região CNP, tanto em um sentido da modalidade, um aumento do EAD, quanto uma grande conquista das IES, na oferta de curso presenciais, em outros mercados regionais dentro e fora do Centro Nordeste Paulista. A figura 28 apresenta o número de alunos matriculados



presenciais e EAD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018 como forma de acompanhar o movimento nacional de expansão do Ensino Superior no EAD e uma leve redução no número de alunos nas graduações presenciais no CNP.

**Figura 28** Número de alunos matriculados Presencial e EaD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018



**Fonte:** Elaborado pelo Autor, 2022 (Fies/INEP de 2010, 2014 e 2018).

No nível dos microdados da região CNP, os números se assemelham aos macrodados nacionais, o que possibilita aceitar uma confiabilidade dos dados minerados por esta pesquisa da base de dados do Censo da Educação. As duas única IES que ofertam ensino superior EaD de 2014 até 2018 formam a UNAERP, com pouco mais de 100 alunos em 2014 e 2018; e a UNIFRAN, contando com nove mil e quinhentos alunos em 2014 e aumentando o número desta modalidade para quarenta mil alunos em 2018. A Unifran responde assim por 99,98% do EaD da região CNP. Vale aqui ressaltar que a UNIFRAN, em 2013, é adquirida pelo grupo da Cruzeiro do Sul Educacional, com ações em bolsa, e dispara no seguimento EaD como oportunidade de mercado nacional, incentivado pela globalização neoliberal da economia, a sociedade de consumo atual e as demandas regionais e locais por educação superior EaD. Cabe uma análise crítica sobre a UNIFRAN, uma vez que é uma universidade e promove pesquisa. Porém, o volume de

cursos EaD não está associado a um aumento da pesquisa e extensão nesta categoria de instituição. Assim, faz-se necessário pensar que, mesmo na universidade privada, o ensino está desassociado da pesquisa e extensão como forma de mercantilização das commodities da educação superior na oferta de ensino em cursos EaD. Ainda é válido mencionar a avaliação de políticas públicas EaD nas instituições universitárias e não universitárias privadas, para que se faça uma relação entre o volume de alunos e o montante pagos nas graduações, e os valores investidos na pesquisa e extensão em curso de pós-graduação *stricto-sensu* destas IES, particularmente nos cursos de mestrado e doutorado.

O ensino superior no Brasil se caracteriza: a) pela abertura neoliberal de ampliação de cursos e instituições após a LDB de 1996; b) pelo investimento público em bolsas ProUni e Fies nas IES privadas, nos inícios dos anos 2000 – especialmente no programa federal de financiamento até 2014; c) e pela tendência e larga expansão na graduação EaD em 2017, caracterizada aqui como agorista, neoliberal, globalitarista – de uma globalização perversa e totalitária (SANTOS, 2003) – mercadológica, de baixos custos com pesquisa e extensão e pouco aumento na qualidade da oferta de graduações privadas nas sociedades líquidas contemporâneas.

A seguir é apresentado o quadro 8 com a intenção de realizar uma sinopse dos resultados mais relevantes apresentados acima e já discutidos. O quadro serve como uma forma de aproximar os principais resultados da pesquisa, apontar os gargalos e compilar as informações inteiramente obtidas das bases de dados retomando as categorias de análise, os indicadores e as variáveis e seus resultados tratados.

**Quadro 8 Sinopse dos resultados segundo categorias de análise, indicadores e variáveis do Fies**

Categoria de análise	Indicador	Variáveis	Resultados síntese
Volume de beneficiários	Eficácia de beneficiários <b>por IES</b>	Beneficiários FIES por IES (seis maiores e outras) segundo número de contratos	Aumento do número de beneficiários com a flexibilização do Fies, que acontece em 2014  As instituições com maior número de beneficiários são as três Universidades: UNIFRAN, UNIARA e UNAERP  A única exceção, com maior número de beneficiário, é a Faculdade de Ribeirão Preto
	Eficácia de beneficiários <b>por curso</b>	Beneficiários FIES por curso (os cinco cursos maiores e outros cursos) no CNP	Os cursos com maiores números de novos contratos Fies de 2010 a 2018 foram os cursos de direito, medicina, administração, engenharia civil e os cursos de Licenciaturas com 47,2% da amostra
Dependência das IES frente ao FIES	Efetividade por <b>matriculados segundo beneficiários</b>	Relação de matriculados segundo IES, por beneficiário do FIES	O alto grau de dependência das IES no ano de 2014.  As faculdades tem maior dependência e as universidades menor dependência aos recursos do Fies
Beneficiários por raça e cor nos cursos	Efetividade por curso e por cor/raça segundo cursos ( <b>Dir. Ped. Med</b> )	Beneficiários pretos e pardos X beneficiários brancos dos cursos de direito, medicina e licenciaturas no CNP	Os curso de licenciaturas, direito e medicina tem uma ampliação da inclusão, porém ainda muito abaixo da proporção, com 32% de negros da região CNP  No curso de direito 31,1% dos beneficiários eram negros em 2018.  Nos cursos de licenciatura 38,1% dos alunos eram negros.  Os cursos de medicina apresentam menor número de inclusão com 12,7% em 2018
Relação entre matriculados com e Sem FIES	Efetividade por <b>matriculados com e sem Fies</b>	Número de alunos matriculados com e sem Fies nas seis maiores IES do CNP	Em 2014, as seis maiores IES do CNP tinham 30,2% de alunos contemplados pelo FIES, Em 2015, o número de matriculados foi reduzido anualmente
Concluintes ENADE	Efetividade por cor e raça entre os concluintes ENADE	Proporção e volume de concluintes do ENADE segundo raça cor em porcentagem e número de alunos de 2011 a 2018 com Fies	Em média apenas 19,7% dos concluintes do ensino superior são negros com piores acentuadas de 2016 a 2018 com uma média de 10% negros graduados
Qualidade da operação	Eficiência da <b>operação por IES</b>	<b>IGC contínuo de seis IES</b> no CNP em três ciclos de avaliação	A maioria das IES não evoluíram seu conceito padronizado de três para quatro.  As únicas instituições que tiveram uma piora em sua qualidade geral foram as duas faculdades, mostrando que organização acadêmica influi na qualidade
		<b>Média geral, segundo o peso de cada IES, da qualidade de operação</b> dos cursos de graduação, por organização didático-pedagógica, infraestrutura, formação docente e regime de trabalho docente <b>no CNP</b> , em três ciclos de medições	Existe uma variação inexpressiva e tímida dos indicadores de melhora da qualidade da operação considerando: infraestrutura, organização pedagógica, regime de trabalho, docentes mestre e doutores
	Eficiência da <b>operação por curso</b>	<b>Evolução do CPC contínuo</b> de medicina, direito e pedagogia no CNP em três ciclos de avaliação	Segundo a CPC de 2010 a 2018 os cursos de direito têm uma piora, os cursos de medicina permanecem em estagnação e o curso de pedagogia apresenta uma relativa melhora.
		<b>Evolução da média da qualidade de operação</b> dos Cursos <b>medicina, direito e pedagogia</b> por Organização	A evolução média do indicador número de doutores dos cursos de medicina, pedagogia e direito, tem um inexpressivo aumento

