

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**As Transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento
Estudantil no Brasil: uma produção do Estado neoliberal**

Rodrigo Gameiro Guimarães

**Porto Alegre
2018**

RODRIGO GAMEIRO GUIMARÃES

**As Transformações do Mercado do Ensino Superior e o
Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado
neoliberal**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal do Rio Grande do
Sul como requisito obrigatório para a obtenção do título
de Doutor em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Rosimeri de F. Carvalho da Silva

**Porto Alegre
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Guimarães, Rodrigo Gameiro

As Transformações do Mercado do Ensino Superior e o Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado neoliberal / Rodrigo Gameiro Guimarães. -- 2018.

416 f.

Orientador: Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Política de Financiamento do Ensino Superior. 2. Criação de mercado. 3. Endividamento estudantil. 4. Neoliberalismo. 5. Estudos Organizacionais. I. da Silva, Rosimeri de Fátima Carvalho, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

RODRIGO GAMEIRO GUIMARÃES

**As Transformações do Mercado do Ensino Superior e o
Endividamento Estudantil no Brasil: uma produção do Estado
neoliberal**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração
da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito
obrigatório para obtenção do título de Doutor em Administração.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Rosimeri de Fátima Carvalho da Silva (Orientadora)
PPGA - UFRGS

Prof.^a Dr.^a Alketa Peci
EBAPE/FGV

Prof.^a Dr.^a Elaine da Silveira Leite
PPGSociologia - UFPel

Prof.^a Dr.^a Mariana Baldi
PPGA - UFRGS

Prof.^a Dr.^a Sueli Maria Goulart Silva
PPGA – UFRGS

Ao meu filho e a minha esposa,
pela convivência amorosa e pelo
apoio incondicional.

A minha mãe e ao meu pai (*in
memoriam*) que sempre
acreditaram na educação dos
filhos.

AGRADECIMENTOS

Manifesto minha gratidão aos que fizeram do doutorado e da construção desta tese uma caminhada possível e prazerosa.

À minha esposa pelo amor e coragem de, quando Miguel tinha cinco meses, mudar-se para o extremo sul do país. Detalhe, tivemos a opção de ficar em Recife. À minha mãe pelo incentivo e suporte em toda minha formação. À nossa família, em especial, a Nádia pelo apoio durante nossa estada em Porto Alegre. Ao meu tio Marco que, a distância, sempre monitorou e incentivou minha caminhada acadêmica.

À minha amiga Sueli pela instigação, apoio e recepção, além de ter adotado Miguel como seu neto. Ao meu amigo “alagoano”, Gustavo, por defender o meu afastamento e, junto com Emilene, ter me acolhido no período de finalização da tese. À minha orientadora, Rosimeri, grande amiga e tia de Miguel, por ter me aceitado diante de tanta concorrência e, principalmente, por depositar e inspirar confiança em mim e no meu trabalho, além de me dar total liberdade, tudo isso foi “fenomenal” e imprescindível à construção da minha autonomia.

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especificamente ao Programa de Pós-Graduação em Administração que, apesar das dificuldades financeiras impostas pelo momento político, mantém professores e pesquisadores com quem aprendi e me inspirei. Em especial, a Profa. Mariana Baldi e o Prof. Fernando Dias pela preocupação com a aprendizagem dos alunos; o Prof. Ariston e o Prof. Fábio pelo convite a reflexão e liberdade de pensamento; a Profa. Maria Ceci pelos ensinamentos de T.O e de pesquisa qualitativa; a Profa. Rosimeri por instigar inquietações sobre o nosso mundo empresa; e a Profa. Sueli pelo chamamento e compromisso com o pensamento social brasileiro e crítico.

À banca examinadora. Às professoras que participaram desde o ensaio teórico, como a Profa. Alketa com seus questionamentos à minha abordagem teórica e a Profa. Mariana pela sua leitura cuidadosa, detalhada e atenta à apropriação teórica, metodológica e ao contexto do estudo. À Profa. Elaine por ter aceito o convite de avaliar uma tese de outra área e pelas suas sugestões. À Profa. Sueli pelas suas críticas desafiadoras e instigadoras e pela sua avaliação construtiva de uma dupla tese.

Às amigas que cultivei com os colegas do PPGA. Com Cristiane e Marina e, em especial, com Patrícia, Lucas, Felipe, Camila e Igor compartilhei reflexões, angústias e, sobretudo, bons momentos, além de parcerias intelectuais, algumas dessas com os representantes em terra de Nietzsche, Deleuze e Foucault. Agradeço também ao Guilherme Bucco por dedicar parte do seu escasso tempo de doutorado para tratar o banco de dados que utilizei.

Aos estudantes que me ajudaram a divulgar o questionário, aos que responderam aos questionários e aos que participaram das entrevistas.

Ao povo brasileiro que, por meio da Universidade Federal de Alagoas (como docente afastado) e das agências de fomento como CAPES e CNPq, financiou todo o meu doutorado e antes havia custeado minha graduação e mestrado, cursados na UFPE como bolsista de iniciação científica e de mestrado. Esta tese é a concretização do meu compromisso profissional com a sociedade brasileira e com a educação pública.

A educação universitária não é mais o meio mais propício para se sair da pobreza, conforme se proclamou durante muito tempo, mas sim mais um modo de controlar os estudantes a partir da dívida.
(Michael Peters, 2015)

Estamos convencidos de que o momento histórico da América Latina exige de seus profissionais uma séria reflexão sobre sua realidade, que se transforma rapidamente, e da qual resulte sua inserção nela. Inserção esta que, sendo crítica, é compromisso verdadeiro. Compromisso com os destinos do país. Compromisso com seu povo. Com o homem concreto. Compromisso com o ser mais deste homem.
(Paulo Freire, 1979)

RESUMO

Esta pesquisa analisou a relação entre as recentes transformações do mercado do ensino superior brasileiro, que o posiciona entre os cinco maiores do mundo, e as políticas de financiamento estudantil. O crescimento desse mercado é normalmente explicado pelas mudanças nas legislações e regulamentações da oferta do ensino superior que iniciaram desde o período da ditadura militar no Brasil e pela forte demanda da sociedade brasileira, que está entre as menos escolarizadas entre os países da OCDE. A estabilidade regulatória desse mercado e essa demanda potencial tornaram o ensino superior um setor econômico tão ou mais atrativo do que outros da economia brasileira. No entanto, só isso não explica a entrada de grupos educacionais estrangeiros no Brasil, a atração de investimentos de fundos e bancos nacionais e estrangeiros, a rápida formação de grandes grupos educacionais, a abertura de capital e grande valorização das ações desses grupos em patamares acima da média de outras empresas listadas na Bolsa. Inclusive, algumas pesquisas nacionais indicam que o rápido crescimento desse mercado dependeu de políticas que direcionaram recursos públicos para financiar tanto a ampliação e reestruturação financeira das IES (via BNDES) como as mensalidades dos estudantes via incentivo fiscal (do ProUni) ou repasse direto de recursos do financiamento estudantil (Fies), garantindo parte significativa da receita das IES privadas. Considerando que essas políticas públicas não têm uma relação efêmera com as mudanças no mercado do ensino superior, defendo a tese de que o Estado neoliberal é o campo de uma simbiose entre as políticas liberais-parternalistas - que destinam fundos públicos à reconfiguração de mercados (*entrepreneurfare*) - e as disciplinadoras que vinculam a garantia de direitos sociais ao endividamento (*debtfare*). A construção do objeto da pesquisa, guiada por esta tese, foi realizada a partir de um levantamento de diversos trabalhos (teses, dissertações, artigos etc.) e informações (documentais, questionários e entrevistas) sobre o mercado do ensino superior no Brasil, as políticas de financiamento estudantil e a situação dos estudantes endividados, bem como pela construção do referencial teórico como um mosaico de categorias (*workfare*, *prisonfare*, *debtfare*, *entrepreneurfare*) de crítica ao neoliberalismo que, postas em relação, ampliam a explicação sobre o fenômeno e a forma-Estado em construção no Brasil. A partir disso, foi possível identificar que o Fies como uma das principais políticas de financiamento para que os estudantes acessem o ensino superior privado, atendendo a praticamente um terço das matrículas, mas lhes impondo como contrapartida uma dívida com os bancos públicos (Estado), ainda que o programa seja definido como uma política social de democratização do acesso por tratar-se de um financiamento com taxas de juros subsidiadas. O conceito de *debtfare* de Soederberg (2014) possibilitou analisar que o Fies é uma política de acesso cuja ferramenta é a oferta de crédito aos estudantes e a consequência é a normalização do endividamento como meio de garantir direitos. Por outro lado, o crescimento e a reconfiguração (financeirização e oligopolização) do mercado do ensino superior brasileiro estão imbricados às políticas de financiamento (Fies e ProUni), ou seja, em última instância dependeram dos recursos públicos e do endividamento estudantil. Essa relação não se deu por acaso, porque, segundo o conceito de *entrepreneurfare*, ela seria o resultado da produção de um Estado neoliberal cujas políticas sociais ou de ampliação do acesso à educação, moradia, etc. servem primordialmente para direcionar os fundos públicos na criação/reconfiguração de mercados, aparentando uma relação de simbiose entre as necessidades sociais e da acumulação do capital, mas que na essência é de exploração do capital sobre as demandas sociais.

Palavras-chave: Política de Financiamento do Ensino Superior, Criação de mercado, Endividamento estudantil, Neoliberalismo, Estudos Organizacionais.

ABSTRACT

This research analyzed the relationship between the recent changes in the Brazilian higher education market, which is among the five largest in the world, and the policies of student financing. The growth of this market is usually explained by the changes in the legislation and regulations of the offer of higher education that began since the period of the military dictatorship in Brazil and by the strong demand of the Brazilian society, which is among the less schooled compared to the OECD countries. The regulatory stability of this market and this potential demand have made higher education an economic sector as attractive as or more attractive to others than the Brazilian economy. However, this context alone does not explain the entrance of foreign educational groups in Brazil, the attraction of investments of national and foreign funds and banks, the rapid formation of large educational groups, the opening of capital and great appreciation of the shares of these groups in levels above of the average of other listed companies on the stock exchange. Some national scientific research also show that the rapid growth of this market depends on the policies that directed public resources to finance both the expansion and financial restructuring of HEIs (via BNDES) and students' tuition through fiscal incentives (ProUni) or direct transfer of resources of student financing (Fies), guaranteeing a significant part of the income of private HEIs. Considering that these public policies do not have an ephemeral relation with the changes in the market of higher education, I defend the thesis that the neoliberal State is the field of a symbiosis between the liberal-parentalist policies - that allocate public funds to the reconfiguration of markets (entrepreneurfare) - and the disciplinary policies that link the guarantee of social rights to the debt (debtfare). The construction of the research object, guided by this thesis, was carried out from a survey of several works (theses, dissertations, articles, etc.) and information (documents, questionnaires and interviews) on the Brazilian higher education market, student financing policies and the situation of indebted students, as well as the construction of the theoretical framework as a mosaic of categories (workfare, prisonfare, debtfare, entrepreneurfare) of criticism of neoliberalism that, in relation to each other, extend the explanation of the phenomenon and the form-State under construction in Brazil. From this, it was possible to identify that the Fies as one of the main financing policies for students to access private higher education, attending to almost one third of the enrollments, but imposing on them the debt with the public banks (State) as a counterpart, even though the program is defined as a social policy of democratization of access because it is a financing with subsidized interest rates. The appropriation of the concept of debtfare by Soederberg (2014) made it possible to analyze that Fies is an access policy whose tool is the offer of credit to students and the consequence is the normalization of indebtedness as a means of guaranteeing rights. On the other hand, the growth and reconfiguration (financialization and oligopolization) of the Brazilian higher education market are intertwined with financing policies (Fies and ProUni), that is, ultimately depended on public resources and student indebtedness. This relationship did not happen by chance because, according to the concept of entrepreneurfare, it would be the result of the production of a neoliberal state whose social policies or of expanding access to education, housing, etc. serve primarily with public funds in the creation / reconfiguration of markets, a symbiosis between social needs and the accumulation of capital, but in essence the exploitation of capital over social demands.

Keywords: Policy on Higher Education Financing, Market Creation, Student indebtedness, Neoliberalism, Organizational Studies.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|-----|
| Tabela 1 - Matrículas das empresas que abriram capital em 2007, comparação de 2008 e 2013 | 170 |
| Tabela 2 - Principais operações de aquisição e fusão entre 2010 e 2014..... | 174 |
| Tabela 3 - Principais operações de aquisições e fusões envolvendo grupos estrangeiros entre 2007 e 2013 | 175 |
| Tabela 4 - Aquisições dos maiores grupos educacionais entre 2010 e 2013..... | 180 |
| Tabela 5 - Aquisições dos maiores grupos educacionais entre 2010 e 2013..... | 181 |
| Tabela 6 - Volume de negócio (número de operações e recursos) entre 2007 e 2013..... | 181 |
| Tabela 7 - Receita líquida dos 12 maiores grupos educacionais e seu crescimento entre 2008 e 2013 | 184 |
| Tabela 8 - Razão de concentração da Receita Líquida de 2008 e 2013 | 186 |
| Tabela 9 - Número de Alunos dos 12 maiores grupos educacionais e seu crescimento entre 2008 e 2013..... | 188 |
| Tabela 10 - Razão de concentração do número de Alunos entre 2008 e 2013..... | 190 |
| Tabela 11 - Os 12 maiores grupos educacionais em receita, número de alunos e participação de mercado em 2013 | 193 |
| Tabela 12 - Variação do Ibovespa e das ações da Petrobras, Vale e Grupos educacionais entre 2012 e 2014..... | 194 |
| Tabela 13 - Variação do Ibovespa e das ações da Petrobras, Vale e Grupos educacionais entre 2013 e agosto de 2014 | 195 |
| Tabela 14 - Evolução das Matrículas por categoria administrativa 1964-1984 | 203 |
| Tabela 15 - Taxa de crescimento anual das matrículas e IES entre 1985-1998 | 205 |
| Tabela 16 - Taxa de crescimento das matrículas e das IES entre 1994-2006 | 206 |
| Tabela 17 - Número de IES por Tipo entre 1999 e 2006..... | 206 |
| Tabela 18 - Taxa de crescimento anual das matrículas, cursos, IES e concluintes entre 1995-2002 e 2003-8..... | 209 |
| Tabela 19 - Evolução do número de IES por categorias entre 1999-2010..... | 210 |
| Tabela 20 - Análise da concentração de recursos do Fies por grupo de mantenedoras entre 2010-2016 | 216 |
| Tabela 21 - Nível de concentração do Fies nas IES privadas 2010-2016 | 216 |
| Tabela 22 - Maiores valores captados pelas dez maiores mantenedoras entre 2010-2016 | 217 |
| Tabela 23 - Concentração de recursos do Fies dos cinco maiores grupos em 2016..... | 219 |
| Tabela 24 - Participação do capital estrangeiro nos três maiores grupos em 2017 | 219 |
| Tabela 25 - Quantidade de IES, oferta e demanda do Fies entre 1999-2006 | 231 |
| Tabela 26 - Perfil dos contratos do Fies por fase de execução entre 1999-2006..... | 231 |
| Tabela 27 - Variação % entre 2002 e 2006 no Valor dos contratos, número dos contratos e custo médio dos contratos | 233 |
| Tabela 28 - Variação % dos novos contratos, dos contratos liquidados e % inadimplência..... | 233 |
| Tabela 29 - Adesão ao Fies das IES e Estudantes e valores orçado, empenhados e executados | 235 |
| Tabela 30 - Gastos com a Função Educação entre 2006 e 2015 | 241 |
| Tabela 31 - Despesa detalhada do Governo Federal com Educação | 243 |
| Tabela 32 - Despesa com Educação e Fies, variação % anual e participação do Fies no total entre 2006 e 2015 | 244 |
| Tabela 33 - Gasto tributário do Governo Federal com Educação em 2004 e 2014..... | 245 |
| Tabela 34 - Despesas e Gasto tributário do Governo Federal com Educação em 2004 e 2014 | 246 |

| | |
|---|-----|
| Tabela 35 - Total de Bolsas parciais e integrais do ProUni entre 2005 e 2010 | 248 |
| Tabela 36 - Total de Bolsas ProUni (presenciais e a distância) ofertada até 2013 por região .. | 249 |
| Tabela 37 - Isenções do ProUni por tributo e tipo de IES..... | 251 |
| Tabela 38 - Total da Isenção de Tributos pelo ProUni entre 2006-15 | 252 |
| Tabela 39 - Total de Isenções do ProUni por região entre 2006-2013 | 253 |
| Tabela 40 - Matrículas e Renúncia Fiscal do ProUni – 2005-10..... | 254 |
| Tabela 41 - Gastos com Função Educação e ProUni – 2006-15 | 256 |
| Tabela 42 - Despesas do Governo Federal com diferentes níveis de ensino em comparação ... | 257 |
| Tabela 43 - Despesa do Governo Federal com Fies e FUNDEF/FUNDEB entre 2004 e 2014 | 258 |
| Tabela 44 - Integralização de Cotas do FGEDUC pela União – 2010-15 | 259 |
| Tabela 45 - Extrapolação da Alavancagem permitida pelo FGEDUC | 260 |
| Tabela 46 - Recursos para o Fies Administração x Financiamento de 2000 a 2015 | 263 |
| Tabela 47 - Financiamentos concedidos e em utilização de 2009 a 2015..... | 270 |
| Tabela 48 - Recursos do Fies Orçados, executados e a diferença percentual de 2000 a 2013 .. | 275 |
| Tabela 49 - Financiamentos Empenhados e Pagos do Fies - 2009-2015 | 276 |
| Tabela 50 - Dotação Inicial e Recursos Pagos do Fies – 2009-2016..... | 277 |
| Tabela 51 - Dotação Inicial e Recursos empenhados do Fies – 2009-2016..... | 278 |
| Tabela 52 - Quantidade de IES privadas e aderentes ao Fies, Ingressantes em graduação de IES privadas e Novos contrato Fies de 2003 a 2013 | 279 |
| Tabela 53 - Participação relativa do Fies e ProUni nas matrículas em IES privadas entre 2010- 2013 | 282 |
| Tabela 54 - Comparação de Admissões e Concluintes por curso..... | 289 |
| Tabela 55 - Número de IES e Matrículas comparando os anos de 1997 e 2007 | 302 |
| Tabela 56 - Número de projetos e valores por porte da IES e região do país | 303 |
| Tabela 57 - Tipos de recursos financiados pelos Projetos por Tipo de IES | 303 |
| Tabela 58 - Custo estimado para manter contratos assinados– 2012-2016..... | 316 |
| Tabela 59 - Receitas próprias do Fies – 2010 a 2015 | 317 |
| Tabela 60 - Recursos arrecadados e valores pagos às IES entre 2010 e 2015 | 317 |
| Tabela 61 - Estudantes matriculados em cursos presenciais e financiamentos do Fies entre 2009 e 2014..... | 319 |
| Tabela 62 - Adimplência dos contratos do Fies em fase de Amortização | 321 |
| Tabela 63 - Adimplência dos contratos Fies em Amortização de 2013 a 2016..... | 323 |
| Tabela 64 - Subsídios implícitos do Fies – 2011-2015 | 324 |
| Tabela 65 - Evolução do Lucro Líquido dos Grupos Educacionais listado em Bolsa – 2009-2015 | 326 |
| Tabela 66 - Proporção de Alunos Fies dos Quatro Grupos Educacionais listados em bolsa – 2009-15 | 328 |
| Tabela 67 - Grupos Educacionais contemplados e não contemplados no acordo judicial | 331 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 - Matrículas no Ensino Superior do Brasil (público e privado) entre 2006-2013 | 146 |
| Gráfico 2 - Relação entre concluintes e ingressantes nas IES (públicas e privadas) entre 2006-2013 | 147 |
| Gráfico 3 - Relação entre concluintes e ingressantes nas IES (presenciais e à distância) entre 2006-2013 | 148 |
| Gráfico 4 - Percentual de pessoas com ensino superior entre 25 e 34 anos nos países da OCDE e Brasil em 2012 | 149 |
| Gráfico 5 - Média de anos de estudo de pessoas com 25 ou + anos, segmentados por quintos de rendimento em 2004 e 2013 | 150 |
| Gráfico 6 - Receita Líquida (em R\$ milhões) dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016 | 153 |
| Gráfico 7 - Matrículas (em mil) dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016 | 153 |
| Gráfico 8 - Participação (%) no mercado dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016 | 154 |
| Gráfico 9 - Participação percentual nas matrículas das IES de capital aberto em 2007 em relação ao total das IES privadas | 171 |
| Gráfico 10 - Valor médio das mensalidades no Ensino Superior entre 2003 e 2012 | 173 |
| Gráfico 11 - Número de operações de Fusão e aquisição de IES do Ensino Superior entre 2007 e 2013 | 175 |
| Gráfico 12 - Volume de Fusões e Aquisições no Setor da Educação entre 2007 e 2014 | 176 |
| Gráfico 13 - Valor total (em milhões) aplicados nas fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2013 | 177 |
| Gráfico 14 - Valor total aplicados nas fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2014 | 177 |
| Gráfico 15 - Quantidade de alunos envolvidos nas operações de fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2013 | 178 |
| Gráfico 16 - Quantidade de operações de fusões e aquisições por grupos empresariais de ensino entre 2007 e 2014 | 179 |
| Gráfico 17 - Volume de operações e volume financeiro (em R\$ bilhões) do mercado educacional – 2007 a 2013 | 182 |
| Gráfico 18 - Percentual da receita líquida dos 17 maiores grupos educacionais em relação ao total em 2008 | 183 |
| Gráfico 19 - Percentual da receita líquida dos 12 maiores grupos educacionais em relação ao total em 2013 | 184 |
| Gráfico 20 - Ranking (por receita líquida) dos 12 maiores grupos educacionais entre 2008 e 2013 | 185 |
| Gráfico 21 - Percentual de Matrículas dos Grandes Grupos em 2008 | 187 |
| Gráfico 22 - Percentual de Matrículas dos Grandes Grupos em 2013 | 187 |
| Gráfico 23 - Ranking (por número de alunos) dos 12 maiores grupos educacionais por alunos - 2008 e 2013 | 189 |
| Gráfico 24 - Participação percentual no total das IES com fins lucrativos | 193 |
| Gráfico 25 - Mudança nas matrículas entre 1964-1984 | 203 |
| Gráfico 26 - Evolução do número de IES e matrículas entre 1985-1998 | 205 |
| Gráfico 27 - Crescimento das matrículas privadas e públicas entre 1990 e 2000 | 208 |
| Gráfico 28 - Evolução do número de IES por categorias entre 1999-2010 | 210 |
| Gráfico 29 - Percentual de subsídio dos programas de crédito educativo | 228 |

| | |
|---|-----|
| Gráfico 30 - Perfil dos contratos do Fies por fase de execução entre 1999-2006 | 232 |
| Gráfico 31 - Gastos com a Função Educação e Variação % entre 2006 e 2015..... | 241 |
| Gráfico 32 - Despesa do Governo Federal com Educação em bilhões e % do PIB entre 2004-2014 | 242 |
| Gráfico 33 - Variação % dos Gastos com Educação e Fies e % de participação do Fies no total dos gastos com Educação entre 2006 e 2015 | 245 |
| Gráfico 34 - Isenções do ProUni entre 2006 e 2015..... | 252 |
| Gráfico 35 - Evolução da relação inscritos/bolsa ofertada e das bolsas ProUni por tipo – 2005-10..... | 255 |
| Gráfico 36 - Alavancagem % do FGEDUC (máximo = 100%) por mês – 2011-14 | 260 |
| Gráfico 37 - Total do Gasto com Fies e sua variação % de 2000 a 2015..... | 263 |
| Gráfico 38 - Dotação orçamentária do Fies de 2009 a 2015 | 270 |
| Gráfico 39 - Quantidade de IES aderentes aos Fies x não aderentes..... | 280 |
| Gráfico 40 - Quantidade de Ingressantes aderentes aos Fies x não aderentes..... | 281 |
| Gráfico 41 - Participação relativa do Fies e ProUni nas matrículas em IES privadas entre 2010-2013 | 282 |
| Gráfico 42 - Número de Novos contratos Fies e seu percentual em relação aos ingressantes de 2004 a 2016..... | 283 |
| Gráfico 43 - Número de matrículas de 1980 a 2014 (em milhões)..... | 285 |
| Gráfico 44 - Distribuição de Financiamentos por faixa de renda (% alunos Fies, contratos firmados entre 2010 e 2016)..... | 287 |
| Gráfico 45 - Renda médias das pessoas com ensino superior (em reais)..... | 288 |
| Gráfico 46 - Distribuição de alunos por curso com e sem Fies (% matriculados em 2014) | 289 |
| Gráfico 47 - Admissões, Concluintes e Salários por áreas..... | 290 |
| Gráfico 48 - Despesa governamental por aluno por ano em IFES (R\$ mil, 2014)..... | 292 |
| Gráfico 49 - População entre 25-34 anos com escolaridade superior e % de alunos com empréstimo estudantil por país (em 2014)..... | 292 |
| Gráfico 50 - Comparação entre novos financiamentos e novas matrículas do Fies entre 2010 e 2014 | 320 |
| Gráfico 51 - Cenário de déficit primário por taxa de inadimplência do Fies | 322 |
| Gráfico 52 - Evolução do Lucro Líquido dos Grandes Grupos Educacionais – (% da variação acumulada)..... | 327 |
| Gráfico 53 - Média de Idade por semestre | 335 |
| Gráfico 54 - Distribuição de contratos por semestre em relação a raça/cor | 336 |
| Gráfico 55 - Distribuição de contratos por semestre em relação ao tipo de ensino médio em escola pública | 337 |
| Gráfico 56 - Percentual dos contratos dos 57 municípios por região | 340 |
| Gráfico 57 - Quantidade de Contratos Iniciados e Encerrados por semestre | 340 |
| Gráfico 58 - Quantidade de Semestres Financiados | 341 |
| Gráfico 59 - Percentual médio de financiamento das mensalidades..... | 342 |
| Gráfico 60 - Valor médio da mensalidade por semestre..... | 343 |
| Gráfico 61 - Contratos por Tipo de Fiança por semestre | 344 |
| Gráfico 62 - Contratos por Semestre para os Sete Maiores Grupos empresariais | 351 |
| Gráfico 63 - Comparação do percentual de contratos do Fies e matrículas por Região do Brasil | 360 |
| Gráfico 64 - Percentual de encargos sobre a renda dos Homens e Mulheres..... | 366 |
| Gráfico 65 - Média, 1 Quartil, Mediana e 3 Quartil da dívida por contrato de 2010.2 a 2016.2 | 370 |

| | |
|--|-----|
| Gráfico 66 - Crescimento Percentual acumulado da semestralidade, do % financiado e quantidade de semestres financiados | 371 |
|--|-----|

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

| | |
|--|-----|
| Figura 1 - Implicações do Endividamento e sua relação com a política de financiamento Estudantil | 89 |
| Figura 2 - Mosaico de críticas ao neoliberalismo | 131 |
| Figura 3 – Transformações do Ensino superior com base nas pesquisas brasileiras | 223 |
| Figura 4 - Distribuição Regional das Matrículas com e sem Fies em 2015 | 268 |
| Figura 5 - Quantidade de contratos do Fies e regras de financiamento de 2005 a 2016 | 269 |
| Figura 6 - Histórico do Ideal Invest, Pravalor e mercado de crédito estudantil privado | 310 |
| Figura 7 - Total de matrículas Fies, Gasto por ano e por matrícula entre 2010 e 2016 | 352 |
| Figura 8 - Total de Egressos com e sem Fies entre 2010 e 2015 | 362 |
| Figura 9 - Percentual de Novos Contratos Fies em relação a novas matrículas | 383 |
| Figura 10 - Vagas ofertadas, preenchidas e remanescentes do Fies entre 2015 e 2017 | 385 |
| Figura 11 – Relações entre as categorias teóricas propostas e o objeto construído | 390 |
| Figura 12 – Explicação teórico-empírica produzida pela Tese | 395 |

Quadros

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Síntese da Caracterização Genética das Políticas Neoliberais | 132 |
| Quadro 2 - Características dos Financiamentos Estudantis | 225 |
| Quadro 3 - Mudanças nas condições e critérios de financiamento do Fies | 266 |
| Quadro 4 - Mudanças nos critérios de renda familiar | 267 |
| Quadro 5 - Modalidades do Novo Fies | 384 |

LISTA DE SIGLAS

ABMES – Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior
BM - Banco Mundial
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CF – Constituição Federal
CFE - Conselho Federal de Educação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CREDUC - Programa de Crédito Educativo para Estudantes Carentes
EAD - Educação a Distância
EC - Emenda Constitucional
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
GTI - Grupo de Trabalho Interministerial
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IES - Instituições de Ensino Superior
IFES - Instituições Federais de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC - Ministério da Educação
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC - Organização Mundial do Comércio
PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE - Plano Nacional de Educação
PROUNI - Programa Universidade para Todos
PT – Partido dos Trabalhadores
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira
SESu - Secretaria de Educação Superior
SINAES - Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
UNESCO - Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
USAID - United States Agency for International Development

SUMÁRIO

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | Iniciação ao contexto..... | 18 |
| 2 | Constatação dos elementos teóricos e históricos... esmiuçando o neoliberalismo..... | 24 |
| 2.1 | Reconsiderando a abordagem econômica como histórico-materialista do neoliberalismo..... | 27 |
| 2.2 | Neoliberalismo como racionalidade de governo e sistema de normas | 35 |
| 2.3 | Neoliberalismo como prática discursiva ou programa de políticas do homem empreendedor: superando a dicotomia das abordagens econômica e da governamentalidade?..... | 45 |
| 2.4 | Aspectos Genéticos do Neoliberalismo: precarização do trabalho, insegurança social e controle punitivo/penal do Estado Centauro..... | 55 |
| 2.5 | Inclusão financeira ou normalização do endividamento como política pública? Forjando o <i>Debtfare State</i> | 70 |
| 2.6 | Atelier conceitual - um novo mosaico do Neoliberalismo – <i>Entrepreneurfare State</i> | 90 |
| 3 | Conquistando, pesquisando e construindo o objeto de pesquisa... .. | 133 |
| 3.1 | Relato da Pesquisa em Campo | 137 |
| 3.2 | Conquistando o objeto..... | 140 |
| 4 | A simbiose neoliberal: oligopolização financeirizada do mercado do ensino superior e o endividamento estudantil..... | 143 |
| 4.1 | Mercado do Ensino Superior no Brasil: transnacionalização, financeirização e Oligopolização das IES | 144 |
| 4.1.1 | Os grandes grupos educacionais de capital aberto de um dos maiores mercados do ensino superior do mundo | 152 |
| 4.1.2 | A transnacionalização do mercado de ensino superior brasileiro..... | 160 |
| 4.1.3 | A financeirização do mercado de ensino superior brasileiro | 166 |
| 4.1.4 | A oligopolização do mercado de ensino superior brasileiro | 172 |
| 4.1.5 | Quais são os pilares desse processo de financeirização oligopolizada do mercado de ensino superior brasileiro?..... | 196 |
| 4.2 | Política pública de Financiamento e Endividamento Estudantil: a FiesTa | 224 |
| 4.2.1 | O que é o financiamento estudantil pelo crédito educativo? Como é essa política em outros países?..... | 224 |
| 4.2.2 | Então, como o Fies começou?..... | 229 |
| 4.2.2.1 | Criação e consolidação do FIES (1999-2004)..... | 229 |
| 4.2.2.2 | As dimensões políticas e orçamentárias do Fies em relação aos gastos com educação 240 | |
| 4.2.2.3 | Associação do FIES ao ProUni (2005-2010) | 246 |
| 4.2.2.4 | Consolidação e Apogeu do crescimento orçamentário do Fies: a FiesTa | 257 |
| 4.2.3 | A expansão do programa (a FiesTa) e sua relação com as iniciativas políticas dos empresários do ensino superior..... | 266 |
| 4.2.3.1 | A FiesTa (2010-2016)..... | 266 |

| | | |
|------------|---|------------|
| 4.2.3.2 | As demandas e a defesa das mantenedoras nos Estudos, Publicações e nos Fóruns das IES sobre a ampliação de recursos públicos para o ensino superior privado | 285 |
| 4.2.3.2.1 | A dependência do financiamento público para expansão do ensino superior nos estudos das associações de mantenedoras | 285 |
| 4.2.3.2.2 | O Fórum das entidades representativas do Ensino Superior | 294 |
| 4.2.3.2.3 | Os financiamentos do BNDES para ampliação e reestruturação econômico-financeiras das IES privadas | 300 |
| 4.2.3.2.4 | A consolidação do mercado de crédito/financiamento estudantil privado | 305 |
| 4.2.3.3 | Uma síntese sobre os desdobramentos e beneficiados da FiesTa (2010-2016) | 314 |
| 4.3 | A ressaca da FiesTa: Quem são os estudantes (endividados) (que em busca de um direito foram) aprisionados pela dívida? | 334 |
| 4.3.1 | O perfil socioeconômico dos estudantes endividados | 335 |
| 4.3.2 | As implicações (da expansão do Fies) na vida cotidiana dos estudantes | 345 |
| 4.3.2.1 | Aumento das mensalidades e práticas diferenciadas de preços entre alunos com e sem Fies | 351 |
| 4.3.2.2 | Qualidade das IES, concentração regional e em cursos, perfil do egresso e impacto do Fies na renda | 358 |
| 4.3.2.3 | Endividamento estudantil e inadimplência | 368 |
| 4.3.3 | As implicações do esgotamento da expansão do Fies e formulação do Novo Fies (2018) | 382 |
| 5 | Conclusão (da história), endividar-se para | 389 |
| 6 | Referências | 398 |
| | Apêndice A – Relatórios de Prestação de Contas e Auditoria do Fies | 407 |
| | Apêndice B – Roteiro de Entrevistas | 409 |
| | Apêndice C – Questionário aos Estudantes | 410 |

1 Iniciação ao contexto...

A ascensão de partidos ligados aos movimentos sociais, camponeses, indígenas e sindicais aos governos nacionais na América Latina arrefeceu parte das críticas, fortalecidas nos anos 90, aos processos de privatização, às reformas do Estado e às políticas neoliberais. Especialmente no Brasil, a aliança liderada pelo Partido dos Trabalhadores - dirigida por uma pessoa que fundia duas figuras do oprimido trabalhador da história brasileira, o retirante nordestino e o operário da indústria – foi depositária de propostas em defesa da ampliação da participação social, da retomada de políticas sociais e da atuação do Estado no desenvolvimento social e declaradamente alternativas a agenda neoliberal.

A retomada nos investimentos públicos, o resgate do protagonismo do Estado em áreas e políticas sociais e até políticas de valorização do salário mínimo e diminuição de pobreza foram compreendidas no senso comum e por uma parcela dos intelectuais progressistas como, necessariamente, uma contraposição ao ideário neoliberal. Mostro ao longo desta tese que essas medidas só podem ser consideradas como uma alternativa a parte do projeto de governo neoliberal, dos anos 90 no Brasil, cuja base era a defesa da diminuição do tamanho do Estado pela privatização de empresas estatais e dos serviços públicos e o ataque aos direitos sociais. Primeiro porque a origem desse ideário não pode ser atribuída à década de 90, diversos pesquisadores (Harvey; Puello-Socarrás) ao definir o neoliberalismo como um projeto de classe e uma nova fase do capitalismo, defendem historicamente que, sobretudo na América Latina, o seu ato de fundação se deu com a onda de governos ditatoriais militares que se iniciaram em meados dos anos 60. Então se o neoliberalismo não é tal como se apresentou nos anos 90, como defini-lo? O que seria uma contraposição a esse projeto? Por exemplo, políticas de ampliação e democratização do acesso ao ensino superior não seriam uma alternativa a esse projeto?

Em busca de referências para lidar com essas questões, pesquisei trabalhos cujo foco seria analisar criticamente as implicações do projeto neoliberal nas políticas públicas e na vida cotidiana. Encontrei no trabalho de Wacquant (2012) uma espécie de mapeamento e meta-análise dessas críticas, por isto adotei sua direção teórica e seus dois pressupostos como basilares para compreensão do neoliberalismo. Primeiro que,

mesmo aceitando que há várias espécies de neoliberalismo e que estão em mutação – como mostra Puello-Socarrás (2008a) em relação à constante construção intelectual desse projeto, sobretudo para se refazer das suas críticas -, é uma exigência lógica construir um núcleo genético que o torne distinto e conhecível. Segundo que o neoliberalismo é um projeto político - ou um projeto de classe como define Harvey (2013) -, e não econômico, que implica não no desmantelamento, mas na reconfiguração do Estado.

Essa reconfiguração se expressa nas transformações das mais diversas políticas públicas (econômicas, penais, sociais, de saúde, habitacionais¹, educacionais etc.) cujas implicações reverberam diretamente no plano concreto e na vida cotidiana. Ao mesmo tempo, a análise dessas políticas públicas leva a compreensão do redesenho/reconfiguração de um Estado neoliberal. Wacquant (2012; 2013; 2014), por exemplo, analisa as políticas direcionadas aos pobres e marginalizados nos EUA e alguns países da Europa. Ele identifica que as transformações das políticas sociais (de bem-estar para pró-trabalho) estão relacionadas ao recrudescimento das políticas penais-punitivas, essa associação caracteriza o que ele define como a constituição de um Estado-centauro com cabeça liberal para os mecanismos de mercado que favorecem os detentores de capital e corpo autoritário para administrar as consequências da desigualdade e insegurança no trabalho.

Inspirada nessa abordagem política do neoliberalismo, Soederberg (2012; 2013; 2014a; 2014b) igualmente analisa as transformações nas políticas sociais e no Estado sob o neoliberalismo e identifica que a inclusão financeira, principalmente a oferta de crédito aos pobres, se tornou uma das principais ferramentas dessas políticas que se propõem a efetivar os direitos como educação, habitação etc. Ela identificou um amplo e rápido crescimento de pessoas endividadas (pobres e desempregadas) e defende que a dependência desses trabalhadores do crédito é uma construção social dos estados capitalistas neoliberais.

Com base nessas reflexões teóricas e voltando-me para o contexto das políticas públicas no Brasil, ficou mais evidente que a recente retomada do protagonismo do Estado e das políticas públicas nas diversas áreas, inclusive com o aumento nos fundos e orçamentos públicos, é somente uma aparente superação das políticas neoliberais dos anos 90. Afirmo isso porque defendo a **tese de que o Estado neoliberal é o campo de uma simbiose entre as políticas liberais-parterernalistas - que destinam fundos**

¹ Royer (2009).

públicos à reconfiguração de mercados (*entrepreneurfare*) - e as disciplinadoras que vinculam a garantia de direitos sociais ao endividamento (*debtfare*).

Para defender essa tese com suporte na realidade histórica concreta fiz um levantamento de diversas publicações sobre as políticas públicas de diferentes áreas (cultura, C&T, habitação, trabalhistas, sociais, educação), percebi, nos últimos anos, uma ampliação do protagonismo do Estado pelo aumento dos gastos públicos, sobretudo em áreas sociais. A análise desse crescimento das políticas públicas e da aplicação de fundos públicos mostra que, mesmo nas áreas sociais, não houve necessariamente políticas contra-neoliberais. Digo isso, porque os recursos públicos foram mais apropriados como suporte ao crescimento, ou até criação, de alguns mercados e empresas do que para atender às demandas da sociedade que, em alguns casos eram supridas por serviços públicos, em alguns casos sob uma aparência organizacional de parcerias público-privadas.

A partir da análise histórica dos documentos sobre as políticas públicas de diversos setores, escolhi, para dar suporte ao argumento da tese com evidências históricas concretas, a área da **educação** como **locus de investigação**. Tal escolha se justifica porque, além de ser uma área pesquisada por um dos pilares teóricos da tese, é também uma área que passou por profundas mudanças nos últimos anos no Brasil. Ao mesmo tempo, o ensino superior é o objeto de investigação do grupo de pesquisa² que integro e, mais especificamente, de um dos seus projetos, intitulado “Ampliação do acesso ao ensino superior público no Brasil: implicações organizacionais”³. Por essa congruência de trajetória da vida acadêmica e do suporte teórico instiguei-me a investigar as **políticas de ampliação do acesso ao ensino⁴ superior⁵ no Brasil e suas recentes transformações**.

² Foi objeto de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional e é também do Núcleo de Estudos Marcelo Milano Falcão Vieira.

³ Este projeto foi aprovado no edital universal do CNPq 2013, executado entre 2014 e 2017 e coordenado pela Profa. Sueli Goulart. O problema de pesquisa que o norteou foi: Quais são e como se cumprem as demandas pela ampliação do acesso ao ensino superior público no Brasil?.

⁴ Adoto o termo ensino como qualificador das políticas de ampliação do acesso para destacar que meu objeto são as ações com uma orientação estritamente instrucionista e de formação para o mercado, portanto não incluem pesquisa e extensão. Por outro lado, não desconsidero que essas políticas de ensino produzam implicações mais amplas na formação dos estudantes, pois são uma forma de discipliná-los para o trabalho ou induzi-los ao endividamento, ou seja, atuam sobre a educação que “[...] não só é uma instrumentação pertinente para fazer oportunidade, mas sobretudo é o meio para a pessoa ‘fazer-se’, oportunidade.” (DEMO apud DEMO, 2002, p.8).

⁵ Entendo que essas políticas se materializam em programas que impactam tanto as instituições privadas como as públicas. Apesar de não ser o propósito de análise desta pesquisa, é possível identificar que os mecanismos de financiamento da educação superior pública estão sendo guiados por critérios cada vez mais concorrenciais, isso inclui os recursos destinados às pesquisas científicas estarem cada vez mais atrelados à promoção de inovação e desenvolvimento de produtos e o estreitamento da relação entre universidades e empresas que também possuem acesso diferenciado a subsídios fiscais e financiamentos estatais. Apesar de processos correlatos, esses aspectos da oferta pública estão não delineados como objeto de análise desta tese, eles foram alvo da tese de Costa (2018).

Nos últimos 20 anos, aproximadamente, o ensino superior no Brasil passou por mudanças singulares, uma das principais foi a regulamentação em lei e normas (internacionais) do tratamento do ensino como uma mercadoria cuja prestação do serviço pode ser realizada por organizações com fins lucrativos. Nesses anos, diversas IES confessionais, comunitárias e filantrópicas mudaram de razão social e na esteira desse processo foram criados os grupos empresariais educacionais. Esse processo teve início ainda no período da ditadura militar (ou militar-empresarial) quando as matrículas do ensino superior em IES privadas tornaram-se predominantes em detrimento das públicas, diferença que se manteve com a consolidação do mercado do ensino superior até o fim dos anos 90. O crescimento desse mercado, em geral analisado como resultado da abertura de capital das IES e investimentos dos bancos e fundos de investimento (nacionais e internacionais), pode ser explicado tanto pela ampliação das linhas de financiamento público (com juros e condições especiais do BNDES) às IES como pela garantia de relevante parcela da receita das IES privadas fornecida pelos programas de ampliação do acesso como as bolsas do ProUni (Programa Universidade para Todos) e os repasses do Fies (Fundo de Financiamento Estudantil)⁶.