		Didático-Pedagógica, Infraestrutura, Formação docente e Regime de trabalho docente no CNP de 2010 a 2018	A infraestrutura das IES analisadas, segundo CPC, são as variáveis que tem as maiores reduções  Os investimentos em doutores e infraestrutura são as variáveis que mais contribuem com a redução do indicador CPC no CNP
Repasse FIES	Recurso Financeiro do Fies <b>por IES</b>	Valor anual estimado do mês de setembro segundo número de beneficiários, em Reais (R\$), repassado pelo FIES a <b>todas as IES</b> no CNP em 2010,2014 e 2018	As três Universidades – UNIFRAN, UNIARA, UNAERP – foram as que receberam o maior parte do montante de recursos do Fies
	Recurso Financeiro do Fies <b>por Curso</b>	Proporção do valor anual estimado do mês de setembro segundo número de beneficiários, em Reais (R\$), repassado pelo FIES segundo os <b>cinco cursos com maior número de beneficiários do CNP</b> em 2010, 2014 e 2018	Os cursos com maior volume de investimentos e sem muita alteração de valores mesmo com a redução de beneficiários foram os cursos de medicina, apresentando valores três vezes maiores que os cursos de direito e pedagogia.
Financiamentos comparados com a operação	<b>Eficiência da operação por IES e Curso</b>	Recursos financiados pelo Fies aos curso e IES do CNP por indicadores de qualidade em 2010, 2014 e 2018	Os indicadores de qualidade de operação dos cursos e das IES, projetados na linha do volume de recursos investidos, tem-se a percepção de que o volume de recursos não foi capaz de influenciar na melhora da qualidade de operação.  Os indicadores de qualidade poderiam ter sido alterados se os recursos destinados às IES fossem investidos: na melhoria da infraestrutura, no aumento do número de doutores, no incentivo à pesquisa <i>stricto sensu</i> nas IES, além da melhoria nos indicadores como mestre, organização pedagógica e regime de trabalho
Efeitos Diretos Fies	<b>Efetividade por concluintes</b>	Comparação entre Fies e ProUni do número de Deficitários e Concluintes em 2010, 2014 e 2018 nas IES do CNP	A média geral da taxa de conclusão da região CNP do Fies é de 13.8% e do ProUni é de 24,5%, ou seja, o ProUni produz um impacto direto maior que o Fies.  1370 alunos, ou seja 12%, que não concluíram, não aditaram o contrato Fies e assumindo a dívida dos anos anterior contratados
Efeitos Indireto	Expansão EaD no Brasil	Número de Matrículas por Modalidade de Ensino, segundo a Categoria Administrativa – Brasil – 2008-2018	É relevante observar que nos anos que o FIES é mais incentivado pelo governo federal – de 2010 a 2016 – é quando o número de matriculados dos cursos EAD no Brasil tem uma estabilidade – 2013 a 2016 – é quando o governos desacelera o Fies os curso da modalidade a distancias tem um abrupto crescimento após 2016
	Expansão EaD no CNP	Número de alunos matriculados Presencial e EaD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018	O número de alunos matriculados presenciais e EAD nas IES do CNP em 2010, 2014 e 2018 acompanha o movimento nacional de expansão do Ensino Superior no EAD equiparando aos alunos nas graduações presenciais no CNP

**Fonte:** Elaborado pelo autor, 2022.

## 6. CONCLUSÃO

As sociedades atuais vivem na modernidade líquida descrita por Bauman, por, assim dizer, em um sistema de pensamento pós-Marxistas-dialético e pós Freudiano-edipiano: a) de compreensão complexa do social, que transpassa sistemas de produção industriais do século XIX, atrelados a uma luta de classe, entre proletariado e burguesia nas fábricas de Manchester; b) e a psique, que passa a envolver outros dramas, não mais do teatro familiares, e sim históricos mundiais, como também não em clínicas e sessões psicanalíticas e sim em uma cartografia da subjetividade com a esquizoanálise (DELEUZE, 2002). Este deslocamento analítico é fundamental para entender a importância das políticas de minorias, em sua diversidade, individualidades e subjetividades. São as minorias para Deleuze e Guattari, os pobres e migrantes das cidades para Milton Santos (2002), que se manifestam nos movimentos sociais de negros, feministas, ambientalistas, pacifistas, pobres, camponeses, excluídos qualquer, que são os agentes de subjetivação capazes de apresentar políticas afirmativas de uma educação superior menor das possibilidades - deslocando o conceito Deleuze, Guattari e Milton Santos. As políticas afirmativas são políticas de minorias. O sistema de cotas raciais, renda e escolaridade no ensino médio feito na Universidade públicas representa esta afirmação de minorias. A avaliação da eficiência e efetividade do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), a partir de uma visão analítica das características institucionais e das variáveis de organização acadêmica, e raça/cor das IES privadas, buscou aprofundar o funcionamento do programa na região CNP e revelou que este não representa uma política de ação afirmativa de minorias, por mais que ainda garanta o acesso a beneficiários, após 2015, com critérios de origem regional, renda e nota no Enem, falhando em resultados de inclusão de raça e cor conforme o demonstrado.

As sociedades de produtores sólidas do século XIX, de controle dos Estados, se modificam nas sociedades de consumidores líquidas de Bauman, com o controle das corporações transnacionais, da velocidade e da globalização perversa (SANTOS, 2002), porém abrem brechas para outros sistemas de lutas mais globolocalizados (SANTOS, 2003) das minorias, das políticas afirmativas, dos pobres, dos negros e tanto outros grupos de excluídos e marginalizados. A mudança do Estado regulador e controlador do privado

altera-se para um poder público controlado pelo “privado” em políticas neoliberais, políticas maiores de mercado, do final do século XX.