Esse conjunto de políticas públicas que direcionaram recursos públicos ao ensino superior privado, sob a justificativa da ampliação e da democratização do acesso, é um indício de como o Estado simultaneamente serviu aos dois polos do mercado do ensino superior, ao da oferta pela função de credor das IES e ao da demanda por financiar, por bolsa ou crédito, os estudantes sem condições econômicas de ingressar no ensino superior com isso garantiu certo nível de receitas das IES. A partir dessas primeiras constatações, proponho a seguinte questão de pesquisa: **De que forma as recentes transformações no mercado do ensino superior no Brasil estão relacionadas às políticas do Estado neoliberal de criação de mercados (*entrepreneurfare*) e de endividamento (*debtfare*)?**

E para responder a tal questionamento, construí os seguintes objetivos.

⁶ Este último é um fundo de financiamento estudantil operacionalizado como um programa do Ministério de Educação destinado a financiar a graduação de estudantes em instituições não gratuitas, regulamentado pela lei 10.260/2001. E o Programa Universidade para Todos (ProUni) é de concessão de bolsas de estudo integrais e parciais para curso de graduação e sequenciais, em instituições de ensino privada; foi criado em 2004 e seu foco é de alunos concluintes do ensino médio na rede pública ou particular na condição de bolsista integrais e renda familiar per capita máxima de três salários mínimos. Informações foram extraídas, respectivamente, dos sites oficiais dos programas, disponível em: < <http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=fies> e <http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa> >.

Objetivo Geral

- Analisar como as transformações no mercado do ensino superior no Brasil se relacionam com as políticas do Estado neoliberal de criação de mercados (*entrepreneurfare*) e de endividamento (*debtfare*).

Objetivos Específicos

- Recuperar historicamente as recentes transformações no mercado do ensino superior no Brasil;
- Reconstituir a história da ampliação das políticas de financiamento e crédito estudantil como meio de acesso ao ensino superior;
- Analisar a relação entre a oligopolização financeirizada do mercado do Ensino Superior no Brasil e a expansão das políticas públicas de financiamento estudantil;
- Examinar a relação da expansão das políticas de financiamento estudantil com a normalização do Estado como agente de criação de mercado (*entrepreneurfare*) e do endividamento como meio de acesso ao ensino superior (*debtfare*);

Então, justifico esse trabalho a partir de duas características que lhes são transversais. A primeira é a **originalidade**, ainda que tenha encontrado pesquisas sobre a massificação e a mercantilização da educação, focadas no ensino superior, elas tratam da influência do ideário neoliberal propagado pelas agências internacionais (como Banco Mundial, Banco Interamericano, Unesco etc.). Em menor volume, encontrei estudos sobre as recentes transformações no mercado do ensino superior brasileiro, seu caráter oligopolista e sua inserção no mercado de capitais⁷, principalmente, relacionando isso com as políticas públicas como Fies e ProUni. Entretanto, não encontrei nessas pesquisas uma explicação da relação entre as transformações no mercado do ensino superior e nas políticas de ampliação do acesso ao ensino superior, a partir da teorização da reconfiguração do Estado neoliberal, nem muito menos uma análise do endividamento estudantil como meio de acesso ao ensino superior. Além disso, em nenhuma delas o estudante foi tomado como objeto na análise, o que possibilita compreender as implicações das políticas públicas na vida cotidiana deles.

A esta tese pode ser atribuída considerável **relevância**, porque a pesquisa se propôs a desvelar que, em nome da democratização do ensino superior, as políticas públicas por um lado disseminam o endividamento aos estudantes como forma de

⁷ Um dos destaques para essa análise é do Prof. Roberto Leher, seu grupo de pesquisa e orientações de mestrado e doutorado.

acesso ao ensino superior e por outro sustentam um certo nível de demanda e de receita dos grupos empresariais dando suporte ao processo de oligopolização e financeirização do mercado de ensino superior. A tese mostra, a partir do levantamento de diferentes fontes de dados (secundários e primários), que essas políticas do ensino superior na essência têm duas faces uma que endivida os estudantes sob a incerteza de lhes prover um futuro e renda melhores e a outra que garante receitas e lucros certos aos grupos educacionais cujo capital é de bancos e fundos de investimentos. Então, sua importância está em desvelar que, sob a aparência da democratização, a política aprisiona os estudantes a dívida ao mesmo tempo em que financia a acumulação do capital por meio dos recursos públicos. Ademais, a principal contribuição desta tese é teórica, pois traz a baila uma discussão e demonstração sobre como as políticas sociais além de produzirem o disciplinamento e o endividamento dos seus usuários (*workfare, prisonfare, debtfare*), servem sobretudo para financiar a criação e/ou consolidação de determinados mercados (*entrepreneurfare*). Com isso, além de uma nova articulação conceitual, a tese também propõe a elaboração de uma nova categoria teórica para compor o mosaico de críticas ao neoliberalismo.

2 Constatação dos elementos teóricos e históricos... esmiuçando o neoliberalismo

Nesta seção, apresentarei o núcleo das teorias e conceitos que guiaram a construção do objeto desta pesquisa. Quando possível, farei uma mediação entre eles, as realidades onde foram elaborados e o contexto brasileiro.

Normalmente o neoliberalismo é compreendido na “opinião comum”⁸ como uma retomada da filosofia política liberal e na prática pela diminuição do Estado, normalmente, considerado uma restrição às potencialidades das liberdades individuais. Por essa compreensão se estabeleceu que os primeiros governos neoliberais seriam os dos Estados Unidos e do Reino Unido (nos anos 1980), reconhecidos por reduzirem os direitos e gastos sociais e trabalhistas, privatizarem os serviços e bens públicos e liberalizarem os mercados financeiros, visando reduzir os gastos públicos, controlar a inflação e ampliar os mercados e o comércio internacional. Tais medidas, ainda que não necessariamente tomadas por esses países, foram inspiradoras dos processos de Reforma do Estado e ajustes econômicos em países periféricos como o Brasil, no início da década de 90⁹, sendo uma das exigências de agências e credores internacionais para renegociação das dívidas externas desses países.

No entanto, Rezende (1996, 2002) identifica que, nos anos 80, alguns países que realizaram as reformas, mudaram as políticas sociais e, principalmente, foram os propagadores do slogan neoliberal do governo mínimo não reduziram seus gastos públicos. Rezende (1996, 2002) comparou os gastos e intervenção do Estado¹⁰, na década de 90, entre dois grupos de países segmentados em desenvolvidos (ricos) e em desenvolvimento (pobres), e identificou como o volume de gasto dos primeiros foi mantido alto, enquanto os de renda mais baixa apresentaram menor participação dos gastos públicos no PIB. Também inferiu que os mais ricos regulam mais a economia e

⁸ Com este termo fazemos referência à ideia de saberes que são “O conjunto assim formado, a partir de um sistema de positivities e manifesto numa formação discursiva, é o que se pode chamar de saber. O saber não é uma soma de conhecimento [...] é o conjunto dos elementos (objetos, tipos de formulações e escolhas teóricas) formados a partir de uma só e mesma positividade, no campo de uma formação discursiva unitária.” (FOUCAULT, 2008b, p.110). As formações discursivas não são ciências atuais, em gestação ou reconhecidas, são unidades de uma natureza e nível diferentes que hoje se chama ciência, não faz sentido caracterizar por científico ou não, já que são epistemologicamente neutras. Os sistemas de positivities não se pode caracterizá-las como racional ou seu contrário, “pois não são leis de intelegibilidade; são leis de formação de todo um conjunto de objetos, de tipos de formulação, conceitos, opções teóricas que são investidas nas instituições, nas técnicas, nas condutas individuais ou coletivas, nas operações políticas, nas atividades científicas, nas ficções literárias, nas especulações teóricas.” (FOUCAULT, 2008b, p.110).

⁹ Uma interessante análise do modelo e da reforma implementada no Brasil pode ser encontrado em Paes de Paula (2005).

¹⁰ O indicador utilizado nos estudos para considerar a atuação do Estado foi a relação entre o gasto público por função (Mínimo, Sociais e Econômicos) em relação ao PIB.

realizam mais intervenção social (com maiores gastos sociais nas funções de previdência e de bem-estar), logo não se movimentam na direção de um Estado Mínimo, enquanto aqueles de menor renda aumentaram os gastos nas funções mínimas, administração e defesa (REZENDE, 1996; 2002)¹¹.

Esses dados indicam que o receituário neoliberal do Estado mínimo propalado aos países periféricos não era seguido pelos países tomados como modelo. Ao mesmo tempo, ilustram que a atuação do Estado continua fundamental como indicaram as análises de Polanyi (2000) sobre a formação da sociedade capitalista centrada no mercado e guiadas pelo liberalismo, entre os séculos XVIII e XX. Polanyi (2000) sustenta a tese de que **uma economia de mercado**, ou seja, um sistema autorregulável de mercado, numa economia dirigida somente por preços do mercado, com toda a produção para venda e todo rendimento oriundo da venda, com seres humanos voltados para o máximo de ganho e sem qualquer interferência externa, **seria uma utopia**. O *laissez-faire*, definido como liberdade absoluta de produção e comercialização, que posteriormente evoluiu para o liberalismo econômico, não era algo natural, pois os livres mercados dependiam de intervenções (subsídios, subvenções, etc.) e o *laissez-faire* era uma construção social possibilitada pela atuação do Estado (POLANYI, 2000).

A partir da desconstrução do mito do Estado mínimo, principalmente da necessidade de considerar as transformações do Estado na manutenção da sociedade capitalista, elaborei uma discussão com as críticas ao neoliberalismo. Ainda que uma vasta gama de pesquisas atribua ao neoliberalismo a qualidade somente de contexto de **explicação de mudanças específicas** em políticas públicas ou do Estado, fundamento em trabalhos de diversas perspectivas que tomam o neoliberalismo como objeto central de análise para, ao relacioná-las, indicar que elas constituem um corpo de teorias de crítica ao neoliberalismo, sem desconsiderá-lo como um projeto político para a etapa atual do capitalismo.

Uma delas é a abordagem econômica ou histórico-material do neoliberalismo, discutida no item 2.1. Essa abordagem enfatiza **os aspectos econômicos e materiais do neoliberalismo**, caracterizando-o como uma teoria que orienta práticas político-econômicas e define o bem-estar pela promoção da liberdade e das capacidades empreendedores, cabendo ao Estado preservar direitos à propriedade privada e ao livre mercado (HARVEY, 2013). Do mesmo modo, o neoliberalismo é caracterizado como

¹¹ Se considerarmos que muito dos países ricos analisados são aqueles considerados como as economias mais livres, os Estados Unidos e o Reino Unido, esses dados confirmariam inclusive a tese de Polanyi (2000) sobre a imprescindibilidade da atuação do Estado para criar as condições de uma economia e sociedade de mercado.

uma nova fase do capitalismo, quando houve maior concentração de renda e de poder capitalista nas instituições financeiras dando “[...] à dominação das classes capitalistas na sociedade moderna um caráter fortemente financeiro.” (DUMÉNIL e LÉVY, 2014, p.23). A outra, no item 2.2, é a que define o neoliberalismo como **racionalidade política ou modo de governo**, caracterizado pela vigilância e intervenção permanente na sociedade para assegurar mecanismos concorrenciais como reguladores da sociedade empresarial (FOUCAULT, 2008, p. 199-201). Nela a concorrência e o modelo empresarial constituem um modo geral de governo para além da esfera econômica (LAVAL e DARDOT, 2013, p.15; 26-7). Também faço uma releitura das referências citadas por Wacquant (2012) para caracterizar essa abordagem.

A essas duas abordagens, acrescento uma análise, no item 2.3, a partir do olhar latino-americano de Puello-Socarrás (2008a), que compreende o neoliberalismo como projeto de classe e uma prática discursiva (com inspiração foucaultiana) para analisar as diversas correntes teóricas e intelectuais de interpretação em disputa pelo paradigma econômico que o fundamenta. Sugere que noções como indivíduo empreendedor e novas formas de regulação estatal estão se tornando centrais e redefinem os programas de políticas (públicas) (PUELLO-SOCARRÁS, 2013a, p. 170). Essa abordagem também possibilitou discordar, em parte, da interpretação de Wacquant (2012) sobre as visões do neoliberalismo como um fenômeno puramente econômico ou como uma racionalidade política.

A discussão das abordagens críticas ao neoliberalismo dos itens 2.1, 2.2 e 2.3 serviu para compreender melhor as análises de Wacquant (2012). Com isso, no item 2.4, aprofundo a discussão nesse trabalho que faz uma meta-análise das teorias e abordagens de críticas **ao neoliberalismo** (WACQUANT, 2012) e nas pesquisas sobre as implicações do projeto neoliberal na vida cotidiana dos pobres e marginalizados na sociedade (WACQUANT, 1999, 2005, 2012, 2013, 2014) que propõe a tese da relação entre as transformações das políticas de bem-estar em políticas pró-trabalho (*workfare*) estão relacionadas ao crescimento das políticas penais e punitivas (*prisonfare*).

Foi inspirada nas análises de Wacquant sobre o neoliberalismo e procurando compreender as implicações sociais da financeirização e do crescimento e diversificação do endividamento no cotidiano dos trabalhadores pobres e marginalizados que Soederberg (2012, 2013, 2014 com Roberts, 2014a, 2014b) norteou suas pesquisas e desenvolveu o conceito de *debtfare*, discutido no item 2.5, e que é uma das principais categorias de análise desta Tese. A partir dessa categoria, mas também da compreensão

dos seus limites para análise do caso em estudo, no item 2.6, desenvolvi o conceito de *entrepreneurfare* que define como as políticas sociais estão servindo como medidas de criação ou incentivos de mercados sociais. Além disso, proponho essa categoria em relação as outras, principalmente *debtfare*, como nova peça do mosaico de análise crítica do neoliberalismo.

2.1 Reconsiderando a abordagem econômica como histórico-materialista do neoliberalismo

A abordagem econômica, ou economicista, do neoliberalismo tem uma dominância estabelecida. Wacquant (2012) a caracteriza como excessivamente restrita e apologética, porque considera que ela toma o discurso neoliberal em seu valor nominal e o defini a partir da imposição direta da economia neoclássica e do mercado como mecanismo ideal. Segundo Wacquant (2012), para a maioria dos seus defensores, o termo neoliberalismo designa o império do capital (inspirado na construção histórico-materialista de Ellen Wood) que impõe ditames de mercado não só a todos os territórios, bem como a todas as atividades humanas. Nela, o neoliberalismo está associado à visão de mercado autorregulador e o Estado como antagônico e obstáculo à eficiência do mercado. Também é caracterizado pela ascensão do capital financeiro e liberalização dos fluxos econômicos, assim o consenso neoliberal inclui o abandono de políticas keynesianas, o esvaziamento do Estado e a privatização das suas funções (WACQUANT, 2012).

Harvey¹², citado por Wacquant (2012) como parte desta abordagem, define que

O neoliberalismo é em primeiro lugar uma teoria das práticas político-econômicas que propõe que **o bem estar humano pode ser mais bem promovido liberando-se as liberdades e capacidades empreendedoras individuais** no âmbito da estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio. **O papel do Estado** é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas [...] (grifos meus) (HARVEY, 2013, p.12)

Além disso, segundo Harvey (2013, p.17), é vital no pensamento neoliberal a ideia que “as liberdades individuais são garantidas pela liberdade de mercado e de comércio”. Wacquant (2012, p. 508) interpreta que, para Harvey, o Estado só se distanciaria da lógica de governo mínimo para fomentar os negócios, as instituições

¹² O mesmo livro que referenciamos neste texto, só que a versão citada foi a norte-americana, publicada em 2005.

financeiras e reprimir a resistência popular ao ímpeto neoliberal da acumulação por espoliação. Igualmente que a maior parte da antropologia do neoliberalismo transporta esse esquema as diferentes regiões do globo e define-o em termos gerais como uma sincrônica retração do Estado e expansão do mercado, tais medidas equivaleriam ao ajuste estrutural que levariam ao recuo dos Estados autocráticos e a liberação de uma sociedade civil mais democrática e economicamente mais eficiente (WACQUANT, 2012).

Wacquant (2012) inclui Harvey (2013) nessa abordagem econômica do NL, porém **discordo parcialmente** desse enquadramento, porque considero que **Harvey vai além de uma análise do discurso neoliberal em sua forma nominal**. Entendo que Harvey desenvolve uma história analítica e político-econômica do neoliberalismo, não estritamente econômica, mas muito atenta às implicações sociais, sobretudo com suas contradições políticas e em relação ao desenho do Estado. Então, diferente de Wacquant (2012), entendo que Harvey (2013) aborda o neoliberalismo sem simplesmente considera-lo como uma ampliação da economia neoclássica, pois ela apresenta uma visão histórico-social muito mais complexa do que somente uma interpretação economicista que Wacquant (2012) aponta na sua crítica.

Outro ponto abordado por Harvey (2013) que justifica a minha discordância com Wacquant é, por exemplo, a ampliação das visões mais comuns de que o neoliberalismo aconteceu nas décadas de 80-90. Harvey defende que a primeira experiência de neoliberalização ocorreu com o golpe do General Pinochet contra o governo democraticamente eleito de Allende com tendência socialista. Depois do golpe, patrocinado pelas elites de negócios chilenos e apoiados por corporações norte-americanas (CIA e Secretaria de Estado), e com a economia chilena contaminada pela crise da dívida latino-americana em 1982, houve uma aplicação pragmática de políticas neoliberais como a privatização dos ativos públicos e da seguridade social, a liberação de recursos naturais para exploração privada e não regulada e a facilitação aos investimentos estrangeiros e ao livre comércio. Essa experiência forneceu informações e serviu de inspiração, nos anos 80, à Grã-Bretanha e aos EUA. De forma geral, as ditaduras militares na América Latina foram um experimento que indica a relevância do componente autoritário e estatal do neoliberalismo. Assim como no Chile em 1973, em 2003 foi imposto ao Iraque, mais um indício da influência coercitiva dos EUA para fazer proliferar formas neoliberais de Estado em todo o mundo. Ainda que não tenham

sido os EUA que forçaram países como o Reino Unido, a China ou a Suécia a seguir o caminho da neoliberalização (HARVEY, 2013).

Harvey (2013) destaca que os membros da sociedade Mont Pelerin se definiram como liberais pelo seu compromisso com liberdades pessoais, vinculados aos princípios do livre mercado da economia neoclássica, e como opositores da teoria do Estado intervencionista de Keynes, pois consideravam que qualquer decisão do Estado seria politicamente tendenciosa e as informações à disposição do Estado não podiam rivalizar com as do mercado. Todavia, Harvey (2013, p.29-30) também ressalta que **essa visão teórica não é de todo coerente**, conforme alguns comentadores citados por ele, porque

O rigor científico de sua economia neoclássica não é facilmente compatível com o compromisso político com ideais de liberdade individual, nem sua suposta desconfiança com respeito a todo poder estatal o é com a necessidade de um Estado forte e, se necessário, coercitivo, que defenda os direitos à propriedade privada, às liberdades individuais e às liberdades de empreendimento.

Essa falta de coerência entre a visão teórica e política pode ser explicada, segundo Harvey (2013), porque a neoliberalização é tanto um projeto *utópico* para construir no plano teórico a reorganização do capitalismo internacional quanto um projeto *político* de restabelecimento das condições de acumulação do capital e do poder das elites econômicas. **A neoliberalização mais do que revitalizar a acumulação, teve sucesso na restauração do poder de uma elite econômica.** Segundo Harvey (2013, p.27-9, grifos meus), isso acontece porque

O utopismo teórico de argumento neoliberal, em conclusão, funcionou primordialmente como um sistema de justificação e de legitimação do que quer que tenha sido necessário fazer para alcançar esse fim. **Os dados sugerem** além disso que, **quando os princípios neoliberais conflitam com a necessidade de restaurar ou sustentar o poder da elite, esses princípios são ou abandonados ou tão distorcidos que se tornam irreconhecíveis.** Isso de modo algum nega o poder que têm as ideias de agir como força de mudança histórico-geográfica. Mas de fato indica uma tensão criativa entre o poder das ideias neoliberais e as práticas reais de neoliberalização que têm transformado nas últimas três décadas o funcionamento do capitalismo global.

O Estado deve garantir a segurança monetária, criar mercados e, se necessário, usar os aparatos de defesa, de polícia e as leis, ou até a força, para garantir o funcionamento dos mercados (HARVEY, 2013). Ainda que atribua certa centralidade ao mercado na análise do neoliberalismo, Harvey (2013) não confunde o neoliberalismo com economia neoclássica, nem com uma definição do **Estado** como antagônico ao

mercado ou com o fim do keynesianismo, pois considera o período guiado por políticas keynesianas como um liberalismo embutido¹³. Inclusive ele define que

o Estado neoliberal deve favorecer fortes direitos individuais à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio. Tratam-se de arranjos institucionais considerados essenciais à garantia das liberdades individuais. [...] As empresas privadas e a iniciativa dos empreendedores são julgadas as chaves da inovação e da criação de riqueza. (HARVEY, 2013, p.75)

o Estado neoliberal é necessariamente hostil a toda forma de solidariedade social que imponha restrições à acumulação do capital [...] ‘Flexibilidade’ se torna o mantra dos mercados de trabalho. (HARVEY, 2013, p.85)

Dessa forma, Harvey (2013) atribui ao Estado uma positividade que o eleva a figura construtora do regime neoliberal, apontando as implicações disso como o ataque aos direitos trabalhistas (pela afronta ao poder dos sindicatos) e a flexibilização do trabalho e dos direitos sociais básicos. Inclusive sobre os bens comuns, há a pressão para que o Estado deixe de proporcionar o bem-estar e a proteção social para torna-los produtos de mercado, assim como a segurança individual, substituindo o bem-estar social pelo bem-estar corporativo (HARVEY, 2013). Essas transformações não acontecem sem resistências ou contradições, além disso, segundo Harvey (2013, p. 80), elas criam o paradoxo das intensas intervenções estatais e de governos controlados por elites e especialistas que supõe que o Estado não é intervencionista, mas “[...] Diante de movimentos sociais que buscam intervenções coletivas, o Estado neoliberal é forçado, por conseguinte a intervir, por vezes repressivamente, negando assim as próprias liberdades de que se supõe ser o garantidor.” Em alguns casos, Estado recorre à força bruta e ao poder de polícia para suprimir as oposições neoliberais, então “A liberdade das massas teria de ser restringida em benefício das liberdades dos poucos” (HARVEY, 2013, p. 80).

Harvey (2013) ressalta que Polanyi, pouco antes da fundação da Sociedade Mont Pelerin, tinha receio que o projeto utópico liberal só pudesse se sustentar pelo autoritarismo, pois o significado de liberdade havia se tornado complexo e frágil. Como há dois tipos de liberdade, o ruim (de explorar o semelhante) e o bom (de consciência,

¹³ Depois da 2ª guerra o Estado em vários países focou-se no pleno emprego, no crescimento econômico e no bem-estar dos seus cidadãos, alcançado por políticas fiscais e monetárias de cunho keynesiano para suavizar os ciclos econômicos e assegurar o nível de emprego. Estados fizeram intervenção na política industrial e estabeleceram padrões para salário social, formando sistemas de bem-estar. Esse modelo é normalmente chamado de liberalismo embutido “para sinalizar como os processos de mercado e as atividades empreendedoras e corporativas vieram a ser circundados por uma rede de restrições sociais e políticas e um ambiente regulatório que às vezes restringiu, mas em outros casos liderou a estratégia econômica e industrial.” Com planejamento liderado pelo Estado, anos 50-60. (HARVEY, 2013, p.20-1).

de associação etc.), Harvey ressalta como ambos são subprodutos da mesma economia e indica como o utopismo liberal degenera a liberdade para mera defesa do livre empreendimento e da propriedade privada. Ele indica que a plenitude da liberdade é para os que não precisam melhorar a vida e o substrato é para o povo que pode tentar usar direitos democráticos como instrumento da defesa contra os que têm a propriedade. Como não é possível uma sociedade sem poder e compulsão, nem força, a única maneira de manter essa utopia é pela força ou violência. Esse diagnóstico é apropriado ao momento contemporâneo e “Ajuda a explicar por que o neoliberalismo se tornou tão autoritário, violento e antidemocrático no próprio momento em que “[...] tem em suas mãos a oportunidade de oferecer o triunfo da liberdade a todos os seus inimigos imemoriais.” (HARVEY, 2013, p. 45-6). Um exemplo histórico disso é que “nos Estados Unidos, a prisão se tornou uma estratégia-chave do Estado para resolver problemas que surgem entre trabalhadores descartados e populações marginalizadas. O braço coercitivo do Estado é fortalecido para proteger interesses corporativos e, se necessário reprimir a dissensão.” (HARVEY, 2013, p.87). Esse ponto dialoga diretamente com as ideias de Wacquant em relação ao fortalecimento do braço penal do Estado (discutidas no item 2.4), assim como reforça a discordância do enquadramento que Wacquant fez de Harvey na perspectiva puramente econômica do neoliberalismo. Não deixo de reconhecer que Harvey aponta a questão penal como uma característica pontual, enquanto Wacquant define-a como elemento constitutivo, central e não acidental ou conjuntural.

Harvey (2013) defende que a reestruturação das diferentes formas de Estado visava impedir uma ameaça ao poder capitalista como aconteceu na crise de 1930, por isso o poder do Estado foi distribuído ao lado dos processos de mercado, de modo que os Estados interviam nas políticas de pleno emprego e crescimento econômico aliadas às políticas sociais e de bem estar, advogando-se um “compromisso de classe” entre o capital e trabalho como garantidor da paz doméstica. Essa forma de Estado, ele define como liberalismo embutido quando “processos de mercado e atividades empreendedoras e corporativas vieram a ser circundados por uma rede de restrições sociais e políticas [...]” (HARVEY, 2013, p.21). Foi pela promoção de uma economia social e moral (às vezes direcionada pelo sentido de construção de uma identidade nacional) que o **Estado se transformou num campo de forças que internalizou as relações de classe** e quando as instituições da classe trabalhadora (sindicatos e partidos de esquerda) influenciaram o aparato Estatal. Esse liberalismo começou a ruir no fim

dos anos 60 com a crise de ascensão do desemprego e a inflação acelerada, e com uma esquerda que não ia além de soluções socialdemocratas e corporativistas, os interesses dos que pretendiam liberar o poder corporativo e dos negócios e restabelecer a liberdade de mercado prevaleceu. O mundo mergulhou numa neoliberalização que convergiu para uma nova ortodoxia, Consenso de Washington, nos anos 1990. Sua implementação aconteceu de modo geograficamente desigual, indicando um caráter não elaborado (ou planejado) do neoliberalismo. Apesar dessas diferenças, uma base comum do liberalismo embutido e do neoliberalismo é composta tanto **dos efeitos redistributivos e uma desigualdade crescente, como das características estruturais do projeto neoliberal caracterizado como de restauração do poder de classe** (HARVEY, 2013).

Esse argumento de Harvey (2013, p.26), relacionado com o levantamento de dados de Duménil e Lévy, explicam porque uma característica persistente do neoliberalismo é o efeito redistributivo e a crescente desigualdade social que pode ser considerada estrutural ao projeto. Piketty (2014, p. 35), numa ampla análise de dados de renda e riqueza, destaca que houve uma ampliação nas desigualdades sociais e econômicas cujo crescimento se acentuou desde a década de 1970 nos países ricos como os Estados Unidos, excedendo inclusive o nível recorde visto em 1910-20.

Mais especificamente sobre o neoliberalismo e sua mais recente crise, Duménil e Lévy (2014, p.11, 17, 20-3) elaboram uma pesquisa e definem o neoliberalismo como um novo estágio do capitalismo que surgiu na sequência da crise da década de 1970, ainda que alguns elementos sejam desde o pós-guerra como a estratégia e hegemonia de classe capitalista (aliada aos administradores de alto escalão, principalmente do setor financeiro) e a dominação dos EUA na globalização neoliberal. Diferenciam esse novo estágio dos anteriores (até o fim do século XIX) por algumas transformações no tamanho, nos processos administrativos, técnicos e organizacionais das empresas e, principalmente, pela ascensão de uma burguesia menos ligada à propriedade individual. Como a propriedade dos negócios passou a ser garantidas por títulos (de propriedade), as grandes corporações foram adquiridas por instituições financeiras que forneceram poder ao capitalista de classe superior proprietário dessas instituições, indiretamente das corporações. **O poder capitalista concentrado nas instituições financeiras e a importância daqueles títulos de propriedade deram um caráter financeiro à dominação**, constituindo uma nova camada social e instituições (em que a primeira controla a segunda), não só um setor industrial financeiro à parte disso (DUMÉNIL e LÉVY, 2014).

Então, no início do século XX, constitui-se uma nova configuração institucional em que as famílias controlam lotes de ações diversificadas em muitas indústrias e o setor **financeiro tem papel importante no financiamento da acumulação e direitos ligados à propriedade**, consolida-se uma burguesia rentista e novas classes gerenciais. Para Duménil e Lévy (2014), as finanças são uma chave de análise do neoliberalismo, sobretudo essas novas articulações entre as classes capitalistas e instituições financeiras mediadas por novos modelos de administração das empresas e de políticas econômicas.

A **constituição de uma terceira classe social** é fundamental na explicação de Duménil e Lévy (2014) sobre o terceiro período do capitalismo, o neoliberal. Eles tornam mais complexos os padrões de classe que somente distinguem capitalistas e operários, porque identificam a expansão dos gerentes e do pessoal administrativo como parte das transformações descritas nas relações entre a administração das empresas e do setor financeiro. Eles interpretam que houve uma polarização entre os assalariados, dividindo em comando (pessoal gerencial como principal¹⁴) e subordinação (administrativo que foi considerado junto com operários de produção), mas isso não quer dizer que se formou uma única e homogênea nova classe média entre proprietários e empregados. Logo, sugerem a inclusão da classe intermediária somente como gerencial, entre classes capitalistas e classes populares, ressaltando que nenhuma dessas classes é homogênea (DUMÉNIL E LÉVY, 2014, p.23-4)¹⁵.

Com base nessa divisão tripartite de classe e nas configurações do poder de classe, Duménil e Lévy (2014) consideram o neoliberalismo como a ordem de classe mais recente (das três) que constituíram o capitalismo. As condições de emergência dessa ordem neoliberal foram a crise de 1970 que desestabilizou os padrões sociais com tendência decrescente da taxa de lucro somadas às taxas crescentes de inflação. Outras características importantes desse período foram a ampliação da liberdade de ação das empresas, promovida pela desregulamentação em todos os campos (sobretudo financeiro), e a imposição de macropolíticas destinadas a proteger os emprestadores (com a estabilidade forçada de preço e da abertura do comércio e de capital). Essas

¹⁴ Para Lessa (2013, p. 103) esse pessoal gerencial pode ser definido como aristocracia operária que “A aristocracia operária significa o surgimento de um setor da classe operária que passa a ser mais maleável às pressões do capital e que mais facilmente é cooptado por ele. Todavia, este surgimento não decorre de uma alteração das relações de produção e, portanto, não significa o surgimento de uma nova classe, nem implica que a determinação essencial da classe operária tenha sido alterada. A aristocracia operária é parte da classe operária, e não uma nova classe.” Como se pode ver é uma interpretação diferente porque não a considera como uma nova classe.

¹⁵ Ainda que seja interessante tentar extrapolar noções canônicas para o pensamento crítico do capitalismo, como a teoria de classes, esse não é nosso foco de discussão, por isso a explicação apresentada aqui é resumida, é assim que os autores a apresentam. Eles só detalham a discussão empiricamente a partir do 5º capítulo do livro e, teoricamente, a partir do 6º capítulo.

mudanças eram compatíveis com a maximização da renda, o poder de compra dos trabalhadores restringido, as corporações multinacionais se disseminando pelo mundo, **as dívidas dos governos crescendo e a financeirização tornando possível altas rendas no setor financeiro.** As classes altas restabeleceram deliberadamente sua hegemonia, retomando a hegemonia financeira. “Surgiu uma ideologia neoliberal, a expressão dos objetivos de classe do neoliberalismo. Essa ideologia foi o instrumento político crucial no estabelecimento do neoliberalismo.” (DUMÉNIL E LÉVY, 2014, p.27).

O neoliberalismo, para Duménil e Lévy (2014), não seria possível sem alianças entre as classes capitalistas e gerencial particularmente superiores, e essa nova aliança eles denominam de compromisso neoliberal. **Esse compromisso da classe gerencial com a classe capitalista substituiu o antigo compromisso daquela classe com as classes populares que foi estabelecido nas décadas do pós-guerra para então implementar o neoliberalismo.** A sequência histórica de ordens sociais é resultado das batalhas das lutas de classe, em que interagem os três agentes (classes capitalistas, gerentes e populares) (DUMÉNIL E LÉVY, 2014).

Ainda que considere a importância dos dados históricos apresentados por Duménil e Lévy (2014), bem como a tese, corroborada por Harvey (2013), do neoliberalismo como projeto de restauração do poder de classe, discordo da proposta de análise histórica apresentada por Duménil e Lévy, pois entendo que constroem uma interpretação da dinâmica social marcadamente mecânica e atribuem uma relevância ao contexto externo como algo separado da luta de classe, inclusive os autores parecem sugerir que essas classes populares têm pouco protagonismo. Eles também consideram que as classes capitalistas entre a grande depressão até a década de 70 tinham perdido hegemonia, outro ponto que discordo, pois esse foi somente um período de salvamento do capitalismo guiado por políticas keynesianas e por diversos modelos de *welfare state* que não implicam numa transformação nas configurações de poder do capitalismo, se não que numa pequena reforma ou como argumentou Harvey (2013), um liberalismo embutido. Por último, ainda que essas interpretações tenham limitações, não concordo com Wacquant que as interpreta como se elas considerassem o neoliberalismo somente como uma defesa do mercado autorregulador em detrimento e oposição ao Estado. Como mostrei, elas apresentam outros elementos interpretativos do neoliberalismo que não deveriam ser desconsiderados.

2.2 Neoliberalismo como racionalidade de governo e sistema de normas

Wacquant (2012) considerada essa visão do neoliberalismo como menos ordenada e excessivamente ampla, porque entende que ela define o neoliberalismo como um vírus que infecta as instituições ou como uma racionalidade política flexível e mutável, que se adapta a muitos tipos de regimes e a todas as esferas da vida. Propõe uma caracterização desordenada do neoliberalismo, não como ideologia econômica ou pacote de políticas, mas uma ‘normatividade generalizada’, ‘racionalidade global’, citando Dardot e Laval¹⁶ (apud WACQUANT, 2012). Desenvolvida por pesquisadores da governamentalidade¹⁷, tal abordagem define os mecanismos de governo não como situados no Estado, mas que estariam em múltiplos lugares, da família ao espaço urbano. Essa perspectiva enfatiza a especificidade e a multiplicidade, considera que não há só um neoliberalismo, mas vários. Essa visão amplia o neoliberalismo para além do Estado e seus domínios institucionais, segundo Wacquant (2012, p.509), é interessante e fértil, pois “a neoliberalização é um processo produtivo, em vez de essencialista, que transborda da economia.”, mas situa esse processo na migração de tecnologias de conduta que estão em constante mutação e não esclarece o que forma uma tecnologia de conduta neoliberal, por isso considera-a problemática. Essa caracterização do governo pelo cálculo não tem especificidade, podendo ser equiparada com qualquer outro ideário competente baseado na racionalização e na individualização¹⁸. O neoliberalismo estaria em todos os lugares e em lugar nenhum, ou seja, essa visão “[...] dá uma concepção do neoliberalismo exatamente tão pobre quanto aquela proposta pela ortodoxia econômica que pretende contestar” (WACQUANT, 2012, p.509).

Para compreender melhor as críticas de Wacquant (2012), considero interessante explorar a principal referência dessa abordagem, o trabalho de Foucault sobre o

¹⁶ O mesmo livro que referenciamos aqui, só que a versão citada foi a francesa de 2007.

¹⁷ Por governamentalidade, Foucault (2003, p. 303), compreende três coisas: “conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população [...] (segundo) a tendência, a linha de força que, em todo ocidente, não cessou de conduzir, e há muitíssimo tempo, em direção à preeminência desse tipo de saber que se pode chamar de ‘governo’ sobre todos os outros: soberania, disciplina [...] (terceiro) o processo, ou melhor, o resultado do processo pelo qual o Estado de Justiça da Idade Média, tornado nos séculos XV e XVI Estado Administrativo, encontrou-se, pouco a pouco, ‘governamentalizado’”. Para Foucault (2003, p. 304-5) são as táticas de governo que permitem definir o que se refere ou não ao Estado, por isso ele deve ser compreendido a partir das táticas de governamentalidade.

¹⁸ Nota de rodapé de Wacquant (2012, p. 509) “Se o neoliberalismo é uma seleção de “tecnologias calculistas” oriundas da economia e que migraram para outros domínios da vida social, então seu nascimento data de 1494, com a invenção do livro contábil de dupla entrada (Carruthers; Espeland, 1991), e o grande teórico do neoliberalismo não é Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek nem Milton Friedman, mas Max Weber ([1918-1920] 1978, p. 85-113, 212-226), para quem a supremacia da racionalidade instrumental separou o Ocidente do restante do mundo – e com mais razão, se considerarmos que Weber dá grande ênfase à noção correlata de *Lebensführung*, “conduta de vida”, em sua sociologia comparativa da religião.”

neoliberalismo. Foucault (2008, p.159) caracteriza que o neoliberalismo não é o ressurgimento do liberalismo dos séculos XVIII e XIX, embora seja reativado pelas suas crises e impotências. Seu primeiro deslocamento em relação ao liberalismo é o da troca à concorrência. O **modelo e princípio de mercado eram fundados na troca**, cabia ao Estado no máximo supervisionar o funcionamento do mercado para garantir a liberdade dos que trocam. O Estado não intervia no interior do mercado, mas na produção, segundo os **economistas liberais** do século XVIII, era fundamental o respeito à propriedade individual do que se produz. Para os **neoliberais, o essencial do mercado não é a troca e a equivalência, mas a concorrência e a desigualdade**. As concepções dos (neo)marginalistas assumem que o mercado só funciona com base na concorrência, ao Estado cabe no máximo intervir para impedir que a concorrência seja alterada (FOUCAULT, 2008, p.162).

Então, se o liberalismo (de Smith e séc. XVIII) partia de como recortar numa sociedade política um espaço livre que seria do mercado, no neoliberalismo é o contrário “saber como se pode regular o exercício global do poder político com base nos princípios de uma economia de mercado.” (FOUCAULT, 2008, p.181). Assim, os neoliberais operaram transformações no liberalismo: a primeira foi dissociar a economia de mercado, como princípio econômico, e o *laissez-faire* como político, apresentaram uma teoria da concorrência que a explicava não como dado primitivo e natural, mas como uma estrutura formal dotada de propriedades que permitiam a regulação econômica pelo mecanismo de preços (FOUCAULT, 2008, p.182). “O neoliberalismo não vai portanto se situar sob o signo do *laissez-faire*, mas, ao contrário, sob o signo de uma vigilância, de uma atividade de intervenção permanente.”¹⁹. Foucault (2008, p.339) diferencia o liberalismo clássico, que define o governo pelo respeito a forma do mercado e ao deixar fazer, do neoliberalismo em que o *laissez-faire* é transformado em não deixar o governo fazer, ou seja, “[...] o mercado já não é um princípio de autolimitação do governo, é um princípio que é virado contra ele. É uma espécie de tribunal econômico permanente em face do governo.” (FOUCAULT, 2008, p.339).

Para os neoliberais a intervenção governamental não é menos densa, frequente ou ativa,

o governo neoliberal não tem de corrigir os efeitos destruidores do mercado sobre a sociedade [...] tem de intervir nessa sociedade para que os mecanismos concorrenciais, a cada instante e em cada ponto da espessura social, possam ter o papel de reguladores – e é nisso que a

¹⁹ Depois disso ele segue, a partir da pág. 181, com as transformações que acontecem por essa dissociação.

sua intervenção vai possibilitar o que é o seu objetivo: a constituição de um regulador de mercado geral da sociedade. [...] não é um governo econômico, é um governo de sociedade. (FOUCAULT, 2008, p.199).

Não é a sociedade mercantil que está em jogo nessa nova arte de governar. [...] **não é uma sociedade submetida ao efeito-mercadoria, é uma sociedade submetida à dinâmica concorrencial.** Não uma sociedade de supermercado – **uma sociedade empresarial.** O *homo oeconomicus* que se quer reconstituir não é o homem da troca, não é o homem consumidor, é o homem da empresa e da produção. [...] se há algo parecido com um retorno na política neoliberal, não é certamente o retorno a uma prática governamental do *laissez-faire*, certamente não é o retorno a uma sociedade mercantil como a que Marx denunciava [...] Procura-se voltar, isso sim, a uma espécie de ética social da empresa [...] (FOUCAULT, 2008, p.201)²⁰.

Então, para Foucault (2008, p. 203) o escopo da política neoliberal é constituído pela “[...] multiplicação da forma ‘empresa’ no interior do corpo social [...] Trata-se de fazer do mercado, da concorrência e, por conseguinte, da empresa o que poderíamos chamar de poder enformador da sociedade.” e “Trata-se, ao contrário, de obter uma sociedade indexada, não na mercadoria e na uniformidade da mercadoria, mas na multiplicidade e na diferenciação das empresas.” (FOUCAULT, 2008, p. 204).

Foucault (2008, p.310-1) indica que a análise econômica do neoliberalismo americano encontra como elemento de decifração nem tanto o indivíduo, mas uma economia e sociedade feitas por unidades-empresas. Também aparece como um retorno ao *homo oeconomicus* da concepção clássica que é o homem da troca, mas ao decompor seus comportamentos em termos de utilidade, define-o como “[...] um empresário, e um empresário de si mesmo. [...] sendo ele próprio seu capital, sendo para si mesmo seu produtor, sendo para si mesmo a fonte de [sua] renda.” (FOUCAULT, 2008, p.311). Segundo Foucault (2008, p.311-2) ao tomar o homem como consumidor e produtor de renda indissociados do indivíduo humano, o neoliberalismo americano retoma a análise econômica só que para compreender como se constitui e se acumula o capital humano, aplicando a análise econômica a novos campos. Essa análise permitiu reconsiderar fenômenos identificados no fim do século XIX, mas negligenciados como o problema do progresso técnico ou da inovação. Contrariamente a Marx e a economia clássica, Schumpeter observou que a queda tendencial da taxa de lucro era permanentemente corrigida, não pelo imperialismo, mas pela descoberta de novas fontes ou formas de produtividade e de novos mercados ou fontes de mão de obra, “[...] é no novo e nessa

²⁰ Aliás, é possível ver como Deleuze parte da interpretação de Foucault sobre o neoliberalismo para desenvolver a ideia de sociedade de controle como uma sociedade empresarial em detrimento da fábrica.

inovação que Schumpeter crê absolutamente consubstancial ao funcionamento do capitalismo, é aí que ele vai buscar a explicação desse fenômeno.” (FOUCAULT, 2008, p.317-8). Os neoliberais americanos utilizam as análises da economia de mercado para decifrar relações não-mercantis ou sociais e generalizam a forma econômica do mercado.

Como o propósito não é explorar a ampla construção de Foucault sobre o neoliberalismo, trouxe apenas alguns excertos centrais como o que diferencia o *neo* do liberalismo nas concepções de homem e de governo. Mesmo concordando com a crítica de Wacquant de que a definição do neoliberalismo como governo econômico sobre aspectos da vida fora desse domínio seja uma definição genérica, não diria que ela é vaga. Foucault mostra como a teoria que embasa a análise econômica neoliberal mudou e trouxe novas definições de homem e governo, assim como deslocou a importância do mercado e da troca para a concorrência e a empresa. Não se pode menosprezar que essas mudanças de conceitos nas teorias econômicas têm implicações diretas nos estilos e modos de ação governamental (FOUCAULT, 2008, p. 184) ou nas políticas públicas.

Apesar de não tomar essa abordagem como uma base de análise nesta tese, é mister destacar que a discordância com a ideia de que as práticas discursivas neoliberais submetam toda a sociedade a uma dinâmica concorrencial ou definam a concorrência como um princípio universal. Assim como, é importante demarcar que esses autores trabalham a ideia de concorrência diferentemente da visão da economia clássica da concorrência perfeita, mas que ela se estabelece entre desiguais. Mesmo assim, como discutiremos detalhadamente nos itens 2.5 e 2.6, sob o neoliberalismo há uma tendência ao estabelecimento de uma competição monopolista (Harvey) que leva a processos de oligopolização em diversos mercados, inclusive com suporte do Estado. É possível concordar com certa generalização da concorrência (de desiguais) como princípio ou norma que rege a relação dos indivíduos, ou seja, quando se trata da competição que se estabelece entre indivíduos no mercado de trabalho como, por exemplo, entre os candidatos a uma vaga de emprego ou funcionários de uma empresa. Até porque, Harvey (2005, p. 187) destacou que Marx considerou que “[...] a competição é, inevitavelmente, a “viga mestra” das relações sociais capitalistas em qualquer sociedade em que a circulação do capital é uma força hegemônica. As coercitivas leis da concorrência impõem aos agentes individuais ou coletivos (empresas capitalistas, instituições financeiras, Estados, cidades) certas configurações de atividades, que são, por si próprias, constitutivas da dinâmica capitalista. No entanto, a “imposição”

acontece depois da ação e não antes. [...]”, ou seja, apesar de ser o elemento central, a imposição da competição só acontece depois da ação dos agentes, inclusive do Estado, permitindo desse modo que a concorrência seja moldada por condições anteriores ou políticas públicas, como veremos no caso analisado nesta Tese.

Inspirados em Foucault, **Laval e Dardot** (2013) apropriam e especificam suas reflexões sobre o neoliberalismo. Eles definem o neoliberalismo como uma racionalidade de governo e defendem que antes de uma ideologia ou política econômica, **o neoliberalismo é uma racionalidade** que “tende a estruturar e organizar, não só a conduta dos governantes, se não que também a dos próprios governados.” (LAVAL e DARDOT, 2013, p.15). Essa racionalidade tem como principal característica a “generalização da concorrência como norma de condução e da empresa como modelo de subjetivação.” (LAVAL e DARDOT, 2013, p.15), o que não implica que a racionalidade substitua o capitalismo. O neoliberalismo “é a razão do capitalismo contemporâneo [...] um conjunto dos discursos, das práticas, dos dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens segundo o princípio universal da concorrência.” (LAVAL e DARDOT, 2013, p.15).

Essa visão é fundada no conceito de racionalidade política, elaborado por Foucault no plano de análise definido por ele para estudar o **neoliberalismo como uma razão governamental**, quer dizer estes tipos de racionalidade se instauram em procedimentos mediante os quais se dirige, através de uma administração do Estado, a conduta dos homens, “Uma racionalidade política é, pois, neste sentido uma racionalidade governamental”. A noção de governo não está restrita à instituição, mas à atividade de reger a conduta dos homens num quadro e instrumentos do Estado. Laval e Dardot (2013) definem que “governar é conduzir a conduta dos homens” tanto para si mesmo como para os outros, enquanto o governo visa alcançar um autogoverno do indivíduo. Assim para governar é imprescindível liberdade como condição de possibilidade, uma vez que não é contra a liberdade, mas joga ativamente com o espaço de liberdade deixado aos indivíduos para que acabem se submetendo por si mesmos a certas normas (LAVAL e DARDOT, 2013, p.16).

Abordar o neoliberalismo de uma reflexão política sobre o modo de governo modifica a forma de entendê-lo, porque refuta análises simplistas que definem a retirada do Estado frente ao mercado; ou de que os mercados teriam conquistado os Estados, pois são os próprios Estados que se **responsabilizaram pela introdução e universalização da lógica da concorrência e do modelo de empresa**. Não podemos

esquecer que a expansão das finanças é o resultado de políticas deliberadas. Os Estados também adotam políticas com caráter intervencionista que procuram alterar as relações sociais e as instituições de proteção social e educação, introduzindo uma concorrência generalizada entre sujeitos, ao mesmo tempo em que os próprios Estados estão imersos numa concorrência regional e global. O mercado moderno não atua só, se não que apoiado pelo Estado (DARDOT E LAVAL, 2013, 2016, p.18). Ressaltando, que essa concorrência entre os Estados se estabelece num regime de desigualdade de condições entre tais entes.

Ao enfatizar o regime disciplinar imposto pela lógica normativa que habita as instituições e os dispositivos de poder, Dardot e Laval (2016, p.20-1) procuram distinguir sua interpretação de outras, sem negar a violência usada na imposição das primeiras políticas neoliberais. Consideram fundamental entender como se exerce a violência hoje, mesmo a partir da proposição de Marx de que apenas excepcionalmente a dominação do capital sobre o trabalho recorria à violência extraeconômica, normalmente exercida como coerção muda. Dardot e Laval (2016, p.21) propõem compreender “[...] como a governamentalidade neoliberal escora-se num quadro normativo global [...]” e utiliza técnicas de poder inéditas. Por isso, consideram a interpretação marxista insuficiente porque o neoliberalismo não pode ser só considerado como expansão espontânea da esfera mercantil e de acumulação do capital, ou seja, em que a lógica do capital é um motor autônomo da história.

Para Dardot e Laval (2016, p.21) essas interpretações consideram que a história do capitalismo é derivada de uma mesma essência, idêntica a si mesma. Criticam Duménil e Levy por considerarem o neoliberalismo como máscara e instrumento das finanças, e consideram Harvey (2013) mais cauteloso, mesmo considerando sua explicação pouco original por identificar que o Estado neoliberal é um mero instrumento de uma classe capitalista que pretende restaurar a relação de força frente aos trabalhadores. Dardot e Laval (2016, p.22-3), inclusive, explicam que Harvey baseia-se no quadro apresentado por Duménil e Levy para constatar essa vontade de aumentar a desigualdade e a concentração de renda. Classificam tal explicação como sedutora, mesmo considerando que ela toma os resultados históricos de um processo como os objetivos decididos conscientemente, contrariando as lições de Marx, e definindo que a polarização entre os ricos e os pobres por si explica a natureza das políticas neoliberais, ou seja, “[...] essa crítica tende logicamente a privilegiar a relação mercantil como modelo de toda relação social – o neoliberalismo equivaleria, assim à

mercantilização implacável de toda a sociedade.”. Para eles, Harvey concorda com essa tese e faz uma contribuição ao considerar que a acumulação original do surgimento do capitalismo mantém-se até hoje e apoia-se em Polanyi para lembrar que “[...] a intervenção pública é necessária para construir mercados e criar ‘mercadorias fictícias’.” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.23). Dardot e Laval (2016, p.24) indicam que este esquema tem fraquezas ao definir a economia como a única dimensão neoliberal e a burguesia como um sujeito histórico que perdura no tempo, que preexiste às relações de luta e que só precisou corromper os políticos para que eles abandonassem o compromisso capital e trabalho. Consideram que Harvey se contradiz com essa interpretação, pois considera as mudanças nas classes ao longo da neoliberalização e por analisar precisamente as formas específicas de intervenção do Estado. No entanto, Dardot e Laval desconsideram que Harvey não reconhece um compromisso capital e trabalho, mas caracteriza o período anterior ao neoliberalismo como um liberalismo embutido.

Então, para Dardot e Laval (2016, p.24), não houve complô ou doutrina pré-fabricada, mas a constituição de uma lógica normativa ao longo de disputas e políticas incertas. A crise de acumulação, a qual o neoliberalismo é supostamente a resposta, tem a singularidade de estar relacionada a regras institucionais específicas do capitalismo, por isso “[...] a originalidade do neoliberalismo está no fato de criar um novo conjunto de regras que definem não apenas *outro* “regime de acumulação, mas também, mais amplamente, *outra* sociedade.” Nesse sentido, Dardot e Laval (2016, p.24) definem **que se diferenciam das explicações marxistas por considerar o jurídico como pertencente às relações de produção**, que moldam o econômico de dentro e não que o modo de produção econômico é independente do direito e cria uma ordem jurídico-política que necessita. Assim, consideram que “[...] a forma do capitalismo e os mecanismos da crise são efeito contingente de certas regras jurídicas, não consequência necessária das leis de acumulação capitalista.” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.25). É importante registrar que não sigo a interpretação de Dardot e Laval sobre a crítica marxista ao neoliberalismo. Essa crítica possivelmente está pautada numa leitura economicista, embora existam muitas outras correntes marxistas. Ela está posta apenas para mostrar o embate entre as abordagens críticas ao neoliberalismo.

Por isso, a crise dos anos 60-70 não pode ser reduzida a uma crise econômica, como algumas interpretações marxistas sugerem, porque “[...] o neoliberalismo não é apenas uma resposta a uma crise de acumulação, ele é uma resposta a uma crise de

governamentalidade. [...] que Foucault situa o advento de uma nova maneira de conduzir os indivíduos que pretende satisfazer a aspiração de liberdade em todos os domínios [...]”. Com o neoliberalismo, “[...] a concorrência e o modelo empresarial constituem o modo geral de governo, muito além da ‘esfera econômica’ no sentido habitual do termo. [...] A exigência de ‘competitividade’ tornou-se um princípio político geral que comanda as reformas em todos os domínios [...] uma expansão da racionalidade de mercado a toda a existência por meio da generalização da forma-empresa.” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.26-7). Dessa forma, a crise econômica atual pode ser abordada de uma maneira diferente do excesso de finanças ou da ditadura dos mercados, pois pode ser definida como uma “crise global do neoliberalismo como modo de governo das sociedades. [...] a crise mundial é uma crise geral da ‘governamentalidade neoliberal’, ou seja, de um modo de governo baseado na generalização do mercado e da concorrência.” (DARDOT E LAVAL, 2013, p.18, p.27).

O neoliberalismo não pode ser reduzido a uma ideologia, uma crença ou um estado de ânimo, porquanto “é um sistema de normas já profundamente inscritas nas práticas governamentais, políticas institucionais, estilos empresariais”. O sistema é mais adaptável quanto mais excede a esfera mercantil e financeira, além de ampliar as fronteiras de mercado ao produzir “uma subjetividade ‘contábil’ pela criação de concorrência sistemática entre indivíduos.”, por exemplo, como a generalização dos métodos de avaliação no ensino público com base nas empresas ou “como o endividamento crônico é produtor de subjetividade e acaba se tornando um verdadeiro ‘modo de vida’ para centenas de milhares.” (LAVAL e DARDOT, 2013, p.21, ou 2016, p.30).

Dardot e Laval (2016, p.32-3) também distinguem o neoliberalismo de uma simples retomada ou restauração do liberalismo, identificam o *neo* do liberalismo. Enquanto o primeiro liberalismo se fortalece, no século XVIII, por defender limites ao governo, a sua unidade na concepção comum de homem, sociedade e história é mais precária ao considerar os diferentes caminhos tomados no século XIX entre o *laissez-faire* dogmático e certo reformismo social. Dardot e Laval (2016) mostram como desde o seu início nos anos 1930, o neoliberalismo se distancia da versão dogmática do liberalismo que se impôs no século XIX. Com a crise econômica, política e doutrinal, o neoliberalismo é refundado em duas correntes: a dos ordoliberalis alemães e a austro-americana. Também mostram que a racionalidade neoliberal implementada nos anos 1980-90 não é simplesmente colocar em prática a doutrina elaborada nos anos 1930, não

há monocausalidade, mas uma multiplicidade de processos que resultaram na “[...] implantação de uma nova racionalidade governamental [...]” Assim, o neoliberalismo não se restringe ao tipo de limite a ser estabelecido ao governo, ao mercado e aos direitos, mas “[...] como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si. [...] é **precisamente o desenvolvimento da lógica de mercado como lógica normativa generalizada**, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade.” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.34, grifo meu).

Essa definição é similar a da interpretação marxista que, criticada por Dardot e Laval (2016), considera a mercantilização ilimitada e generalizada da sociedade e das relações sociais e teria como motor da história o poder do capital e a burguesia como sujeito histórico. Isso indica uma incoerência na crítica de Dardot e Laval (2016) que consideram o neoliberalismo como ampliação da lógica de mercado de forma diferente dos marxistas, pois priorizam as dimensões jurídica, normativa e política (governo) como *locus* prioritário de decifração do processo de neoliberalização e, como Foucault, falam de uma sociedade submetida à concorrência e à empresa, não só submetida ao efeito-mercadoria. E, apesar da diferença na forma e na abordagem do neoliberalismo, ao que me parece essas duas abordagens (econômica/hegemônica e racionalidade governamental) compartilham a questão da mercantilização como principal indicativo, seja a primeira com foco na acumulação do capital ou da segunda como uma forma de governo da sociedade e do indivíduo. Wacquant (2012, p.507, grifo meu) destila uma crítica às duas concepções por considerar que

curiosamente, essas duas concepções convergem para **obscurecer** o que é “neo” no neoliberalismo, a saber, **a reengenharia e a reestruturação do Estado como principal agência que conforma ativamente as subjetividades, as relações sociais** e as representações coletivas apropriadas a tornar a ficção dos mercados real e relevante.

Ainda que o Estado não seja o ponto central dessas abordagens do neoliberalismo, como defende Wacquant, também não se pode dizer que elas o obscurecem. Digo isso porque em Harvey (2013) há uma ênfase em destacar o neoliberalismo como “uma teoria das práticas político-econômicas” que imputa ao Estado um protagonismo para assegurar uma estrutura institucional (direito de propriedade e livre mercado) para acumulação do capital. Assim como a análise do Estado e do governo está presente em Foucault ao discutir a racionalidade política ou governamental ou em Dardot e Laval (2016) ao definir o neoliberalismo como uma

lógica normativa generalizada, um conjunto de discursos, práticas e dispositivos que determinam um novo modo de governo dos homens.

É possível encontrar nessas duas abordagens **novas concepções de Estado e de homem em relação ao liberalismo clássico**, fundamentando uma plataforma de análise antropológica do neoliberalismo. Na **visão econômica**, identifico uma persistência do conceito do *homo economicus* cuja ênfase permanece na ampliação do mercado, do setor financeiro e das altas rendas (Duménil e Levy), ainda que Harvey defina a que proposta de bem-estar do neoliberalismo se dá pela liberação das liberdades e capacidades empreendedoras individuais, em que o Estado é o garantidor da institucionalidade que sustenta essas liberdades.

Na **visão da governamentalidade**, Foucault é mais enfático ao considerar que o *homo oeconomicus* deixa de ser somente um parceiro de troca guiado pela utilidade, para ser entendido como um empresário de si mesmo, ou seja, como o próprio capital e sua fonte de renda. Como derivação de Foucault, Dardot e Laval definem o neoliberalismo como uma racionalidade que generaliza a **concorrência** como norma de conduta e a **empresa** como forma de subjetivação, como uma forma geral da sociedade (DARDOT E LAVAL, 2016, p.134) que constrói e é construída pela “dimensão antropológica do homem-empresa”. Essa concepção de homem prevalece sobre a capacidade de cálculo e maximização da teoria econômica padrão, o *entrepreneurship* como autogoverno é definido pela ideia de que cada um de nós é um empreendedor em latência, que não é capitalista, produtor, nem mesmo inovador, é um ser que procura oportunidade de lucro graças as informações que tem e os outros não (DARDOT E LAVAL, 2016, p.145). “Em resumo, trata-se de fazer com que cada indivíduo se torne o mais ‘*enterprising*’ possível.”, redesenhando a natureza antropológica do homem econômico (DARDOT E LAVAL, 2016, p.151). Enfim, a grande inflexão do homem econômico (produzida pela corrente austro-americana e neoschumpeteriana) é que cada indivíduo se torne “empreendedor por si mesmo e dele mesmo”, sem deixar de legitimar o uso da coerção pelo Estado quando for necessário respeitar o direito de mercado ou do privado (DARDOT E LAVAL, 2016, p.155).

A análise das principais referências das duas abordagens críticas do neoliberalismo, definidas por Wacquant, permitiu ponderar qualificadamente suas críticas e compreender melhor a síntese proposta por Wacquant de que o núcleo neoliberal seria definido pela imposição do mercado (abordagem econômica) à cidadania (concepção de homem) aparelhada pelo Estado (governamentalidade). Antes

de discutir a concepção genética do neoliberalismo com foco no redesenho do Estado, proposta por Wacquant, apresento uma análise que estaria entre as duas abordagens do neoliberalismo discutidas anteriormente. Isso porque o trabalho de Puello-Socarrás (2008) analisa o neoliberalismo como uma prática discursiva (foucaultiano), focando nos paradigmas e intelectualidade econômica que o fundamentam como um programa de políticas e modo de governo não só econômico, mas também como um projeto de classe (econômico). Além disso, ele ajuda a compreender as mudanças na concepção de homem e de relação do Estado com o mercado a partir daquelas ocorridas nas teorias econômicas.

2.3 Neoliberalismo como prática discursiva ou programa de políticas do homem empreendedor: superando a dicotomia das abordagens econômica e da governamentalidade?

No intuito de compreender detalhadamente que mudanças se processaram na teoria econômica e constituíram o que é *novo* no neoliberalismo, cheguei ao trabalho de Puello-Socarrás (2008a). Ele propõe uma análise de textos politológicos por uma aproximação abstrata e real do neoliberalismo para superar as representações exclusivamente de política econômica ou economia pura e analisa o *Intelecto Neoliberal* porque o considera relativamente inexplorado. Aparentemente se aproxima da abordagem econômica (classificação de Wacquant) pelo foco nas transformações na teoria econômica, mas não aborda o neoliberalismo separadamente como uma teoria ou uma prática, mas em conjunto ou como uma prática discursiva (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.15-6) e identifica-o como um projeto sócio-político que visa prolongar-se no tempo e espaço social, além de uma resposta conjuntural, se aproximando da 2ª abordagem do neoliberalismo como racionalidade de governo.

Puello-Socarrás (2008a) considera que a composição teórica do neoliberalismo não pode ser tomada como monolítica, mas pelo conjunto das disputas e divergências intelectuais. A princípio o dissenso pode ser interpretado como uma ruptura, na realidade é a base de um novo consenso, que ajudou a construir uma ordem e organização neoliberais. Seria a constituição do novo discurso neoliberal que renova suas referências, **deslocando a centralidade das escolas ortodoxas angloamericanas, para privilegiar outro neoliberalismo, o austríaco.** Puello-Socarrás (2008a) identifica

precisamente o que fundamenta a permanência viva do neoliberalismo, nomeadamente o modo como as ideias e os princípios (teorias) se transformam para responder às crises sociais e econômicas contemporâneas, gerando um “novo” neoliberalismo, ou giro de suas referências internas (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). De acordo com Puello-Socarrás (2008a), só podemos falar de uma crise neoliberal na sua forma clássica ou ortodoxa (anglo-americana), pois a sua versão renovada ou heterodoxa está em pleno desenvolvimento. A “opinião comum”, em alguns casos crítica à versão clássica, foi conquistada pelas promessas da liberdade pelo empreendimento e pela não dicotomia entre Estado-Mercado do “novo” neoliberalismo.

Assim como Harvey, Wacquant etc., Puello-Socorrás (2008a) considera que um dos principais equívocos ao definir o pensamento neoliberal é tomar a escola clássica da economia como seu único suporte epistemológico. Esse erro estaria relacionado com a interpretação de que há uma divergência irreconciliável entre neoclássicos e keynesianos sobre a concepção do Estado e uma oposição dicotômica entre “*intervencionismo estatal*”, por um lado e *liberdades de mercado*, por outro.” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.24). Para Puello-Socarrás (2008a) há somente um aparente contraste entre essas duas posições, que não superam o núcleo comum liberal que as vincula, pois ambas expressam formas de erguer a capacidade governamental do Estado. Não há contradição entre keynesianos e neoliberais, mas diferentes liberalismos²¹ a respeito da intensidade das obrigações do Estado. Aceitar essa dicotomia seria admitir que, na fase de acumulação anterior (guiada por uma política keynesiana e de *Welfare State*), o objetivo central não foi a defesa do mercado com a intervenção na distribuição da renda pelos impostos, pela geração de emprego e pela provisão de serviços públicos, criados para ampliar a extensão do mercado e evitar as crises cíclicas do sistema²².

Puello-Socarrás (2008a, p. 26) é enfático ao dizer que “[...] tanto Keynes como o keynesianismo nunca abandonaram sua filiação capitalista-liberal frente a um neoliberalismo que insistentemente a reivindica. Neoliberalismo e keynesianismo seriam *stricto sensu* maneiras opostas do liberalismo contemporâneo.” A oposição ou exclusão de Keynes como defensor da renovação do liberalismo é feita pela teoria econômica neoclássica ortodoxa, sobretudo os anglo-americanos (inicia com Marshall,

²¹ Aliás, Keynes foi um dos intelectuais que criticou o *laissez-faire*, mostrando a incapacidade dos dogmas antigos, mas na perspectiva de fundar um novo liberalismo e “[...] keynesianos e neoliberalismo compartilham as mesmas preocupações durante um tempo: como salvar do próprio liberalismo o que é possível do sistema capitalista?” e “Keynes não deseja pôr em questão todo o liberalismo, mas sua deriva dogmática.” (DARDOT e LAVAL, p.58 e 59).

²² É o que Harvey definiu como período do liberalismo embutido.

no século XIX até meados dos anos 30, depois com a Escola de Chicago, 2ª e 3ª geração mantendo doutrina e método marshalliano original desde os anos 50) (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.27). Puello-Socarrás (2008a) adverte que não se pode nem reduzir o universo neoclássico a essa ortodoxia, nem o neoliberalismo aos Estados Unidos, pois limitaria sua compreensão no século XXI.

Então, Puello-Socarrás (2008a) sugere a necessidade de compreender o neoliberalismo a partir das suas mais diversas correntes teóricas ou marcos cognitivos, dos quais ele caracteriza quatro. As duas Escolas Neoclássicas, (1.) a **Anglo-Americana** (Escola marginalista, Marshallianos, Monetaristas e a síntese americano-austríaca do Novo Institucionalismo Econômico de North) e (2.) a **Austríaca** (Böhm-Bawerk e Wieser, depois Hayek, Mises e Shumpeter e a síntese auto-americana). (3.) **Ordoliberalismo e A Economia Social de Mercado** – ESM (surgiu na década de 30 na Alemanha, defendia que a nova ordem competitiva fosse livre e humanamente aceitável e a defesa do livre mercado com Estado Forte, e a ESM reconciliava a liberdade econômica de mercado com equilíbrio social), ambos praticavam um anti-keynesianismo por considerar incompatível a economia de mercado e o pleno emprego, assim como uma economia dirigida ou planejada (intervencionismo), mas defendiam uma economia organizada (regulada pelo Estado), ou seja, descartam o *laissez-faire*, sem defender um anti-estatismo radical (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.41). Essas duas escolas inspiraram a transição de economia planejada para economia descentralizada de mercado e competitiva (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a) e enfrentavam uma situação que começava a ser respondida pelas (4.) **Sínteses Neoclássicas** (as duas neoclássico-keynesianas, chamadas de keynesianismo sem Keynes, e as outras duas Auto-americana e Americano-austríaca).

A **primeira síntese** visa incorporar elementos keynesianos no marco epistêmico da escola neoclássica tradicional. Keynes mostrou os limites da teoria neoclássica tradicional, por exemplo, que o desemprego era o habitual, enquanto o pleno emprego era a regra geral para os neoclássicos. Os neoclássicos reagiram e inverteram a crítica a partir do aparato conceitual keynesiano, mas sob sua própria semântica (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.45) e ainda que Keynes articule-se em alguma medida com os neoclássicos, perde espaço para o monetarismo na década de 60 (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.49). No contexto do neoliberalismo real da década de 90, constitui-se uma **Nova síntese que inclui ideias dos monetaristas**, especificamente Milton Friedman. Sua novidade é reconhecer seriamente as imperfeições do mercado,

embora promova a submissão progressiva da política econômica geral como política monetária que recebeu sua função essencial nas regulações neoliberais. Em termos concretos o foco é manter a inflação baixa a qualquer custo e, inclusive o alto desemprego, sendo gerenciada pelos Bancos centrais que determinam as taxas de juros. Defende a mínima intervenção do Estado e, se ocorrerem, que sejam a favor do mercado. **Essas sínteses desfizeram a impossibilidade de um neoliberalismo ao mesmo tempo neoclássico (dos austríacos e dos anglo-americanos) e keynesiano, a trajetória do neoliberalismo confirma essa possibilidade** (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.53).

As outras duas sínteses neoclássicas são baseadas nas duas principais correntes basilares ao neoliberalismo, a americana e a austríaca. A **Austro-americana**, a geração americana da escola austríaca, relaciona-se com a teoria da Escolha Pública que inclui elementos inovadores como a mercantilização dos bens públicos, pois o público não significa o estatal, se não que o social, e pode ser transferido ao privado (espaço público não estatal) caso o mercado de bens públicos não cumpra as condições dos mercados, há a **necessidade de intervenção do Estado para regular**. O governo deve ser funcional ao mercado e a administração pública e tornar-se gestão pública, ou seja, aplicar métodos da administração privada ao setor público e às decisões políticas que dependem do mercado. A outra é a **Americano-austríaca**, seus elementos centrais são estadunidenses, complementados por conceitos austríacos. Está relacionada ao ressurgimento da Escola institucionalista da teoria econômica, base da perspectiva austríaca (incluindo elementos do ordo-liberalismo). Enquanto as teorias neoclássicas excluem o plano institucional, os austríacos formulam o problema a partir das instituições e da complexidade do fenômeno econômico (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Para compreender detalhadamente as duas correntes econômicas basilares ao neoliberalismo, Puello-Socarrás (2008a) faz uma comparação axiomática detalhada das características de cada uma. Discorro apenas sobre as características que considero mais importantes, como o conceito de econômico e o princípio antropológico. Enquanto os austríacos baseiam o econômico no paradigma da complexidade, a tradição anglo-americana assenta-se numa visão restrita à escolha racional e maximização, caracterizada pelo paradigma da simplicidade e visão estritamente econômica, ou seja, a teoria econômica sustenta-se no **homem econômico**, indivíduo racional e calculador, ao

contrário do **homem empreendedor** (empresário criativo) guia conceitual dos austríacos (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Ainda que a comparação indique discrepâncias teóricas indiscutíveis (abstratamente opostas, mas não contraditórias), ambas convergem e compartilham princípios gerais do liberalismo contemporâneo, ou seja, há aspectos ideológicos mínimos que sustentam o consenso em torno de um projeto político e corrente de pensamento que reivindicam o individualismo, a propriedade privada e o mercado (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p. 69-70; 77-8).

Puello-Socarrás (2008a) adverte que uma análise dos aspectos abstratos, reduziria a polêmica à exegese de textos, então considera fundamental recorrer à interpretação histórica e política do projeto neoliberal para fazer ressalvas e esclarecimentos sobre a unidade que relacionaria essas diferentes posições. Historicamente, Puello-Socarrás (2008a, p. 67) considera que há uma vinculação mais próxima entre o neoliberalismo e argumentos neoclássicos americanos, caracterizando a “normalização” dos neoclássicos anglo-americanos dentro do paradigma neoliberal. Isso não implica a eliminação do **pensamento austríaco**, mas minimizá-lo, como mera curiosidade histórica. Todavia, Puello-Socarrás (2008a) identifica o ressurgimento dos austríacos nos últimos anos, em termos históricos e práticos, caracterizando uma **renovação do neoliberalismo** (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

Essa renovação seria, segundo Puello-Socarrás (2008), explicada como uma resposta às recentes crises sociais e econômicas nos anos 90 e 2000 que foram provocadas pelos efeitos colaterais do neoliberalismo na prática que antes era fundamentado política e economicamente pelo extremismo ortodoxo (neoclássico e anglo-americano). Essa ortodoxia foi marcada pela corrente norte-americana com as reformas estruturais e ajustes de primeira geração nos países latino americanos. As recentes contrarreformas em nível global de 2ª e 3ª geração marcam um movimento global que sugere um **2º neoliberalismo** em que os núcleos austríacos e alemães estão ampliando sua importância na prática (PUELLO-SOCARRÁS, 2013b) e em países como o Brasil. Essa mudança é um indício do **trânsito no interior do neoliberalismo**, da hegemonia de sua versão ortodoxa (americana) durante o século XX ao reposicionamento dos referenciais austríacos(-americano) que manifestam suas críticas (superficiais) e abandonam relativamente as categorias como *homo economicus*, engenharia social, modelos de concorrência perfeita e equilíbrio, ativando noções mais funcionais como indivíduo empreendedor, empreendimento e racionalidade criativa,

assim como novas formas de ação institucional (privatizações implícitas das alianças público-privadas e quase-mercados). Na questão estatal, se antes era anti-estatista, o **novo neoliberalismo admite regulação (oportunista) do Estado, mas um anti-intervencionismo** (PUELLO-SOCARRÁS, 2013b). Nesse ponto, a reorganização dos referenciais econômicos do neoliberalismo indica uma visão menos anti-Estatal, um ponto em comum com as abordagens econômica e da razão de governo de crítica ao neoliberalismo.

Outro aspecto revelador do destaque aos referenciais austríacos é o **deslocamento da ênfase na noção de homem econômico para o empresário/empreendedor**. Este conceito não é novo, está historicamente enraizado no liberalismo (clássico) como no novo (neoclássico), mas sua importância estava ocultada pelo conceito de ser humano como agente racional e indivíduo calculador (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). O conceito de empreendedor está na teoria econômica desde os fisiocratas (com Cantillon). O empresário era considerado um empreendedor por ter iniciativa de algum negócio e tomar uma ação com disposição para assumir riscos e atitude de enfrentar as incertezas, apostando em retornos futuros dos investimentos realizados. Essa concepção era marginal na teoria econômica dominante no século XIX, mas durante o século XX tem se **identificado uma inusitada valorização do empreendedorismo como chave para interpretação econômica atual**. Essa mudança é produto da materialidade macro-social que é representada pelo “domínio do capital financeiro, do “governo da empresa” e da “governança corporativa” sob o regime de acumulação financeirizado”. Ou seja, o **homem empresário/empreendedor é mais funcional a fase do capitalismo avançado e sintetiza as categorias necessárias à ideologia neoliberal** (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.85).

Os economistas austríacos definiram “em torno do homem empreendedor o princípio antropológico por excelência do ser humano e do empreendimento como força ontológica constitutiva do processo de mercado.” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.86). Puello-Socarrás (2008) ressalta que Foucault já identificava que o **homem empreendedor (ou *homo redemptoris*) é um desdobramento do homem econômico**, não em sentido puro, apenas próximo a concepção clássica de indivíduo racional. O homem empreendedor se contrapõe ao lado frio, mecânico, impassível do homem econômico da concorrência perfeita, pois é um indivíduo social e economicamente completo. Por muito tempo, os ordo-liberais e austríacos questionaram o pressuposto da competição pura. Apesar de enfrentar o homem econômico, o ***homo redemptoris***

continua reforçando o individualismo. O **mercado**, nesses novos termos, não é só um espaço de troca e transação de bens e serviços, regido pela concorrência perfeita, mas “um complexo institucional de oportunidade de ‘criação, descobrimento, concorrência e ajuste’ no terreno da interação social.” Amplia-se a simplicidade da relação econômica concebida antes como mera troca (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.89) e atribui-se ao empreendedor um papel central na dinamicidade do mercado. Essa análise de Puello-Socarrás é muito próxima a de Foucault (2008), depois desenvolvida por Dardot e Laval (2016), só que diferente dos europeus, ele está preocupado em identificar a relação entre as transformações no intelecto neoliberal e sua implementação no contexto dos países latino-americanos.

O Empresário/empreendedor²³ é uma força de mercado fundamental na sociedade, de modo que eliminar o empreendedor exterminaria a força motriz do sistema de mercado. A ideia de diferenciar a generalidade do sujeito capitalista e a especificidade do indivíduo empreendedor dentro do sistema econômico atual implica em criar “a dimensão aparentemente nova e emergente que superaria a relação dicotômica típica, ‘capital-trabalho’” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.92). Ainda que os empreendedores assumam os riscos e combinem os fatores de produção, são os capitalistas que proporcionam os meios de produção como proprietários de capital, também os empreendedores não são definidos estritamente como trabalhadores porque não dependem somente da venda da força de trabalho, mas são mediadores que criam novas combinações de trabalho e capital. Seriam então um terceiro fator, inevitável à dinâmica capitalista, o insumo empreendedor (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). Nessa lógica e dinâmica econômica do empreendimento e iniciativa empresarial, há **um novo reforço sobre a necessidade de um mercado de capitais sadio e acessível ao empreendedor**, pois apesar de empresário de si, precisa de capital, defende-se **um mercado de créditos populares** para os micro e pequenos empreendedores (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). Nessa abordagem, o desenvolvimento do **mercado de crédito é**

²³ A teoria do empreendedor e do empreendimento pode ser resumida numa série de premissas: 1. empreendimento é uma iniciativa que não se tem a certeza, informação perfeita, nem se pode prever um resultado futuro com antecipação; 2. empreendedor é alguém com habilidade e confiança suprema de prever o futuro que é completamente incerto e desconhecido; 3. o processo do empreendimento busca alcançar um estado futuro mediante sua intervenção e a criação de uma visão de futuro deriva do curso da ação identificada pelo agente-empreendedor como uma eleição; 4. empreendedor está sempre em alerta as oportunidades que não são percebidas no mercado. Sua ação frente à incerteza é a causa dos ganhos empreendedores entendidos como excesso de retorno, a inovação é a função por excelência dos empreendedores (PUELLO-SOCARRÁS, 2010). Contudo uma das características mais significativas do empreendedor está relacionada ao seu papel na produção social, sob uma ênfase marcadamente mercantil e contratual. 5. empreendedor guia a produção social assumindo a função de coordenar a divisão de trabalho através da criação de empresa. Empreendedor é a força fundamental e motriz na sociedade de mercado (PUELLO-SOCARRÁS, 2010).

necessário à ampliação da atividade econômica dos países emergentes, que traz um potencial crescimento do endividamento das famílias tanto para o investimento nos micro e pequenos empreendimentos como para o consumo de massa. Essa reestruturação do sistema financeiro associada ao aumento de poder dos seus agentes tem tomado uma proporção sem precedentes e constitui um campo de estudo importante para compreender o neoliberalismo, sendo inclusive tomado como objeto desta tese.

Essa visão do empreendedor (nem trabalhador, nem capitalista) tem reforçado realidades e levado a uma série de traduções da economia real e do Trabalho como: estendendo relações de produção para setores que não estavam submetidos ou visando a (re)incorporação na esfera de valor capitalista de atividades consideradas não mercantis (como trabalho doméstico e serviços públicos estatais). Atrelado a isso há a **flexibilização do trabalho e o crescimento dos trabalhadores por conta própria**, fórmulas que definiram a precarização social pela revalorização do ‘auto-emprego’ e da retórica da ‘iniciativa empresarial’(exitosa), socorrendo implícita e explicitamente as teses do empreendimento (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.93).

Com isso, Puello-Socarrás mostra que a teoria do empreendimento justifica e suaviza os efeitos dos processos de flexibilização e precarização do trabalho, sobretudo por colocar, aparentemente, o empreendedor numa posição privilegiada em relação ao trabalhador, nas questões ligadas a autonomia e a liberdade de escolha do indivíduo em relação às atividades laborais que realiza para sobreviver. As influências do referencial empreendedor do neoliberalismo refletem uma visão subjetivista a partir do mercado que desconsidera temas como direitos sociais, estabilidade, todas essas questões antes eram fundamentais numa visão formulada a partir do Estado. Por exemplo, a geração de empregos de qualidade provocaria menos pressão sobre o gasto público, considerado positivo sob o *Welfare State*, mas desprezado pelo *Workfare State*. “Não sem razão, o ‘Estado de Trabalho’ se denomina ‘Schumpeteriano’” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.96-7). Essa ênfase nas teorias do empreendimento, ou suposta renovação neoliberal, traduzem-se em orientações concretas para políticas públicas sociais e econômicas, a formatação do Estado e reorganização político-econômica das sociedades atuais.

Uma importante manifestação prática do Neoliberalismo, segundo Puello-Socarrás (2008a), são os processos de reforma do Estado que aconteceram diversamente nos países centrais e periféricos. Puello-Socarrás (2008a) sugere duas gerações de reforma. As primeiras orientadas pelos neoclássicos anglo-americanos como terapia de choque e a segunda baseada nos austríacos como incrementalista (terapia institucional).

Tais reformas de segunda geração focam em reformas políticas e institucionais do Estado, um salto da preocupação da economia pura para outros assuntos em que se evita uma dicotomia irreconciliável (Estado x Mercado) (PUELLO-SOCARRÁS, 2008). Na prática essas reformas criam um domínio que desvincula o público do estatal, uma espécie de espaço público-privado, denominado público não estatal que implica em “[...] aprofundar a univocidade da lógica mercantil no terreno do aparato estatal e nas relações políticas que estruturam a totalidade do ‘social’ atualmente.” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.108).

Essa concepção, segundo Puello-Socarrás (2008a), **está no bojo da nova administração pública do novo neoliberalismo que visa** adaptar a Administração e a Gestão Pública. Inclui basicamente o uso de ferramentas gerenciais oriundas da administração privada para construir uma governança neoliberal de caráter empreendedor, defendendo o mercado como paradigma exclusivo de produção do social (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). A nova administração pública se baseia em três perspectivas às vezes confundidas, pois no fundo têm em comum uma nova semântica sobre o público (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.110). Uma é o **Reinventar o Governo (ERG)** que se fundamenta em teorias econômicas neoclássicas para constituir uma teoria administrativa do público (enfoque economicista) e “O governo empresarial limitaria seu papel a regulação pública, evitando prestação direta de serviços sociais [...]” e evitaria responder aos direitos sociais (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.116). A outra é o **paradigma pós-burocrático (PPB)**, que se baseia na tese da crise universal dos sistemas de administração pública mundiais, contornada pela superação das Burocracias Estatais Tradicionais, operacionalizada pela desregulação do setor público, e a ampliação da autonomia das suas unidades operativas, empoderando os verdadeiros operadores (tecnó-estrutura) e facilitando a mensuração de resultados (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a).

A terceira é a **nova gerência Pública (New Public Management – NPM)** consolida-se, em meados da década de 90, com pretensões de uma teoria geral e de caráter neutro ideologicamente, produto de uma mudança de paradigma e de uma autêntica revolução científica na administração pública. A reforma do Estado implica criar uma governança sob uma nova concepção de público, em que o Mercado²⁴ é estrutura e principalmente força medular. “A característica que concede uma identidade

²⁴ Distingue também estruturas de mercado e poderes (ou força) de mercado, este último como princípio gerador das dinâmicas sociais. O mercado totaliza as relações sociais não só com a construção de novos mercados, mas auspiciando contextos extra-mercantis (PUELLO-SOCARRÁS, 2008, p.125).

definitiva ao NPM é pretender a constituição de um ‘Estado Contratual’ (*Contracting State*) desenvolvido e aprofundado desde o conceito dos quase-mercados.”, assim os diferentes recursos estatais devem ser geridos por uma variedade de contratos como um regime de acordos a longo prazo e flexível que guie a provisão de serviços públicos (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.126). Assim, “O setor público em sua totalidade deve se comportar *como se fosse um mercado.*” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.127). A **categoria quase-mercados** tem lastro no referencial austríaco e empreendedor em que a produção social é no sentido contratual e o empreendedor a força motriz dos mercados relacionais. Na NPM, o conceito de setor público institui-se como um terceiro setor, além da dicotomia dos domínios público e privado, um terceiro lugar epistêmico. Emerge um novo domínio social de natureza público-privada-não-estatal que é complementar ao privado, com todo tipo de financiamento e regulação pública em geral (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a). A análise desses três modelos de reforma indica como um deles parte de uma visão anglo-saxônica (pragmática e empírica) com medidas de cunho estritamente econômico, o segundo faz é uma transição para o terceiro que se fundamenta num projeto sócio-político vinculado ao referencial do empreendimento (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p.131).

Pela amplitude da análise, considero que **essa análise de Puello-Socarrás não se enquadra na abordagem econômica** (identificada por Wacquant), ainda que seu foco seja no intelecto econômico, ele não faz homologia da escola neoclássica com o neoliberalismo, mas esmiúça os deslocamentos teóricos socioeconômicos internos e aponta “caminhos que decididamente podem ser declarados ‘anti’ ou ‘no-neoliberales’ [...]” (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p. 16-7). Como Puello-Socarrás (2013a) aborda o neoliberalismo como uma prática discursiva, sua **análise se aproxima da abordagem do neoliberalismo como razão de governo**, pois, assim como Foucault, ele analisa o intelecto neoliberal. No entanto, ele define o neoliberalismo tanto como um programa de políticas (no conjunto das econômicas e sociais) como uma expressão do projeto de classe (como Harvey), em que os programas “são simplesmente uma expressão concreta das ações reais do neoliberalismo num tempo e espaço particular [...]” (PUELLO-SOCARRÁS, 2013a, p. 170), então considero que sua maior inspiração é a abordagem histórico-materialista de Harvey.