Se, na modernidade sólida, o futuro é idealizado a longo prazo – na família, trabalho, religião e escola –, na modernidade líquida o presente é desejado no curto prazo – hedonístico - de não mais poupar no presente para se realizar no futuro, e sim de vida a crédito, de consumir hoje e pagar depois. A vida a crédito é um dos contextos no qual o Fies representa sua eficiência pelo viés da demanda e da oferta. É por apostar que é possível financiar o futuro que os beneficiários do Fies aceitam esta relação contratual com o Estado e, com isso, a oferta de recomeço e renascimento com o título de graduado, dentro de uma cultura Agorista (BAUMAN, 2008).

É nesta sociedade em que o consumidor se torna mercadoria que é necessário repensar a Educação Superior e a lógica de mercado de expansão das graduações, e atuação de acordo com paradigmas de consumo: comodificação do ensino superior sem pesquisa e extensão; de baixa qualidade e pouca inclusão racial. A forma como o Fies incentiva as IES particulares no ensino superior sem pesquisa e de baixa qualidade<sup>52</sup>, não se caracteriza como uma política de ação afirmativa racial, revelando a perversidade da globalização, mas também sua fábula fatalista de uma inclusão, mesmo que nessas condições. A Educação Superior da possibilidade seria aquela em que o Estado retomaria seu papel na centralidade da regulação dos mercados do ensino superior, que efetuassem políticas afirmativas de inclusão racial, compromisso com pesquisa e o aumento da qualidade. O Estado, assim, teria um papel avaliador e normatizador da relação contratual da Educação Superior e, em especial, no com o Fies, uma vez que é o agente financiador e promotor da política. A crise do Fies foi justamente uma falta de avaliação e de medida na expansão do Fies, com o Estado assumindo um financiamento e se endividando na relação contratual entre IES privadas e beneficiários.

A efetivação da política de FIES dá um salto em número de beneficiários do programa com a flexibilização que acontece em 2014, devido à ausência de fiador, taxa de juros baixa e alta carência para o pagamento. As três Universidades mencionadas são as com maior número de beneficiários. Assim, a organização acadêmica é uma variável preponderante da eficácia por beneficiários, segundo a IES evidenciando a concentração

---

<sup>52</sup> Especialmente no investimento em docentes mestres e doutores, regime de trabalho integral com pesquisa e infraestrutura da instituição

institucional das Universidades e instituições não universitárias de grande porte no programa.

O Fies tem um efeito mola, de expansão e retração, impactando as instituições em número de beneficiários. A efetividade do financiamento federal nas IES do CNP é representada por 30,2% dos matriculados, em 2014, e apenas 11,3%, em 2018 como tratado na figura 15. A dependência institucional do FIES é maior em 2014 que em 2018, e as faculdades são mais dependentes do programa que as Universidades. Assim, o grau de dependência, segundo a variável organização acadêmica, é maior nas faculdades. O investimento federal tem maior peso em instituições de menor porte e sem obrigações com pesquisa, doutores, infraestrutura e extensão como as faculdades.

As desigualdades no Brasil são estruturais e históricas e as políticas públicas têm um papel preponderante na equidade social. Espera-se que os efeitos de uma política Federal na Educação Superior sejam capazes de promover a equidade social ou se caracterizar como uma política de ação afirmativa, em investir desigualmente nos desigual para igualá-los.

A eficácia do Fies se materializa no tipo de curso financiado. Os cursos mais financiados são, em ordem decrescente, as licenciaturas, o curso de direito, administração, medicina e engenharia civil. A maior efetividade de inclusão racial está no curso de licenciatura, com 40% de negros beneficiários, em 2014 e a de menor efetividade, no curso de Medicina com 12,7%, em 2018. O curso de licenciatura sofreu a maior perda de número de alunos, em 2014, com 2.000 alunos, para pouco mais que 200, em 2018. O curso de medicina apresentou menor redução, com 900 beneficiados, em 2014, para 730 alunos com FIES, em 2018 conforme figura 17. Considerando cor e raça do beneficiário, o curso escolhido e o efeito mola do FIES, o efeito maior foi em 2018 com a redução dos investimentos nos cursos de licenciatura, ou seja, menor investimento em beneficiários negros e ainda colocando o papel do negro na sociedade de educador e do branco de “Doutor Médico”, em uma espécie de Ensino Superior “Casa Grande e Senzala” (FREYRE, 2002) não contribuindo como política de equidade social ou como uma política ação afirmativa e, mais ainda, renegando a teoria Freyreana de Democracia Racial – uma vez que, após cem anos, não houve uma inclusão racial como supostamente Freyre acreditava.

A efetividade por cor/raça segundo matriculados com e sem FIES, confirma que o FIES pouco ou nada impactou em termos de uma inclusão do negro no Ensino Superior, uma vez que o número de matriculados negros com e sem FIES foram os mesmos. Definitivamente, o programa deixa de ser uma política de ação afirmativa, pois a regulação é feita pelo mercado, que é um indício relevante da mercantilização que a educação superior vem sofrendo nas últimas décadas.

O volume de beneficiários por IES e por curso mostra a eficácia do programa na relação contratual entre beneficiário, IES e financiamento do Ensino Superior Federal, especialmente em 2014 quando 30,2% dos matriculados nas IES do CNP eram beneficiários do Fies. Este aumento é devido ao reflexo da flexibilização contratual de 2010 e os investimentos governamentais nas IES particulares. Em 2014, um terço do número de matriculados, em cursos superiores presenciais nas IES privadas eram pagos pelo Governo Federal.

O Fies teve sua maior eficácia no ano de 2014 em números de alunos atendidos, com um aumento de beneficiários de 2010 a 2014 e uma vertiginosa redução de 2014 a 2018 - ver figura 25. De acordo com a correção da inflação no período sobre as mensalidades, o repasse em termos monetários, não acompanhou a redução dos beneficiários, se mantendo como fonte de repasse do governo Federal às IES privadas do CNP.

Apreciando a evolução da eficiência da operação por IES ou por curso, não se tem melhoras significativas da qualidade da operação, constatando um aumento de beneficiários e o número de recursos financeiros repassados as IES. Nota-se que as instituições superiores compostas pelas faculdades são as que menos investem em uma melhora na qualidade, seja dos cursos com doutores e pesquisa ou nas em investimentos das instituições em infraestrutura. Mesmos os Centros Universitários e as Universidades privadas, pelos dados averiguados, não tem substancial melhora na qualidade, porém todas as IES têm um expressivo aumento no número de alunos beneficiários e de recursos financeiros recebidos.

Comparando os recursos recebidos, com as variáveis de número de doutores e percepção dos alunos, sobre melhora na infraestrutura, tem-se que as IES pouco investiram na melhora da qualidade da educação superior, mesmo com os investimentos do governo federal no Fies em IES privadas. Portanto, caracterizando um cenário em que



as IES mostram uma ineficiência na melhora da qualidade da operação segundo o montante de recursos investidos.

Os efeitos diretos em número de concluintes, realizado com a comparação entre Fies e ProUni em 2010, 2014 e 2018 nas IES do CNP, tem-se que o Fies é menos eficiente que o ProUni segundo o indicador de conclusão, tendo uma taxa menor segunda a média móvel de beneficiários. Outro efeito indireto do Fies, que acaba favorecendo as IES, é o incremento no aporte de recursos públicos destinados às instituições privadas, próprios de políticas neoliberais nas Sociedades de Consumidores de Bauman.

Outro efeito indireto do Fies, uma vez que o recurso federal repassado as IES privadas não têm aumentos na qualidade de operação, mostra uma tendência de expansão da modalidade EaD privado no Brasil e na Região CNP especialmente de 2016 a 2018, segundo o número de matrículas por modalidade de Ensino. A UNIFRAN é a instituição que mais cresce no mercado EaD, comprovando a tendência nacional pela modalidade EaD uma vez que ainda comporta a compra pelo Grupo Cruzeiro do Sul.

A efetivação da política de financiamento federal passa por um estado democrático, garantidor não apenas de acesso ao ensino superior, mas também de promoção de políticas afirmativas de finalidade social e igualitária. Políticas de Estado de ação afirmativa para o financiamento federal devem passar por critérios de raça/cor e origem do ensino médio, para a oferta de cursos e graduações não apenas definidas pelo mercado. O financiamento de crédito estudantil deveria abordar descritores de raça/cor e origem de escola cursada no ensino médio, além dos das variáveis de renda, região curso e nota ENADE, como implementado após 2015.

A justificativa de acesso ao Ensino Superior se dá pelos descritores do perfil de beneficiários, como renda, regiões de moradia, aprovação no vestibular e desempenho no ENADE –, como já normatizado pela legislação do FIES em 2015. Atualmente, outros descritores, como raça/cor e ensino médio cursado em escolas públicas ou privadas, não são considerados, o que permite afirmar que o Fies não é uma política de ação afirmativa, como existe no sistema de cotas da universidade pública.

Para o Fies se concretizar, além de uma justificativa de política de acesso ao ensino superior, mas também como uma política de ação afirmativa, deveria estabelecer critérios a partir dos quais se garantiriam resultados de inclusão racial, de organização institucional e de qualidade. Isso implica que tal política de financiamento deveria

considerar critérios de acesso para se caracterizar como política de ação afirmativa, com descritores de: a) raça cor; b) renda; c) região de moradia; d) desempenho no ENEM, f) ensino médio público ou privado; g) e ainda variantes de acordo com curso de escolha, como os de pedagogia, direito e medicina avaliados neste trabalho. Aqui ainda vale repensar a possibilidade de maior integração entre o ProUni e Fies: como, por exemplo, em cursos com valores altos de mensalidades como na área de saúde - em especial o curso de medicina - com cinquenta por cento ou, ainda, setenta por cento do curso contemplados com bolsa ProUni e o restante passível de ser financiável pelo Fies. Dificilmente nas camadas de baixa renda, e mais ainda no contexto do racismo estrutural, existirão beneficiários em condições de assumir uma dívida muito alta com a graduação, levando em consideração outras necessidades básicas, como alimentação, transporte e moradia. Desta forma, a integração ProUni e Fies é mais necessária justamente nestes cursos de altos valores das mensalidades para este perfil de renda, raça/cor, local origem e formação em ensino médio em escola pública.

O fato do Fies trazer critérios de acesso ao benefício de financiamento do ensino superior privado referentes as variáveis de renda, local de nascimento e nota mínima no ENEM, e renegar critérios que garantam acesso de negros, levando em consideração o racismo estrutural no Brasil, faz com que esta política se negue à possibilidade de ser uma política de ação afirmativa, deixando para o mercado este critério de seleção. Já as instituições particulares de ensino, capazes de influir no mercado, como, por exemplo, com publicidade e propaganda, não necessitam incentivar as demandas negras a cursarem o ensino superior, simplesmente por isto não ser exigido pela política nacional de financiamento estudantil. Novamente aqui se comprava normativamente – pela falta de critérios – e estatisticamente – por falta de resultados – que o Fies não é uma política de ação afirmativa, aos moldes das políticas de cotas de acesso à Educação Superior nas IES públicas federais e estaduais. Ainda é possível ressaltar que o Fies inclui uma camada de renda e origem territorial do beneficiário – pois isto é um requisito de acesso do programa –, mas não lhe dá base para ser considerada uma política de ação afirmativa de inclusão racial. Os dados de raça e cor do Fies, por curso e suas taxas de conclusão mostram que para as instituições os discentes são iguais, sejam eles brancos ou negros. Para as instituições privadas, o que vale é ser aluno do Fies - ser negro ou branco não é considerado em números de incluídos devido ao racismo estrutural e a falta do Fies ser

efetivamente uma política de ação afirmativa por falta de critérios de acesso com estas variáveis.

Outros dois questionamentos dizem respeito à função social da Educação Superior neste contexto: neoliberal na política, de sociedade do consumo e nos tempos da modernidade líquida. O primeiro é a valorização do ensino superior sem pesquisa em IES não universitárias, especialmente faculdades - o que não contribui para uma evolução crítica, científica e ou filosófica da sociedade, levando ao posicionamento quase sempre na reprodução de conteúdo para uma formação profissional de acesso ao diploma. O papel da educação superior, capaz de promover ensino, pesquisa e extensão de maneira indissociável, mais especificamente nas Universidades, em números representativos no Brasil, são assim pouco valorizados. O abismo se agrava quando o Fies, uma vez que não leva em consideração a organização acadêmica, investe em IES sem pesquisa. Os desdobramentos deste investimento público em IES privadas não universitárias e sem pesquisa, mesmo que indiretamente, revelam uma falta de critérios ao escolher quais instituições deveriam receber, em maior grau ou preferência, os recursos federais. Aqui verificou-se que a preferência fica a critério do mercado, na relação entre oferta e demanda, com ausência do estado neste descritor. Ora, se o papel do Estado é o de garantidor de uma Educação Superior e esta se apresenta em seu maior grau institucional representados pelas Universidades, a escolha da organização acadêmica das IESs deveria ser levada em consideração.