Puello-Socarrás (2013b) também defende a tese que o **neoliberalismo é radicalmente autoritário**, porque surgiu historicamente num arco autoritário de violência e terrorismo estatal e de processos para-legais, dado sua relação com as

ditaduras cívico-militares espalhadas pela América Latina desde a década de 70. Logo, a contrarrevolução neoliberal mantém uma combinação de violência institucional e para-institucional²⁵ (PUELLO-SOCARRÁS, 2013b), o que lhe aproxima, ao menos em tese, da abordagem de Wacquant. Contudo, mesmo Puello-Socarrás abordando o Estado pela análise dos processos de Reforma e como objeto das políticas neoliberais, ele não atribui uma centralidade às implicações sociais das políticas neoliberais. Para aprofundar tais implicações cotidianas, recorro aos trabalhos de Wacquant.

2.4 Aspectos Genéticos do Neoliberalismo: precarização do trabalho, insegurança social e controle punitivo/penal do Estado Centauro

A categoria central no mosaico analítico do neoliberalismo, proposto por Wacquant, é o Estado na sua relação com o mercado (visão econômica) e com a cidadania (visão da governamentalidade), uma transversal às duas abordagens classificadas por ele. Ele propõe identificar um núcleo institucional do neoliberalismo que o torna distinto e conhecível, é uma exigência lógica para que várias espécies entrem em mutação há um gênero comum do qual derivam. “Esse núcleo consiste numa articulação entre *Estado, mercado e cidadania* que aparelha o primeiro para impor a marca do segundo à terceira.” (WACQUANT, 2012, p.509-10). Nesse sentido se posiciona em relação às abordagens do neoliberalismo, dizendo

Discordo das concepções de neoliberalismo centradas no mercado, pois priorizo meios (políticos) sobre fins (econômicos), mas renuncio à perspectiva da governamentalidade, pois priorizo a reestruturação do Estado às tecnologias e à lógica não estatal; meu foco é saber como o Estado efetivamente redesenha as fronteiras e o caráter da cidadania através de suas políticas adaptadas ao mercado (WACQUANT, 2012, p.510).

Sugere, então, uma tripla reorientação para dar suporte à antropologia do neoliberalismo como uma concepção política concreta que vai além de uma visão econômica pobre, centrada no mercado, para uma concepção sociológica rica, centrada no Estado “que especifica o mecanismo institucional envolvido no estabelecimento da dominância de mercado e seu impacto operante sobre a efetiva adesão social dos

²⁵ Cita o exemplo do Paramilitarismo na Colômbia, associado com setores do Estado e da direção política, assim como práticas ecocidas autorizadas por Estados extrativistas e neoextrativistas (PUELLO-SOCARRÁS, 2013b, p.40-1). Algumas obras de ficção como filmes, livros etc. e reportagens vinculam diretamente a violência nas comunidades periféricas de cidades como Rio de Janeiro pela relação orgânica estabelecida entre criminosos e políticos.

membros da sociedade.” (WACQUANT, 2012, p.510). Essa reorientação é então detalhada nas suas três teses:

- **“Tese 1: O neoliberalismo não é um projeto econômico, mas sim político; ele envolve não o desmantelamento do Estado, mas a sua reengenharia.”** Wacquant (2012) considera que: os mercados são criações políticas e arbitradas; as relações sociais e culturais suportam intercâmbios econômicos que acontecem sob sanção do mercado, ao Estado cabe intervir para superar oposições e evasões; então o neoliberalismo propôs superar a equivocada concepção de Estado do liberalismo (do fim do séc. XIX), originando-se da dupla oposição entre as soluções coletivistas (socialistas e depois keynesianas) e a visão minimalista e negativa do Estado do liberalismo clássico; ou seja, “Ele almeja reformar e redirecionar o foco do Estado de modo a fomentar e apoiar ativamente o mercado como uma criação política em curso.”. A reengenharia neoliberal é caracterizada: pela mercadorização como extensão do mercado que considera seus mecanismos como universais e ideais para alocação eficiente de recursos; pelas políticas sociais disciplinadoras em que a assistência social é condicionada a empregos flexíveis e cumprimento de certos comportamentos como treinamento, procura de emprego etc.; pelas políticas penais extensivas e obscenas com o objetivo de controlar as desordens da insegurança social e representar a soberania do Estado; e pela figura da responsabilidade individual como discurso motivacional e cimento cultural. Essa concepção é mais ampla, pois **define um papel dinâmico ao Estado nas frentes econômicas, social, penal e cultural** e propõe rígidos conteúdos institucionais à noção foucaultiana de “racionalidade política”, especificando os meios empregados pelo Estado para ampliar e sustentar a mercadorização em face à oposição pessoal e coletiva (WACQUANT, 2012, p.511).
- **“Tese 2: O neoliberalismo implica uma propensão para a direita do campo burocrático e engendra um Estado-centauro.”** Se o Estado não foi retirado, o conceito de campo burocrático como conjunto de organizações que monopolizam o sucesso na definição e distribuição de bens públicos ajuda a compreender, identificando o Estado como um “espaço de forças e lutas sobre o contorno, as prerrogativas e as prioridades da autoridade pública [...]” (WACQUANT, 2012, p.511). Bourdieu sugere que o Estado é atravessado por **duas batalhas internas**, a **vertical** (dominantes x dominados) que opõe a alta nobreza do Estado dos formuladores de políticas neoliberais e fomentam a ‘mercantização’ à “baixa nobreza

estatal” dos executores que defendem os objetivos protetores da burocracia pública; e a **batalha horizontal** (entre as modalidades de capital econômico e cultural) entre a mão direita do Estado, a ala econômica com as imposições fiscais e disciplina de mercado, e a mão esquerda ou ala social que protege os desprovidos de capitais econômicos e culturais. Wacquant **adapta esse conceito para introduzir numa única estrutura de análise as mudanças punitivas nas políticas de bem-estar (*workfare*) e penais (*prisonfare*)**, acrescentando o braço da justiça criminal como componente central da mão direita do Estado, junto com o tesouro e o Ministério da Fazenda. Desse esquema pode-se diagramar **o neoliberalismo como um pêndulo entre prioridades e ações estatais da mão esquerda para mão direita**, com “a transferência de recursos, programas e populações da ala social para a ala penal do Estado”, junto com a absorção da assistência social, da saúde e da educação por técnicas disciplinares e de controle. Essa inclinação para mão direita não é produto de um imperativo, mas resultado de lutas materiais e simbólicas travadas dentro e fora do campo burocrático. Nessa inclinação, o leviatã neoliberal não parece com o Estado minimalista do liberalismo, nem efêmero dos críticos econômicos e da governamentalidade, mas um **Estado Centauro** “que exhibe rostos opostos nos dois extremos da estrutura de classe: ele é edificante e ‘libertador’ no topo” em que alavanca a vida dos detentores de capital econômico e cultural e é “penalizador e restritivo na base, quando se trata de administrar as populações desestabilizadas pelo aprofundamento da desigualdade e pela difusão da insegurança do trabalho e da inquietação étnica.” **O neoliberalismo para os dominantes pode ser definido como “*laissez faire et laissez passer*” e paternalista e intruso para os dominados** (WACQUANT, 2012, p.512).

- **“Tese 3: O crescimento e a glorificação do braço penal do Estado constituem um componente essencial do Leviatã neoliberal”** Os analistas sociais ficaram presos a visão de que o neoliberalismo impõe o governo mínimo, deixando de ver a reabilitação e a expansão do aparato penal. A prisão retorna à vanguarda institucional, desmentindo a tese dos teóricos do direito penal e da punição de que essa era uma organização fadada a desaparecer. Com algumas exceções (Alemanha, Áustria, Canadá e Grande parte da Escandinávia), o **encarceramento cresceu nas sociedades ocidentais**, incluindo nações pós-autoritárias da América Latina e no bloco soviético, **à medida que faziam transição para economia de mercado**. Isso aconteceu **junto com a precarização do trabalho e a redução da assistência**

social. “O persistente crescimento da população carcerária é, além do mais, apenas uma manifestação crua e explícita da expansão e da exaltação do Estado penal na era do mercado triunfante.” Há também a ampliação do aparelhamento da polícia e recursos para os tribunais, a ampliação da rede judicial, do pós-custódia e dos bancos de dados da justiça, centro de retenção administrativa, inclusive para imigrantes, hiperatividade de legisladores na frente criminal e o amplo crescimento da mídia sobre o perigo criminal, a promoção da luta contra o crime, a centralidade da questão da insegurança nas campanhas eleitorais, a submissão da política penal a parâmetros emotivos e simbólicos. A ampliação do setor penal do campo burocrático não está relacionada à criminalidade que declinou no ocidente ao longo das duas últimas décadas e flutua sem conexão com a aplicação da punição, nem a uma cultura do controle ou a criação de especuladores do complexo industrial-penal. Logo, “O inchamento da instituição penal é um *tijolo no edifício do Leviatã neoliberal.*” e está relacionado “[...] às mudanças específicas de fortalecimento do mercado nas políticas econômicas e sociais que desencadearam a desigualdade de classe, aprofundaram a marginalidade urbana e alimentaram o ressentimento étnico [...]” (WACQUANT, 2012, p.513).

O Estado, para Wacquant, é um elemento chave na compreensão do neoliberalismo, não só pelas definições do paradigma econômico da sua relação com o mercado e suas orientações aos modelos de Reforma, mas pelas suas implicações na vida cotidiana da sociedade. Sua pesquisa, diferente da perspectiva discursiva Foucaultiana²⁶, parte de uma não separação teoria e prática, proposta pela sociologia reflexiva inspirada em Bourdieu, que visa superar antinomias (sujeito/objeto, simbólico/material, pesquisa/teoria) e se fundamenta numa ontologia social não cartesiana que rechaça a divisão sujeito e objeto, intenção e causa, materialidade e simbólico (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.26-8). Nessa lógica, a investigação parte da construção de um objeto científico, a partir de um corte com o senso comum, mas sem perder de vista que esse objeto é produto do mundo social e autoretendo-se para não seguir um hiperempirismo positivista que somente descreve o já construído, mas questiona-se como realizar esse corte/ruptura (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.26-8).

²⁶ Em Foucault não cabe essa separação entre teoria e empiria, pois na compreensão de Bourdieu ele “[...] pretende substituir a sociologia pela análise do discurso, procedendo como se os fenômenos sociais fossem a mesma coisa que os discursos acerca desses fenômenos [...]” (CALLEWAERT, 2003, p. 131-2).

A partir de tal lógica de construção sociológica, Wacquant inicia um diagnóstico da difusão de ideias de um controle sobre o crime e uma onda punitiva nos anos 90 e desenvolve uma análise histórica do Estado norte-americano. Ele destaca que seu interesse não é levantar uma história do encarceramento estadunidense, mas explicar o surgimento do Estado penal nos EUA e reuniu materiais para “uma antropologia histórica da invenção em ato do neoliberalismo.” Lembra que o caso dos EUA é emblemático, porque o país é uma fábrica teórica e prática de elaboração e difusão de “um projeto político que visa submeter o conjunto das atividades humanas à tutela do mercado.” Os EUA seriam uma “refinaria histórica” em que permite antecipar consequências sociais e políticas do crescimento da “penalidade neoliberal numa sociedade submetida ao império conjunto da mercadoria e do individualismo moralizante.” (WACQUANT, 2013, p.49).

Essa difusão da penalidade punitiva acompanha as políticas de desregulação e *welfare* disciplinador, não por acaso os EUA se tornaram “superpunitivos” depois de meados dos anos 70, “quando o trabalho se precarizou, o suporte do *welfare* recuou, o gueto negro implodiu e a pobreza piorou na metrópole dual.” Na América Latina, o Chile se tornou principal encarcerador no início dos anos 80, o Reino Unido foi a locomotiva penal da Europa dos anos 90. “Afinal, existe um vínculo estrutural e funcional entre o domínio de mercado e a punição após o fim da era keynesiana-fordista.” (WACQUANT, 2012, p.514). O **Estado penal** permite resolver dois problemas que a mercadorização cria para manutenção da ordem social e política: 1) a restrição aos deslocamentos provocados pela normalização da insegurança na base da estrutura de classe e estrutura urbana; e 2) a restauração da autoridade da elite governante quando ela está sendo desafiada pelos fluxos de capital, comunicação e pessoas ou por órgãos e capital financeiros supranacionais. Wacquant (2012, p.514) ressalta que a partir do conceito de campo burocrático foi possível considerar os momentos material e simbólico da política pública e mudar a visão da concepção repressiva da penalidade para produtiva, pois identifica a hipertrofia dos orçamentos e dos efetivos, associado à imprescindibilidade do policiamento e aos órgãos da justiça, não como uma anormalidade, mas como um componente essencial do Estado neoliberal (WACQUANT, 2012, p.514).

Ainda que toda a reflexão teórica de Wacquant seja imbricada com o contexto da sua pesquisa empírica, ao trabalhar com suas ideias não pretendo transpor automaticamente o seu quadro analítico (teórico-empírico) para a realidade brasileira,

nem subtrair da sua análise somente o que pode ser considerado teoria. Minha aproximação busca inspiração para construir um quadro/mosaico de análise do neoliberalismo no Brasil, considerando suas implicações na vida cotidiana.

Wacquant (1999) inicia a investigação que sustenta suas teses sobre o neoliberalismo, observando que não é coincidência que as elites do Estado seduzidas pela ideologia do mercado total vinda dos EUA diminuam suas prerrogativas na atuação econômica e social e, concomitante, ampliam e reforçam as políticas de segurança circunscritas a dimensão criminal (punitivas e de encarceramento). Para ele, esse processo é ainda mais grave em cidades brasileiras marcadas pela desigualdade e pobreza em massa que combinadas, alimentam o crescimento da violência criminal, apesar do crescimento da repressão policial que não ataca os motores da criminalidade. A ampliação do Estado penal responde aos efeitos gerados pela desregulamentação da economia e do trabalho associada a pauperização do proletariado urbano, o que “equivale a (r)estabelecer uma verdadeira *ditadura sobre os pobres*” (WACQUANT, 1999, p.6). Ele reconstitui a cadeia de agentes, instituições e suportes discursivos pelo qual um senso comum penal e criminalizador da miséria se internacionaliza em formas modificadas como a “ideologia econômica e social fundada no individualismo e na mercantilização, da qual ele é a tradução e o complemento em matéria de ‘justiça’.” (WACQUANT, 1999, p.11). A origem desse senso comum estaria nos órgãos americanos responsáveis por promover o rigor penal, disseminado pelo setor privado e por *think tanks* que tiveram um papel na constituição e internacionalização da *doxa* punitiva.

A cidade de Nova York foi usada como exemplo de transformação numa cidade das mais seguras do mundo. Os problemas e a miséria de bairros problemáticos tiveram como resposta não um fortalecimento do compromisso social do Estado, mas uma intensificação na intervenção penal, e “À violência da exclusão econômica, ele oporá a violência da exclusão carcerária. [...]” (WACQUANT, 1999, p.48). O projeto subjacente não é uma destruição do Estado, mas a substituição de um Estado-providência (materialista) por um Estado punitivo (paternalista) (WACQUANT, 1999). As instituições policiais e penitenciárias, na sociedade neoliberal, reafirmam essa autoridade do Estado que, ao mesmo tempo em que sofre pela impotência econômica, impõe ao novo proletariado condições de trabalho precário como norma e isola os inúteis e indesejáveis que perturbam a ordem social (WACQUANT, 1999).

A supressão desse Estado que supre materialmente os pobres, não implica a eliminação da sua função moral, pelo contrário deve obrigá-los a trabalhar, noção que fundamenta a transformação do *welfare state* em *workfare* pela “[...] instituição do trabalho assalariado forçado em condições que ferem o direito social e o direito trabalhista para as pessoas ‘dependentes’ das ajudas do Estado” (WACQUANT, 1999, p.28). Então, a política de penalização da miséria é complementar e funcional a imposição do trabalho assalariado precário e da redução da cobertura social. Conjugam-se desregulamentação econômica e sobre-regulamentação penal, porque “o desinvestimento social acarreta e necessita do superinvestimento carcerário” (WACQUANT, 1999, p.91). Defende a hipótese que a gestão carcerária e judicial da pobreza é mais provável e intensa quanto mais as políticas econômicas e sociais de um país “[...] inspire-se em teorias neoliberais que levam à ‘mercantilização’ das relações sociais, e quanto menos protetor desde o início seja o Estado-providência em questão.” (WACQUANT, 1999, p.92)

Como a ideologia neoliberal separa o plano econômico do social, a nova *doxa* punitiva defende uma dissociação das circunstâncias (sociais) do ato (criminoso) e que o Estado não deve atuar nas causas da criminalidade, mas lidar com as consequências. A política penal fundamenta um sistema judiciário que não procura as razões para alguém cometer um crime, mas se foca em punir (WACQUANT, 1999). O mesmo raciocínio individualista fundamenta que o ponto de vista sociológico e as causas coletivas são relegados ao nível de desculpa, e que deve ser substituído pela responsabilidade individual que sustentam a sanção e a justiça social e penal. Por conta dessas constatações, Wacquant (1999) defende que **não é possível separar política social e penal, nem mercado de trabalho (trabalho social), polícia e prisão, sem entender ambas e suas conexões** e nos alerta que a

utopia neoliberal carrega em seu bojo, para os mais pobres mas também para todos aqueles que cedo ou tarde são forçados a deixar o setor do emprego protegido, **não um acréscimo de liberdade**, como clamam seus arautos, mas **a redução e até a supressão dessa liberdade**, ao cabo de um retrocesso para um paternalismo repressivo de outra época, a do capitalismo selvagem, mas acrescido dessa vez de um Estado punitivo onisciente e onipotente. A "mão invisível" tão cara a Adam Smith certamente voltou, mas dessa vez vestida com uma "luva de ferro". (WACQUANT, 1999, p.99, grifo meu).

A partir desse quadro contextual e das teses sobre ele, Wacquant (2014) constrói um programa de pesquisa para sustentar tais suposições e que visa

repensar o neoliberalismo como um **projeto político transnacional**, uma verdadeira “revolução pelo alto” que **não pode ser reduzida ao império nu do mercado** (como sustentam tanto seus opositores quanto seus partidários), mas que engloba, necessariamente, os meios institucionais requeridos para fazer advir esse império: a saber, uma **política social disciplinar** (condensada pela noção de *workfare*) e a diligente **expansão do sistema penal** (que batizei de *prisonfare*), sem esquecer a alegoria da *responsabilidade individual* que faz as vezes de cola cultural, unindo esses três componentes mencionados (WACQUANT, 2014, p.143, grifos meus).

Num dos primeiros resultados de pesquisa sobre as implicações sociais dessas políticas, Wacquant (2005) descreve a implosão do gueto negro nos EUA após o ápice da luta pelos direitos civis em 1970. Demarca uma transição do gueto comunal²⁷, que confinava, mas protegia, para o **hipergueto**, território de desolação e composta por insegurança (econômica, social, criminal, sanitária etc.) pela degeneração das redes paralelas que o caracterizavam. Ao comparar com os territórios da classe trabalhadora europeia, Wacquant diferencia-os do gueto como instrumento de fechamento étnico, pois os considera como antiguetos, já que os imigrantes pós-coloniais sofrem com o discurso que os designa como ameaça a coesão nacional (WACQUANT, 2014). Wacquant (2005, p.29) explica essas transformações pela compreensão da violência, não assumindo que ela vem de baixo como sintomas de uma crise moral, degradação e patologia das classes baixas, no entanto considera que essa inquietação dos pobres configura “[...] uma resposta sócio(lógica) à compacta *violência estrutural* liberada sobre eles por uma série de transformações econômicas e sociopolíticas que se reforçam mutuamente. Tais mudanças resultaram numa polarização de classe que, combinada com a segregação racial e étnica [...]” Seria o resultado de uma violência vinda de cima e composta: pelo desemprego em massa que traz aguda privação material, exílio em bairros decadentes e estigmatização na vida cotidiana e no discurso público, com escalada da desigualdade.

Wacquant (2005, p. 170-5) caracteriza que as cidades com condições de extrema pobreza, divisões etnoraciais e violência pública estão vivendo em ***marginalidade avançada*** (não estavam no passado, mas projeta-se no futuro) e define como “novas formas de encerramento social excludente e de marginalização que surgiram – ou intensificaram-se – na cidade pós-fordista como resultado *não* do atraso, mas das transformações desiguais e desarticuladas dos setores mais avançados das sociedades e

²⁷ O gueto dos anos 50 tinha uma infraestrutura organizacional (imprensa negra, lojas, clubes sociais, grupos políticos, serviços profissionais) que atribuía um caráter e força comunal, mas isso tem se enfraquecido, assim como as redes de solidariedade e cooperação municipal. (WACQUANT, 2005, p.64).

economias ocidentais” com impacto nas camadas mais baixas dos trabalhadores e divisões etnoraciais, assim como nos territórios que elas ocupam. A expansão dessa marginalidade avançada leva a questionar os tradicionais mecanismos de intervenção estatal, pois a inclusão no mercado de trabalho não tem se mostrado uma medida segura para reduzir pobreza urbana, dado o aumento dos trabalhadores pobres nos EUA e o subemprego que atingem recordes. É o indício de que a relação salário-trabalho se transformou numa fonte de insegurança econômica e instabilidade social, seguindo o caminho dos EUA, a flexibilização do trabalho promete espalhar pobreza e insegurança (WACQUANT, 2005). Assim, Wacquant (2014) considera que o Estado tem uma atribuição central na produção e distribuição dessa marginalidade urbana, pois avaliza a fragmentação do trabalho assalariado, opera o recuo da proteção social e permite a estigmatização territorial. No caso do Brasil, considero que a precarização do trabalho é uma realidade anterior às políticas neoliberais, a começar pelo alto índice de informalidade do trabalho da população ativa, que se manteve inclusive em períodos de baixo desemprego (DRUCK, 2011). Outro indício dessa mudança, no caso do Brasil, é o crescimento de empreendedores individuais ou microempresas que não alteram a condição de trabalho precária, embora resgate muitos trabalhadores da informalidade. Mesmo no Brasil que houve recentemente amplas mudanças nas leis trabalhistas e algumas na assistência social aos desempregados, identifiquei também algumas políticas públicas (como cursos de formação, financiamentos etc.) que podem direcionar os trabalhadores na busca pelo autoemprego, inclusive na informalidade, e pelo acesso ao crédito, embora subsidiado pelo Estado, ao invés do emprego regulado por plenos direitos trabalhistas e direitos sociais.

Para responder como o Estado vai lidar com essa marginalidade avançada que enraizou políticas de desregulação econômica e de redução da proteção social, Wacquant (2013) foca nas interações entre a reengenharia do Estado em sua missão social e penal em relação às transformações de classe, e identifica a contenção punitiva como técnica de governo das populações e das áreas problemáticas. Wacquant (2013) faz um levantamento do que passou despercebido no último meio século da crise do Estado de providência, **a erupção do Estado penal nos EUA e suas implicações práticas e ideológicas em outras sociedades submetidas às reformas neoliberais**. A guerra ao crime dos EUA tornou-se referência aos governos do primeiro mundo, inspirando o endurecimento da penalidade que levou ao inchamento espetacular da população carcerária. Foi também nos EUA onde se mostrou que “é possível fazer

recuar a delinquência real e o sentimento de insegurança subjetivo' por meio da ativação de políticas policiais, judiciárias e penitenciárias zelosas, focadas nas categorias marginais encontradas nas falhas e nos fossos da nova paisagem econômica.” (WACQUANT, 2013, p.13).

Wacquant (2013, p.18-9) adverte que sua análise é provisória porque lida com políticas em andamento e não se propõe a realizar uma investigação das políticas penais, pois seu propósito é

dar uma contribuição à antropologia histórica do Estado e das transformações transnacionais do campo de poder, na era do neoliberalismo em ascensão, propondo ligar as modificações das políticas sociais às das políticas penais, de modo a decifrar a dupla regulação à qual o proletariado urbano encontra-se doravante submetido, por meio da ação conjunta dos setores assistencial e penitenciário do Estado (WACQUANT, 2013, p.17).

Para ilustrar esse propósito, desenvolvo os dois argumentos de Wacquant (2014) em que ele realiza duas rupturas. A **primeira é separar crime e castigo**, ao mostrar que a irrupção do Estado penal (e fortalecimento da prisão, por volta de 1975) é uma reação à insegurança social, e não criminal, oriunda da precarização do trabalho assalariado e ansiedade étnica dada a desestabilização de hierarquias de honra estabelecidas. Wacquant (2013) levanta dados que mostram como nas últimas três décadas a criminalidade permaneceu a mesma, enquanto a ascensão do Estado penal nos EUA pode ser vista junto com a redução dos gastos públicos na área social e urbana, atrelada a imposição do trabalho precário aos que estão na base da estrutura de classe (WACQUANT, 2013). Ele considera que não foi a criminalidade que mudou, mas o olhar da sociedade sobre acontecimentos nas vias públicas e populações despossuídas e desonradas, essas figuras no espaço público são “[...] a encarnação viva e ameaçadora da insegurança social generalizada [...]” produzidas pelo desfazimento do trabalho assalariado estável e decomposição das solidariedades de classe (WACQUANT, 2013).

Nesse contexto, a **prisão** tornou-se parte de uma “nova política da pobreza”, inventada nos EUA a partir de 1973 a 1996, como núcleo duro da revolução neoliberal. Um levantamento do perfil da marginalidade urbana nas prisões indica que os indivíduos encarcerados são pessoas de má reputação, vagabundos, doentes mentais, toxicômanos, imigrantes ilegais, sua condenação é mais motivada pelo caráter ofensivo do que pela gravidade do crime. A **gestão policial e carcerária** controla esses membros da gentilha e com o tempo confirmam o estatuto dado a eles, ou seja, “o

encarceramento²⁸ serve, antes de tudo, para regular, se não perpetuar, a pobreza e para armazenar os dejetos humanos do mercado.” (WACQUANT, 2013, p.126-7, grifo nosso). Logo, **o crescimento do Estado penal, não é uma resposta ao aumento da criminalidade**, “mas antes aos deslocamentos sociais provocados pela dessocialização do trabalho assalariado e pela redução dos gastos do Estado caritativo.” (WACQUANT, 2013, p.125).

A segunda ruptura é **abranger no mesmo quadro conceitual mudanças na política penal e na política social** em geral analisadas separadamente, ainda que tenham como objeto “populações apreendidas nas fendas e valas da estrutura socioespacial polarizada”. (WACQUANT, 2014, p.146). De acordo com Wacquant (2013, p.42), “a tese central do livro reside em sua própria arquitetura, ou seja, na aproximação empírica e analítica que efetua entre política social e política penal.”, ou seja, a **análise relacional das Políticas Penais e Sociais** (incluindo as de trabalho). Não é possível analisar a política (assistência) social sem considerar a política penal (justiça criminal), pois ambas são delineadas por uma mesma filosofia punitiva e paternalista que enfatiza responsabilidade individual do cliente em contraste com os direitos e obrigações do cidadão. Os beneficiários da assistência social e os presos apresentam laços e perfil semelhantes, ou seja, são dois lados de uma mesma moeda (WACQUANT, 2013).

A (de)composição do proletariado é explicada, em parte, pelo processo de expansão do emprego contingente que não tem decorrência cíclica ou conjuntural, pois pode ser observada em período de recuperação econômica, nem está somente relacionado à mudança na tecnologia e na gestão das empresas, pois é o resultado de uma estratégia patronal para externalizar a mão de obra e seus custos, ainda que respaldada pelos poderes públicos. Associada a essa flexibilização do trabalho está o encolhimento das políticas de assistência social, após meados dos anos 70, e sua conversão em *workfare* nos EUA. “Em outras palavras, como a sua contrapartida ‘prisional’, a revolução do *workfare* é um projeto especificamente político, destinado a refazer não somente o mercado, mas também, e acima de tudo, o próprio Estado.”

²⁸ Mais detalhadamente, Wacquant (2013) propõe que encarceramento configura três funções: “neutralizar e estocar fisicamente as frações excedentes da classe operária”; impõe a disciplina do trabalho assalariado dessocializado entre as frações superiores do proletariado e leva os jovens de classe baixa para setores ilegais da economia de rua (WACQUANT, 2013, p.16); e a instituição penal “cumprir a missão simbólica de reafirmar a autoridade do Estado e a vontade reencontrada das elites políticas de enfatizar e impor a fronteira sagrada entre os cidadãos de bem e as categorias desviantes” (WACQUANT, 2013, p.17)

(WACQUANT, 2013, p.184). A **passagem do *Welfare* para *Workfare***²⁹ seria o preço para atingir mais eficiência e sucesso na competição capitalista que varre o globo, no fim os pobres seriam os beneficiados dessa inovação política que abriria possibilidades de emprego (WACQUANT, 2013, p.146-7 e 8).

Wacquant (2013, p.110) analisa, nos EUA, a reforma da assistência social de 1996, chamada cinicamente de ‘Lei sobre a responsabilidade individual e o trabalho’, que suprimiu o direito à assistência e instituiu o assalariamento forçado como única alternativa de sobrevivência, justificando colocar os indigentes no caminho da independência. Essa reforma é um exemplo de como a política social contribuiu para consolidar e naturalizar as relações precarizadas de trabalho e o encarceramento, sem abrir outras alternativas aos desassistidos, além de indicar que a transição do *Welfare* para o *Workfare* é funcional a ‘flexibilização’ do trabalho.

Essa regressão ao emprego flexível, associada à redução da atuação do Estado na economia e proteção social, é preenchida pela ampliação do seu aparelho repressivo que assume função de unificação territorial em nível nacional ou supra, e é operado por um braço penal dotado de recursos financeiros, humanos e tecnológicos sem precedentes na história da era industrial, conferindo ao Estado uma capacidade de controle inimaginável (WACQUANT, 2013). À medida que a rede de segurança do Estado caritativo se esvaecia, a malha do Estado punitivo foi preenchendo os espaços deixados e ampliando suas estruturas disciplinares nas regiões inferiores do espaço social como uma forma de conter a desordem e tumultos gerados pela ampliação da insegurança e marginalidade sociais (WACQUANT, 2013). Essa política do Estado criminalizar as consequências da pobreza funciona de duas formas:

[...] reorganizar os serviços sociais em instrumentos de vigilância e controle das categorias indóceis à nova ordem econômica e moral. [...] o beneficiário deve aceitar qualquer emprego ou atividade semelhante que lhe for proposta, quaisquer que sejam a remuneração e as condições de trabalho, sob pena de ter que abrir mão do seu direito à assistência (*workfare*). Outras moldam a ajuda às famílias em função da assiduidade escolar de seus filhos ou do adolescente beneficiário (*learnfare*) ou da inscrição deles em pseudoprogramas de treinamento, que oferecem poucas ou mesmo nenhuma qualificação e perspectiva de emprego.” (WACQUANT, 2013, p.111)

²⁹ Jamie Peck tem um importante conjunto de trabalhos sobre *workfare*, o principal deles, o livro *Workfare States*, Peck (2001, p.1) apresenta as bases teóricas e históricas do termo e depois analisa diversos contextos locais nos EUA, no Canadá e no Reino Unido. Ele define como um significante regulatório tanto com amplo e elástico significado como conciso, “rotulo genérico para as reformas do bem-estar em imposição do trabalho e como um termo guarda-chuva de amplo alcance para políticas de bem estar para o trabalho, treinamento, programas de empregabilidade e sistema ativo de benefícios.” A ideia é desenvolvida em outros textos como: PECK, J.; THEODORE, N. Exporting workfare/importing welfare-to-work: exploring the politics of Third Way policy transfer. *Political Geography*, v. 20, 2001. e PECK, J. The rise of the workfare state. *Kurswechsel*, v.3, 2003.

O segundo componente da política de contenção repressiva dos pobres é o recurso maciço e sistemático à prisão [...] O confinamento é a outra técnica a partir da qual o incomodo problema da marginalidade persistente, enraizada no desemprego, no subemprego e no trabalho precário, tornou-se menos visível [...] (WACQUANT, 2013, p.113).

Por isso, Wacquant (2013, p. 179) considera que não se pode analisar a implementação da política de assistência social sem considerar as operações das instituições penais, nem procurar as causas da hiperinflação carcerária sem relacionar os acontecimentos do judiciário com as mudanças nas políticas sociais. Então, Wacquant (2013) define que o **endurecimento das políticas penitenciárias, judiciárias e policiais** das últimas duas décadas é **parte de uma Tríplice transformação do Estado, contribuindo para redução do seu braço econômico³⁰ junto à retração do social e a expansão do punho penal. A mão invisível do mercado de trabalho desqualificado é ampliada ideologicamente e complementada institucionalmente pelo punho de ferro do Estado penal.** A regulação das classes populares pela “mão esquerda” do Estado (conforme Bourdieu) (de proteção social, direito ao trabalho, educação, saúde, assistência social e moradia) é suplantada e suplementada pela regulação da “mão direita” que administra a polícia, a justiça e a prisão (WACQUANT, 2013). Constitui-se, segundo Wacquant (2013), um Regime liberal-paternalista caracterizado como: permissivo no topo, das classes superiores e corporações, e paternalista e autoritário na base, aqueles que se encontram entre a reestruturação do emprego e diminuição da proteção social ou sua conversão como instrumento de vigilância e disciplinamento. Historicamente seria uma resposta burocrática das elites à precarização no trabalho que, associada à mercantilização dos bens públicos, produziu efeitos e foi o pano de fundo da pobreza trabalhadora dos EUA (WACQUANT, 2013). **Resolve-se o que parecia uma contradição do neoliberalismo** e que se colocava entre a redução da atuação da autoridade pública na economia e o seu crescimento na manutenção da ordem social e moral. As mesmas pessoas, que exigem o Estado mínimo para liberar o mercado e submeter os despossuídos à competição, exigem um Estado máximo para assegurar a segurança cotidiana,

é porque a pobreza do Estado social sobre o fundo da desregulamentação suscita e necessita da grandeza do Estado penal. É porque esse elo causal e funcional entre os dois setores do campo burocrático é tanto mais forte quanto mais completamente o Estado se

³⁰ Wacquant trabalha com a ideia de braço econômico do Estado que atua sobre as classes populares, por isso muito voltado a políticas de emprego, diferente da visão tradicional que considera a influência econômica do Estado como uma intervenção no mercado como um todo.

livre de qualquer responsabilidade econômica e tolera, ao mesmo tempo, um elevado nível de pobreza e uma pronunciada ampliação da escala das desigualdades (WACQUANT, 2013, p.48).

Na realidade, a **luta contra o crime não passa de uma justificativa conveniente para um redesenho mais amplo das responsabilidades econômicas, sociais e penais do Estado**, pois “a emergência de um novo governo da insegurança social, disseminado pela revolução neoliberal, [...] assinala uma verdadeira *inovação política*, da mesma maneira o deslocamento do Estado penal não pode ser apreendido apenas sob a rubrica estreita da repressão.” (WACQUANT, 2013, p.62-3). Esse Estado **distribui os benefícios aos privilegiados** pelo princípio da fiscalização dos auxílios públicos, em que os gastos sociais do governo são efetuados por crédito de imposto, favorecendo famílias ricas e tornando-os menos visíveis, e **sua vertente disciplinar constitui-se pela sua relação com as classes populares e as categorias étnicas subordinadas. Seria o que ele define como Estado-Centauro**

guiado por uma cabeça liberal, montada num corpo autoritário, aplica a doutrina do *laissez faire et laissez-passer* a montante, em relação às desigualdades sociais, aos mecanismos que as geram (o livre jogo do capital, desrespeito do direito do trabalho e desregulamentação do emprego, retração ou remoção das proteções coletivas), mas mostra-se brutalmente paternalista e punitivo a jusante, quando se trata de administrar suas consequências no nível cotidiano (WACQUANT, 2013, p.88).

O **Estado Centauro** é radicalmente diferente nas duas extremidades da escala de classe e lugares, ou seja, *laissez-faire et laissez-passer* no topo da estrutura de classe (dos capitais econômicos e cultural), mas é invasivo e controlador no inferior, quando visa reduzir convulsões sociais geradas pela normalização da insegurança social e aumento da desigualdade, violando a norma democrática de que todos cidadãos sejam tratados igualmente (WACQUANT, 2014). Um dos dispositivos que o constrói é a noção de *prisonfare*, em analogia com *welfare*, define uma rede de políticas, agências, programas e discursos que propõem resolver problemas urbanos pelo braço judicial do Estado, em detrimento dos serviços sociais e humanos. Esse Estado executa a contenção punitiva como técnica de governar categorias marginalizadas, definindo o dispositivo político em ascensão que regulamenta os pobres duplamente pelo *workfare* disciplinar e pelo *prisonfare* neutralizante (WACQUANT, 2014). Wacquant (2013) considera que um componente fundamental do novo estado é a reconfiguração penal do *welfare* que junta “[...] *workfare* e *prisonfare* em uma única teia institucional, protegida pela *dupla regulação da pobreza* nas frentes do trabalho e do crime.” (WACQUANT, 2013,

p.191). Com isso, “a mutação punitiva da política social significa, sem dúvida alguma, que ninguém pode escapar do assalariamento sem se expor a uma degradação material e simbólica pior do que o emprego mais humilhante. [...]” (WACQUANT, 2013, p.192).

Na prática, a Reforma da assistência nos EUA nunca pretendeu proteger os pobres, mas torná-los trabalhadores obedientes e obrigados “a preencher os interstícios periféricos do mercado de trabalho desregulamentado.” (WACQUANT, 2013, p.181-2). Por isso, analisa que

[...] as frações mais precarizadas do proletariado estadunidense estão doravante, *dependentes do assalariamento no nível da pobreza, da economia social centrada na família e dos circuitos paralelos* das iniciativas informais criminosas. [...] a transição forçada ao *workfare* permitiu reafirmar, de modo dramático, o imperativo do assalariamento como requisito do pertencimento pleno à comunidade cívica. E, ao enxugar os efetivos dos beneficiários do auxílio social, contribuía para *invisibilizar a marginalidade urbana*, transferindo-a do domínio público para a esfera privada da família e do mercado. Do mesmo modo, a pobreza foi convertida numa questão de responsabilidade individual de cada pessoa pobre, da mesma forma que o aparato judicial trata a conduta criminosa como uma questão de culpabilidade pessoal de cada infrator (WACQUANT, 2013, p.176-7).

No entanto, Wacquant (2013) adverte que não se deve acreditar exageradamente na coerência e funcionalidade política do *workfare*, assim como o sistema da justiça criminal só é sistemático no papel. O aparato do *workfare* é um conjunto instável de princípios, programas e organizações, não surgiu para resolver os problemas do *welfare*, do mercado de trabalho flexível e das desordens urbanas. A lógica do *workfare* surgiu como produto de experimentos institucionais e lutas políticas. “O mesmo pode ser dito do nexo emergente entre *workfare* e a *prisonfare*, visto que a instabilidade e frouxidão são redobradas pela sua combinação.” (WACQUANT, 2013, p.191-2).

Entendo que Wacquant considera o contexto neoliberal caracterizado pelas conexões entre a flexibilização das leis e a precarização do trabalho, associado ao desmantelamento da proteção social ou *welfare state*, ou sua substituição pelo *workfare state*, e que isso resultou no crescimento da insegurança social e marginalidade avançada que teve como medida política genética do neoliberalismo a reconfiguração do Estado no sentido da ampliação e recrudescimento sem precedentes do seu braço penal-punitivo. Para compreender o neoliberalismo, Wacquant defende que é fundamental considerar os nexos nas transformações entre as políticas sociais e punitivo-penais, entre o *workfare* e o *prisonfare*.

Wacquant mostra que as políticas sociais e proteções trabalhistas estão cada vez mais voltadas à responsabilização individual, o que percebemos como um elo importante com as transformações descritas por Puello-Socarrás em relação ao fortalecimento do individualismo só para este último norteado pelos princípios do homem empreendedor. Isso me leva a compreender o neoliberalismo como um estágio de aprofundamento das reais contradições do capitalismo e de um coetâneo ocultamento das mesmas. Ao mesmo tempo em que o ideário neoliberal promete ampliar as liberdades, tal como definido nas teorias que se fundamentam em princípios do livre mercado e iniciativa ou defendem a inovação e o empreendedorismo, funda-se como um regime de controle ampliado das liberdades principalmente das camadas pobres e marginalizadas da sociedade como condição necessária à ampliação das liberdades, somente das classes dominantes.

Até aqui, expus um primeiro esboço do mosaico de compreensão e crítica do neoliberalismo. No entanto, primeiramente voltando à literatura percebi que faltava considerar o que é consenso entre a maioria dos críticos ao descrever o contexto e criticar o projeto neoliberal, ou seja, há mudanças de um regime de acumulação capitalista de comercial e industrial para o financeiro (CHESNAIS, 2001, PAULANI, 2009, HARVEY, 2013, DUMÉNIL e LÉVY, 2014; LAVINAS, 2015a). As finanças tornaram-se um dos principais pilares de sustentação do poder das classes capitalistas, mas sua análise é muitas vezes desconectada das suas implicações sociais e práticas, como por exemplo, a disseminação do acesso ao crédito e do endividamento como parte da agenda das políticas públicas no Brasil. Foi nessa busca que encontrei algumas pesquisas inspiradas em Wacquant que propõem um novo componente das políticas neoliberais, o *debtfare*. E o que seria isso?

2.5 Inclusão financeira ou normalização do endividamento como política pública? Forjando o *Debtfare State*

Outra característica do processo histórico de neoliberalização, além do ataque às políticas sociais e aos direitos trabalhistas, é o **forte crescimento das atividades e do poder do mercado financeiro**. Com a liberação das regulações restritivas, a atividade financeira pôde florescer e ocupar novos espaços aliada às inovações nos serviços financeiros, houve a ampliação dos mercados financeiros a novos domínios. Assim, foi

se estabelecendo um domínio das finanças sobre outras áreas da economia e sobre o aparato estatal, ao ponto que Harvey (2013, p. 41) alertou que “[...] a neoliberalização significou a ‘financeirização’”, ou seja, “se trata da sujeição de toda a economia ao capital financeiro para fins de especulativos de acumulação do capital e não para outros fins, produtivos, criando o chamado “capital fictício”” e com a desregulação, o sistema financeiro se tornou um dos principais responsáveis pela atividade redistributiva (HARVEY, 2013. p.173). Essa dominância do mundo financeiro é definida também como “regime de acumulação predominantemente financeiro” (CHESNAIS, 2001)³¹. Derivada dessa definição, a financeirização ou dominância da valorização financeira é definida por Paulani (2009) não somente como uma medida quantitativa sobre a valorização produtiva, dado o inegável crescimento da riqueza financeira dos últimos 30 anos e mesmo se mantendo exterior a esfera produtiva, a valorização financeira se alojou no seio da esfera produtiva.