A outra questão que se coloca é que, além do Fies não considerar se as instituições universitárias, que, em certo aspecto, detêm os maiores números de doutores e mestres e promovem pesquisa e extensão em programas de pós-graduação stricto-sensu, a exigência do programa de financiamento federal dos índices de avaliação SINAIS, como CPC e IGC, são tão baixas - com a nota três na faixa padronizada - que se refere a nota contínua entre 1,945 a 2,945 - que é fácil de obtenção pelas IES privadas, sem que efetivamente tenham uma melhora na sua qualidade, mas são suficientes para serem aceitas no Fies e utilizarem a nota em faixa padronizadas em sua divulgação, como estratégia de marketing, para a captação de alunos. Assim, o critério ter CPC e IGC na faixa três para receber Fies é um descritor vazio, uma vez que a enorme maioria das IES já estão nestas faixas, o que faz com que não haja investimentos efetivos com a qualidade, especialmente em número de doutores e mestres, pós-graduação stricto-sensu, ou melhorias na infraestrutura. O Fies, desta forma, financia alunos em instituições privadas, que ao longo

do tempo, de 2010 a 2018 como avaliados aqui, não melhoraram sua qualidade. Uma vez que investimentos em doutores e infraestrutura, são custos e não tidos como investimentos pelas IES privadas, as instituições não universitárias, o Estado, através do Fies, não valoriza instituições particulares que assumam compromissos com a pesquisa, cursos stricto-sensu e melhora da qualidade. Assim, a função social do programa de financiamento pode-se esvaziar-se, uma vez que a oferta de cursos de baixa qualidade se dão juntamente a beneficiários que não tiveram possibilidade de entrar em uma universidade pública ou privada com qualidade, só tentando a este indivíduo para cursar uma graduação, em um curso e instituição de baixa qualidade e sem pesquisa, que apenas lhe garantam o diploma.

Talvez fugindo do processo conclusivo deste trabalho, desta maneira abrindo outros questionamentos para pesquisas futuras: Considerando que houve um significativo investimento público nas IES privadas e estas não promoveram uma melhora na qualidade de operação; ponderando o movimento do Ensino Superior privado de expandir-se em outros mercados presenciais e EaD, tem-se uma tendência de expansão do mercado de Ensino Superior do CNP com o aumento do número de alunos, acompanhada de uma retração dos custos com professores doutores e infraestrutura.

Questiona-se, portanto: Para que um Doutor? Uma vez que este profissional altamente qualificado, com o diferencial de proporcionar pesquisa nas IES privadas, não são priorizados no período 2010 a 2018. Depois, com a mudança da modalidade de ensino do presencial para o EaD, praticamente o professor doutor é extinto enquanto profissional do ensino e da pesquisa. Os doutores não são mais professores de Ensino Superior presencial e sim Tutores do Ensino a Distância, com outro enquadramento jurídico e administrativo, que devido ao mercado de mão de obra docente, os consideraram como custo do processo de operação, juntamente com os meios infra estruturais.

Repetimos: para que um doutor? Para que a Pesquisa? Para que Universidade nas sociedades atuais? Para que qualidade na Educação Superior? Para que uma política de acesso a ações afirmativas? Talvez estas perguntas não possam ser respondidas na totalidade aqui, mas são suficientes para serem feitas no contexto da mercantilização do Ensino Superior privado.

## BIBLIOGRAFIA

- ALENCASTRO, Luiz Felipe. In Lilia M. Schwarcz e Flávio Gomes, **Dicionário da Escravidão e Liberdade**, Companhia das Letras, São Paulo, 2018, pp. 57-63
- ALMEIDA, L. M. M. C. **Construção de indicadores de eficácia e identificação dos entraves institucionais nas redes e programas de segurança alimentar em municípios paulistas**. Projeto de Pós-doutorado FAPESP. Campinas: FEAGRI-UNICAMP, 2008
- \_\_\_\_\_. **Estrutura de Governança e Gestão das Redes e Programas de Segurança Alimentar: Análise Comparativa entre Municípios Paulistas**. Campinas, SP: UNICAMP/ Faculdade de Engenharia Agrícola, 2008. 220 p. Relatório Técnico - Científico de Bolsa de Pós-Doutorado no país.
- ALMEIDA, Silvio Luiz de. **O que é racismo estrutural?** Belo Horizonte (MG): Letramento, 2018.
- ALVES, Danubia Fernandes; CARVALHO, Cristina Helena Almeida De. O impacto da expansão do Fies entre 2010 e 2017 no cumprimento estratégico 12.6 do PNE (2014-2024). **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 6, p. 1-13, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/90497>. Acesso em: 3 ago 2022.
- ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo (*In* SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- BARROSO J. L. T. **A contribuição do FIES para a expansão do Ensino Superior brasileiro**. Dissertação de Mestrado Profissional em Economia, FGV: São Paulo, 2020
- BAUMAN, Zygmunt. **Vida líquida**. tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.
- \_\_\_\_\_. **Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Editora Schwarcz-Companhia das Letras, 2008a
- \_\_\_\_\_. **Medo líquido**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008b.
- \_\_\_\_\_. **Tempos líquidos**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2007.
- \_\_\_\_\_. **A arte da vida**. Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2009.
- \_\_\_\_\_. **Modernidade e holocausto**. Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- \_\_\_\_\_. **Por uma sociologia crítica: um ensaio sobre senso comum e emancipação**. Tradução Antônio Amaro Cirurgião; Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 1977.

\_\_\_\_\_. **Modernidade líquida.** Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2001.

\_\_\_\_\_. **Ética pós-moderna.** Tradução João Rezende Costa. São Paulo: Paulus, 1997.

\_\_\_\_\_. **Isto não é um diário.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2012.

\_\_\_\_\_. **Ensaio sobre o conceito de cultura.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2012.

\_\_\_\_\_. **Bauman sobre Bauman: diálogos com Beith Tester.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2011.

\_\_\_\_\_. **Vida a crédito: conversas com Citlali Roviroso-Madrado.** Tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. **Legisladores e intérpretes: sobre modernidade, pós-modernidade e intelectuais.** Tradução Renato Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo parasitário: e outros temas contemporâneos.** Tradução Eliana Aguiar. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. **Aprendendo a pensar com a sociologia.** Tradução Alexandre Werneck. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

\_\_\_\_\_. **Europa: uma aventura inacabada.** Tradução Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2006.

\_\_\_\_\_. **Modernidade e ambivalência.** Tradução Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

BERMAN, Marshall. Tudo que é sólido desmancha no ar – Uma aventura da modernidade. Trad. Carlos Felipe Moisés e Ana Maria L. Loriatti. São Paulo: Cia. Das Letras. 1986.

BERSANI, Humberto. **Aportes teóricos e reflexões sobre o racismo estrutural no Brasil.** Extraprensa, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 175 – 196, jan./jun. 2018

BRASIL. INEP. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da Educação Superior 2017: Notas Estatísticas.** 2017. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/documentos/censo\\_da\\_educacao\\_superior\\_2017-notas\\_estatisticas2.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/documentos/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf). Acesso em: 04 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Nota Técnica nº 37/2019/CGCQES/DAES.** Brasília, DF, 26 de junho de 2019. Disponível em: <https://cutt.ly/ShQZ2wG>. Acesso em: 17 outubro 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997.** Regulamenta, para o Sistema Federal de Ensino, as disposições contidas no art. 10 da Medida Provisória nº 1.477-39, de 8 de agosto de 1997, e nos Arts. 16, 19, 20, 45, 46 e § 1º, 52, parágrafo único, 54 e

88 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2306.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2306.htm)>. Acesso em: 29 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.773, de 9 de maio de 2006.** Dispõe sobre o exercício de funções e regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior, cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/legislacao/decreton57731.pdf>. Acesso em: 1 set. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017.** Regulamenta o art. 80 da LDB. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato20152018/2017/Decreto/D9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20152018/2017/Decreto/D9057.htm). Acesso em: 14 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017.** Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e dos cursos superiores de graduação e de pós-graduação no sistema federal de ensino. Diário Oficial da União, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9235.htm#art107) Acesso em: 24 jan. 2023.

\_\_\_\_\_. FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Microdados:** FIES 2010-2014-2018. Brasília: FNDE, 2010-2014-2018. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/dataset/fundo-de-financiamento-estudantil-Fies>. Acesso em: 20 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n. 8.035/2010.** Cria o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, DF: MEC, 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Lei de diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004.** Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm). Acesso em: 31 jan. 2019

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm). Acesso em: 21 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas Universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm)>. Acesso em: 17 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

- REUNI. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20072010/2007/decreto/d6096.htm). Acesso em: 21 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portarias Normativas MEC nº8 de 2 de julho de 2015**. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17718-port-norm-8-Fies-3julho&category\\_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17718-port-norm-8-Fies-3julho&category_slug=julho-2015-pdf&Itemid=30192) Acesso em: 12 abr. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Sistema e-MEC Relatório da Consulta Avançada**. Disponível em: <http://emec.mec.gov.br/>. Acesso em: 17 mar. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Diagnóstico Fies**. Brasília: MF, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/h8U63m>>. Acesso em: 26 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Índice de cursos é confirmado como critério para regulação**. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/indice-geral-de-cursos>. Acesso em: 17 setembro. 2022

CARNEIRO, Edison. **O quilombo dos Palmares**. Brasileira, 1958.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de (2013). A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, vol. 18, n. 54, p. 761-76. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27528783012> (acesso em 30/11/2021)

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O PROUNI no Governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao Ensino Superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, especial, p. 979-1000, out. 2006.

COSTA, Danielle Dias da; FERREIRA, Norma-Iracema de Barros. **O PROUNI na educação superior brasileira: indicadores de acesso e permanência. Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 22, n. 1, p. 141-163, 2017.

CATANI, Afranio Mendes. PRONI: democratização do acesso às instituições de Ensino Superior? em **Educar em Revista**, num 28, Curitiba, URPR, PP. 125-140.

CEARÁ, L., AMOROZO, M., BUONO, R. No brasil, proporção de adultos com nível superior é menos da metade da dos estados unidos. **Revista Piauí**. 14 maio 2021. Acessado em 27/03/2022 em ([https://dev1-piaui.folha.uol.com.br/no-brasil-proporcao-de-adultos-com-nivel-superior-e-menos-da-metade-da-dos-estados-unidos/#:~:text=Em%202019%2C%20apenas%2021%25%20dos,Econ%C3%B4mico%20\(OCDE\)%3A%2044%25.](https://dev1-piaui.folha.uol.com.br/no-brasil-proporcao-de-adultos-com-nivel-superior-e-menos-da-metade-da-dos-estados-unidos/#:~:text=Em%202019%2C%20apenas%2021%25%20dos,Econ%C3%B4mico%20(OCDE)%3A%2044%25.))

CHACON, J. M. T.; CALDERÓN, Adolfo Ignacio. A expansão da educação superior privada no Brasil: do governo de FHC ao governo de Lula. **Revista Iberoamericana de Educación Superior**, v. 6, p. 78-100, 2015.

CHAVES, Vera Lucia Jacob. Expansão da privatização/ mercantilização do Ensino Superior brasileiro: a formação dos oligopólios. **Educação & Sociedade**, Campinas, v.



- 31, n. 111, p. 481-500, abr./jun. 2010. Disponível em:  
<<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n111/v31n111a10.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2014.
- CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil - o PROUNI e o Fies como financiadores do setor privado. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, Dec. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/edur/a/jZMkgMgTyb7rmjtqTVczXBj/abstract/?lang=pt> Acesso em: 15 AGOSTO 2019.
- COSTA, Frederico L. da; CASTANHAR, José C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.
- CUNHA, Carla G.S. da. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006. Disponível em [www.ufpa.br/epdir/imagens/docs/paper06.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/imagens/docs/paper06.pdf) . Acesso em: 11 dez. 2009.
- DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo**: comentários sobre a sociedade do espetáculo. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997
- DELEUZE, Gilles. **Crítica e Clínica**. Tradução de Peter Pal Pelbart. São Paulo: Editora 34, 1997.
- DIAS SOBRINHO, José. **Educação superior: bem público, equidade e democratização**. Avaliação, Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, mar. 2013.
- DRAIBE, S. As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. **Revista da USP - Dossiê Liberalismo/ Neoliberalismo**, São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./maio 1993.
- ECONÔMICO, Valor. **Classes A e B voltam a crescer e atingem 14, 4% da população**. Recuperado em, v. 12, 2019.
- ELTY, D.; RYCHARDSON, D.; BEHRENDT; STEPHEN; FLORENTINO, M. **Transatlantic Slave Trade Database**: Slaves Voyages. Disponível em: <https://slavevoyages.org/voyage/database/References>. Acesso em: 08/01/2023
- ESTADÃO. A desigualdade entre negros e brancos também está na educação. **Estadão**, 24 nov. 2016. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/blogs/educacao-e-etc/a-desigualdade-entre-negros-e-brancos-tambem-esta-na-educacao/>. Acesso em: 17 abr. 2021.
- FAUSTO, Boris; FAUSTO, Sergio. **História do Brasil**. São Paulo: Edusp, 1994. Disponível em: <http://limendi.com.br/wp-content/uploads/2015/10/historiadobrasil.pdf> . Acesso em: 08 jan. 2022.
- FÁVERO, A. A.; BECHI, D. (2017). O financiamento da educação superior no limiar do século XXI: o caminho da mercantilização da educação. **Revista Internacional de Educação Superior**, 3(1), 90-113.
- FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**. 46. ed. Rio de Janeiro: Record, 2002