Esse processo de financeirização é parte histórica e teórica do projeto neoliberal, objeto da maioria das críticas do neoliberalismo, pode ser considerado uma característica genética do neoliberalismo. Inclusive porque segundo Lavinias (2015a) a financeirização global³² guia a iniciativa do Estado brasileiro cujas políticas sociais participam do incentivo à incorporação em massa das famílias ao mercado pelo consumo e acesso aos bens. Considerando que o plano de estabilização econômica (Plano Real), implantado nos anos 90, tenha firmado a moeda nacional e reduzido à inflação, por outro lado configurou uma nova dinâmica à dívida pública e políticas de crédito e endividamento das famílias. Esse plano econômico está tão legitimado que, na vitória do pleito para o governo federal, a coligação do Partido dos Trabalhadores (PT) precisou declarar que iria mantê-lo para reduzir a volatilidade da taxa de câmbio e a desconfiança do investidor externo. O PT nos seus governos seguiu a política monetária anterior, mantendo as altas taxas de juros básicos na economia, por outro lado realizou

³¹ O termo ‘regime de acumulação predominantemente financeiro’ é usado para definir o modo de funcionamento do capitalismo caracterizado por dois fenômenos: é o ressurgimento maciço das receitas de propriedade de títulos de dívida e de ações, junto dos salários e lucros; e o papel que representam os mercados financeiros ao determinar as principais grandezas macroeconômicas (consumo, investimento e emprego). Tal regime teve duas fases de formação e progresso: a primeira, de 1982 a 1994, quando “a dívida pública foi o principal mecanismo de criação de créditos e o serviço dos juros da dívida, o principal mecanismo de receitas em benefícios da renda. [...] o ‘poder das finanças’ foi construído sobre o endividamento dos governos [...] que abriu a via para as privatizações.” e a segunda etapa é “[...] aquela onde os dividendos tornaram-se um canal de transferência importante e os mercados financeiros a instituição mais ativa da regulação da acumulação predominantemente financeira [...]” (CHESNAIS, 2001, p. 10-11).

³² Usa a definição de financeirização de dois autores: Epstein define como um movimento do capitalismo, simultâneo à globalização e ao neoliberalismo, em que lucro das instituições financeiras cresce mais rápido do que as corporações não financeiras; e Krippner que define como um padrão de acumulação em que o lucro é cada vez mais produzido por canais financeiros ao invés de vias como comércio e produção de commodities (LAVINAS, 2015a, p.18).

novas políticas como a ampliação do consumo de bens e serviços de famílias pobres, porém utilizou o endividamento para o consumo das famílias como um dos seus pilares (LAVINAS, 2015a; 2015b). É possível identificar no Brasil uma ampliação e naturalização do endividamento com amplo suporte do Estado, associada à criação de novos mercados de serviços e bens com apoio estatal.

Lavinas (2015b), por exemplo, considera que o crescimento econômico ocorrido entre 2004 e 2010 foi baseado numa coordenação de políticas macroeconômicas e sociais, proporcionando aumentos reais do salário mínimo (e benefícios previdenciários) associados às políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família. Como só isso não seria possível para sustentar o ciclo de crescimento, promoveu-se “[...] o acesso ao mercado financeiro aos grupos desprovidos de colateral³³. A novidade do modelo dito social-desenvolvimentista foi ter instituído uma conexão incomum entre crédito, de um lado, e salários e benefícios, de outro, tendo como avalista o Estado, notadamente no caso dos benefícios.” (LAVINAS, 2015b, p.70). Houve nesse período a criação do crédito consignado para os empregos formais ou beneficiários da previdência, regulamentou-se o microcrédito, de modo que o consumo foi alavancado pelo crédito, inclusive para quem não oferecia garantia. Isso gerou algumas distorções, a ampliação do crédito massificou o acesso a bens de consumo como celular, geladeira, TV não diferenciando tanto os ricos dos pobres, enquanto o acesso a direitos e serviços básicos como saneamento, água encanada, saúde e educação de qualidade, segurança e moradia é definido pelo nível de renda, ou pelo mercado. Os gastos sociais foram direcionados em 2/3 para transferências monetárias, ao invés de investimentos e provisão de serviços e bens públicos que teriam potencial de produzir mudanças estruturais. Um exemplo claro disso é que o governo federal tem financiado em massa o ensino superior privado de baixa qualidade, seja por desoneração ou crédito educativo e hoje 75% dos estudantes de nível superior estão matriculados nessa rede privada (LAVINAS, 2015b).

Então, o propósito desta seção é analisar esse processo de financeirização inerentes ao neoliberalismo só que não para discutir seus efeitos sobre as políticas macroeconômicas ou o mercado financeiro ou a fragilização da soberania econômica dos países periféricos ou mesmo a influência crescente do mundo financeiro (das instituições bancárias e de investimentos) em relação às atividades comerciais ou

³³ Em sentido literal é algo que está ao lado ou paralelo, mas no mundo das finanças é o que se oferece como garantia de uma dívida ou empréstimo, normalmente um bem (ativo) com valor igual ou superior ao valor devido.

industriais. Também não pretendo retomar as questões centrais postas por interpretações como de Chesnais, Harvey, Duménil e Lévy, etc., ainda que as considere um dos pilares da crítica ao neoliberalismo, dada sua correlação com a relevância das atividades financeiras no regime de acumulação capitalista. Meu intuito é, principalmente, entender as implicações dessa nova configuração financeira da economia em suas conexões com o cotidiano dos trabalhadores pobres e marginalizados, alguns à margem da economia formal. Para isso, investigo o processo de financeirização das políticas públicas com objetivos não-econômicos, ou melhor, procuro compreender as metamorfoses genéticas das políticas públicas sob os governos neoliberais. Logo, **a proposta desta seção é superar a dicotomia das duas abordagens do neoliberalismo (econômica e governamentalidade), como propõe Wacquant, mas indo além de dissecar o nexo entre as transformações econômicas e no modo de governo, porque pretendo aprofundar na dimensão econômica (financeirização) pelos seus nexos com a dimensão social e cotidiana.**

Em termos históricos, o Brasil viveu no seu último período democrático profundas crises econômicas, notadamente marcadas por altas taxas de inflação e pouca bancarização da população. No fim dos anos 80, o país sofreu com os reflexos da crise mundial. Todavia em meados da década de 90, a coalizão de centro-direita conseguiu implementar um plano de combate inflacionário com relativo sucesso, o Plano Real. O plano trouxe uma certa estabilidade à economia brasileira, mas esteve associado a um amplo processo de reforma do Estado³⁴ que inclusive objetivou o seu enxugamento (com privatizações, redução de pessoal e uma ampla redefinição de atividades do Estado), associado a um ajuste fiscal e redefinição das responsabilidades de endividamento dos entes federativos, podendo inclusive ser caracterizado com base em Puello-Socarrás como uma reforma de 1º geração dado sua inspiração neoclássica. Com certa estabilidade da moeda e um modesto, porém estável, crescimento econômico, as possibilidades e modalidades de contração de empréstimos foram ampliadas tanto para aquisição de bens de consumo como de bens duráveis, mesmo que no Brasil fossem praticadas altas taxas reais de juros básicas.

O *boom* da expansão das operações de crédito no país ocorre mais acentuadamente em meados da primeira década de 2000, vários elementos confluem para isso, desde a criação de novas modalidades de crédito até políticas de expansão de consumo por outro (LAVINAS, 2015a). Há segundo Lavinias (2015a) um terreno fértil

³⁴ Mais detalhes em Bresser-Pereira (2000) e Paes de Paula (2005).

para o endividamento, desde a criação do crédito consignado (em 2003), ampliação do acesso ao crédito dos beneficiários do Programa Bolsa Família (em 2004) inclusive com um Programa de Inclusão Bancária (PIB), também o microcrédito foi regulamentado inclusive para o consumo, depois orientado ao setor produtivo. Enfim, consolidou-se uma ampliação dos instrumentos de acesso ao mercado de crédito direcionado às classes populares. Se, em 2001, o crédito correspondia a 22% do PIB, em 2014 ultrapassava 58%, sendo 47% desse total para pessoa física. Houve um amplo processo de inclusão financeira, além da bancarização, maior do que o aumento de renda, pois ainda que entre 2001-15 o salário mínimo tenha aumentando 80%, o crédito individual cresceu 140%. Em 2014, a classe C, metade da população brasileira, acumulava 58% dos empréstimos e direcionava 65% de sua renda para serviços (como educação e saúde) e 35% para consumo de produtos, sendo que isso era o inverso dez anos antes (LAVINAS, 2015a, p.13-17).

Nesse amplo processo de inclusão financeira, Lavinias (2015a) considera que “a política social ganha centralidade como colateral para dar acesso ao sistema financeiro [...]” (LAVINAS, 2015, p.18), o que expandiu o consumo ainda contido por salários relativamente baixos. Para a autora essa inclusão em massa só foi possível pelo amplo crescimento do crédito em suas diversas modalidades, associada à política social (LAVINAS, 2015a, p.18). A estratégia neoliberal multiplica as formas de endividamento e reconfigura a função primordial da política social de melhorar o bem-estar para servir como garantia ao setor financeiro do endividamento, em alguns casos para consumir serviços que o Estado deixa de prestar (LAVINAS, 2015a, p.19). Castellano (2016, p. 11) questiona se Estado brasileiro não estaria se aproximando de um modelo *debtfare* que, num contexto de predominância do regime de acumulação dominado pelas finanças, realiza intervenções para facilitar a reprodução física e social por meio do endividamento familiar. Ela investiga uma política social que atua por meio do endividamento familiar e considera as políticas sociais operadas por transferências monetárias, como o Bolsa Família ou o microcrédito, que estão articuladas com políticas de inclusão financeira e assim constituem um modelo de proteção social que individualiza a responsabilidade pela proteção social. É um modelo que surge na esteira das recomendações das agências multilaterais que defendem a inserção financeira como solução da pobreza (CASTELLANO, 2016, p. 109).

Nesse sentido, o argumento da tese é que no neoliberalismo há a reconfiguração das políticas públicas que não só transformam a política social em colateral do

endividamento, se não que o acesso ao crédito e o endividamento tornam-se os principais instrumentos das políticas públicas para efetivar alguns direitos sociais como educação, habitação etc. Para entender essa transformação dentro do quadro de compreensão do neoliberalismo, a referência principal foi uma pesquisadora que problematiza a “inclusão financeira”, principalmente, como o empréstimo aos pobres, do norte ao sul global, tornou-se uma das mais rápidas expansões industriais com alta lucratividade, desde os anos 1990. Em seu livro, *Debtfare States and the Poverty Industry*, Sussane Soederberg questiona a inclusão financeira como um acontecimento natural e benéfico, assim como argumenta que há uma violência estrutural na acumulação pelo crédito que naturaliza a realidade dos trabalhadores pobres não poderem viver sem o crédito. Essa naturalização da realidade da dívida generalizada constrói a confiança no crédito como forma de ampliar ou substituir o salário mínimo e os benefícios governamentais. Essa análise transcende o tratamento econômico dado ao crédito para revelar como a indústria da pobreza é vinculada ao poder do dinheiro, acumulação pelo crédito e o ‘*Debtfarism*’ (SOEDERBERG, 2014a).

Debtfare, Soederberg criou, inspirada em Wacquant que criou o *prisonfare*, em relação ao *welfare* e *workfare*, para explicar como e porque a crescente dependência dos trabalhadores pobres do crédito ao consumidor é uma construção social dos Estados neoliberais (definido como um processo não só guiado por preferências ao mercado, mas implica dimensões disciplinares e ideológicas) (SOEDERBERG, 2014a, p.1). O *debtfare* seria somente um dos outros componentes do estado neoliberal, como a orientação da política social e econômica em direção da atração de capital externo, mercantilização e individualização do *welfare*, definida por *workfare*, e como a criminalização e marginalização dos trabalhadores pobres, nomeada por Wacquant como *prisonfare*. Esse novo componente caracteriza o *Debtfare State*, formado por mecanismos regulatórios e legais que normalizam e aprofundam as formas de acumulação pela dívida, utilizando táticas (meios) como formulação de políticas monetárias e fiscais, prisões, tribunais e estratégias ideológicas como o mantra de que a inclusão financeira é solução para redução da pobreza (SOEDERBERG, 2012, p.564).

Soederberg (2014a) identifica um amplo e rápido crescimento no número de pessoas endividadas, sobretudo as marginalizadas, subempregadas ou desempregadas. A dívida tornou-se uma das principais esperanças para reduzir ou atrasar a dor da marginalização. Para ela, o mais interessante é que isso não gera estranhamento, o que confirma o poder que esse processo tem de naturalizar a realidade da dívida

generalizada, o que chama de *debtfare*. Levanta dados indicando que desde os anos 1990 houve uma explosão dos diferentes tipos de crédito (bancários) oferecidos a pessoas próximas a linha de pobreza (SOEDERBERG, 2014a, p.1). Ainda que ela proponha explorar a indústria da pobreza com base nas realidades dos Estados Unidos e México, compreende que a dominância do crédito e os novos modos de governo encorpados no *debtfare* sejam características pouco estudadas do neoliberalismo, de modo que esses países ilustram como isso impacta tanto os países centrais quanto os periféricos (SOEDERBERG, 2014a, p.2).

Uma das principais bases teóricas de Soederberg (2014a, p. 23) é o conceito marxista de comunidade do dinheiro que destrói as relações de dependência pessoal e as substitui por relações de dependência objetiva entre os indivíduos que se relacionam entre si a partir de dinheiro, preços de mercado e transações mercantis. O dinheiro representa os laços objetivos dessa comunidade assim como o seu poder social, logo as abstrações concretas (preço, taxa de juros, avaliação de crédito) governam os indivíduos. Isso também torna o poder de classe menos visível e direto do que as formas primárias de exploração e de confronto capital-trabalho, por exemplo, o salário do trabalhador é modificado pelo crédito consumido.

Ainda que a dívida não seja algo novo no capitalismo, as variações do endividamento de consumo, corporativo e soberano são distintas na era neoliberal, pois estão relacionados a formas de insegurança social e simbolizam uma nova norma ou padrão. Além disso, Roberts e Soederberg (2014) destacam alguns aspectos específicos do crédito no neoliberalismo: 1º a inter-relação entre as formas públicas e privadas de débito; 2º o crescimento da confiança dos estados, corporações e trabalhadores comuns no crédito; 3º a natureza e o alcance multi-escalar das relações de débito. O que os leva a questionar: quem se beneficia e por quê? Qual é a natureza das relações de poder subjacentes às relações de endividamento no neoliberalismo? (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.657-8).

O crédito tem crescido muito nos últimos anos, sobretudo com a garantia de pagamento dos devedores, de modo que a natureza dos empréstimos está vinculada a complexos instrumentos financeiros e transações opacas como a securitização lastreada em ativos ou securitização que permite (re)embalar as dívidas e vendê-las como uma mercadoria (*commodity*), isso é praticado desde os anos 70 e ampliou-se nos anos 90 (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.658). Outro paradoxo do capitalismo é a sobreposição entre o endividamento privado e público, nas últimas décadas os

trabalhadores estão mais dependentes da performance econômica das empresas, por exemplo, pela vinculação dos fundos de pensão às ações das empresas, tornando as aposentadorias mais expostas aos riscos de crises financeiras (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.659).

Esse mundo aparentemente virtual das relações de dívida reflete uma dinâmica mais ampla que surgiu com a governança neoliberal: “a ampliação do papel de criação privada de dinheiro, ou crédito, em dirigir os processos de acumulação de capital. Esse fenômeno tem sido descrito por muitos comentaristas por financeirização.” como Duménil e Lévy ou acumulação³⁵ por espoliação³⁶ (Harvey), enquanto Soederberg prefere chamar de **acumulação pelo (ou guiada) crédito** (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.659). Apesar das diferenças de interpretação, é raro encontrar estudos que consideram os efeitos disso em pessoas comuns, pois implica analisar a **financeirização** como mais do que dominância das finanças sobre a produção, mas entender **como ela afeta as relações sociais de produção e de circulação** (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.660). Inclusive, Soederberg (2014a, p. 25) critica parte da literatura sobre financeirização e sociedade do consumo por focarem somente na esfera da circulação sem considerar a dimensão mais ampla das relações capitalistas de produção e acumulação. Para ela, essa seria a raiz da fraqueza explicativa na apreensão das origens da transformação social, do poder social do dinheiro e na reprodução social do crédito no capitalismo.

Soederberg (2014a, p. 27) considera a teoria marxista do dinheiro como a mais importante para teorizar o crédito ao consumidor, já que analisa **o crédito como uma forma especial de dinheiro que assume um poder social similar ao dinheiro**. Porém, o crédito é diferente do dinheiro na forma de acumulação, já que é um dinheiro privadamente manufaturado pelos capitalistas que serve para absorver as contradições

³⁵ Harvey (2013, p. 172) cunhou este conceito em continuidade e proliferação das práticas de acumulação primitiva ou originais definidas por Marx sobre a ascensão do capitalismo, incluem-se a: mercadificação e a privatização da terra, bem como a expulsão a força dos camponeses; a conversão das várias formas de direitos de propriedade (comuns, coletivas, estatais etc.) em formas exclusivas; supressão de direito aos bens comuns; mercadificação da força de trabalho e supressão de formas alternativas de produção e consumo; processos coloniais e imperiais; monetização do câmbio e a taxação; o comércio de escravos; a usura, a dívida nacional e “[...] o aspecto mais devastador de todos: o uso do sistema de crédito como meio radical de acumulação por espoliação.” O Estado com seu monopólio da violência e definições de legalidade é vital no apoio e promoção desses processos.

³⁶ A acumulação por espoliação apresenta quatro características principais: 1. Privatização e mercadização - de ativos que eram públicos têm sido uma marca do projeto neoliberal; 2. Financeirização instaurada nos anos 80 foi marcada por um estilo especulativo e predatório, com exponencial aumento do volume de transações financeiras nos mercados internacionais; 3. Administração e manipulação de crise - as bolhas especulativas são frequentemente fraudulentas e envolvem uma manipulação financeira neoliberal que gera pela “rede da dívida” uma redistribuição da riqueza de países pobres para países ricos; e 4. Redistribuições via Estado – quando se torna o principal agente de políticas redistributivas reverte o fluxo de renda das classes altas para as baixas, característico do liberalismo embutido, promovendo esquemas de privatização e cortes de gastos públicos que dão suporte ao salário social (HARVEY, 2013, p. 172-8).

na dinâmica de acumulação. Ela sugere que a relação entre o crédito ao consumidor oferecido ao trabalhador de baixa renda e a subsequente expansão da indústria da pobreza pode ser explicada pela compreensão das formas contemporâneas de superacumulação cuja definição é dada pela combinação da falta de locais de investimento lucrativos e excesso de dinheiro, associada com um aumento relativo do **exército de reserva de trabalho**. Soederberg (2014a, p. 39-40) definiu que essa população excedente é uma relação social baseada e criada pela dinâmica de acumulação capitalista, designa trabalhadores marginalizados ou com baixos salários, assim como desempregados ou subempregados. Para a autora, esse último conceito inclusive é uma importante categoria de análise teórica não somente pela sua centralidade na acumulação guiada pelo crédito e sim por ser imprescindível na compreensão de como trabalhadores marginalizados³⁷ emergem como devedores (SOEDERBERG, 2014a, p. 39).

A dívida tem uma natureza multiescalar e suas consequências sociais são evidentes no montante de encargos do endividamento para consumo, particularmente dos trabalhadores pobres. Com salários mínimos cada vez mais baixos e cortes nos benefícios sociais, um contingente maior de trabalhadores pobres e vulneráveis estão utilizando formas de crédito para consumo com altos custos (como cartões de crédito ou limite bancário) (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.660). Assim, o aumento do crédito ao consumidor como uma forma de suplantando ou substituir os salários regulares e de subsistência ou os fundos dos programas sociais significa uma mudança na forma de articulação das relações sociais. As relações de poder baseada em classe estão distorcidas na esfera da troca onde há uma dominância pelo crédito ao consumidor sustentado pelo poder do Estado. Isso serve para disciplinar, espoliar³⁸ e (re)impor a compulsão silenciosa e violência estrutural ao reintegrar o exercito de reserva de trabalho ao sistema capitalista mesmo que só nas margens como devedor (SOEDERBERG, 2014a, p. 43).

Se o devedor paga o empréstimo, então o crédito ao consumidor como uma forma de espoliação tem sucesso em extrair receita para o capitalista, enquanto tem o

³⁷ Soederberg (2014a, p. 40) define os trabalhadores marginalizados e com baixos salários junto com desempregados ou subempregados. Sua definição se aproxima ao que Marx definiu como flutuantes e latentes. Flutuante são aqueles que já estiveram empregados, estão temporariamente desempregados, depois desse período seriam reabsorvidos a força de trabalho. Harvey detalha que esses flutuantes são o equivalente ao conjunto de desempregados (na estatística), somados aos subempregados e desencorajados a procurar emprego. E o latente, para Marx, seria a população camponesa não absorvida pelo sistema de trabalho assalariado.

³⁸ O termo na língua inglesa é *dispossession*, em tradução livre seria desapropriação, mas se trata de um conceito de Harvey que foi traduzido por especialistas como acumulação por espoliação, adotarei essa tradução.

papel de reproduzir insegurança e disciplina aos trabalhadores que voluntariamente se submetem a violência do local de trabalho para pagar seus débitos (SOEDERBERG, 2014a, p. 43). Assim, o endividamento cresce como meio de sustentar os custos sociais de reprodução e implica em importantes contradições, entre as quais estão associadas às estatísticas de suicídios ou sacrifícios de necessidades básicas para pagamento de dívidas (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.661). No entanto, “Enquanto a dívida tem assumido um papel central na organização e disciplinamento dos governos e sociedades, o estudo e as representações de articulações emergentes da dívida continuam dominadas por arcabouço analítico econômico-jurídico que tende a materializar o débito como objeto ahistórico desprovido de poder social” (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.661). Entretanto, visando mudar essa abordagem do endividamento, Roberts e Soederberg (2014) sugerem, inicialmente, considerar a dívida como poder e vincular a expansão e o aprofundamento do endividamento com a mais ampla expressão ideológica e disciplinar da governança neoliberal (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.662).

Ao colocar a dívida como ponto de partida para analisar mudanças na governança neoliberal, Roberts e Soederberg (2014, p.664) consideram que as relações de endividamento facilitam a reprodução da ordem social num contexto de visíveis desigualdades dentro e entre nações. Eles também identificam que **a dívida se tornou um dos principais meios de obter produtos básicos para reprodução social** (saúde, educação, moradia, comida, roupas etc.) e o suporte básico aos trabalhadores que lidam com empregos precários, baixos salários e individualização do risco, reforçando os longos períodos de trabalho. É crescente a parte do salário destinada ao pagamento de juros, de modo que o valor criado na produção é transferido às finanças (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.665). Esse concerto neoliberal que alimenta o crescente poder do capital sobre o trabalho contém uma contradição interna: se o custo da dívida se torna insustentável gera-se inadimplência e perdas ao capital. No entanto, o aparato coercitivo do Estado tem sido cada vez mais central para reproduzir uma ordem social altamente injusta, evidenciadas pelas restrições aos imigrantes, militarização de fronteiras e crescimento da capacidade de vigilância e carcerária do Estado (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.665).

Soederberg (2014a) considera que essa natureza dinâmica e multifacetada do neoliberalismo tem sido alvo de investigação dos pesquisadores que identificam formas específicas de intervenção do Estado para normalização dos conflitos relacionados à

pobreza. Cita, por exemplo, que James Peck cunhou o conceito de *workfare* para indicar a mercantilização e natureza coercitiva dos programas de *welfare*, ou Wacquant que criou *prisonfare* para indicar a criminalização da pobreza como forma de discipliná-la. Ainda que esses elementos não sejam autônomos do estado neoliberal, pois ocorrem em contexto histórico específico, Soederberg (2014a, p.3) identifica outro elemento e “propõe que *debtfare* é um componente de intervenção do Estado neoliberal que emergiu para mediar, normalizar e disciplinar as relações monetizadas que habitam a indústria da pobreza.”. Para ela, há uma retórica do *debtfarism* que constrói uma confiança no crédito como forma de ampliar ou substituir o salário mínimo e benefícios governamentais. Os benefícios do *debtfarism* são moldados pela ilusão da comunidade do dinheiro (termo marxista) que caracteriza a sociedade capitalista como fundamentada no individualismo e liberdade e na igualdade suportadas em leis pela propriedade privada, direito a apropriação e liberdade de contrato. Essa ilusão é reforçada pela mesma neutralidade da obrigação legal do débito (SOEDERBERG, 2014a, p.3). Os aspectos retóricos e reguladores do *debtfarism* servem para apoiar a confiança generalizada no crédito ao consumidor como uma forma de substituir as ajudas do *welfare*, com isso reforça a dependência da pobreza em relação ao crédito para subsistência básica (SOEDERBERG, 2014a, p.60). Algumas características básicas são: a ideia de inclusão financeira e/ou democratização do crédito (precursora da anterior), ensinar as pessoas a ter medo das sanções do mercado ao transgredir algum privilégio da inclusão, despolitizar e naturalizar as relações de endividamento entre os pobres (SOEDERBERG, 2014a, p.61).

Debtfarismo estimulou o nível de consumo e criou mercado para os vendedores ao permitir que o exército de reserva continuasse a comprar bens (duráveis ou não), incluindo-os na sociedade capitalista apesar de sua exclusão. Com isso, expôs o exército de reserva a disciplina de mercado e assegurou que os devedores aceitassem empregos sob quaisquer condições para pagar suas dívidas. Constituindo uma forma secundária de exploração inerente as relações de endividamento que servem para socializar e impor disciplina sobre massas de excluídos. Assim, os cidadãos são ensinados a ter medo e respeitar as consequências da disciplina do mercado como táticas coercitivas empregadas por bancos, apoiadas pelo judiciário e sistema prisional. Essas características disciplinares do *debtfarismo* fazem intersecção com as facetas das formas neoliberais do Estado (SOEDERBERG, 2014a, p.62). Uma manifestação concreta do *debtfarismo* tem sido sua habilidade de transferir as proteções coletivas e sociais, além

das baseadas em direitos do trabalhador, para expressões de responsabilização individualizada e mercantilizada em que o Estado só garante a igualdade formal da troca e da proteção do consumidor. Assim, o *debtfarismo* serve para mediar as tensões inerentes à acumulação guiada pelo crédito, pois a expansão dos empréstimos aos trabalhadores pobres implica uma aposta no futuro e os devedores precisam ganhar um salário suficiente para se sustentar e honrar seus débitos básicos (SOEDERBERG, 2014a, p.63). Para lidar com essas contradições do *debtfarismo*, Soederberg (2014a, p.63) considera que é necessária a configuração de um Estado *debtfare* que mediará essa tensão ao permitir que os credores renegociem as dívidas, facilitando medidas coercitivas e táticas de regulação que desmantelam leis da usura e aumentem a aspereza das medidas de falência.

Para compreender melhor esse processo, Soederberg propõe o *Debtfare State* para considerar a dimensão particular e histórica do Estado Capitalista³⁹, mais especificamente sua forma neoliberal que representa várias funções que legitimam as formas de acumulação guiadas pelo débito. *Debtfare* é “um complexo, multifacetado, contraditório, e desigual conjunto de processos coercitivos e ideológicos (por exemplo, discurso e formação de políticas, incluindo arcabouço legal e regulatório) que visa consolidar a força e o poder na sociedade capitalista marcada pela forma dominante de acumulação pela dívida [...]” (SOEDERBERG, 2012, p.564). Como o neoliberalismo em diferentes contextos espaço-temporais, o *debtfare state* assume diferentes formas. Em termos gerais, o *debtfare state* é uma forma nacional e específica do Estado que inclui um de muitos componentes do Estado neoliberal, como a orientação da política social e econômica em direção da atração e retenção dos fluxos de capital externos, a mercantilização e individualização do *welfare* ou do que Peck chama de *workfare state* e a criminalização e marginalização dos trabalhadores pobres evidenciadas por Wacquant como *prisonfare* (SOEDERBERG, 2012, p.564). Então

debtfare states, através dos seus mecanismos legais e regulatórios, visa garantir, normalizar e reproduzir o aprofundamento e extensão das formas de acumulação pela dívida através de uma variedade de mecanismos como a formulação de políticas monetárias e fiscais,

³⁹ Soederberg (2014a, p. 47) parte de uma compreensão marxista do Estado capitalista, tratando o Estado a partir de uma matriz materialista que o considera como uma relação social histórica que é moldada pelas dinâmicas da acumulação do capital. Essa visão facilita a desconstrução da ideia do Estado como uma instituição política autônoma que parte da literatura da financeirização faz ao colocar o Estado numa esfera extra-econômica (p.47). Também difere de leituras pós-estruturalistas do Estado ao considerá-lo como resultado das considerações de classe que moldam e são moldados pela acumulação. No entanto, para capturar as formas institucionais do Estado como *debtfare*, Soederberg (2014a, p. 48) complementa essa visão com teóricos que empregam diferentes recursos conceituais para analisar a dinâmica de classe e o poder inerente às formas de articulação do Estado no capitalismo contemporâneo.

prisões, cortes, assim como através de estratégias ideológicas como o mantra da inclusão financeira e as estratégias de orientar os populares pelo mercado para aliviar a pobreza (SOEDERBERG, 2012, p.564).

O *Debtfare state* tem facilitado as estratégias de acumulação por espoliação agressiva, ou seja, os capitalistas se engajam em formas secundárias de exploração e, com assistência do Estado e suas políticas de *debtfare*, modificam o salário real dos trabalhadores (SOEDERBERG, 2012, p.564). A articulação sobreposta pelo *debtfare state* opera numa microescala e envolve predominantemente estratégias disciplinares que se referem as estruturas colonizadoras operadas pelo endividamento. Tais estruturas facilitam e normalizam formas secundárias de exploração por garantir o arcabouço apropriado de leis e governança. Mais especificamente essa articulação do *debtfare state* suporta a legitimação da penetração das instituições bancárias formais nos espaços de informalidade, onde reside a superpopulação relativa (SOEDERBERG, 2012, p.567).

Um exemplo disso, como outros países em desenvolvimento, é o México, uma economia baseada em dinheiro porque apenas 25% das residências têm conta em instituições bancárias formais e sistema de pagamento. Todavia, foi construída uma capacidade de empréstimos no sistema financeiro e a cultura do crédito no país entre as classes marginalizadas que pôde levar a um lucrativo mercado bancário e de crédito, impulsionando o consumo de bens duráveis ou não e ajudando o âmbito produtivo (SOEDERBERG, 2012, p.568). Segundo o Banco Mundial, muitos estudos identificam uma relação, ainda que não conclusiva, entre o acesso financeiro e a criação de empresas, crescimento econômico e mitigação da pobreza. No discurso oficial do desenvolvimento, as organizações informais de crédito que prestam serviço aos pobres têm problemas de falta de transparência e *accountability*, por isso os bancos teriam um papel essencial em diminuir a pobreza (SOEDERBERG, 2012, p.568). As importantes políticas implementadas pelo *debtfare state* mexicano foram a falta de limites legais sobre as taxas de juros de empréstimos ao consumidor e a falta de fiscalização da indústria financeira. Uma das justificativas neoliberais para a política de altas taxas de juros é a resposta racional aos altos riscos envolvidos em emprestar para os pobres, algo inevitável na democratização do crédito. Nessa lógica emprestar aos pobres faria com que se crie cidadãos responsáveis e com racionalidade de mercado. No entanto, é um enigma saber como a superpopulação relativa pode construir algum ativo financeiro se há um processo de desindustrialização e um sistema de crédito predatório baseado em estratégia de acumulação por espoliação. Duas características importantes desse tipo de

acumulação no México foram a comercialização das instituições de microfinanças e o crescimento dos bancos de varejo (SOEDERBERG, 2012, p.569).

Nos anos 90, no México, houve a comercialização de instituições de microfinanças, sob a égide da inclusão financeira, além de se ter ampliado a abertura e flexibilidade do sistema bancário, inclusive com competição externa. Desde os anos 2000, com o crescimento das instituições de microfinanças lucrativas, milhões de mulheres mexicanas que viviam na informalidade (fora das relações capitalistas) têm conseguido alcançar mais segurança econômica e suas famílias estão se tornando empreendedores em pequena escala (SOEDERBERG, 2012, p.570). Assim, na ausência de leis de proteção dos consumidores, o *debtfare state* mexicano tem facilitado medidas coercitivas e disciplinares usadas pelas instituições financeiras. Por exemplo, tem facilitado as estratégias de espoliação como garantir exceção às leis que obrigam os bancos informarem aos consumidores o custo total do financiamento (SOEDERBERG, 2012, p.572). Enfim, o *debtfare state* mexicano apoia os esforços de alterar as regulações bancárias para autorizar revendedores a usar seus caixas como filial de bancos virtuais, de modo que os consumidores podem fazer depósitos e resgates das suas contas (SOEDERBERG, 2012, p.573).

Outra ilustração importante do *debtfare state*, só que num país desenvolvido, é do **financiamento estudantil**. Nos EUA, ele excede o total das outras formas de dívida de consumo insegura (sem garantia), sendo a única que cresceu depois da crise de 2008 (SOEDERBERG, 2014b, p.689). Esse tipo de empréstimo registrou US\$ 1 trilhão em 2012, mais do que outras formas de dívida dos consumidores. A indústria do empréstimo estudantil é constituída não só por empréstimos privados, como também pelo Estado norte-americano, e tem se tornado um empreendimento lucrativo para os agentes privados (SOEDERBERG, 2014a, p. 105).

Ao analisar a indústria dos empréstimos estudantis, Soederberg (2014a, p. 105) propõe desnaturalizar a base sobre a qual essa indústria tem sido construída que é a continuada expansão do sistema de ensino superior baseado em empréstimos. Para tal desenvolve três argumentos. Primeiro que essa indústria é uma ilustração de um amplo processo de acumulação pelo crédito, todavia há um paradoxo inerente a ela: de um lado o esforço incessante dos capitalistas em expandir o valor fictício ligado ao crédito e do outro uma inabilidade da população excedente (estudantes) em pagar as obrigações, dado os altos níveis de inadimplência. Segundo que o Estado atua como emprestador e super-credor, assegurando que as tensões da acumulação pelo crédito sejam resolvidas

dentro das fronteiras de uma autoridade neutra da lei, porém mantendo a construção burguesa da obrigação legal do reembolso da dívida. Terceiro é desvelar que a intervenção retórica e regulativa do *debtfare* constrói e normaliza o crescimento da dependência da população excedente do crédito para o financiamento do ensino superior, baseando-o num sistema de empréstimos em oposição a ajuda com subvenção.

As relações de poder no sistema de crédito aparentam mudança nos debates sobre empréstimo estudantil, pois o sistema passou a ser considerado como composto de atores econômicos racionais que competem igualmente uns com os outros. De acordo com Soederberg (2014b), numa perspectiva marxista, o sistema de crédito implica não só em exploradoras relações de poder, mas em facilitar a expansão e a reprodução da acumulação do capital. Para ilustrar isso, ela analisa o endividamento estudantil como uma parte integral do sistema de crédito e do processo de acumulação do capital, além de procurar repolitizar a compreensão da indústria de empréstimos estudantis, uma lacuna na literatura (SOEDERBERG, 2014b, p.690). Ao apresentar a visão global sobre os empréstimos estudantis, Soederberg (2014a, p. 105-6) discute o significado dos estudantes como exército de reserva (*relative surplus population*), uma população que é dinâmica e heterogênea e definida por subempregados e desempregados. Os estudantes normalmente tentam mover-se dessa categoria ao buscar o ensino superior, somente depois da graduação é que os estudantes sabem se estarão ou não no exército de reserva. Normalmente os estudantes acumulam dívidas em médias mais altas do que o salário médio que ganham logo após a formatura. Essa mudança de um sistema de ajuda para o de empréstimo no ensino superior tem sido mais sentida pelos estudantes de baixa renda no caso norte-americano (SOEDERBERG, 2014b, p.108).

Os empréstimos estudantis norte-americanos eram ofertados por uma empresa patrocinada pelo governo (Sallie Mae). No início dos anos 70, como resposta ao movimento pelos direitos civis ampliou-se a ajuda aos estudantes pobres que não podiam tomar empréstimos, transferindo o custo das famílias para o governo federal. Essa empresa direcionava o capital e o crédito para a indústria de empréstimos, mas o Estado absorvia os riscos financeiros (inadimplência e falência), bem altos no caso dos empréstimos estudantis. Em decorrência na queda dos juros (nos EUA) abaixo da inflação nos anos 70, foram cancelados os subsídios do Estado aos bancos e a Sallie Mae passou a levantar fundos vendendo títulos da dívida (SOEDERBERG, 2014b, p.109) e depois, em 1980, foi permitido a securitização desse ativo financeiro

(empréstimos estudantis), caracterizando o que, Soederberg (2014b, p.110) se refere a comoditificação da dívida.

Soederberg (2014b) identificou que os empréstimos estudantis passaram a ser lastrados em ativos (SLABS – *student loans asset-backed security*) como uma técnica que transforma ativos sem liquidez, como os créditos estudantis, em valores mobiliários negociáveis através de uma entidade isenta de impostos, legalmente criada como sociedade de propósito específico (*Special Purpose Entity* - SPE ou *Special Purpose Vehicle* - SPV). Mesmo depois de 2008, a dominação financeira das corporações da indústria do crédito estudantil continua porque gera altas margens de lucro pela expansão das operações tanto de crédito estudantil como de outros produtos como cartões de crédito e hipotecas (SOEDERBERG, 2014b, p.690). Soederberg (2014a, p. 110) propõe desconstruir os SLABS, tratando-os não como coisas, mas uma relação social, além de constituírem uma forma privada de criar dinheiro e receita que, assim como o crédito, constitui a criação de valor fictício mediada por abstrações formalizadas (taxas de juros, precificação do risco, taxas etc.) e oposta as formas diretas de dominação entre empregados e patrão.

Associada à mercantilização da dívida está a sua securitização, que transforma o risco, entendido somente nos termos financeiros como incerteza e/ou perda potencial dos credores, e seu significado ao defini-lo somente como danos prováveis aos participantes-chave (securitizadores, credores e investidores) da relação de endividamento. Todavia, o risco tem dimensões sociais em forma de padrões que são expurgadas pela sanitização matemática e técnica promovida pela economia neoclássica. Por isso,

riscos e as estratégias de mitiga-lo são profundamente questões de poder social. Isso é particularmente o caso se aceitarmos a premissa que o crédito implica não só poder social ao longo do tempo e espaço, mas também é, com efeito, uma aposta com a vida futura dos estudantes devedores. [...] Uma força central no governo do risco, vis-à-vis os empréstimos estudantis é o *debtfare state* e seu papel em deslocar e disciplinar a precipitação do risco financeiro. (SOEDERBERG, 2014b, p.695).

Assim como o risco social tem sido cada vez mais individualizado e privatizado sob o neoliberalismo, também o risco financeiro com mutuários de baixa renda, que utilizam empréstimos para coisas como os cuidados de saúde e de ensino superior, estão sendo mercantilizados e vendidos a investidores no mercado global, reduzindo assim os riscos originários dos empréstimos. (ROBERTS e SOEDERBERG, 2014, p.663).

Soederberg (2014b) explica que essa mercantilização do risco e da dívida é uma tensão e uma estratégia de classe que emerge das contradições inerentes ao sistema de crédito, dentro da mais ampla dinâmica da acumulação do capital. Tal mercantilização envolve mais do que compra e venda de dívida para gerar taxas e juros como base de lucro. Um dos paradoxos é a constante expansão dos empréstimos para os estudantes devedores que não podem cumprir suas obrigações de pagamento. Junto a isso, corporações financeiras com poder de vender dívidas inseguras como ativos aceleram a dimensão temporal de recebimento do seu investimento inicial com acréscimo de juros e comissões (SOEDERBERG, 2014b, p.691). Assim, os riscos associados à emissão de empréstimos estudantis federais e privados, que contribuíram para o rápido crescimento do setor privado da educação superior, foram compensados pela emissão de securitizações dos empréstimos estudantis baseadas em ativos dos empréstimos estudantis privados (SOEDERBERG, 2014b, p.702).

Os riscos e as estratégias para mitigá-los são uma questão social do poder. Crédito não é só poder social sobre o tempo e o espaço, mas sobre o futuro. Uma força central para governar as dimensões sociais e financeiras do risco na indústria do empréstimo estudantil é o *Debtfare State* e o seu papel de deslocar e disciplinar os estudantes devedores (SOEDERBERG, 2014a, p.113). Ao invés de mitigar as dimensões sociais do risco, tributando a educação e subsidiando as universidades públicas, o Estado *debtfare* facilita novos locais do capitalismo espoliativo ao promover escolas particulares (privadas e lucrativas) e por extensão empréstimos estudantis privados com altas taxas de juros (SOEDERBERG, 2014a, p.114).

Por outro lado, a maioria dos empréstimos estudantis nos EUA é público, aproximadamente 85% em 2012, assim como são na maioria garantidos e subsidiados pelo Estado que ainda paga os juros durante um período e a diferença entre as baixas taxas de juros e as taxas de mercado. O Estado também garante uma ampla parcela dos empréstimos se os pais ou o estudante não pagarem (SOEDERBERG, 2014b, p.692). A distinção entre os empréstimos estudantis públicos e privados não é clara, nem evidente e enquanto os credores educacionais privados foram obtendo um ambiente altamente lucrativo alimentado pelos subsídios do Estado e as regulamentações em prol do mercado, as dimensões sociais do risco vinculadas a mercantilização da dívida eram jogadas ao chão (SOEDERBERG, 2014b, p.700). As mudanças no começo dos anos 90 na legislação norte-americana sobre a dívida dos empréstimos estudantis criaram mais dependência dos estudantes do crédito para pagar o ensino. Ao mesmo tempo o Estado

assumiu um status de supercredor e sem limites de poder e de tempo para coletar as dívidas dos empréstimos estudantis exerce grande poder sobre os devedores através de meios legais supostamente neutros, servindo para reproduzir a monetarização, a responsabilização individual e a hiperindividualização das relações sociais. Com o objetivo do Estado ampliar o acesso as oportunidades educacionais (democratização do crédito), vários aspectos como as taxas de juros e os termos de pagamento eram favoráveis aos estudantes. Como isso era considerado um ato benevolente e de espírito público, os estudantes que falhassem em respeitar os termos do contrato de empréstimo estudantil eram vistos como cidadãos de mercado irresponsáveis, que prejudicam o bem-estar de toda a sociedade ao optar por dever (SOEDERBERG, 2014a, p.115).

Ainda que o crédito federal seja a maior categoria de crédito estudantil, os empréstimos estudantis privados estão em franco crescimento (SOEDERBERG, 2014b, p.692) e “[...] são hermeticamente vinculados ao aumento de universidades privadas e lucrativas. O setor da educação superior lucrativa cobra uma das mais altas taxas de matrícula do país, que significa que os estudantes de baixa renda recorrem a credores privados, como a empresa de empréstimos Sallie Mae, para complementar os empréstimos federais e doações.” (SOEDERBERG, 2014b, p.702). Ademais, os empréstimos estudantis privados estão intimamente ligados ao rápido crescimento das matrículas em universidades com fins lucrativos cujas mensalidades são mais altas e levam os estudantes pobres a recorrer aos financiadores privados para completar os empréstimos e concessões federais (SOEDERBERG, 2014a, p.121). Assim,

Por meio de estratégias de reestruturação neoliberais, o Estado tem desempenhado várias funções-chave promovendo e permitindo que o mercado privado do empréstimo estudantil prospere e se alimente de estudantes de baixa renda e suas famílias. [...] o *debtfare state* tem facilitado o rápido crescimento de universidades privadas com fins lucrativos por encorajar deslocamentos espaciais do capital através de financiamento e enquadramentos regulatórios (flexíveis e voluntários). (SOEDERBERG, 2014b, p.706).

O *debtfare state* também protege os credores privados ao dar-lhes status de super-credores, inclusive podendo intimar salários, devolução de impostos e pagamentos de seguro social e por tempo ilimitado para cobrar dívidas de empréstimo estudantil (SOEDERBERG, 2014b, p.703). Por isso, para Soederberg (2014b) a indústria do empréstimo estudantil deve ser compreendida dentro da dinâmica mais ampla da acumulação do capital, e do capitalismo financeiro. Essa fase do capitalismo que explodiu no fim dos anos 70 nos EUA, surge dos paradoxos da superacumulação

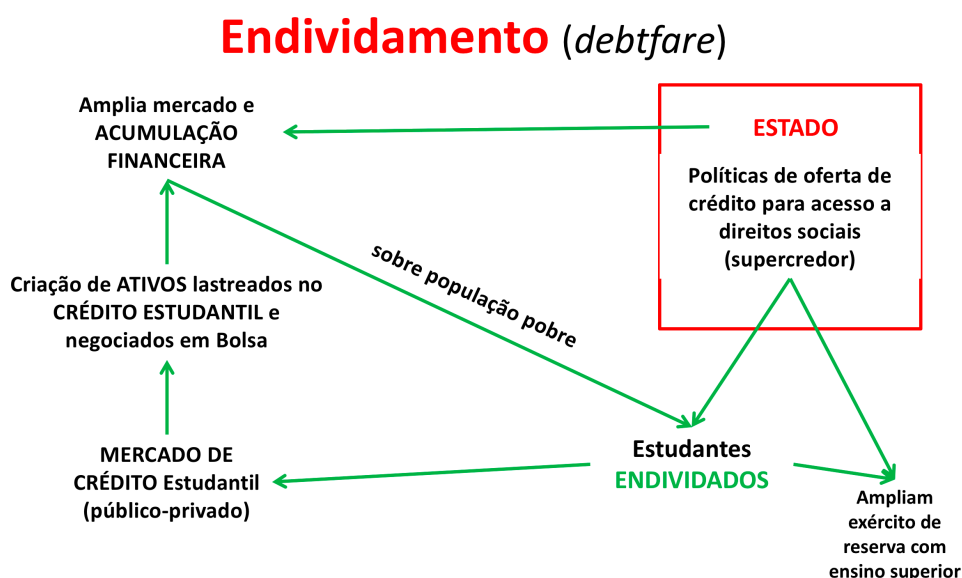
(excedente de trabalho e capital) relacionada ao modelo fordista de acumulação. Desde então, os capitalistas com a ajuda do Estado têm procurado superar as barreiras da valorização do capital ao temporariamente e/ou espacialmente deslocar o excedente de capital em dinheiro. Implicando em que os **retornos e a renda dos investimentos financeiros como os empréstimos estudantis superem em muitas vezes os lucros da produção de bens físicos**. Nesse contexto, o sistema de crédito desempenha um importante papel no capitalismo contemporâneo por resolver temporariamente suas contradições e facilitar sua renovação baseada nos juros e comissões (SOEDERBERG, 2014b, p.693).

O Estado capitalista, não restrito a era neoliberal, porém com poderes mais pronunciados e por meios regulatórios e legais desde então, “[...] tem o poder de ditar termos e condições sob os quais certas classes na sociedade capitalista adquirem acesso ao crédito e a qual classe é permitido gerar ganhos (juros) por conceder crédito a classe não-capitalista. O Estado também tem o poder de criar dívida assim como socializar privadamente a dívida detida por estratégias de bem-estar corporativo (por exemplo o salvamento dos bancos)” (SOEDERBERG, 2012, p. 563). Desse modo, Soederberg (2012) compreende a expressão mais recente do neoliberalismo como um processo contínuo e paradoxal e caracterizado por aprofundar e expandir as regras do mercado e a mercantilização.

Essa expansão, todavia, é definida por características específicas que delineiam as políticas de *debtfare*, a saber: 1. o crescimento da **dependência da pobreza do crédito** para obter mais subsistência; 2. a normalização da confiança no crédito em troca do compromisso material com os trabalhadores (serviços públicos e benefícios sociais), ou seja, inclusão financeira/**acesso ao crédito como principal meio de acesso aos direitos sociais**; 3. os ensinamentos para que as **pessoas temam as sanções do mercado** por transgredir os privilégios da inclusão financeira (p. ex. sanção por inadimplência); 4. o **disciplinamento do exército de reserva de mão-de-obra** a aceitar emprego sob quaisquer condições para pagar dívidas; 5. a **substituição da proteção coletiva e social do trabalhador pela expressão individualizada e mercantilizada da responsabilização** em que o Estado simplesmente garante a igualdade formal de troca. Por exemplo, a proteção ao consumidor se torna central e substitui a proteção social pela individualização da segurança econômica, em que trabalhar duro e acessar o crédito se opõe à proteção do Estado (SOEDERBERG, 2014a, p.61-3).

Esses elementos poderiam levar a um entendimento dessa abordagem do neoliberalismo pela primazia econômica, no entanto, a dimensão do endividamento, discutida por Soederberg, induz à discussão dos aspectos disciplinares dos mercados financeiros que se refletem tanto no plano da dívida soberana dos Estados e suas políticas macroeconômicas quanto no plano social do mercado do débito como uma forma de governo e pelas suas implicações sobre o cotidiano dos trabalhadores pobres e marginalizados. A figura 1 ilustra as conexões entre os elementos teóricos elaborados por Soederberg e sua possível conexão com a política de financiamento estudantil brasileira.

Figura 1 - Implicações do Endividamento e sua relação com a política de financiamento Estudantil



Fonte: Elaborado a partir do referencial teórico discutido anteriormente.

Ao trazer esses conceitos para observar políticas públicas brasileiras numa perspectiva histórica identifico que o Estado de alguma forma sempre forneceu subsídios ou foi o financiador indireto de alguns setores econômicos, mesmo antes da ditadura militar. O que parece novo é que algumas políticas públicas, a princípio orientadas para efetivar determinados direitos sociais, estão sendo instrumentalizadas por interesses financeiros e servindo tanto para induzir os trabalhadores ao endividamento (*debtfare*) como servindo ao desenvolvimento de mercados de serviços que visam garantir esses direitos sociais. É sobre esse último aspecto que trato no item a seguir.

2.6 Atelier conceitual - um novo mosaico do Neoliberalismo – *Entrepreneurfare State*

Ao discutir algumas das principais teorias e abordagens de crítica ao neoliberalismo identifiquei alguns potenciais e limites explicativos de cada uma e, ao relacioná-las, iniciei a construção de um mosaico analítico e de crítica às políticas públicas neoliberais. Três peças desse mosaico foram tratadas anteriormente nos conceitos de *workfare*, *prinsonfare* e *debtfare*. Tais conceitos caracterizam as transformações nas políticas públicas voltadas aos direitos sociais e no desenho do Estado que foram influenciados pelo projeto neoliberal. Esse projeto, além de em constante transformação, é composto por diferentes matizes a depender do contexto, exigindo o constante exercício de interpretação e crítica.

Identifiquei na análise dessas teorias, principalmente pelo destaque dado nas teorizações da governamentalidade (Foucault e Laval e Dardot) e na de Puello-Socarrás, que no ideário neoliberal há uma valorização das capacidades empreendedoras do ser humano, inclusive redefinindo a noção liberal clássica de *homo economicus*. Foucault (2008) caracteriza que a sociedade neoliberal é guiada pela concorrência, não como grande mercado, mas como uma sociedade empresarial onde se reconstitui o *homo oeconomicus*, não o da troca, mas o da empresa e da produção, pois as correntes econômicas neoliberais defendem que **o indivíduo se torne mais *enterprising*, empresário de si**, redefinindo sua natureza antropológica. Nessa linha, Dardot e Laval (2016, p.26-7) reafirmam a concorrência e o modelo empresarial como modo de governo neoliberal porque “[...] A exigência de ‘competitividade’ tornou-se um princípio político geral [...]” (DARDOT E LAVAL, 2016, p.26-7).

Investigando as transformações internas aos paradigmas teóricos que fundamentam o ideário neoliberal, Puello-Socarrás constata que a noção de homem empreendedor ganha centralidade, originando um Novo Neoliberalismo (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, 2008b, 2010, 2013a, 2013b). O que caracteriza o novo é justamente o trânsito da versão econômica ortodoxa para a versão austro-americana que enfatiza **noções como homem empreendedor** e racionalidade criativa, assim como novas formas de ação institucional (privatizações implícitas nas alianças público-privadas e quase-mercados) que moldam o Estado e as políticas públicas (PUELLO-SOCARRÁS, 2013b).

Sem dar destaque à noção de homem econômico, Harvey (2013) define que as teorias das práticas políticas neoliberais sugerem que o bem-estar é promovido pela garantia das **liberdades individuais e das capacidades empreendedoras**. Na sua antropologia histórica do neoliberalismo, Wacquant (2012) não faz referência ao conceito de homem, mas destaca a **ascensão do discurso da responsabilidade individual, ou um individualismo moralizante associado ao império da mercadoria**. Ele ressalta que nas políticas neoliberais as causas da insegurança social e econômica são atribuídas individualmente aos habitantes de zonas marginalizadas e a pobreza é convertida em responsabilidade individual (WACQUANT, 2013). Soederberg igualmente não faz referência à concepção de homem, porém considera o individualismo junto à liberdade e à igualdade, suportadas em leis pela propriedade privada, como fundamentos da sociedade capitalista. Ela identifica, no neoliberalismo, o *debtfare* como um componente de intervenção do Estado que normaliza e disciplina as relações monetizadas e constrói a confiança no crédito como forma de dar suporte ao salário mínimo e aos benefícios governamentais recebidos pelos trabalhadores pobres. Nesse contexto, a inclusão financeira é tratada como benéfica e naturaliza a realidade de que os trabalhadores pobres não podem viver sem crédito (SOEDERBERG, 2014a).

Há em comum nessas críticas o diagnóstico de um redesenho do programa de políticas neoliberais tanto orientado pelo referencial do empreendimento (Harvey, Foucault, Laval e Dardot e Puella-Socarrás) como pela responsabilização individual (Wacquant e Soederberg), além da constatação da função do Estado como produtor de condições de competitividade e criação de mercados. Isso me leva a suposição de que o *entrepreneurfare* é outro aspecto genético ao projeto e aos Estados neoliberais, por isso precisa ser considerado como uma peça fundamental do mosaico analítico que relaciona as diferentes abordagens de crítica ao neoliberalismo. Entendo-o, provisoriamente, como um conjunto de políticas, mecanismos regulatórios e legais que fazem dos **Estados neoliberais** tanto um (1) **agente investidor, credor e empreendedor** que colabora **diretamente na criação ou na reconfiguração de mercados** (por meio de políticas públicas, normalmente de cunho social) quanto um (2) **agente (re)produtor de políticas de qualificação e de formação de indivíduos em empreendedores** que se adequem às transformações tecnológicas e econômicas e à flexibilização das leis trabalhistas que legitimam as condições de informalidade do trabalho (comuns às economias periféricas) e naturalizam a sua precarização. **Historicamente**, o componente *entrepreneurfare* do Estado neoliberal: é uma **contrapartida** tanto da

retração dos regimes de seguridade social de carácter universalizante e coletivista, característicos dos Estados de Bem Estar (*welfare*), como das políticas econômicas de orientação keynesiana; **complementa** (ou articula-se) as políticas sociais que vinculam os auxílios a obrigações de trabalho (*workfare*) ou programas de transferência de renda focalizados na pobreza extrema; e tanto **faz necessárias** as políticas que ampliem o acesso ao crédito (porque fornecem capital aos que necessitam empreender) como é **impelido** pelas políticas que tornam o endividamento como o principal meio de efetivar direitos sociais como educação, habitação etc. (*debtfare*) (pois os endividados tendem a buscar meios de sobreviver e pagar suas dívidas e o autoempresariamento é uma das alternativas à falta de emprego formal).

Na realidade concreta esses aspectos genéticos do neoliberalismo não devem ser considerados como momentos históricos estanques e sequenciais, mas precisam ser articulados para explicar as especificidades de cada contexto. Um exemplo disso é que no contexto brasileiro o ataque ao bem estar social e a precarização do trabalho não podem ser explicados somente pela desregulamentação das leis trabalhistas ou da seguridade social. Aliás, não se identifica um desmonte do Estado de Bem Estar, como os dos países da Europa e nos EUA, já que no Brasil não tivemos políticas que configurassem tal modelo. Só conquistamos algo próximo ao Bem-Estar enquanto direitos na Constituição Federal de 1988⁴⁰. Nossa realidade é que metade da população economicamente ativa se encontra em situação de informalidade e pouco se alterou desde a década de 1990, mesmo o Brasil vivendo um período relativamente estável de crescimento econômico (DRUCK, 2011, p.47). Isso indica uma situação generalizada de precariedade do trabalho, sem considerar a cotidiana burla da legislação de proteção ao trabalho e as situações de emprego formal em condições degradantes (cortador de cana, operário da indústria da carne e de confecção etc.) que fazem parte do cotidiano do trabalhador no Brasil.

Em paralelo a manutenção da informalidade, mas sem reformar a legislação trabalhista, há a promoção do empreendedorismo pelo que Lavinias (2015a, p. 4-5)

⁴⁰ O Brasil não construiu um sistema de Estado de Bem Estar (*Welfare State*) nos moldes dos países europeus, já que no pós-guerra o país ainda iniciava por um processo de modernização da sua economia para bases industriais e de urbanização. Até o fim dos anos 80, o sistema de proteção brasileiro combinava o seguro social (proteção de grupos ocupacionais no qual exige contribuição) e modelo assistencialista (ações de carácter emergencial e caritativo, não configuram direito social) para população sem vínculo trabalhista (FLEURY, 2003, p.99). Só com a Constituição de 1988 conquistamos garantias por direito a uma rede de proteção social (saúde, educação e previdência como direito social básico), no modelo de seguridade social, com direitos concedidos pela necessidade e estendidos universalmente. Inclui-se a previdência, a saúde e a assistência como parte da seguridade social, introduzindo a noção de direitos sociais, quando a política social pode ser caracterizada pela universalidade da cobertura e afirmação do dever do Estado (FLEURY, 2003, p.102).

identifica como uma flexibilização do seguro social quando foi criada a figura jurídica do MEI (Microempreendedor Individual), em 2008. Isso possibilitou a formalização da seguridade com alíquota de 5%, bem inferior ao padrão de 20% do salário mínimo. Aqueles que se classificam autônomos, precários ou envolvidos em um rol de cerca de 250 ocupações e, entre outros critérios, declarar renda anual de até R\$ 60 mil, podem se beneficiar dessa “alíquota-incentivo”. Essa flexibilização amplia e fortalece a solidariedade (desindividualização) e redistribuição (alíquota de contribuição menor, mas benefício idêntico ao piso dos contribuintes), eliminando a informalidade. Também, fortalece o sistema previdenciário por elevar as contribuições e incluir novos grupos de trabalhadores antes desprotegidos. Em alguns anos, 4 milhões de pessoas aderiram ao MEI, conseqüentemente ao regime geral da Previdência, que permite aposentar apenas por idade, mas com benefício no valor do piso previdenciário (LAVINAS, 2015a, p. 4-5)⁴¹.

Ainda que o Microempreendedor como política de geração de renda seja uma flexibilização que enfrenta em parte a informalidade, não se pode desconsiderar que a constituição de MEI resulta na submissão aos mínimos previdenciários ao invés de ampliar a luta por direitos trabalhistas e por proteção social ampliada. Essa política do MEI associada a outras mudanças inspiradas no referencial do empreendimento (*entrepreneurfare*), como da lei que amplia as terceirizações (Lei nº 13.429 de 31/03/2017) e da outra que promove enfraquecimento da proteção ao trabalho no Brasil (Lei nº 13.467 de 13/07/2017), ilustram como o enfrentamento de parte da informalidade do trabalho no Brasil é construída pela flexibilização das leis trabalhistas e pela vinculação dos benefícios e proteções sociais ao desenvolvimento de atividades laborais sem carteira assinada (*workfare*), como é o caso do MEI. Essa junção entre políticas de incentivo ao empreendedor individual com as mudanças nas leis que enfraquecem a proteção ao trabalhador (como a recente reforma trabalhista e lei da terceirização) naturaliza o desmantelamento das **políticas de bem-estar** (*welfare*) e potencializa a precarização do trabalho.

Essas políticas de estímulo à criação de empreendimentos (individuais) justificam a necessidade de um mercado de crédito acessível ao trabalhador que precisa

⁴¹ Segundo Sebrae, em 2017, esse número de MEI já ultrapassou os 7 milhões, mas ainda há um grande contingente de informais no país (<http://veja.abril.com.br/economia/microempreendedores-no-pais-superam-7-milhoes-diz-sebrae/>). Considerando que neste mesmo ano havia apenas 33,7 milhões de pessoas com carteira de trabalho assinada e 22,2 milhões de trabalhadores por conta própria (<http://economia.ig.com.br/2017-03-31/desemprego-dados-ibge.html>), a importância relativa do MEI dentro do universo de trabalhadores no Brasil é bem expressivo, 20% em relação aos trabalhadores com carteira assinada e 32% em relação aos por conta própria.

se financiar para realizar alguma atividade produtiva, ao mesmo tempo em que assegure um retorno dessa atividade que gere o pagamento pelo custo do capital além de alguma margem para sua sobrevivência e reprodução do trabalho. Assim como o trabalhador, o empreendedor (trabalhador sem vínculo/informal) é a fonte de seus ganhos, só que este último normalmente precisa tomar empréstimos que, além de financiar sua subsistência como trabalhador, servem para adquirir recursos de produção (ferramentas, matéria-prima etc). Nesse contexto, o crescimento do crédito popular para um aparente incentivo à criação de micro e pequenas empresas, suposto como medida para melhorar a produtividade social, é antes outra forma de extrair mais-valia da massa da população pobre e normalmente excluída do sistema bancário (PUELLO-SOCARRÁS, 2008a, p. 98). O crescimento das microfinanças, por exemplo, possibilitou que as mulheres mexicanas em situação de informalidade se tornassem empreendedoras em pequena escala (SOEDERBERG, 2012, p.570). Logo, a ampliação do **acesso ao crédito (*debtfare*) é uma condição necessária** aos trabalhadores (informais) que não dispõem de capital para investir num empreendimento como alternativa de renda e sobrevivência (*entrepreneurfare*).

Além de suprir a necessidade de investimento de microempreendedores, esse mercado de crédito potencializa o consumo de massa e garante o acesso dos trabalhadores pobres aos meios de produção e de subsistência que não são garantidos pelas políticas de bem-estar e pelo mercado de trabalho, explicando o crescimento do endividamento das famílias também para o consumo de serviços sociais básicos antes de prestação pública. Por outro lado, se o Estado promove o acesso aos direitos sociais (educação, habitação, saúde etc.) por meio da **disponibilização do crédito (*debtfare*)** para o consumo desses serviços, **atrela ao direito do cidadão a obrigação de devedor**. Isso **pode impelir** a aceitação de quaisquer atividades remuneradas ou emprego (*workfare*) ou a desenvolver um negócio (*entrepreneurfare*) que garanta uma renda para acessar direitos ou honrar as dívidas que possibilitaram esse acesso. Essas duas situações indicam uma relação simbiótica entre esses dois elementos (*debtfare* e *entrepreneurfare*) das políticas neoliberais, pois tanto o **acesso ao crédito se faz necessário** ao empreendedor sem capital (trabalhador) como o **endividamento** contraído para acessar um direito pode **impelir o trabalhador a empreender** como alternativa para acessar direitos ou pagar dívidas contraídas no acesso a tais direitos.

Essas foram questões relativas ao Estado visto como agente produtor de políticas de qualificação e de formação de indivíduos em empreendedores, interessa-me agora

discutir o **Estado neoliberal** visto como **agente investidor, credor e empreendedor** que colabora **diretamente na criação ou na reconfiguração de mercados, normalmente, por meio de políticas públicas e algumas de cunho social**. Para explicar o que é o *Entrepreneurfare State*, apresentarei alguns conceitos e referências que não definem ou que não constituem exatamente essa forma de Estado, mas me inspiraram e ajudaram a construir uma definição, sobretudo lançaram luz sobre o caso em análise neste trabalho.

Como o *entrepreneurfare* é um componente do programa neoliberal que é definido em relação ao Estado de Bem-Estar Social, começo pela ideia de *Welfare*. Reconhecendo que há uma vasta literatura sobre *welfare* (ARRETCHE, 1996) cuja análise não seria possível neste espaço, tampouco é objetivo desta tese, selecionei referências a partir das teorias de crítica ao neoliberalismo ou pela coerência com esse referencial, logo adotei aquelas que, mais do que uma caracterização do *welfare*, fazem uma crítica ao Estado de bem-estar social.

Harvey (2013), como discutido no item 2.1, define o período e as políticas de bem-estar como uma forma de proteção do poder capitalista após a crise de 1930. Principalmente após a Segunda Guerra, os Estados implementaram políticas fiscais e monetárias, de inspiração keynesiana, para alcançar o pleno emprego, o crescimento econômico e o bem-estar dos seus cidadãos. Os Estados também intervieram na política industrial e estabeleceram padrões de salário social e uma variedade de sistemas de bem-estar. Harvey (2013) define que a forma de Estado nesse período foi guiada por um **liberalismo embutido**, pois as atividades de mercado e empreendedoras eram contornadas por uma rede de proteções sociais e políticas, assim como um ambiente regulatório que por vezes restringiu, mas também liderou uma estratégia econômica e industrial. Ele ressalta que nesse período se promoveu uma economia social, pois o Estado foi transformado num campo de forças que internalizou as relações de classe e as instituições da classe trabalhadora conseguiram influenciar o aparato estatal (HARVEY, 2013). Esse liberalismo embutido e o Estado de Bem-Estar começaram a ruir no fim dos anos 60 com a ascensão do desemprego e da inflação acelerada, e com uma esquerda que não ia além de soluções socialdemocratas e corporativistas. O mundo mergulhou numa neoliberalização **caracterizada de restauração do poder de classe** (HARVEY, 2013).

Numa crítica ainda mais ácida ao Estado de Bem-Estar, Lessa (2013) contesta no seu livro as posições que caracterizam o período pós-guerra como anos dourados e de

compromisso capital-trabalho. Ele defende que a principal política dos 30 anos dourados foi investir no complexo industrial militar e em políticas públicas que aumentaram a lucratividade. Enfim analisa que não houve ruptura na essência do Estado, que continuou servindo aos interesses da classe burguesa (LESSA, 2013, p.122-3). Por isso, Lessa (2013, p. 142) considera que não houve ruptura na evolução da relação do Estado com a sociedade no pós-2ª Guerra, já que as necessidades de reprodução do capital fizeram o estado democrático promover tortura, exploração e cooptação da aristocracia operária. Um exemplo desse argumento de Lessa (2013) seria definir o Estado de Bem-Estar como “[...] o Estado que, por inspiração keynesiana, ampliou-se para abrigar em seu interior as necessidades dos trabalhadores [...] se caracterizaria por uma nova modalidade, mais humana e mais ética, de intervenção estatal na economia com a utilização em larga escala de políticas públicas voltadas aos mais carentes [...]”. Partindo dessa definição os exemplos típicos seriam a Alemanha Nazista e a União Soviética, onde as políticas públicas foram executadas com universalidade e generalidade, com programas de geração de empregos, de educação, de aposentadorias, de moradias etc., incomparáveis ao *New Deal* ou governo da França e da Inglaterra (LESSA, 2013, p. 175). Seguindo essa definição pelas políticas públicas, é possível considerar que o Estado de Bem-Estar no Brasil esteve em consolidação durante a ditadura militar ou estaria se aproximando com a implementação da Constituição de 1988 (LESSA, 2013, p.175-6) e quiçá foi retomado nos governos do PT.

Como se constatou diversas contradições históricas nas definições e caracterizações do Estado de Bem-Estar pelas políticas públicas, elas foram aprimoradas com a inclusão de características como a necessidade de ser Estados democráticos, regidos por economia livre e existido no pós-guerra, ainda assim, segundo Lessa (2013), constituem definições frágeis. Há também versões com aparência de esquerda que definem o Estado de Bem-Estar como um compromisso ou pacto entre patrão e trabalhadores, e muitas dessas teses consideram o neoliberalismo como responsável por uma contrarreforma cujo conservadorismo suplantaria o caráter progressista deste pacto (LESSA, 2013, p.206). Ao analisar diversos países, Lessa (2013, p. 182) identifica diversas tentativas infrutíferas de precisar a definição de Estado de Bem-Estar, e sugere que elas não decorrem de uma falha do conceito, mas “[...] de explicar um complexo da reprodução social, o Estado, desvinculado de seu solo fundante, a reprodução material da sociedade, a economia.”. Logo, para Lessa (2013, p.

182-3), o Estado de Bem-Estar não pode ser considerado um conceito, já que assume diferentes conteúdos dependendo do autor e do contexto, servindo apenas para capturar uma das mais traiçoeiras ilusões dos anos dourados. E mais

[...] Imaginar um Estado que “desmercadoriza” a reprodução social por aplicar políticas keynesianas é outra destas “formas de loucura”; também não tem nenhuma justificativa racional ignorar que a principal e mais importante das políticas públicas nos “30 anos dourados” foram os enormes investimentos no complexo industrial-militar, principal responsável pelo aquecimento da economia, pela geração de empregos; impulsionador direto e indireto do desenvolvimento tecnológico, científico, das universidades etc. Não faz o menor sentido postular que houve uma distribuição de renda e de poder nas sociedades que conheceram o Estado de Bem-Estar, pois os dados mais consistentes indicam precisamente o oposto. [...] O Estado de Bem-Estar, ao fim e ao cabo, não passa de uma falsa categoria para explicar um fato criado pela própria teoria [...] (LESSA, 2013, p. 184).

Por isso, Lessa (2013, p.214) considera que o Estado de Bem-Estar é um mito que “[...] fundamenta a “crença” (pois não é mais do que isso, uma crença) na capacidade de o Estado, pelas políticas públicas, mitigar ou superar as misérias contemporâneas.” Lessa (2013) não nos permite esquecer que as políticas públicas, mesmo aquelas com objetivos sociais, por mais anti-capitalistas que possam parecer nos seus objetivos, são ações promovidas por um **Estado essencialmente Capitalista**. Por um Estado que não se ampliou ou perdeu seu caráter de classe, porque para Lessa até mesmo o Estado de Bem-Estar foi um mito que permitiu “[...] que se cale sobre o caráter de classe das políticas sociais, sobre como elas servem para uma maior exploração dos trabalhadores e, ainda, possibilita “esquecer” o caráter imperialista dos Estados de Bem-Estar.” (LESSA, 2013, p. 214). Concordando com Marx, Lessa (2013, p. 215) defende que “O Estado continuou sendo ‘o comitê encarregado de administrar os negócios do conjunto da burguesia’, continuou sendo burguês – seu caráter de classe não se alterou. O que se modificou com o tempo foram as necessidades para a reprodução de um capital com contradições cada vez mais agudas, antagônicas.” (LESSA, 2013, p.215).⁴²

Ainda que concorde com as críticas de Lessa (2013) ao mito do Estado de Bem-Estar e as abordagens que simplificam a realidade e definem que dependendo das circunstâncias o Estado de Bem-Estar foi um pacto entre a burguesia e os trabalhadores, não assumo por completo a visão de Lessa (2013) que mantém a tese de que o Estado é

⁴² Para Marx, “O moderno poder de Estado é apenas uma comissão que administra os negócios comunitários de toda a classe burguesa.” (no Manifesto do Partido Comunista, consultado em <https://www.marxists.org/portugues/marx/1848/ManifestoDoPartidoComunista/cap1.htm>).

o comitê da burguesia. Isso não quer dizer que abandono uma concepção marxista do Estado, até porque fundamento-me, por exemplo, em Farias (2001, p. 102) que define o Estado como uma totalidade concreta e contraditória, um todo complexo marcado pelo espaço e tempo e com papel de mediar as contradições do modo de produção capitalista. Também na definição de Harvey (2005, p. 80) que, a partir de Marx e Engels, define que o Estado se origina da contradição dos interesses particulares e os da comunidade, como também da necessidade de manter os antagonismos de classe sob controle, é resultado da criação humana para sua própria dominação.

Para compreender o Estado como uma forma de dominação, não se pode trata-lo como um ente homogêneo, mas em contradição, assim tomo a definição de Bourdieu (1996, p.97-8) de que o Estado é uma incógnita que “[...] reivindica com sucesso o monopólio do uso legítimo da violência física e *simbólica* em um território determinado e sobre o conjunto da população correspondente [...] a instituição instituída faz com que se esqueça de uma longa série de atos de instituição e apresenta-se com toda aparência do *natural*.” E que “a construção do Estado está em pé de igualdade com a construção do campo do poder, entendido como o espaço de jogo no interior do qual os detentores de capital (de diferentes tipos) lutam *particularmente* pelo poder sobre o Estado [...]” (BOURDIEU, 1996, p.99-100). Bourdieu (2005, p.67-9) define o **Estado** como um campo burocrático que é **lugar de lutas pelo poder** sobre capitais e seus lucros materiais, assim como um metacampo que determina as regras dos diferentes campos e é **permeado por um jogo de lutas dos dominantes dos diferentes campos**. Segundo Bourdieu (1996, p. 107) o Estado “[...] é o lugar por excelência da concentração e do exercício do poder simbólico.”.

Wacquant (2012, p.511) destaca que o Estado, na concepção de Bourdieu, não é um corpo homogêneo, ator coerente (mesmo que opere autonomamente ou como servo dos dominantes), nem é alavanca única que pode ser capturada por interesses específicos. Ao defini-lo como um campo, considera que é um espaço de lutas e forças sobre fronteiras, responsabilidades e prioridades da autoridade pública, ou seja, sobre os “problemas sociais”. Ele enfatiza que Bourdieu define que o Estado é atravessado por **duas batalhas internas**, a **vertical** (dominantes x dominados) que opõe a alta nobreza do Estado dos formuladores de políticas neoliberais que fomentam a ‘mercantização’ à “baixa nobreza estatal” dos executores que defendem os objetivos protetores da burocracia pública; e a **batalha horizontal** (entre as modalidades de capital o econômico e o cultural) entre a mão direita do Estado, a ala econômica com as

imposições fiscais e disciplina de mercado, e a mão esquerda ou ala social que protege os desprovidos de capitais econômicos e culturais (WACQUANT, 2012).

Partindo dessa concepção bourdieusiana de Estado, fica ainda mais evidente que não se pode aceitar a caracterização comum que se faz do neoliberalismo como uma redução do Estado. Ainda que se possa considerar que, em certa medida, parte das políticas de bem-estar social foi combatida pelo programa neoliberal, o que me leva a questionar o que foi posto no lugar, ou melhor, quais as características das políticas sociais e econômicas, depois da onda neoliberal que varreu o mundo desde o fim dos anos 60? Em parte, essa resposta já foi dada por Wacquant (no item 2.4) quando traz algumas características do *workfare*. Uma das referências de Wacquant e de Soederberg para tratar do *workfarismo* foi o trabalho de Peck (2001), livro intitulado *Workfare State*. Peck (2001) chama atenção de como o termo adquiriu um significado amplo e elástico desde reformas de bem-estar do trabalho até políticas de bem-estar para o trabalho, treinamento e programas de empregabilidade.

De acordo com Peck (2001), a essência do *workfarismo*, como tem surgido em variedades transnacionais, implica na imposição de programas compulsórios e requerimentos obrigatórios aos beneficiários do *welfare* com o propósito de fazer cumprir o trabalho, tornando os benefícios residuais. Isso não implica que o bem-estar desaparece completamente, mas há uma maximização da participação do trabalho e minimização da suposta dependência dos benefícios. Apesar de uma ampla gama de significados do termo, eles compartilham a ideia de que há uma transformação na assistência social como um programa de benefícios para atender as necessidades financeiras para um programa condicionado à performance nas atividades de emprego como condição de troca pelo benefício (PECK, 2001, p. 10).

A reforma do *welfare* não é só remodelar instituições, mas implica em criar uma linguagem de reforma. Disputas discursivas em torno do significado de *workfare* têm um papel decisivo em recodificar o vocabulário das políticas de pobreza e do velho discurso da necessidade, da decência, da compaixão e do direito, que são desacreditados enquanto os discursos de trabalho, responsabilidade, autossuficiência e empoderamento estão avançando (PECK, 2001, p. 83). Em termos mais concretos, o *workfare* tem se tornado a codificação institucional da reforma do *welfare* orientada ao trabalho, estruturalmente é o complemento lógico em política social das políticas de flexibilização do mercado de trabalho. No contexto de trabalhos flexíveis e fracionados, as estratégias *workfaristas* estão se tornando o meio de forçar a participação num

mercado de trabalho dominado pelo subemprego, baixos salários, insegurança e emprego em serviços de baixa qualidade (PECK, 2001, p. 342).

Ainda que o *workfarismo*, segundo Peck (2001, p. 15), seja contraditório, não significa uma ameaça a sua existência, pois não é uma lógica regulatória completamente coerente, é mais uma tendência emergente do que uma estrutura elaborada. Em termos geográficos, diferente do *welfare* em que as desigualdades espaciais e discrepâncias locais constituíam problemas da política, o *workfare* faz dessas diferenças uma virtude. Então a mudança para o *workfare* não pode ser caracterizada pela homogeneização e convergência, mas implica diferentes regimes e essa desigualdade é uma fonte de inovação e energia desse regime. Logo, a lógica do *workfarismo* é fundamentalmente diferente do *welfarismo*, enquanto este último era caracterizado pela integração, coordenação institucional e implementação *top-down*, o primeiro é associado com a fluidez, instabilidade e configurações regulatórias multiescalares, então os regimes *workfaristas* nunca foram institucionalmente uniformes.

As políticas de *workfare* precisam ser compreendidas no contexto do ataque ao Estado de relações econômicas de bem-estar e num contexto de uma fase terminal das instituições e princípios *welfaristas*, o que não quer dizer que o *workfarismo* não seja contraditório. Ademais a ascensão do *workfarismo* coincide ou talvez reforce as mudanças fundamentais na organização do mercado e de políticas de trabalho que se propõem a tornar esses mercados mais flexíveis e competitivos (PECK, 2001, p. 54-5). Esse contexto de crise tanto no mercado de trabalho industrial como nos sistemas de bem-estar define contra o que os diferentes tipos de estratégias *workfaristas* emergiram, sem que com isso não se considere que esse contexto (pré)determina a natureza das respostas político-econômicas, pois não há única forma de flexibilizar o mercado de trabalho. Por isso, Peck (2001, p.80) ressalta que o *workfare* é uma escolha política, não uma necessidade econômica e que há diversas estratégias *workfaristas*. E uma das importantes reflexões experimentais sobre a forma nascente do potencial sucessor do Paradigma keynesiano de Bem-Estar é de Jessop (1993; 2002) e versa sobre o regime *workfarista* schumpeteriano (PECK, 2001, p. 79-80).

Os trabalhos de Jessop (1993; 2002), ainda que como reflexões abstratas, indicam que além de um regime *workfarista*, em resposta à crise do Bem-Estar ou ao esvaziamento do Estado, surgiu um conjunto de políticas de inspiração Schumpeteriana. Diferente de Harvey e Lessa, Jessop, nesses trabalhos, não critica a ideia de Estado de Bem-Estar como vinculada ao liberalismo ou um mito. Jessop (2002) analisa essas

transformações do Estado relacionando-o com o modo de acumulação capitalista e articulando os conceitos da teoria de sistemas autopoieticos com os do marxismo.

Jessop (1993, p.7) explica que o Estado de Bem-Estar Keynesiano (ou *Keynesian Welfare State - KWS*) surgido no pós-guerra estaria em estado de declínio terminal, por outro lado não havia entendimento sobre a natureza do seu sucessor. Ele diagnostica que há uma mudança tendencial em curso do KWS para o Estado Pró-Trabalho Schumpeteriano (*Schumpeterian workfare state - SWS*). Considera na sua análise que a atividade econômica é socialmente imersa e regulada, por isso o Estado tem os papéis de garantir a reprodução e regulação do capitalismo, ou seja, deve assegurar as condições de valorização do capital e as condições de reprodução da força de trabalho. Tais funções estariam incorporadas nas definições de KWS e SWS. Para Jessop (1993, p. 8) enquanto os termos keynesiano e schumpeteriano se referem às diferentes formas de intervenção do Estado na economia característica de um dado modo de regulação social, os termos *welfare* e *workfare* dizem respeito às formas de intervenção social favorecidas pelo Estado.

Ainda que Jessop (1993) caracterize o novo papel do Estado na reprodução econômica como schumpeteriano, não sugere que Schumpeter defina um SWS, o mesmo vale para Keynes em relação ao KWS. Ele vale-se somente dos aspectos emblemáticos do trabalho desses pensadores, Keynes em relação ao crescente papel do Estado em assegurar o pleno emprego e a redescoberta de Schumpeter como teórico da força motriz da inovação. A diferença entre os dois teóricos é mais do que o contraste entre a preocupação com o lado da demanda ou da oferta. Para Schumpeter, a oferta de inovação foi um elemento central na análise da dinâmica de crescimento capitalista ao invés das implicações da liberdade, dinheiro ou impostos no lado da oferta, igualmente a competitividade estrutural impulsionada pela inovação está se tornando central para a bem sucedida performance das funções econômicas do Estado capitalista contemporâneo. E ao definir o *workfare* como segundo aspecto-chave dessa forma emergente de Estado, Jessop (1993, p.17) não está afirmando que a pré-condição do suporte ao bem-estar do beneficiário seja a capacidade e a vontade de trabalhar e treinar, mas pretende destacar uma reorientação da política social que se distancia de uma concepção redistributiva baseada na expansão dos direitos de bem estar. Nesse sentido, o significado mais comum de *workfare* é um exemplo neoliberal da tendência de reorganização do papel do Estado para promover a reprodução social (JESSOP, 1993, p.18).

Historicamente, segundo Jessop (1993, p.9), o que caracteriza o KWS é a promoção do pleno emprego em economias nacionais relativamente fechadas primeiramente através da gestão do lado da demanda, depois pela generalização das normas de consumo de massa através de direitos de bem-estar e novas formas de consumo coletivo (JESSOP, 1993, p.9). Com a crise do KWS, os esforços para retomar as condições do pós-guerra pela austeridade econômica e social falharam, a ênfase mudou para tentar reestruturar o Estado à luz das diferentes percepções do que compõe a expansão econômica (JESSOP, 1993, p.9). Como a crise da moeda nacional foi considerada um dos principais fatores de colapso do KWS, o reconhecimento da vulnerabilidade da economia nacional aos movimentos massivos e voláteis de capitais foram centrais na definição do SWS. Se a força da moeda nacional depende da vantagem competitiva da economia nacional num mundo cada vez mais aberto, então a intervenção econômica deve tomar cada vez mais a forma de orientar o desenvolvimento do lado da oferta ao invés de tentar gerenciar o lado da demanda. O que justifica a necessidade de gastar com as necessidades produtivas e competitivas mesmo sob o KWS (JESSOP, 1993, p.20). Isso explica porque mesmo depois da crise dos anos 70, os orçamentos estatais continuaram altos e crescentes nos anos 90. As demandas por corte se iniciaram em meados dos anos 70, refletindo a visão de que os benefícios sociais são um custo de produção como os salários individuais e impostos, um desincentivo ao esforço e investimento. Um exemplo disso são as legislações sociais que visavam reduzir o papel do Estado no Bem-Estar, fazendo com que a administração dos benefícios passasse para os empregados ou introduzindo princípios de mercado na gestão dos serviços (JESSOP, 2002, p.157-8).

Jessop (2002, p. 162) identifica que a retração do consumo coletivo provido pelo Estado para ampliar o espaço do mercado é explicada por diversos fatores como: a mudança do modelo KWS de provisão pública para o tipo privado e o terceiro setor, combinado com a continuação do pagamento público; o processo de desnacionalização do consumo coletivo com descentralização e desconcentração; a modificação na forma de governança com crescimento de parcerias público-privadas; a reorganização do processo produtivo e relações salariais com mercado e condições de trabalho mais flexíveis; o uso do consumo coletivo para promover a transição para a economia baseada no conhecimento (JESSOP, 2002, p.162). Com isso, construiu-se, em termos abstratos, o SWS que implica na promoção de inovação em produtos, processos, organizações e mercados, no aprimoramento da competitividade estrutural das

economias abertas através de intervenções no lado da oferta e na subordinação da política social as demandas de flexibilidade do mercado de trabalho e de competitividade estrutural. A distinção do SWS fica mais evidente em contraste com o KWS, mas o SWS não prescinde deste último (JESSOP, 1993, p.9). Em relação especificamente às políticas para o lado da oferta, as do KWS foram moldadas pelo paradigma Fordista com sua ênfase nas economias de escala, grande ciência e crescimento de produtividade, enquanto as do SWS são orientadas pela inovação permanente, economia de escopo e competitividade estrutural (JESSOP, 1993, p.21).