Freud, S. O mal-estar na civilização. In **O futuro de uma ilusão, o mal-estar na civilização e outros trabalhos (edição standard brasileira das Obras Psicológicas Completas de Sigmund Freud**, Vol. XXI (pp. 75-174). Rio de Janeiro: Imago. (Texto original publicado em 1930), 1976.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população**: Curso dado no Collège de France (1977-1978). São Paulo: Martins Fontes. 2008a

\_\_\_\_\_. **Nascimento da biopolítica**: Curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes. 2008b

\_\_\_\_\_. **História da Loucura**: Na Idade Clássica. 9ª ed. São Paulo: Perspectiva, 2012a.

\_\_\_\_\_. **História da sexualidade**: a vontade de saber (Vol. 1). São Paulo: Edições Graal. (Originalmente publicado em 1976). 2010a

\_\_\_\_\_. **Microfísica do Poder**. 25ª ed. São Paulo: Graal, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão**. 38ª ed. Petrópolis: Vozes, 2010b

GALLO, Sílvio. **Em torno de uma educação menor**. Educação & Realidade, v. 27, n. 2, 2002.

GOIAS. **Seção Judiciária do Estado de Goiás**. Processo nº11629-30.2010.4.01.3500/Classe: 1900 AÇÃO ORDINÁRIA/OUTRAS. Autor: SOCIEDADE DE ENSINO SUPERIOR ESTÁCIO DE SÁ. Réus: UNIÃO E OUTRO Decisão da JUÍZA FEDERAL Maria Maura Martins Moraes Tayer. Goiânia-GO, 08 de julho de 2010. Disponível em [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=5848-12072010-decisaoestacio-sesu-pdf&category\\_slug=julho-2010-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5848-12072010-decisaoestacio-sesu-pdf&category_slug=julho-2010-pdf&Itemid=30192) Acessado em 18/08/2022

GOMES, Joaquim B. Barbosa et al. **A recepção do instituto da ação afirmativa pelo direito constitucional brasileiro**. Revista de informação legislativa, v. 38, n. 151, p. 129-152, 2005.

GOMES, T. A. M de M. **Educação Superior na Bolsa de Valores: trabalho docente e conflitos laborais**. Tese de Doutorado em Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da UFRJ, 2021

GORENDER, Jacob. **O escravismo colonial**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2010, 2018).

GUATTARI, Félix; DELEUZE, Gilles. **Kafka: por uma literatura menor**. Autêntica, 2018.

HARVEY, Lee; WILLIAMS, James: *Fifteen years of quality in higher education*. *Quality in Higher Education*, London, v. 16, n. 1, p. 3-36, apr. 2010.

HELLWIG, David J. (Ed.). **African-American reflections on Brazil's racial paradise**. Temple University Press, 1992

HOBBSAWM, Eric. **Era dos Extremos: o breve século XX**. São Paulo: Comp. das Letras, 1995. P. 562

HOPER – **Análise Setorial da Educação Superior Privada Brasil** – Webinar, 2018

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUMBOLDT, W. (1810) *On the internal and external organization of the higher education scientific institutions in Berlin*, In HAGEN, W. (ed). (1971) *From Absolutism to Napoleon (1648-1815)*, Vol2.

IBGE/PNAD. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS/ PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. **Síntese de indicadores** 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 102p.

INSTITUTO SEMESP (Brasil) (org.). **Mapa do Ensino Superior no Brasil**. 10. ed.

São Paulo: Instituto Semesp, 2020. 192 p. Disponível em:

<https://www.semesp.org.br/mapa-do-ensino-superior/educacao-10/download/>. Acesso em: 02 mar. 2021

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Nota Técnica Nº 37/2019/CGCQES/DAES**. Brasília: Inep, 2019c.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2001.

KAGEYAMA, A. **Desenvolvimento rural: conceitos e aplicação ao caso brasileiro**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2008.

LEHER, R. Estado, Reforma Administrativa e Mercantilização da Educação e das Políticas Sociais. **Revista Germinal**, v.13, n.1, p.9-29, abr. 2021.

LENHARDT, G.; OFFE, C. Teoria do Estado e política social: tentativas de explicação político-sociológica para as funções e os processos inovadores da política social. In OFFE, C. (Org). **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro 1984.

LOBO, Maria Beatriz de C. Melo. Panorama da evasão no Ensino Superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. **Cadernos**, n. 25, 2012.

LYOTARD, J. F. **A condição pós-moderna**. Rio de Janeiro: José Olympio, 2006.

MARINHO, Alexandre; FACANHA, Luis Otavio. **Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação**. IPEA, n. 787, Rio de Janeiro, 2001.

MARTINS, I. e SILVA, J. **Uma reflexão sobre a inadimplência do FIES**. Brasília: Dialética, 2020

MENEZES, Cesar. **Saldo de inadimplência do Fies subiu de R\$ 2,5 bi para R\$ 6,6 bi em dois anos**. Canal de notícias G1 em 17/09/2021 17h37, por Jornal Hoje Disponível

em: <<https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/09/17/mais-de-1-milhao-de-formados-estao-ha-mais-de-3-meses-sem-pagar-o-Fies.ghtml>>. Acesso em: mar. 2022.

MIRANDA, P. R.; AZEVEDO, M. L. N. Fies e Prouni na expansão da educação superior brasileira: políticas de democratização do acesso e/ou de promoção do setor privado-mercantil? **Educação & Formação**, Fortaleza. 2020

MONTEIRO, A. A viabilidade financeira do fundo de financiamento ao estudante de Ensino Superior – FIES para instituição privada. Monografia Universidade Tecnológica Federal do Paraná 2012.