Essa forma do SWS ajudou a resolver as crises do Fordismo associado ao regime KWS, já que os aspectos do SWS se relacionam com o crescimento de uma nova dinâmica na economia global e seria a forma primeira de Estado nos espaços econômicos mais competitivos (JESSOP, 1993, p.11). Jessop (1993) destaca que o regime de acumulação Pós-Fordista coloca ao Estado a tarefa de se adaptar as novas condições como: 1. o crescimento de novas tecnologias fundamentais e a criação de novos setores industriais (JESSOP, 1993, p.12), exigindo dos estados um papel-chave para promover capacidades inovativas, competência técnica e transferência de tecnologia para que a maioria das empresas e setores se beneficiem dessas oportunidades criadas pela pesquisa e desenvolvimento (JESSOP, 1993, p.13); 2. a internacionalização dos fluxos monetários faz com que instrumentos políticos macroeconômicos associados ao KWS perdessem (JESSOP, 1993, p.13) sua eficácia com o crescimento da internacionalização e o estado perdesse o controle sobre a economia nacional (JESSOP, 1993, p.14); 3. uma mudança do modelo fordista de crescimento baseado na produção em massa, ganho de escala e consumo de massa para uma produção flexível, inovação, economia de escopo, rendas de inovação e diferenciação nos padrões de consumo (JESSOP, 1993, p.14).

Desse modo, Jessop (1993) traça algumas **características distintivas do Estado Schumpeteriano Pró-trabalho (SWS)**. Uma delas é a preocupação em **promover a inovação e competitividade estrutural no campo da economia política e promover a flexibilidade e a competitividade no campo da política social**. Enquanto a maioria dos estados capitalistas avançados tem alguma forma de política de inovação, o SWS se distingue explicitamente e estrategicamente pela preocupação de promover inovação, além disso se distingue pelo foco e estratégia explícitos para construir a competitividade estrutural em economias abertas. Em relação à **política social**, enquanto o treinamento e o funcionamento do mercado de trabalho têm sido uma característica do envolvimento

do estado na reprodução social da força de trabalho, a flexibilidade tem recebido maior atenção e nova conotação. Há também uma rejeição do compromisso do KWS em assegurar o pleno emprego porque o SWS rebaixa esse objetivo em favor de promover a competitividade estrutural. E enquanto o KWS estende os direitos sociais aos cidadãos, o SWS **se destina a promover serviços de bem-estar** (JESSOP, 1993, p.18) que beneficiem os negócios com resultados enquanto as necessidades individuais ocupem o segundo lugar (JESSOP, 1993, p.19).

A mudança do KWS (na seguridade, na redistribuição fisco-financeira e consumo coletivo), em simultâneo ao aumento da subordinação da política social à econômica, pressão sobre o salário social, medidas para corte de custos e redesenho das transferências sociais para tornar o trabalhador mais produtivo. Além das mudanças nas formas e funções do consumo coletivo, como as alterações nas aposentadorias para promover os serviços financeiros e reestruturação do sistema educacional (JESSOP, 2002, p.152). Aquelas em direção ao *workfare* visam flexibilizar o mercado de trabalho, aumentar a empregabilidade e tornar os indivíduos empreendedores. São políticas mais locais e adaptadas para a economia baseada no conhecimento. Os benefícios aos desempregados são vinculados ao trabalho, ao treinamento ou a outros programas que visam torná-lo empregado novamente. Essas políticas podem ser analisadas como um *continuum* entre a *flexploitation* (coerção para o desempregado encontrar trabalho e insegurança crescente no trabalho) e *flexinsecurity* (políticas para fazer o mercado de trabalho mais flexível ao mesmo tempo que prove mais segurança social e trabalhista, além de ampliar a inclusão social dos participantes do mercado de trabalho) (JESSOP, 2002, p.155-6).

Essa transição de um Estado de Bem-Estar e políticas keynesianas para um Estado Pró-trabalho e políticas schumpeterianas indica modificações no apoio à valorização do capital e a reprodução da força de trabalho (ARIENTI, 2002, p. 18). As políticas fordistas e keynesianas focam na infraestrutura da cadeia de produção-circulação e na competitividade de toda cadeia de produção, já as políticas schumpeterianas visam o lado da oferta para promover a ampliação da capacidade inovativa das empresas e fundir isso nas cadeias de produção. No lado da reprodução da força de trabalho, a reforma do Estado de Bem-Estar (*welfare*) muda a política social que priorizava a distribuição de renda para uma visão mais produtivista e preocupada com a competitividade do regime pró-trabalho (*workfare*). A ênfase da política não é só em fornecer mais qualificação aos trabalhadores para lidar com novas tecnologias, mas

em proporcionar mais flexibilidade e menos custos às empresas, subordinando a política social às demandas empresariais por mais flexibilidade na força e no mercado de trabalho, adaptando os trabalhadores a multiplicidade de tarefas e menos regulamentação e a flexibilização nos custos indiretos de mão-de-obra com reformas trabalhista e previdenciária. Assim, a política social de um **Estado *Workfare* ou schumpeteriano** visa dar maior competitividade tanto adaptando a mão-de-obra a uma produção flexível como reduzindo os salários e benefícios (ARIENTI, 2002, p. 20).

Uma das principais mudanças discursivas desse **Estado workfarista e schumpeteriano foi rejeitar a produtividade e o planejamento em favor da ênfase na flexibilidade e no empreendedorismo, assim como rejeitar o monetarismo em favor das novas teorias do crescimento que enfatizam a capacidade do Estado de criar condições favoráveis ao crescimento econômico** (JESSOP, 2002, p.133). Um exemplo disso, segundo Jessop (1993, p. 28), é que algumas economias cresceram rapidamente durante a crise global do fordismo, tornaram-se modelos e são especialmente avançadas em desenvolver o SWS. Os exemplos mais proeminentes são: Japão, Alemanha, Coréia do Sul, Taiwan, Brasil e a terceira Itália e economias regionais de sucesso. Mesmo que seja errado categorizar como literalmente pós-fordistas (porque eles nunca foram fordistas), sua exemplar alternativa ao fordismo significa que eles têm um status paradigmático Pós-fordista (JESSOP, 1993, p.28).

A partir da segunda metade dos anos 70, houve uma gradual mudança das políticas de combate ao desemprego para as de combate à inflação. Essa mudança se agudizou nos anos 80 e 90 e associou-se com reformas do Estado (ARIENTI, 2002, p.13). Arienti (2002, p. 14-5) distingue quatro tipos de reformas: uma foi voltada a lidar com a crise financeira e fiscal do Estado que elevou as políticas monetaristas dos anos 70, a segunda transferiu do Estado para empresas privadas a oferta de serviços e bens realizados pelas estatais, assim como introduziu a lógica da rentabilidade privada na produção e regulação mercantil de bens públicos, quando foram criadas as agências reguladoras; a terceira é caracterizada pela mudança na produção de bens e serviços públicos e sociais que permaneceram sob a responsabilidade estatal com a introdução de critérios de eficiência, novas formas de financiamento, criando instituições públicas não-estatais e uma gestão por resultados de cunho pós-fordista; e a quarta foi reduzir os gastos do regime de bem-estar impondo a disciplina financeira e o aumento da produtividade, mas os problemas políticos dificultaram sua implementação, apenas foi colocado um limite no crescimento desses sistemas (ARIENTI, 2002, p. 16).

Em um trabalho de mais fôlego sobre o Estado Capitalista, Jessop (2002) passa a trabalhar com a definição de Estado de Competição Schumpeteriano e caracteriza que sua emergência ocorre em várias escalas e localidades voltadas a promover a competitividade. Outra característica desse Estado seria o engajamento na corrida tecnológica e promoção de capacidade de inovação (JESSOP, 2002, p.124 e 127).

Jessop (2002, p.163) exemplifica essas mudanças do Estado no campo da educação. Ao tempo que a educação teve um papel econômico chave na reprodução da força de trabalho no período do Fordismo quando houve o desenvolvimento e expansão de um Estado de Bem-Estar em massa, é normalmente considerada como promotora da igualdade de acesso a oportunidades e criadora da base para meritocracia, ainda que isso nunca tenha se realizado totalmente na realidade. Seria, então, uma forma de minar as estruturas de classe para criar uma identidade e cultura nacional apropriadas à um Estado de Bem-Estar universal e solidário, além de desenvolver cidadão capazes de participar da esfera pública expandida, levando a uma ampliação no tempo obrigatório da escola mantidas pelo Estado. Enquanto o crescimento em massa da educação superior estava claramente relacionado ao treinamento técnico e profissional da força de trabalho, foi justificado como uma escolha do indivíduo buscar a máxima qualificação. Ao ponto que a educação dos adultos esteve vinculada ao amplo projeto democrático de promover cidadania e solidariedade ao invés de desenvolver capital humano. Logo, a expansão da educação em massa visava compensar as desigualdades socioeconômicas e regionais, visando realizar uma redistribuição social. A educação foi um elemento importante na sustentação institucional do Fordismo (JESSOP, 2002, p.163).

A crise do Fordismo se refletiu no sistema educacional. Havia uma preocupação cada vez maior sobre o fracasso de alunos, professores e escolas, uma divergência entre os resultados da educação e as necessidades da indústria, o retorno inadequado do investimento público, assim como aumento do desemprego entre graduados e desemprego em geral. Em parte, essa crise foi resolvida discursivamente pelas reformas educacionais construídas a partir de novos imperativos econômicos, como a necessidade de mais educação técnica e profissional para melhorar a criatividade, a flexibilidade e o empreendedorismo dos estudantes atendendo à demanda da competição internacional e da economia baseada no conhecimento (JESSOP, 2002, p.163).

A função de democratização da educação no KWS tem sido transformada em redução da exclusão social pelo aumento da empregabilidade. Além da ênfase que tem ganhado a preocupação nas políticas públicas com o retorno econômico do investimento

público em educação e a necessidade de eficiência (JESSOP, 2002, p.164). Das escolas se espera que as crianças se tornem sujeitos empreendedores e desenvolvam capacidade e habilidade pessoais para o trabalho em equipe. A **Educação com isso foi integrada ao projeto *workfarista*** que contribui para criar amplas condições de empregabilidade (JESSOP, 2002, p.165). Na educação superior, a ênfase é na mudança dos professores e suas pesquisas isoladas para estabelecer contatos com atividades econômicas, configurando a emergência de um capitalismo acadêmico (JESSOP, 2002, p.166). Ainda que a educação seja atribuída à função de realização dos interesses nacionais, o que justifica sua necessidade de manter a autonomia, esta é exercida num contexto de dependência financeira num setor em que um terço das receitas não vem mais do Estado ou dos estudantes (JESSOP, 2002, p.167). A realidade brasileira atual não é muito diferente do que descreve Jessop, como será mostrado no item seguinte. Há uma ampliação da formação superior pelo ensino privado associado a um processo de redução de investimentos nas universidades que as coloca em situação de competir para obter recursos no mercado.

Arienti (2002, p. 26) critica Jessop por entender que suas hipóteses sobre as características do Estado pós-fordista desconsideram a discussão sobre a formação de um novo modo de regulação. Esse conceito qualifica que os mecanismos extra-mercado e extra-econômicos são fundamentais na normalização das condições sociais que garantem a acumulação de capital, ou seja, instituições, identidades coletivas e organizações como os Estados Capitalistas podem contribuir para formação de estruturas estáveis, mas temporárias que assegurem a acumulação de capital. Conceito de modo de regulação, como proposto por Jessop (segundo Arienti, 2003, p.110), seria uma síntese para explicar um modo de regulação social da economia que se opõe as análises econômicas que se concentram em analisar somente o modo econômico de regulação da economia. A partir disso, Arienti questiona se as características do Estado Schumpeteriano e pró-trabalho tem potencial de contribuir para a formação de um modo de regulação social da economia (pós-fordista).

Então, Arienti (2002, p.27) considera que Jessop nas suas hipóteses sobre o Estado Schumpeteriano e Pró-Trabalho se refere “[...] mais a um modo de regulação econômica de questões sociais do que propriamente uma regulação social da economia, como estabelecido pelo conceito. [...]”. Enquanto no modo de regulação fordista, o Estado Keynesiano e do bem-estar social contribui para formar um modo de regulação social da economia fordista que tem como referência o Estado fordista, no Estado

Schumpeteriano e pró-trabalho as reformas no regime de bem-estar social visam atender às demandas do capital por uma mão-de-obra mais flexível e uma redução de custos. Essa mudança do regime de bem-estar para o pró-trabalho é consequência das estratégias dos grupos capitalistas para modificar as políticas sociais e indica um maior poder de penetração das estratégias capitalistas no interior do Estado que ocorreu com a mudança das forças políticas nas décadas de 1980 e 1990. Ainda que Jessop reconheça essa tendência, segundo Arienti (2002, p.27) o criticável na sua hipótese é “[...] a possibilidade de que este modo de regulação econômica do social possa ser considerado um elemento constitutivo de um modo de regulação social da dinâmica econômica.”

A outra crítica de Arienti (2002, p.27) é sobre defesa de Jessop a hipótese de existir um novo modo de regulação social sem um novo compromisso salarial e social. Para Arienti, as mudanças econômicas e as reformas do Estado desfizeram o compromisso social básico do fordismo e não há indicativo de novo compromisso. O compromisso fordista do aumento de salário com a produtividade e inflação e o compromisso social do pleno-emprego e da expansão do regime de bem-estar social foram essenciais para reduzir a tensão social e o equilíbrio instável entre produção e consumo em massa. Por um período esse modo de regulação social da economia foi compatível com a expansão do capital, mas a crise do fordismo começa com a incompatibilidade desse tipo de regulação social com a expectativa de lucro crescente, relacionada também ao enfraquecimento da força política dos trabalhadores. Ademais, as estratégias neoliberais agravaram esse abatimento ao valorizar o individualismo e pulverizar as forças políticas, dificultando a articulação dos grupos sociais. Para Arienti (2002, p. 28) “[...] Neste contexto, e somente neste contexto, pode-se entender as hipóteses de Jessop para as características do Estado pós-fordista, isto porque são hipóteses que levam em consideração exclusivamente os interesses dos grupos capitalista para transformação do Estado em apoio às novas estratégias de acumulação de capital [...]”, assim como, somente neste sentido se pode compreender como as características do Estado Schumpeteriano e pró-trabalho têm boa articulação com as variáveis pós-fordistas. (ARIENTI, 2002, p.28).

Em outro texto, Arienti (2003, p. 108) ressalta que as hipóteses de Jessop para o Estado Pós-Fordista se originam de observações das reformas realizadas por governos que tiveram sucesso tanto em superar a crise do fordismo e do Estado Keynesiano como em apoiar as variáveis pós-fordistas. Considera que Jessop foi otimista sobre a possibilidade de construir um novo regime de acumulação que reúne os principais

paradigmas pós-fordista, como sofre com inúmeros problemas metodológicos por trabalhar com hipóteses construídas com base na avaliação das experiências históricas e na visão teleológica do pós-fordismo para encaixar num tipo ideal de Estado pós-fordista. Arienti (2003, p. 111) critica que as hipóteses de Jessop sobre o modelo de Estado Schumpeteriano apontam somente para transformações guiadas por estratégias orientadas por interesses capitalistas, apesar de Jessop propor uma visão neomarxista do Estado cujo projeto hegemônico de economia e sociedade inclui os interesses de grupos das classes dominadas e considerar o Estado como uma condensação do conflito de interesses e a partir dela o Estado schumpeteriano e do pró-trabalho seria apenas um referencial parcial sobre o futuro do Estado capitalista.

Considero pertinentes as críticas conceituais de Arienti sobre como as hipóteses de Jessop sobre o Estado Schumpeteriano e Pró-trabalho invertem sua abordagem regulacionista ao explica-lo mais como um modo de regulação econômica de questões sociais do que uma regulação social da economia, como defende a abordagem de modo de regulação de Jessop. No entanto, ao confrontar as hipóteses de Jessop sobre o Estado Schumpeteriano e Pró-trabalho seja com as teses de Puello-Socarrás de como as teorias do empreendimento ganham centralidade no intelecto econômico do programa neoliberal ou com as transformações do Estado na realidade concreta, vê-se que Jessop não estava errado em supor que o desenho do Estado Pró-trabalho atenderia prioritariamente aos interesses dos dominantes. As políticas *workfaristas* de flexibilização das leis trabalhistas e de incentivo ao empreendedorismo corroboram para a precarização do trabalho, mas se blindam de críticas porque aparentemente ampliam a condição de autonomia e liberdade do trabalhador, contudo desconsideram as incertezas de renda e a diminuição dos direitos e serviços públicos antes garantidos por políticas sociais atreladas às necessidades e agora vinculadas ao desempenho individual. Em última instância, aos que não aceitem ou não consigam sobreviver nessas possibilidades, paira, como apontou Wacquant, o braço penal-punitivo do Estado neoliberal. Aliás, não posso deixar de intuir que **esse braço penal-punitivo do Estado seja o mecanismo extra-econômico que, conforme Jessop, contribui para normalizar as condições sociais que garantem a acumulação do capital**, ou seja, é **parte do modo de regulação social da economia que não foi apontado por Jessop**, segundo Arienti, na definição de Estado Schumpeteriano e Pró-trabalho.

Em parte, a manifestação histórica do que **Jessop** (1993; 2002) caracterizou como Estado Schumpeteriano pode ser vista no que **Mazzucatto** (2014) definiu e

exemplificou como **Estado Empreendedor**. Com a diferença que o foco da autora foi na **atuação do Estado em relação ao setor produtivo** (polo da oferta), **sem contemplar na sua análise as políticas sociais ou de trabalho**. Mazzucatto (2014) procura explicar que o desenho de um Estado Empreendedor definiu a manutenção dos EUA como uma economia em constante crescimento, sobretudo baseada em conhecimento e tecnologia.

Mazzucatto (2014, p.23) considera que estamos vivenciando uma retirada massiva do Estado, justificada pela redução das dívidas públicas, como também pela necessidade de tornar a economia mais dinâmica, competitiva e inovadora, pois o Estado é caracterizado como uma força paralisante. Por outro lado, a proposta do seu livro é desconstruir essa imagem falsa e mostrar o caráter possivelmente inovador e dinâmico, inclusive a capacidade de empreender do Estado na sociedade. Ela defende que o Estado está na base dos investimentos “empreendedores” e em inovações mais corajosas porque considera que a mão invisível do Estado fez as inovações acontecerem, ainda que para os economistas é como se o Estado estivesse apenas corrigindo falhas de mercado (MAZZUCATTO, 2014, p.26). Mazzucatto (2014, p.39-40) propõe uma compreensão mais completa da centralização do setor público, assim como do protagonismo do setor público numa economia definida pela evolução tecnológica, produção e difusão do conhecimento.

A questão importante a considerar, segundo Mazzucatto (2014, p.44), não é só o tamanho do setor público, mas entender a forma como esse setor gasta. Descrevendo a experiência norte-americana do financiamento do Vale do Silício e da indústria da biotecnologia que normalmente são atribuídas ao setor de capital de risco, Mazzucatto (2014, p. 48) mostra que as empresas jovens e inovadoras foram financiadas pelo capital de risco público. Essas lições da experiência implicam, segundo a autora, em ir além do papel do Estado no estímulo à demanda, pois constata um Estado empreendedor que é “[...] capaz de assumir riscos e criar um sistema altamente articulado que aproveita o melhor do setor privado para o bem nacional num horizonte de médio e longo prazo. É o Estado agindo como principal investidor e catalisador [...] pode e age como criador, não como mero facilitador da economia do conhecimento.” (MAZZUCATTO, 2014, p.48).

O Estado, segundo Mazzucatto (2014, p.71), não se limita apenas à criação de conhecimento por meio de universidades e laboratórios, cabe mobilizar recursos que permitam difundir conhecimento e inovação por todos os setores da economia. Ainda

que os sistemas de inovação sejam fundamentais, na visão de Mazzucatto o Estado precisa comandar o processo de desenvolvimento industrial. Esse tipo de Estado foi aceito como consenso pelos países que tentaram se equiparar às economias mais avançadas tecnologicamente. A literatura que os respaldou é sobre o Estado desenvolvimentista, cuja defesa é do Estado ativo não só na administração da demanda keynesiana como na direção do processo de industrialização, um exemplo típico são as economias do Leste Asiático (MAZZUCATTO, 2014, p.71).

O financiamento do setor público faz mais do que corrigir falhas de mercado, pois ao investir em tecnologia no estágio inicial, pode acabar criando novos produtos e mercados. Nos exemplos da internet e da nanotecnologia, o Estado liderou o processo de crescimento, ao invés de somente incentivá-lo ou estabilizá-lo (MAZZUCATTO, 2014, p.91). Segundo Mazzucatto (2014, p.97), usar o conceito de falha de mercado para compreender o papel do governo na inovação é ignorar que “[...] O governo não apenas financiou a pesquisa mais arriscada, seja básica ou aplicada, como muitas vezes foi a fonte da inovação mais radical e pioneira. Para isso, empenhou-se na criação de mercados, em vez de apenas corrigi-los [...]”. Mostrou inclusive que o investimento do Estado vai além da pesquisa básica, pois é aplicado a todos os tipos de pesquisa mais arriscadas, já que “[...] o setor privado é, sob muitos aspectos, menos empreendedor do que o setor público: ele foge de produtos e processos radicalmente novos, deixando investimentos mais incertos para o Estado.” (MAZZUCATTO, 2014, p.107). Apesar dos EUA ser considerado um país onde a riqueza é gerada pelo setor privado, foi o Estado que esteve a frente da inovação e fez investimentos em áreas de fronteira (MAZZUCATTO, 2014, p.107).

Ainda observando a realidade norte-americana, Mazzucatto (2014, p. 192) identifica que o capital de risco entra com o financiamento para cobrir a transição da empresa para produção comercial, mas normalmente não fornece todo o capital necessário. O financiamento público fornecido por meio dos bancos de desenvolvimento do Estado é maior do que o do capital de risco e dos bancos comerciais, além de permitir mais tempo para que as empresas superem as incertezas do processo de inovação. Por isso, Mazzucatto (2014, p. 193) considera que “[...] sem governos dispostos a assumir uma parcela fundamental do risco, da incerteza e dos custos do desenvolvimento tecnológico revolucionário, o empresariado provavelmente não o realizaria por conta própria. [...]”. Esses são exemplos do que Mazzucatto (2014, p. 224) pretendeu mostrar no seu livro: o papel ativo desempenhado pelo Estado no

crescimento dirigido pela inovação e que “[...] Os riscos têm sido assumidos como um esforço coletivo, enquanto os retornos não têm sido distribuídos coletivamente. [...]”. Isso acontece quando o retorno dos investimentos arriscados é recebido indiretamente pelo Estado por meio das receitas fiscais, dificultando sua obtenção devido às brechas na legislação.

Mazzucatto (2014, p. 195) defende e ilustra que o Estado, além de se envolver na invenção, desenvolvimento e produção das novas tecnologias, é fundamental na promoção e implantação de tecnologias radicalmente novas. As agências de Estado que viabilizaram o investimento de alto risco e deram o empurrão inicial, também criaram o ambiente institucional para consolidar essas tecnologias, como o caso das energias solar e eólica. Ainda que não seja óbvia a relação entre as empresas dominantes e os esforços do governo, “[...] fica muito claro que *nenhuma* empresa de tecnologia limpa importante surgiu de uma “gênese do mercado”, isto é, como se o Estado não tivesse desempenhado papel algum [...]” (MAZZUCATTO, 2014, p.196). A importância do governo pode ser exemplificada, no caso dos EUA, nas consequências da retirada dos subsídios para o desenvolvimento de energia eólica em meados dos anos 80 e a redução do orçamento de P&D, com isso o mercado doméstico entrou em processo de estagnação, transferindo-se para Europa, especificamente, Alemanha (MAZZUCATTO, 2014, p. 204). Esse país europeu também criou um programa para incentivar o investimento residencial e comercial na adoção da tecnologia, impulsionando a indústria de painéis fotovoltaicos (MAZZUCATTO, 2014, p. 214). Por isso, Mazzucatto (2014, p. 216) considera que não há nada de acidental no desenvolvimento de tecnologia ou formação desses mercados de energia renovável. As empresas desse setor estão se apropriando de tecnologias e lucrando com os investimentos anteriormente realizados pelo setor público, assim como atendem a sinais do mercado impulsionados por políticas governamentais.

Mesmo reconhecendo a importância do Estado, a literatura não realiza uma conexão direta entre suas atividades e os resultados do desempenho e inovações das empresas. Quando muito o Estado é considerado um facilitador, e não um motor dinâmico (MAZZUCATTO, 2014, p.240). Contraditoriamente o enfrentamento da crise financeira mostrou que estamos numa economia que socializa os riscos e privatiza os ganhos e já que “[...] o setor financeiro é um dreno potencialmente parasitário da economia [...]”, amparado no tamanho das empresas que seriam grandes demais para falir, justifica-se seu resgate pelo Estado. Uma disfunção semelhante no setor industrial

é mostrada ao longo do livro com o exemplo da indústria farmacêutica, onde o Estado assumiu as pesquisas mais arriscadas e as multinacionais embolsam os maiores lucros, o mesmo aconteceu nas tecnologias limpas e nos setores de tecnologia (MAZZUCATTO, 2014, p.244). Considerando a relação estabelecida na teoria financeira entre risco e retorno, assim como a importância do Estado no financiamento de investimentos de alto risco em inovação, ele deveria ter um retorno proporcional a esses riscos (MAZZUCATTO, 2014, p.250). A autora considera que uma das alternativas para devolver algum retorno ao Estado pelos seus investimentos em inovação é fazer com que os empréstimos tenham alguma garantia, cita o exemplo dos empréstimos reembolsáveis feitos a estudantes por meio dos programas de crédito estudantil (MAZZUCATTO, 2014, p.253).

Ao longo das suas análises, Mazzucatto (2014, p.258-9) atribui ao Estado uma grande importância em relação à economia, já que ele se distingue não apenas pela sua missão, mas pelos meios e instrumentos que dispõe para cumprir, lembrando a criação do mercado nacional descrita por Polanyi. Por isso, considera que “[...] A economia capitalista estará sempre subordinada ao Estado e sujeita às suas mudanças. [...]” (MAZZUCATTO, 2014, p.258). Conclui que normalmente os gastos do Estado absorvem a maior parte do risco e da incerteza inerente ao surgimento de novos setores, ainda que o retorno desses investimentos estatais tenha sido quase completamente privatizado (MAZZUCATTO, 2014, p.260). Por fim, Mazzucatto (2014, p.261) sugere que as condições fiscais impostas aos países mais fracos não deveriam ser de reduzir o setor público em geral, mas direcionar os gastos do governo em áreas como P & D e educação. Conclui dizendo que vivemos num período de redução do Estado, desde o corte dos orçamentos à terceirização dos serviços públicos, sob a justificativa de tornar os mercados mais competitivos, contudo o propósito do livro é afastar esses falsos mitos para reconhecer como, se organizado, o Estado pode resolver problemas complexos como levar o homem a Lua e reverter mudanças climáticas (MAZZUCATTO, 2014, p.263).

Outro conceito com ilustração histórica da presença do Estado na economia pode ser conhecido no livro de **Musacchio e Lazzarini (2015) sobre Capitalismo de Estado** com uma análise específica do Brasil. Eles demonstram que não houve uma retirada maciça do Estado das atividades econômicas, mesmo nas economias e períodos considerados mais liberais. Por isso, também contribuem para se questionar as teses de que sob o neoliberalismo há uma diminuição do Estado. Musacchio e Lazzarini (2015,

p.10) chamam a atenção de que há um novo capitalismo de Estado em que “[...] o Estado trabalha de mãos dadas com os investidores privados em novos arranjos de governança.” E o definem como

[...] a influência difusa do governo na economia, seja mediante participação acionária minoritária ou majoritária nas empresas, seja por meio do fornecimento de crédito subsidiado e/ou de outros privilégios a negócios privados (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.11).

Os autores identificam outros dois modelos de Capitalismo de Estado, além do **Leviatã como empreendedor**. No **Leviatã como investidor majoritário** o Estado é acionista controlador, mas nas empresas estatais a governança permite a participação de investidores privados. E no **Leviatã como investidor minoritário**, o capitalismo de Estado apresenta uma forma híbrida, em que o Estado renuncia ao controle de suas empresas em favor de investidores privados com participações minoritárias viabilizadas por fundos de pensão, fundos soberanos e do governo, incluindo os empréstimos dos bancos de desenvolvimento a empresas privadas. Um dos exemplos desse último modelo é o surgimento das campeãs nacionais, como a JBS cujo crescimento se baseou em capital subsidiado pelo governo (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.11). Essa conceituação de Musacchio e Lazzarini (2015, p.18-9) é feita de nuanças para evitar visões dicotômicas. No **Leviatã como investidor majoritário**, o governo transforma em empresas ou lista em Bolsa de Valores os empreendimentos estatais, é uma privatização em que o Estado ainda mantém o controle acionário e atrai investidores minoritários, já que as estatais têm relativa autonomia financeira. No **Leviatã como investidor minoritário**, o governo pode influenciar a economia como acionista minoritário e pelos empréstimos às empresas privadas, é uma forma matizada e híbrida de capitalismo de Estado, em que a iniciativa privada gerencia as empresas que o governo apoia. Nesse modelo os governos utilizam desde bancos de desenvolvimento a diversos tipos de fundos (soberanos e controlados pelo Estado como de pensão e seguradora) para investir ou emprestar (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.19).

Historicamente a ascensão, em ampla escala, das empresas estatais começou no século XIX quando os governos tentaram resolver as falhas de mercado que induziram a monopólios naturais. Então começaram a atuar para fornecer bens públicos (correios, água, saneamento básico, eletricidade, ferrovia e telefonia), liberando concessões para empresas privadas, porém em virtude do fracasso os governos acabaram assumindo esses serviços. Nesse estágio inicial, o governo agira como um segurador do fracasso,

garantindo lucro para as empresas que forneciam bens públicos, depois da Primeira Guerra e a desaceleração que culminou na crise de 1929, as operações dessas empresas foram assumidas pelos governos como operações de socorro, transformadas em estatizações (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.36). A segunda fase do capitalismo de Estado está circunscrita a 1930-80 e se caracteriza pelo aumento da presença do Estado nas concessões de serviços públicos, acelerada depois da 2ª Guerra. No pós-guerra (e ascensão do socialismo), os governos mudaram o tipo de envolvimento do Estado na economia que passou a atuar como Leviatã empreendedor, incluindo setores além dos serviços públicos básicos, criando estatais de grande porte (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.38).

A onda de estatizações dos países em desenvolvimento, iniciada com as ferrovias na virada do século XX, acelerou depois da Segunda Guerra porque foi impulsionada pelo nacionalismo que levou a expansão do Estado para atividades dirigidas por estrangeiros. Na América Latina, as estatizações estavam relacionadas às operações de socorro (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.44) e para promover a industrialização por meio da substituição de importações. O objetivo era superar os problemas de coordenação investindo em infraestrutura básica, financiando pesquisa e desenvolvimento e enfrentando as falhas de mercado. Uma diferença entre as estatais de países como a França é que elas eram organizadas como negócios com fins lucrativos e as dos países da América Latina é que os governos as protegem porque era parte dos planos de substituição de importações (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.46). O auge do capitalismo de Estado foi na década de 1970 quando ocorreu uma onda de estatizações de empresas na Europa e nos países em desenvolvimento, sendo que nestes últimos foram criadas entre dezenas e centenas de estatais. Assim, a produção das estatais em relação ao PIB ficou em 10% nas economias mistas e 16% nos países em desenvolvimento. Na década de 80, os governos começaram a realizar algumas reformas para enfrentar as dificuldades financeiras dos Estados e empresas (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.16). O Brasil é um caso interessante para estudar o tema, pois o governo, assim como em outros países do mundo ocidental e leste asiático não comunista, em parte por acaso e outra de propósito, gerenciava centenas de empresas entre 1960 e 1980. Contudo, Musacchio e Lazzarini (2015, p.23) usam o caso brasileiro para mostrar a influência do contexto externo em fazer os governos mudarem a forma de intervir na gestão e propriedade das empresas, gerando um desmonte do Leviatã como empreendedor. A partir da interpretação de Harvey (2013), analiso que

essas mudanças fizeram parte dos processos de privatização e possibilitaram a acumulação por espoliação.

O modelo em que o governo agia como empreendedor, tanto proprietário como gestor de empresas entrou em declínio após dois choques macroeconômicos. O primeiro foi a alta do petróleo junto com a inflação que causou prejuízos às estatais e o segundo foi a reação do Banco Central dos EUA à alta inflação com a elevação dos juros na década de 1970, implicando em crises nos países em desenvolvimento e exposição de alguns problemas das intervenções políticas nas estatais (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.54). Os preços e salários das empresas privadas aumentaram mais rápido do que os preços controlados das estatais e no fim da década de 70 e início dos anos 1980, esse controle de preços comprometeu a lucratividade das estatais. O primeiro estudo das finanças das estatais, realizado pelo FMI, defendeu que as empresas estatais geravam instabilidade macroeconômica, pois os governos tomavam empréstimos de bancos internacionais e organizações multilaterais ou financiavam os déficits das estatais contraindo empréstimos ou imprimindo moeda (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.55).

Os governos passaram a repensar o papel das estatais e a considerar reformas estruturais e reformulações no capitalismo de Estado. Alguns fatores levaram os governos a desmontar as estatais mais problemáticas do início dos anos 1990, a saber: as privatizações foram incluídas nos pacotes de reforma; as estatais passaram a ser associadas com as crises, aumentando o apoio aos programas de privatização; políticos e tecnocratas passaram a associar a ineficiência das estatais com o enfraquecimento das finanças públicas; entre 1986 e 1994 os governos de mais de cem países começaram a abrir as economias (Rodada do Uruguai), levando a supressão do controle de preços e tarifas que protegiam as empresas públicas e privadas; e no começo da década de 1990, as correntes hostis à intervenção do Estado na economia se tornaram dominantes nos círculos políticos (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.55-8).

Nos anos 1980 e 1990 ocorreram programas de privatização, o de Thatcher é considerado um marco inicial e, em 1984, essa tendência se difundiu pelo mundo. Nos países emergentes o ritmo foi lento, mas a maioria das privatizações nesses países aconteceu com a transferência integral de propriedade (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.59). Entre 1988 e 2009 foram duas ondas de privatização, a primeira decorrente de programas de reforma estrutural e a segunda de privatizações parciais. Depois de 1999, a média de privatizações diminuiu de 300 a 400 para cerca de duzentas

(MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.60). A partir dos anos 2000, a estratégia de privatização mudou significativamente. Se nos anos 1990 mais da metade das privatizações envolvia transferência de controle acionário do governo para o setor privado, desde 1999 as privatizações eram mais de concessões, arrendamentos e vendas de ações sem transferir o controle acionário. Então, desde 2006, as privatizações parciais se tornaram padrão (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.61), e países como Rússia, Brasil, China e Turquia optaram por privatizar parte da propriedade e, sem perder o controle, os governos levantaram grandes quantias de capital. Estudos mostram que mesmo com as privatizações iniciadas anteriormente, nos países ricos da OCDE entre 1996 e 2000 a proporção de empresas sob o controle governamental não diminuiu, com exceção das empresas de bens de capital, de transporte e de serviços de utilidade pública. Em 2005, a OCDE mostrou a importância das estatais nos países membros, pois: o governo é acionista controlador em muitas empresas e compartilha a propriedade com investidores privados, ademais é expressivo o número de empresas em que o governo não é acionista controlador, mas participa como acionista minoritário, indicando que o Leviatã está ampliando seu papel como acionista minoritário (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.62-3). Essas transformações indicam que os governos mudaram não só a estrutura de propriedade das estatais, mas a sua governança (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.64).

A existência de um capitalismo de Estado pode ser explicada por várias visões. Uma delas, a da **política industrial**, considera que o envolvimento do Estado na economia ajuda-o a resolver as falhas de mercado e a necessidade de coordenar investimentos. Outra defende a ideia de que as estatais podem contribuir para realização dos objetivos sociais, além de maximizar o lucro, é a **visão social**. Por outro lado, a **visão política** considera que a intervenção do Estado se dá pela busca de rendas ou motivações políticas e não pela necessidade de resolver falhas de mercado. Outra visão (dependência da trajetória) considera que o capitalismo de Estado é, ao invés de necessidade econômica, consequência de preferência ideológica pela intervenção do Estado na economia ou de uma política nacionalista para combater investidores externos, definindo que isso é resultado de processos históricos complexos e condições institucionais difíceis de mudar (MUSACCHIO e LAZZARINI, 2015, p.74-5).

Tanto a definição de capitalismo de Estado como sua ilustração histórica só reforçam a tese de que não faz sentido falar em Estado mínimo, mesmo em períodos e países em que o programa neoliberal está em plena implementação. Tal conceito mostra

a presença do Estado no mercado num *continuum* que varia de proprietário (leviatã empreendedor) a gestor de empresas estatais (acionista majoritário) até um acionista minoritário ou financiador de empresas. Musacchio e Lazzarini (2015) ilustram concretamente a atuação do Estado em atividades econômicas, normalmente pela forma ou propriedade de empresas. Diferentemente, o conceito de Estado Empreendedor de Mazzucatto ilustra o proeminente suporte e financiamento do Estado às atividades de pesquisa e desenvolvimento de novas tecnologias e produtos que de certa forma originaram novas ondas econômicas. Mazzucatto mostra que o Estado vai além da correção das falhas de mercado, sem necessariamente criar empresas estatais, mas pela atuação como principal agenciador, investidor e financiador dos processos de criação de novas tecnologias, além de ter um importante protagonismo na promoção e implantação dessas tecnologias através de políticas governamentais que incentivam sua adoção. Ainda que restrita a relação do Estado com o campo de desenvolvimento e novas tecnologias, ou economia do conhecimento, Mazzucatto mostra como o Estado cria ou reconfigura mercados por meio de políticas e fundos públicos e, assumindo os maiores riscos nos processos de inovação, impacta tanto o polo da oferta como o da demanda.

Mazzucatto me ajudou a preencher parte do conceito de Estado *entrepreneurfare* com a ideia de que políticas e fundos públicos têm um protagonismo indelével na criação e reconfiguração de certos mercados. Outro ponto importante é que a autora crítica a assunção dos riscos (nos investimentos) diretamente pelo Estado, logo pela sociedade, enquanto os retornos são privatizados pelas empresas que utilizam as descobertas oriundas dos investimentos públicos. Esse risco assumido pelo Estado pode ser identificado não só no desenvolvimento de pesquisas, mas também nos casos de financiamentos a empresas inovadoras e no caso do financiamento das IES e dos estudantes do ensino superior. Porém, sua conceituação dá mais ênfase ao incentivo estatal no polo da oferta, aproximando-se da conceituação de Jessop (1993; 2002) do Estado Schumpeteriano. Ela pouco trata da questão das demandas ou políticas sociais, sequer faz referência às mudanças no mundo do trabalho que estão a reboque dessas transformações criadas pelo Estado.

Por outro lado, a conceituação de Estado empreendedor de Mazzucatto não se propõe a explicar como as políticas e fundos públicos direcionados a garantir o acesso aos direitos sociais (como educação, moradia, saúde etc.) influenciam no desenvolvimento ou criação de um mercado de serviços antes públicos e prestados pelo Estado. Como essa questão das políticas voltadas aos direitos sociais é central no

argumento da Tese e ausente em Mazzucatto, reforça-se a necessidade de cunhar outro conceito, *entrepreneurfare*, para explicar esse plano de atuação do Estado e que, apesar de fronteiro ao de Mazzucatto, não pode ser confundido com ele. Algo similar acontece com a definição construída por Jessop (1993; 2002) do Estado Pró-Trabalho Schumpeteriano (SWS). Ainda que Jessop indique como a atuação do Estado é direcionada à oferta, de investimento na criação de novos negócios e como as políticas sociais estão cada vez mais submetidas a essas políticas econômicas, pois visam adaptar o trabalho as recentes transformações na economia, ele não faz uma ligação direta entre o fato dessas novas políticas sociais, sob a justificativa de garantir um direito, estarem na realidade funcionando como uma política de apoio e incentivo econômico direto às empresas, não só por submeterem os trabalhadores às novas regras, mas por injetarem os recursos e fundos públicos em novos mercados garantindo assim as receitas e lucros dessas empresas.

Outro trabalho que contribui com a construção do conceito de *entrepreneurfare*, mas não diz exatamente o que o conceito propõe é o de Puello-Socarrás. Ele definiu um desenho do Estado sob o novo neoliberalismo e indica novas formas de privatização da prestação de serviços sociais que não implicam uma transferência total à iniciativa privada como aconteceu com as empresas estatais de setores produtivos. Puello-Socarrás mostra como as reformas do Estado possibilitaram a prestação de serviços sociais públicos em parceria com a iniciativa privada e instituíram novas formas de relação entre o Estado e o mercado como as parcerias público privadas, organizações sociais e, principalmente, a concepção de quase-mercado. A atividade das parcerias público-privadas é definida, por Harvey (2005, p.173), como empreendedora, porque “[...] na execução e no projeto, é especulativa e, portanto, sujeita a todos os obstáculos e riscos associados ao desenvolvimento especulativo, ao contrário do desenvolvimento racionalmente planejado e coordenado. [...] **isso significou que o setor público assumiu o risco, e o setor privado ficou com os benefícios**, ainda que haja exemplos onde isso não ocorreu [...] tornando arriscada qualquer generalização absoluta.”.

Ainda que essa concepção aponte para um processo de mercantilização/privatização de alguns serviços sociais, esse é somente uma condição necessária, mas não suficiente para o que será analisado com o conceito de *entrepreneurfare* que define como o programa de políticas públicas com o objetivo declarado de atender ou promover o acesso a serviços e direitos sociais e que acaba

configurando um Estado **investidor, credor e empreendedor**, em última instância um criador de mercados.