MONTEIRO, Afonso Celso. **A viabilidade financeira do fundo de financiamento ao estudante de Ensino Superior: FIES** para instituição privada. 2012. 35 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

MOURA, Clóvis. **Sociologia do negro brasileiro**. Editora Perspectiva SA, 2020.

MUSSE, Ricardo. Prefácio do livro A mercantilização das relações sociais, de Nildo Viana. **Revista Espaço Acadêmico**. nº 210, novembro de 2018 (172-177)

NASCIMENTO, Abdias. **O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado**. Editora Perspectiva SA, 2016.

NASSAR, Leonardo Maso; COUTO, Maria Helena Da Costa; PEREIRA JÚNIOR, Gerson Alves. **Financiamento Público (Fies E Prouni) para o Ensino de Medicina no Brasil: Uma Revisão da Literatura e as Distorções Criadas**. Belo Horizonte. Educação em Revista, v. 37, 2021

NERY JUNIOR, Nelson. Princípios do processo civil na constituição federal. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 1999

NEVES, Rodrigo Meleu das. **Fundo de financiamento estudantil (Fies) como política pública: Implementação e transformações para a educação brasileira (1999 - 2020)**. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 526 f. 2020.

NEWMAN, J.H. (1852). *The idea of the university*. Notre Dame: Notre Dame University Press, 1982.

OLIVEN, A. C. **Ações afirmativas, relações raciais e política de cotas nas Universidades: uma comparação entre os Estados Unidos e o Brasil**. Educação, Porto Alegre, v. 30, n. 61, p. 29-51, 2007

OYAMA, Edison Riuitiro. O negócio da educação superior: da educação-mercadoria ao capital financeiro. In: RODRIGUES, José (Org.). **A Universidade brasileira rumo à Nova América: pós-modernismo, shopping center e educação superior**. Niterói: EDUFF, 2012. p. 79-110.

PAULA, A. S. do N.; COSTA, F. J. F.; LIMA, K. R. R. A condicionalidade do estado avaliador e suas implicações na avaliação e a expansão mercantilizada da educação

superior brasileira. **Revista Internacional de Educação Superior**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 330-346, 2018.

Paulillo, Luiz Fernando; Almeida, Luiz Manoel de; Silva, Valquíria da; Nogueira, Elizabeth Alves; Martineli, Jair. Eficácia e Coesão Social do Projeto Viva Leite: uma avaliação da rede de segurança alimentar na região da Grande São Paulo. **Revista de Economia Agrícola**, V. 56, n. 2, p. 61-76, jul/dez. 2009.

PAULILLO, L. F. **Entraves para políticas locais de segurança alimentar**: uma análise comparativa da eficácia e aplicabilidade dos programas e redes de inclusão criadas em municípios paulistas. São Carlos (SP): UFSCar, 2006. (Projeto de pesquisa apresentado ao Programa de Bolsa de Produtividade em Pesquisa do CNPq).

PAULILLO, L. F.; ALMEIDA, L.M. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar. **Gestão & Produção** (UFSCAR. Impresso), v. 18, p. 781-792, 2011.

PEREIRA, T. L.; BRITO, S. H. A. A expansão da educação superior privada no Brasil por meio do FIES. **EccoS-Revista Científica**, 47(47), 337-354, 2018.

PEREIRA, Tarcísio Luiz; GIARETA, Paulo Fioravante. O FIES e a política de expansão do Ensino Superior privado brasileiro. *In Anais... XIII Congresso Nacional de Educação (EDUCERE). IV Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação (SIRSSE). VI Seminário Internacional Sobre Profissionalização Docente (SIPD/CÁTEDRA). Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE). Universidade Católica do Paraná (PUCPR). Centro Internacional de Estudos em Representações Sociais e Subjetividade Educação (CIERS-ed). Fundação Carlos Chagas (FCC). Curitiba, 2016, p. 10.390-10.407. Disponível em: [http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24416\\_12875.pdf](http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2017/24416_12875.pdf). Acesso em: 08 ago. 2022.*

PINTO, José Marcelino Resende. Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil. **Educação & Sociedade**, 37(134), 2016.

ROCHA, A. C. *Accountability* na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

SAMPAIO, Helena. **O Ensino Superior no Brasil**: o setor privado. São Paulo: Hucitec, Fapesp, 2000.

SANTOS, Milton. **Por Uma Outra Globalização** – do pensamento único à consciência universal. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SANTOS, S. M. dos (2015). **O desempenho das Universidades brasileiras nos rankings internacionais**: áreas de destaque da produção científica brasileira; orientação Profa. Dra. Daisy Pires Noronha. Tese (doutorado) – Universidade de São Paulo, 2015.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979, 138 p.

SCHWARTZ, Stuart B. **Mocambos, quilombos e Palmares: a resistencia escrava no Brasil colonial**. Estudos Econômicos (São Paulo), v. 17, n. Especial, p. 61-88, 1987.

SOUSA, Pedro Masson Sesconetto Coordenador et al. **Pesquisa de avaliação da política de cotas no serviço público e elaboração de metodologia para avaliação da lei de cotas raciais e sociais nas Universidades e Institutos Federais**. 2021.

SCHWARTZMAN, Jacques; SCHWARTZMAN, Simón, O Ensino Superior privado como setor econômico. **Revista Ensaio: avaliação de Políticas Públicas**. Educacionais. Rio de Janeiro. 2002, vol.10, n.37. p. 411 a 440

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v29n105/v29n105a04.pdf>> Acesso em: 22 set. 2014.

Silva, Guery Tã Baute; Barrozo, Patrícia; Cruz, Fernando; Espírito Santo, Gabriel do. Revisão Bibliométrica de Políticas Públicas Educacionais Brasileiras do Ensino Superior” 1º Congresso sobre Ambiente, Tecnologia e Educação (CATE) - V.1 2018.

SILVA, Maíra Teixeira; SOARES, Felipe Furini. Educação na Bolsa de Valores: o FIES e o Ensino Superior privado. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, 2019

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, RS, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/>>. Acesso em: 31 jan. 2019.

SOUZA, V. C. Qualidade na educação superior: uma visão operacional do conceito. **Avaliação: revista da avaliação da educação superior**, Campinas, v. 22, n. 2, maio/ago. 2017.

TREVISAN, Andrei P.; VAN BELLEN, Hans M. **Avaliação de políticas públicas**: uma revisão teórica de um campo em construção. RAP – Rio de Janeiro 42(3):529-50, maio/jun. 2008.

VIANA, N. **A Mercantilização das Relações Sociais**: Modo de Produção Capitalista e Formas Sociais Burguesas. Curitiba: Appris, 2018.