De outra forma, Soederberg (2014, p. 114) analisa a política de ampliação do crédito estudantil nos EUA, não como uma política social, mas como uma política de inclusão financeira e de endividamento, construída por um Estado *debtfare*, e identifica que essa política **promove o crescimento das universidades privadas dos EUA**. Contudo, além de não se aprofundar na análise da relação entre a política de financiamento estudantil e o crescimento do mercado do ensino superior privado, Soederberg não destaca a análise dessa política como uma política social. Sua análise se concentra mais na ampliação da esfera financeira, ainda que sem se restringir a discussão da esfera da circulação, pois toma como centrais conceitos de dinheiro, crédito, securitização, exército de reserva etc. (SOEDERBERG, 2014, p. 21). Alias, é interessante observar como em torno da política de ampliação do crédito estudantil há o objetivo de massificação da educação superior para ampliar a oferta de mão de obra e força de trabalho com ensino superior, logo qualificar o exército de reserva. Por outro lado, ao observar a política de financiamento estudantil no Brasil, junto com o programa de bolsas ProUni, alguns trabalhos já as vinculam como importantes aportes de fundos públicos que impulsionaram o mercado do ensino superior no país. O mercado brasileiro se tornou tão atrativo que recebeu investimento estrangeiro direto (de grupos educacionais e fundos de investimento) e por meio da oferta de ações dos principais grupos educacionais na bolsa de valores brasileira.

O que se observa preliminarmente no caso brasileiro é que uma política de ampliação do acesso (e inclusão) ao ensino superior, que normalmente é tratada como um programa de democratização de um direito social (e constitucional) e por isso uma **política social, está servindo como um dos pilares, se não da criação, mas da expansão e reconfiguração do mercado de IES no Brasil**. Por outro lado, ela vem ampliando o contingente de estudantes endividados que estão procurando acessar o ensino superior no Brasil. Também é possível analisar, especificamente no Brasil, que o **processo de financeirização** ocorre tanto no âmbito de vincular os estudantes a uma dívida, do polo da demanda, como no âmbito das Instituições de Ensino Superior (polo da oferta) que são geridas como um negócio lucrativo qualquer e algumas como empresas que precisam se preocupar com a valorização da ação e o retorno do acionista. Veja-se neste caso a conexão da inclusão financeira no circuito econômico cotidiano dos estudantes pela expansão do crédito e por uma política pública que, ao garantir a

receita das IES, torna o mercado do ensino superior atrativo aos investidores internacionais e ao mercado de ações, conectando-o ao circuito da esfera de acumulação financeira nacional e internacional. Pode-se caracterizar como um duplo processo de financeirização da educação já que a acumulação financeira se dá no âmbito do endividamento dos estudantes como no processo de abertura do capital das empresas.

Ao constatar essa especificidade da realidade brasileira e cotejá-la com a teoria de Soederberg (sobre o *debtfare state*), identifiquei um limite na sua definição de Estado. Soederberg não discute a atuação do Estado como produtor de um mercado de oferta de serviços públicos e sociais que em grande parte é sustentado pela demanda criada pela política de ampliação do crédito às populações pobres. Poderia, ao realizar a apropriação da teoria de Soederberg à realidade brasileira e ao caso em estudo, incluir a criação de mercado como uma nova atribuição do *Debtfare State*, inclusive porque a autora enfatiza que trata a financeirização, sem isolar as esferas da circulação e da produção. No entanto, a criação ou reconfiguração de mercados operada por políticas públicas, ainda que em alguns casos estreitamente associada às políticas de inclusão financeira (*debtfare*), devem ser objeto de uma análise e conceituação específica, já que há a possibilidade do Estado implicar na reconfiguração de um mercado, sem fazê-lo por meio das políticas de endividamento, mas por políticas de isenção fiscal que se convertem em políticas sociais como o ProUni no caso da educação. Ainda que considere que há uma relação simbiótica entre o *debtfare* e o *entrepreneurfare*, considero imprescindível construir - ainda que tangenciando outras análises e conceitos que se aproximam do significado, mas não adotam este significante - uma conceituação específica do *entrepreneurfare* como um traço genético do Estado neoliberal que não estava claramente definido nem tratado como um elemento relevante para compreensão do Estado contemporâneo. E como as abordagens que citei até o momento não analisam diretamente como políticas sociais (e o Estado) podem criar ou incentivar a expansão de mercados como nos casos do ensino superior e da habitação, busquei outra elaboração teórica que problematiza diretamente esse aspecto. Encontrei em Bourdieu a inspiração ontológica e epistemológica para fazer uma discussão sobre o Estado como um espaço de disputas e um campo de lutas e assim desenvolver adequadamente a tese em torno do conceito de Estado *Entrepreneurfare*.

Bourdieu (2014) relata que começou a estudar o Estado de uma maneira muito básica e empírica ao pesquisar sobre a política da habitação na França. Ao se deparar com o tema do Estado nesta pesquisa, Bourdieu (2006, p. 28) então construiu uma

definição de Estado que o relaciona geneticamente ao campo econômico. Define que o Estado é produto de um gradual processo de acumulação e de concentração de diferentes tipos de capital, quais sejam: o de força física, policial ou militar (monopólio da violência física legítima), capital econômico que assegura o funcionamento da força física, capital cultural ou informacional com as formas estatísticas e o capital simbólico. Com isso, o Estado teria condições para influenciar o funcionamento do campo econômico, pois a unificação do mercado dos bens econômicos acompanhou a construção do Estado e a concentração dos capitais, então

[...] o campo econômico se encontra habitado pelo Estado que contribui, em cada momento, para a sua existência e a sua persistência [...] através das diferentes “políticas” mais ou menos circunstanciais a que recorre conjuntamente [...] como tantas outras intervenções políticas que transformam o campo burocrático num estimulador macroeconômico contribuindo para assegurar a estabilidade e a previsibilidade do campo econômico (BOURDIEU, 2006, p. 29).

Analisando o mercado das habitações, Bourdieu (2006) define que o Estado e os que através dele impõem suas perspectivas contribuem significativamente para “[...] produzir o estado do mercado de habitações [...]”, isso porque orienta de forma direta ou não os investimentos financeiros e afetivos. O mercado das casas e em diferentes graus todo o mercado

[...] é produto de uma dupla construção social, para o qual o estado contribui de uma forma decisiva: **construção da procura**, através da produção das disposições individuais e, mais precisamente dos sistemas de preferência individual – nomeadamente em matéria de propriedade ou de arrendamento – e também através da atribuição dos recursos necessários, isto é, as ajudas estatais à construção ou ao arrendamento definidas por leis e regulamentos de que se pode também descrever a gênese; **construção da oferta**, através da política do Estado (ou dos bancos) em matéria de crédito aos construtores que contribui, com a natureza dos meios de produção utilizados, para definir as condições de acesso ao mercado [...] (BOURDIEU, 2006, p. 33-4, grifo meu).

A **oferta** é um espaço diferenciado e estruturado de entidades concorrentes com estratégias que dependem dos outros concorrentes e porque é estruturada pela intervenção do Estado é que pode satisfazer e explorar a **procura**, também diferenciada e estruturada, que em parte ajuda a criar. Se não se considera falso que a produção produz o consumo, pode-se considerar que a oferta ao anular no todo ou em parte outras maneiras de satisfazer a necessidade de habitar, “[...] contribui para impor uma forma particular de satisfazer esta necessidade [...]” (BOURDIEU, 2006, p. 42). Já a procura é

um produto social, baseia-se em esquemas de percepção e de valorização socialmente constituídos e alimentados por ações publicitárias, além disso

[...] o que a caracteriza realmente, é que ela é em grande medida produzida pelo Estado. [...] os construtores, nomeadamente os maiores e os bancos a que estão ligados [...] podem nomeadamente influenciar as decisões políticas passíveis de orientar as preferências dos agentes encorajando ou contrariando mais ou menos as preferências iniciais dos potenciais clientes através de medidas administrativas [...] Na verdade, poucos mercados serão, tanto como o da habitação, não apenas controlados mas *de facto* *construídos pelo Estado*, muito especialmente pela ajuda concedida aos particulares [...] (BOURDIEU, 2006, p. 125).

Analisando o mercado da habitação, Bourdieu (2006, p. 128) define-o como suportado e controlado, direta e indiretamente, pelo poder público, pois o Estado fixa as regras de funcionamento pela regulamentação específica junto com uma infraestrutura jurídica e regulamentação geral. Para compreender a lógica deste mercado que foi construído e controlado burocraticamente, é necessário descrever a gênese das regras e regulamentações que implicam no seu funcionamento, fazer sua história social.

O ajuste entre a oferta e a procura não é uma agregação de vários milagres dos entes racionais capazes de concretizar as escolhas mais adequadas aos seus interesses. Esse ajuste se dá porque há correspondência entre as características sociais dos compradores e a das empresas, dos produtos, dos vendedores e da forma de publicidade. Por isso, “[...] substituir o mito da “mão invisível”, elemento fulcral da mitologia liberal, pela lógica da orquestração espontânea das práticas, baseada em toda uma rede de homologias (entre os produtores, os vendedores, os compradores etc.) [...]” (BOURDIEU, 2006, p. 107-8). Em se tratando da competição entre as empresas (ofertantes), Bourdieu (2006, p. 279-80) define que ela normalmente assume a forma de “[...] uma *competição pelo poder sobre o poder do Estado* – nomeadamente sobre o poder de regulamentação e sobre os direitos de propriedade – e pelas vantagens garantidas por diferentes intervenções estatais [...]”, por isso define que o “[...] mercado é o conjunto das relações de troca entre os agentes em concorrência, interações directas que dependem [...] da estrutura socialmente construída das relações de força para que contribuem, em graus diversos, os diferentes agentes presentes no campo, através das modificações que conseguem impor, utilizando nomeadamente os poderes estatais que estão em condições de controlar e orientar [...]” (BOURDIEU, 2006, p. 280). No caso do campo da produção de casas, Bourdieu (2006, p. 280) pondera que o Estado não é somente um regulador que mantém a ordem e a confiança ou o encarregado de controlar

as empresas e suas interações, como normalmente é caracterizado. Nesse caso do campo de produção das casas e em outros, o Estado é decisivo para a construção da oferta e da procura, desempenhando diferentes formas de intervenção sob influência direta ou indireta das partes interessadas.

Bourdieu (2006, p. 163) analisa que a política de habitação foi um dos primeiros terrenos de confronto dos que defendem uma política “social” (não identificados com o socialismo, nem com socialistas) - e pretendem manter o vigor dos direitos sociais (trabalho, saúde, habitação, educação) através de ajudas, abonos, seguindo o princípio de cada um de acordo com suas necessidades - com os que defendem o liberalismo mais ou menos radical com a proposta de reduzir a intervenção do Estado-providência, baseado no princípio de cada um de acordo com seus méritos, definindo a ajuda em função dos ganhos monetários, principal medida de valor social dos agentes. A política de habitação que, objetivava favorecer o acesso à propriedade por meio de medidas de ajuste das ajudas e dos créditos pessoais, era considerada uma arma contra o coletivo e o social. A casa individual e o crédito em longo prazo acabavam acorrentando seus beneficiários a uma ordem econômica e social que se constituía como a maior garantia que os proprietários endividados poderiam dar ao banco (BOURDIEU, 2006, p. 164).

Foi analisando essa política que Bourdieu fez uma incursão no tema do Estado. Esse estudo foi apresentado num trabalho mais amplo e registrado em escritos que foram base para as aulas do seu curso “Sobre o Estado”. Nele, Bourdieu (2014) traz uma ampla reflexão sobre o Estado como Tema/Objeto de pesquisa, inclusive se valendo de outras pesquisas como a da política de habitação e de educação na França. No curso, Bourdieu (2014, p.30) começa alertando para o risco de aplicar ao Estado um pensamento de Estado, além de qualificar o Estado como um objeto quase impensável. Uma das dificuldades de tratar o Estado historicamente está na extensão monstruosa da literatura segundo Bourdieu, daí que ele justifica que ter tentado dominar o que lhe pareceu pertinente (BOURDIEU, 2014, p. 180). Por essas características, ele adotou como estratégia de pesquisa acolher os pequenos problemas abandonados pelos grandes teóricos e considera que assim é possível se abrigar das imposições do Estado.

Abordou o problema do Estado de uma maneira muito modesta e empírica, pesquisando a política de habitação na França (BOURDIEU, 2014, p. 157-59) e, ao estudar o Estado a partir de uma política e das suas ações, observou o espaço dos agentes e as comissões como lugares em que se encontram agentes que se pode chamar de Estado (BOURDIEU, 2014, p. 157-59). Em vez de questionar se o Estado é

dependente ou independente, passou a investigar sobre a gênese histórica de uma política, como ela aconteceu e como se chegou aos regulamentos e as decisões (BOURDIEU, 2014, p. 162). Dessa forma, Bourdieu (2014, p.52) conseguiu compreender como de um programa político apresentado por alguns indivíduos, “[...] gerou-se um regulamento eficiente que comanda a demanda, a oferta, o mercado, e constrói inteiramente o mercado. É uma das funções do Estado construir mercados. [...]”.

Bourdieu (2014, p. 30) define o Estado de maneira provisória como um setor do campo de poder que pode ser nomeado de campo administrativo ou campo da função pública que pode ser definido pela “[...] possessão da violência física e simbólica legítima. [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 30). A origem de parte de sua definição, segundo ele próprio, é de Weber com o monopólio da violência legítima e “corrige-o” acrescentando o simbólico. Também retoma de certa forma a tradição marxista que é uma representação antagônica da ideia de que o Estado é orientado para o bem comum, pois é definido como “[...] um aparelho de coerção, de manutenção da ordem pública mas em proveito dos dominantes.” (BOURDIEU, 2014, p. 32). No entanto, Bourdieu (2014, p. 32-3) considera que a tradição marxista não problematiza a existência do Estado, resolvendo-o pela definição das funções, resultando numa explicação do que faz e o que é o Estado pelas suas funções.

Bourdieu (2014, p. 34) concorda com as funções que a tradição marxista imputa ao Estado como a de conservação das condições sociais de acumulação do capital, então diz que o Estado

[...] é o nome que damos aos princípios ocultos, invisíveis – para designar uma espécie de *deus absconditus* – da ordem social, e ao mesmo tempo da dominação tanto física como simbólica como da violência física e simbólica (BOURDIEU, 2014, p. 34).

[...] é uma espécie de princípio da ordem pública, entendida não só em suas formas físicas evidentes mas também em suas formas simbólicas inconscientes, e tudo indica que profundamente evidentes. Uma das funções mais gerais do Estado é a produção e a canonização das classificações sociais (BOURDIEU, 2014, p. 37-8).

Então, o Estado “[...] é essa instituição que tem o poder extraordinário de produzir um mundo social ordenado sem necessariamente dar ordens, sem exercer coerção permanente [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 228-9). Porém, em oposição às tradições materialistas que explicam a obediência generalizada pela coerção, Bourdieu (2014, p.229) considera que a acumulação inicial é uma acumulação de capital

simbólico, já que “[...] O Estado é o principal produtor de instrumentos de construção da realidade social [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 230). Por fim, Bourdieu (2014, p. 239) defende que

[...] para compreender o Estado há que ver que ele tem uma função simbólica. Para entender essa dimensão simbólica do efeito de Estado há que compreender a lógica do funcionamento desse universo de agentes de Estado que fizeram o discurso de Estado – os legistas, os juristas – e compreender quais os interesses genéricos que tinham em relação aos outros, e também quais interesses específicos tinham em função de sua posição no espaço de suas lutas [...].

Ao tomar como base uma definição de Estado das teorias neomarxista que o considera como lugar na luta de classes e não só instrumento de hegemonia da classe dominante, Bourdieu (2014, p. 50) sugere que há no Estado pessoas com preferências socialistas de um lado e liberais de outro, de modo que essa oposição se reflete numa ou noutra política ou corpo técnico. Para compreender a defesa de uma posição progressista por um corpo técnico, é preciso considerar que esse corpo técnico tem algum interesse nessa posição progressista, logo não é suficiente que determinado corpo seja a priori progressista, é necessário que os interesses desse corpo sejam ligados a posições progressistas. Dessa forma, Bourdieu (2014, p. 51-2) defende que

[...] o Estado não é um bloco, é um campo. O campo administrativo, como setor particular do campo do poder, é um campo, isto é, um espaço estruturado segundo oposições ligadas a formas de capital específicas, interesses diferentes. Esses antagonismos, cujo lugar é esse espaço, têm a ver com a divisão das funções organizacionais associadas aos diferentes corpos correspondentes. A oposição entre ministérios financiadores e ministérios gastadores ou sociais [...].

A concepção do Estado em Bourdieu (2014, p. 145) como lugar de antagonismos enfatiza que há uma ambiguidade fundamental do processo de gênese e do próprio Estado, caracterizando que “[...] O Estado é de tal forma um Jano que não se pode enunciar uma propriedade positiva sem enunciar simultaneamente uma propriedade negativa [...] Descrever a gênese do Estado é descrever a gênese de um campo social [...]”. Uma ilustração desse princípio do efeito Jano pode ser visto nas pessoas que entram no jogo político e têm acesso a posições em que se pode falar em nome de todos, do bem público e do que é bom para o público e ao mesmo tempo se apropriam disso, assim esse privilégio do universal só é conseguido por aqueles que ao mesmo tempo monopolizam o universal. Logo, a gênese do Estado é “[...] no fundo, inseparável da constituição de um monopólio do universal, sendo a cultura o exemplo por excelência.” e “[...] é a gênese de um lugar de gestão do universal, e ao mesmo

tempo de um monopólio do universal, e de um conjunto de agentes que participam do monopólio de fato dessa coisa que, por definição, é o universal.” (BOURDIEU, 2014, p.147 e 149).

Esse processo de unificação em que o Estado se constitui, não é livre de ambiguidades. As regiões, costumes, línguas e direitos locais e pelo processo de concentração e unificação se chega num Estado único. “[...] Esse processo de unificação é também um processo de concentração. [...] Esse processo conduz à unidade, mas conduz também ao monopólio dos que dele se beneficiam, dos que produzem o Estado e estão em posição de dominar os benefícios que o Estado proporciona. [...]” (BOURDIEU, 2014, p. 220). Isso pode ser visto em Gramsci e Elias que mostram como no século XIX “[...] o Estado tanto controla como integra os dominados. É a ambiguidade de todas as estruturas estatais ligadas ao *Welfare State* sobre as quais nunca se sabe se são instituições de controle ou de serviço; na verdade, são as duas ao mesmo tempo, controlam tanto melhor quanto servem.” (BOURDIEU, 2014, p. 199).

Essas reflexões de Bourdieu sobre o Estado se apresentam como os pilares mais fundamentais do conceito em construção a partir do significante *entrepreneurfare*. Especificamente destaco três contribuições de Bourdieu que apropriei diretamente ao conceito. A **primeira** de **caráter mais teórico** está relacionada a como ele define e toma o Estado como objeto de análise. Ao definir o Estado como um campo de lutas e disputas, e como um Jano, com duas faces, ele constrói uma concepção ontológica do Estado diferente da que o define como um corpo monolítico e somente a serviço exclusivo da classe dominante, também destaca que há disputas, embora muitas vezes elas não apareçam. Além disso, define o Estado pela posse e monopólio da violência não só física, como disse Weber, mas inclui a violência simbólica legítima. No tratamento do Estado como objeto de análise, Bourdieu traz uma diferente orientação epistemológica, pois sugere que se compreenda o Estado por aspectos menores e mais concretos como suas políticas, decisões e ações, criticando pesquisas que tratam de grandes questões ou teorias sobre o Estado. A **segunda** está relacionada à defesa e demonstração que Bourdieu fez sobre como o Estado opera para criar mercados, tanto ao construir socialmente a oferta como a demanda. A **terceira**, é que ele mostra que o **Estado realiza**, mais do que o controle, a **construção do mercado** de habitação e isso se dá supostamente a partir das transformações feitas **numa política pública que visava resolver um problema social**, o da falta de moradia.

Os ensinamentos de Bourdieu foram os principais alicerces da construção do significado do conceito de *entrepreneurfare*. Entretanto a sua pesquisa para explicar como o Estado constrói o mercado da habitação se foca no plano simbólico da perspectiva antropológica e sociológica, destacando-se na sua análise as relações entre os compradores e os vendedores, as comissões e os responsáveis pela política, o redesenho das concepções sobre moradia, casas etc. Para além dos elementos indicados nessa abordagem de Bourdieu, pretendo realizar uma análise e um levantamento mais detalhado dos aportes econômico-financeiros realizados pelas políticas e fundos públicos e que são, junto com os elementos simbólicos, determinantes para criação dos mercados, tampouco me restrinjo a uma análise economicista. No decorrer da descrição e análise do caso desta tese, as políticas de financiamento público ao ensino superior privado ajudam a evidenciar que além das disputas e construção simbólica em torno da consolidação do tratamento à educação não só como bem público de obrigação exclusiva do Estado – identifico nas práticas de financiamento que o ensino superior é tratado como uma mercadoria qualquer e inclusive a ser provida por empresas privadas com fins lucrativos e de capital aberto, ainda que isso fique velado pela construção da educação como um bem simbólico – também há todo um aporte de recursos dos fundos públicos (pelo FIES e ProUni, além dos recursos do BNDES) para prover receitas previsíveis e vantagens às IES particulares que buscam ocupar suas vagas ociosas.

A análise preliminar desse caso permite lançar mão dos *insights* teóricos – tanto da crítica de Bourdieu sobre a atuação do Estado na construção de mercado da casa como de Mazzucatto que mostra de que forma os aportes de recursos dos fundos públicos são aplicados na criação de inovações e de novos mercados, sem serem reconhecidos pelos empresários ou sociedade - e assim incluir na definição de *entrepreneurfare* que a atividade de criação de mercados pelo Estado é realizada tanto por um trabalho de construção simbólica quanto é imprescindível considerar os aportes econômicos e financeiros (material).

Em busca de refinar a conceituação de *entrepreneurfare State* ou de Estado criador de mercados - que continuará em construção até o fim deste trabalho – teço a seguir alguns comentários sobre os autores que foram citados ao longo deste texto para mostrar qual a limitação e a contribuição ao conceito que estou construindo.

Os trabalhos de Peck e Jessop propõem analisar o tipo de Estado que estava surgindo ou se configurando com a crise do *Welfare*. Eles mostram de maneiras diferentes que basicamente os desafios desse novo desenho do Estado seriam dar

respostas às crises do regime de acumulação fordista e do modelo de proteção social, assim como se adequar aos novos pilares econômicos do pós-fordismo ou da economia do conhecimento. Eles conseguem indicar em linhas gerais que em diversos países e de diferentes maneiras foram se construindo formas de Estado que mais ou menos respondiam a esse desafio, reformando o bem-estar para vinculá-lo com sistemas de obrigação dos beneficiários seja de trabalhar ou de receber algum treinamento ou qualificação para o mercado de trabalho. Além disso, mostraram como as legislações trabalhistas estavam sendo reformadas no intuito de dar uma maior flexibilidade e adaptá-las as novas formas de trabalho surgidas com a economia do conhecimento. Eles também indicaram que o desenho do Estado consolidou sua atuação na economia muito mais voltada ao campo da oferta do que da demanda como era característica das políticas econômicas keynesianas. Dessas reflexões foi depurado para o conceito de *entrepreneurfare* a ideia de criação de políticas e legislações de trabalho que não se voltam somente à questão do emprego formal, mas de incentivo ao autoempresariamento. Concordo com a questão do foco do Estado no plano da oferta, só que ao invés de considerar o foco somente nas empresas e na competitividade, defino como especificidade do conceito o aporte da visão do Estado enquanto políticas e linhas de financiamento para as iniciativas de micro e pequenos empreendedores. Tais características ainda que mostrem clara inspiração no conceito de *workfare*, trazem algumas diferenças.

O conceito de *Entrepreneurfare* carrega a ideia de que ao Estado cabem as políticas para ampliação da oferta como na definição de Estado SWS (de Jessop), mas considera que as políticas voltadas ao trabalho vão além da flexibilização e políticas sociais que vinculam os benefícios do bem-estar a obrigações. O *entrepreneurfare* inclui políticas de impacto na demanda como os programas de transferência de renda e de incentivo ao empreendedorismo, mas também considera a ampliação do acesso ao crédito (*debtfare*) como forma de suprir as necessidades e direitos sociais, como conceituou Soederberg. Por isso, defendo que o *entrepreneurfare* é complementar ao *workfare*, mais do que isso é uma ampliação/desdobramento do conceito de Estado Schumpeteriano Pró-Trabalho porque além de considerar a manutenção das políticas voltadas ao lado da oferta como as que se dirigem às atividades da nova economia e da inovação, inclui as políticas de incentivo ao micro e pequeno empreendimento e, do lado da demanda, além de considerar as novas políticas com impacto no trabalho, define as políticas cujos fundos públicos financiam a demanda por serviços que antes eram de

responsabilidade do Estado como no caso da saúde (com as OS) e da educação superior, mas estão se tornando parte de um crescente mercado de serviços sociais.

Por outro lado, o conceito de *entrepreneurfare* é uma ampliação do *Debtfare State* já que este não problematiza se as políticas de oferta de crédito ao substituir as políticas sociais podem ter um papel fundamental na criação de mercados. Ao mesmo tempo que é complementado pelo *Debtfare* cujas políticas de ampliação do crédito ao trabalhador atuam tanto como um substitutivo dos benefícios dos Estados de Bem-Estar e do Pró-trabalho, mesmo vinculando o trabalhador a dívida, assim como essas e outras políticas garantem uma demanda que de certa forma incentiva a ampliação do mercado de determinados produtos e serviços como habitação, educação etc., fazendo com que o Estado incentive o polo da oferta.

A cunhagem do **conceito *entrepreneurfare* visa explicar como as políticas e fundos públicos são aplicados aparentemente para atender a necessidade de acesso a direitos sociais, quando na essência são um importante suporte a transformação e até criação de mercados de oferta privada de serviços (antes públicos).** Então, o Estado *entrepreneurfare* cria, amplia ou reconfigura mercados por meio de políticas de acesso aos direitos sociais (transferência de renda etc.) e de promoção do consumo popular, inclusive essas políticas vinculam os benefícios à formação para o trabalho (*workfare*) ou ao acesso ao crédito (*debtfare*). Ao identificar que a efetivação dos direitos e benefícios sociais está necessariamente vinculada à obrigação de trabalhar (*workfare*) e ao endividamento (*debtfare*), identifiquei essas políticas que se propõem a atender necessidades sociais também como políticas disciplinadoras, quiçá autoritárias, nos moldes do que Bourdieu definiu como princípio Jano do Estado Neoliberal.

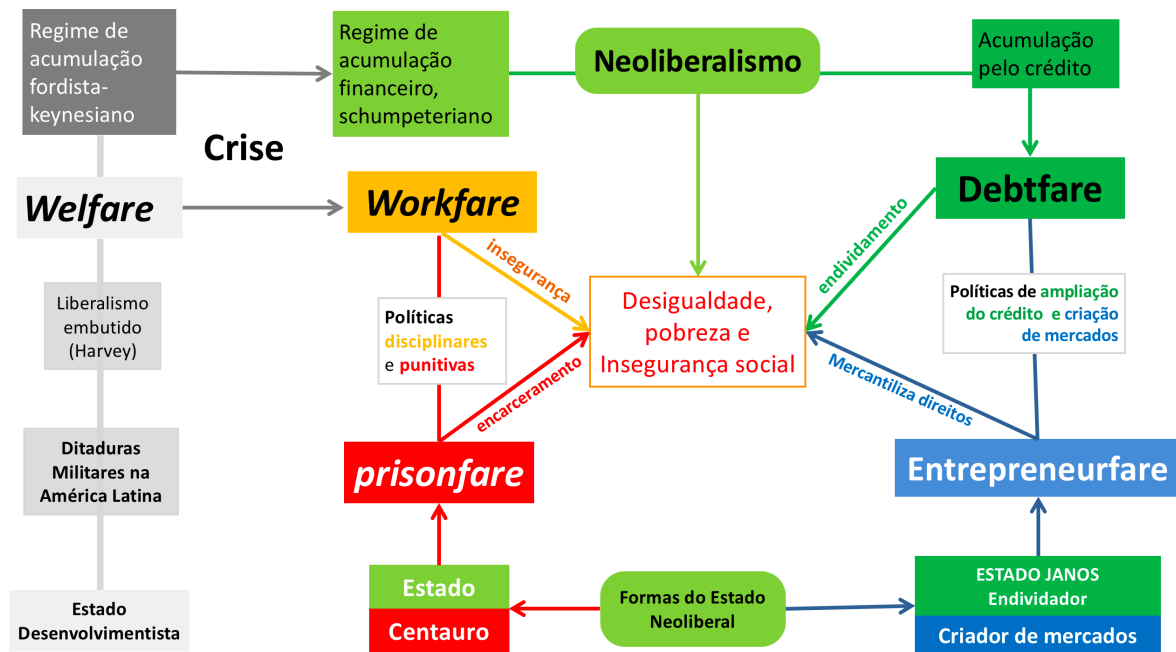
Além disso, inspirado em Wacquant que defende a identificação de características genéticas ao neoliberalismo e que o Estado neoliberal pode ser caracterizado por dois braços, relacionando as políticas de *workfare* que produziram ampliação da insegurança social e marginalidade contida pelo outro braço penal-punitivo, o *prisonfare*, a proposta desta Tese é investigar o nexo relacional entre o que considero os outros dois aspectos genéticos e braços do Estado, o *entrepreneurfare* e o *debtfare*.

A ideia é compreender como o projeto neoliberal operou transformações nas políticas públicas, nomeadamente, colocou-as duplamente sob os interesses da acumulação seja porque os fundos públicos tornaram-se o suporte a criação e incentivo a determinados mercados (*entrepreneurfare*) ou porque o endividamento (*debtfare*)

tornou-se o meio de acesso a um serviço público ou da efetivação de um direito social. Então, além de desenvolver um conceito, esmiuçar o nexó relacional entre esses dois braços do Estado neoliberal é o que considero uma das principais contribuições teóricas desta tese, inclusive por sugerir a ampliação do conceito de Estado-Centauro proposto originalmente por Wacquant.

No intuito de condensar toda esse discussão e fundamentação teórica, desenvolvida ao longo deste capítulo (2), construí o **Quadro 1** com as principais características e conceitos de cada um dos elementos que compõem o que denominei de **mosaico de críticas ao Estado e políticas neoliberais**, representado na **Figura 2**.

Figura 2 - Mosaico de críticas ao neoliberalismo



Fonte: elaborado com base na discussão teórica.

Quadro 1 - Síntese da Caracterização Genética das Políticas Neoliberais

| Estado | Welfare | Workfare | Prisonfare | Debtfare | Entrepreneurfare |
|--|--|---|---|---|--|
| Projeto político | Liberalismo Embutido | Choque/remédio neoliberal | | Adoção/Homeopatia neoliberal | |
| Políticas Econômicas | De investimento público voltado de manutenção da oferta-demanda (keynesiana) | Voltadas ao polo da oferta e novas atividades produtivas, mas com controle fiscal (schumpeteriana) | | De liberação do mercado financeiro e de crédito subsidiado às empresas | De incentivo à inovação tecnológica e investimento/financiamento público na criação de mercados |
| Política para o mercado de trabalho | Voltadas à capacitação do trabalhador e manutenção do pleno emprego | Visando adaptar o trabalhador a novas tecnologias e a flexibilização das atividades, voltada a competitividade e produtividade | | Disseminando o crédito para complementar a renda, garantir sobrevivência e ampliar o consumo (p. ex. crédito consignado) | Incentivando a geração de renda e sobrevivência pelo empreendimento e auto-emprego (p. ex. pejotização e terceirização) |
| Políticas Sociais | De garantia do bem estar social (saúde, educação, moradia, previdência) com benefícios distribuídos por necessidade e de redução da desigualdade | Disciplinadoras e flexibilizadoras dos direitos, pois vinculam as ajudas sociais com as obrigações do beneficiário e atrelando os benefícios a capacidade de cada indivíduo | | De garantia de acesso a direitos sociais (moradia, educação) por endividamento do beneficiário | Compensatórias e focalizadas nos mais pobres e de fomento ao capital humano (educação, saúde e nutrição); direcionam fundo público para iniciativa privada |
| Políticas de Educação | Políticas de ampliação do acesso e massificação do ensino voltado a atender indiretamente a demanda por mão-de-obra qualificada para indústria | Políticas de qualificação ou treinamento para o mercado de trabalho com assiduidade vinculada aos benefícios das políticas sociais | | Políticas de financiamento público (crédito estudantil) individualizado para acesso ao ensino privado | Política com foco em formações ligadas as novas tecnologias, inovação e empreendedorismo, vinculando educação a interesses econômico-financeiros |
| Relação entre as políticas públicas | Políticas econômicas direcionadas ao pleno emprego, em certa medida concertadas com as políticas sociais | Políticas sociais e de trabalho subordinadas às econômicas | Políticas penais como complemento das sociais para o tratamento das desigualdades | Políticas de ampliação do crédito (econômicas) aos pobres como políticas sociais de acesso a direitos e serviços públicos | Políticas de financiamento público a novos negócios e mercados (econômicas) e de acesso ao ensino (educação) como políticas sociais e de trabalho |
| ESTADO | De Bem-Estar, (Desenvolvimentista) | Pró-Trabalho | Punitivo-Penal | Financeirizado-endividador | Empreendedor (Estado como criador de mercado) |
| Conceitos norteadores | Pleno emprego; políticas de bem-estar social; regulação social da economia | Flexibilização do trabalho; políticas sociais pró-trabalho; regulação econômica do social | Estado Centauro; imbricamento das políticas sociais e penais | Acumulação pelo crédito (endividamento); poder social do dinheiro; dependência do crédito para subsistência; políticas sociais pró-endividamento; exército de reserva de trabalho; indústria da pobreza; aprisionamento pela dívida | Normalização do financiamento público do mercado como política pública; Estado Janus com faces de endividador e empreendedor; políticas sociais pró-emprego. |

Fonte: Elaborado com base na discussão teórica.

3 Conquistando, pesquisando e construindo o objeto de pesquisa...

O que pretendi com a própria disposição das seções desta tese foi também representar o movimento intelectual que me levou a formulação da suposição teórica (tese) e a construção do objeto que detalho a seguir. Ressalto que não se trata de uma sequência de momentos isolados, pois em certa medida foram construídos sincronicamente. No entanto, considero que a superação de um objeto dado para construção de outro objeto só foi possível porque realizei um vasto percorrido teórico que possibilitou um novo olhar sobre a realidade. Para explicar como se deu esse **processo de construção do objeto, exponho um pouco da contribuição epistemológica da sociologia de Pierre Bourdieu**, cujas reflexões foram as minhas principais fontes inspiradoras desde o projeto.

A primeira contribuição de Bourdieu, para mim, sobre a construção de objetos de estudo, é levar sempre a questionar as categorias que se apresentam como naturais e prontas. Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004) ao tratarem a construção dos objetos nas ciências sociais, sugerem que se ponha em questão desde categorias como variáveis de estatísticas oficiais até mesmo a construção de conceitos que guiam, por exemplo, políticas públicas. Para eles, o sociólogo deve em especial constituir objetos socialmente insignificantes em objetos científicos ou olhar objetos socialmente significantes de outro ângulo. Além disso, a construção do objeto não é feita de uma só vez e a definição, as escolhas feitas vão construindo esse objeto, desde a escolha do método, da análise etc. Bourdieu (2008) ressalta que isso ajuda a evitar o fetichismo dos conceitos, ou considerar instrumentos teóricos somente por eles mesmos, sem se ater a como eles ocorrem na pesquisa e como melhor funcionam nesse contexto. É uma crítica à passividade empirista que simplesmente ratifica o que o senso comum constituiu como objeto. Na sua acepção, a construção de um objeto científico requer um corte com o senso comum, pois o construído está em toda parte. O desafio é conhecer um objeto sem tomar o já construído como o hiperempirismo positivista. Então como realizar essa ruptura? Bourdieu (2008) sugere que um dos instrumentos é a história social dos problemas, objetos e instrumentos, que ajuda a entender por que e como se compreende, enfim evita tornar-se objeto dos problemas que se toma por objeto. Propõe rastrear a história da emergência dos problemas, posto que o Estado (campo burocrático) contribui para constituição de problemas sociais universais, um assunto público que pode ser publicamente tratado (BOURDIEU, 2008).

Ao longo da construção teórica e da pesquisa da tese (iniciada no ensaio) procurei não tomar as diversas análises das pesquisas e trabalhos sobre as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior como fatos sociais percebidos e nomeados, pelo que Bourdieu chama de sociologia espontânea (BOURDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2004), aquela que parte de um objeto dotado de realidade social ou problemas percebidos pela consciência comum em determinado momento. No entanto, de acordo com Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004) não é possível “construir o objeto sem abandonar a busca por esses objetos pré-construídos [...]”, mas não adianta somente realizar vários cruzamentos de critérios da experiência comum para construir um objeto que resulte dessas divisões reais que continuará sendo um objeto comum. Também ressaltam que adotar expressões para construir objetos específicos que chamam atenção para fatos conhecidos e que por aproximação adquirem um novo sentido, “não constitui mais do que um indício do primeiro grau da ruptura epistemológica com os objetos pré-construídos da sociologia espontânea.” (BOURDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2004, p.47). Seguindo tal orientação, é insuficiente questionar a origem do crescimento do mercado do ensino superior e sua relação com as políticas públicas, por isso busquei suas conexões com as outras dimensões de crítica do neoliberalismo ou como políticas de direcionamento dos fundos públicos para mercados e de endividamento da população.

Afinal, como definir e construir um objeto? Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004, p.48, grifo meu) são enfáticos ao considerar que “Por mais parcial e parcelar que seja um **objeto de pesquisa, só pode ser definido e construído em função de uma problemática teórica que permita submeter a uma interrogação sistemática os aspectos da realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada.**”. Ao longo da imersão teórica ampliei a discussão sobre as políticas de financiamento estudantil como parte das transformações mais amplas do Estado neoliberal cuja discussão teórica me inspirou a romper com a realidade dada e iniciar a construção do objeto de pesquisa desta tese. Aliás, para Bourdieu, o modelo⁴³ teórico tem inseparavelmente tanto o poder de ruptura como de generalização e

é reconhecido: como depuração formal das relações entre as relações que definem os objetos construídos, ele pode ser transposto para ordens de realidade, do ponto de vista fenomenal, muito diferentes e sugerir por analogia novas analogias, princípios de novas construções de objetos. [...] construção de um modelo permite tratar diferentes formas sociais como outras tantas realizações de um mesmo grupo de transformações e, por conseguinte, fazer surgir propriedades ocultas que só se revelam quando

⁴³ Diferente da definição de modelo positivista, mais detalhes na p. 68 de Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004).

cada uma das realizações é colocada em relação com todas as outras [...] (BOURDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2004, p.71-2).

Bourdieu também critica uma reflexão separada dos métodos (que chama de metodologismo) ou de forma que ele reduza o problema da construção teórica à manipulação de dados e observações empíricas (BOURDIEU e WACQUANT, 2008). Ele considera que o método não pode dissociar a construção do objeto do instrumental empregado para ele, nem da crítica de ambos (BOURDIEU e WACQUANT, 2008). A mesma crítica ele faz para teoria, que não deveria estar separada do trabalho de investigação que a alimenta e a guia, procurando recobrar o lado prático da teoria, como atividade produtora de conhecimento. Isso não quer dizer que ele rechace o trabalho teórico, mas se opõe a teoria pela teoria, ou da instituição da teoria como um domínio discursivo separado ou livre da conexão com as obrigações e realidades práticas. Ele se relaciona com os conceitos de maneira pragmática, como uma caixa de ferramentas que ajuda a resolver problemas (BOURDIEU e WACQUANT, 2008).

Inspirado nessas ideias, a discussão teórica desta tese é para ampliar o mosaico analítico de crítica ao neoliberalismo e utilizar essa fundamentação teórica para problematizar a realidade brasileira e inicialmente compreender os desdobramentos e manifestações desse projeto nas políticas públicas. Apesar da importância basilar da dimensão teórica na tese, a intenção não foi construir uma tese puramente teórica. Aliás, para Bourdieu a fraqueza da teoria social está na divisão social do trabalho científico que reifica e compartimenta os momentos do processo de construção do objeto sociológico em especialidades separadas (BOURDIEU e WACQUANT, 2008). Ele chama atenção para uma maior interação entre teoria e pesquisa, que em lugar de uma separação entre as duas, mitigada pela interação, propõe uma fusão das operações de construção teórica e investigação prática (BOURDIEU e WACQUANT, 2008). Para ele a **prática científica combina continuamente conceito e percepção, reflexão e observação**. Enfim “Bourdieu sustenta que todo ato de investigação é simultaneamente empírico (se confronta com o mundo dos fenômenos observáveis) e teórico (necessariamente acarreta hipóteses sobre a estrutura subjacente das relações que as observações estão destinadas a captar).” (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.63).

Mais do que isso, Bourdieu, Chamboredon e Passeron (2004, p.78) defendem a importância da experiência pela sua função de apelar constantemente ao princípio da realidade contra a tentação das fantasias de certo formalismo e “ficções por demais complacentes do intuicionismo ou os exercícios de alta escola da pura teoria.”. Para eles uma experiência bem construída **ativa a dialética razão-experiência**, somente quando o

pesquisador considera os resultados e se questiona sobre suas razões (BOURDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2004). Todavia, para Bourdieu a teoria reterá sempre um certo grau de primazia epistêmica, dado que ele concorda com Bachellard de que o vetor epistemológico é do racional ao real, mas isso não é uma contradição já que não concebe a teoria sem a prática. Por outro lado, considera que “uma verdadeira teoria é aquela que se realiza e se dilui a si mesma no trabalho científico que ajudou a produzir.” (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.203) e concebe a **teoria como um programa de percepção e ação que só se revela no trabalho empírico que a atualiza**, ganha mais confrontando novos objetos do que polêmicas teóricas que só alimentam um metadiscurso perpétuo. Por isso, nunca sentiu urgência de rastrear a genealogia dos conceitos que cunhou ou reativou, já que também não nasceram puramente teóricos, tais conceitos não ganham em ser reposicionados com seus usos prévios (BOURDIEU e WACQUANT, 2008).

Por orientações epistemológicas, construí uma apreciação teórica das várias vertentes de críticas ao neoliberalismo sem buscar origens. Afinal, o “modelo teórico é inseparavelmente construção e ruptura já que é necessário ter rompido com as semelhanças fenomenais para construir as analogias profundas e já que a ruptura com as relações aparentes pressupõe a construção de novas relações entre as aparências.” (BOURDIEU, CHAMBOREDON e PASSERON, 2004, p.74). Apesar da discussão teórica da tese estar separada do objeto analisado, o referencial não traz somente uma discussão teórica pura, pois a categoria neoliberalismo e suas teorias de crítica estão associadas ao contexto histórico a que o seu crítico está se referindo, apesar alguns deles suporem a existência características comuns aos diversos contextos. Dispor a discussão teórica separadamente possibilita explorar as potencialidades e os limites explicativos de cada abordagem para realizar a ruptura e a construção que Bourdieu define como função central do modelo teórico.

Conduzi a investigação proposta nesta tese, a partir dessa **abordagem epistemológica fundamentada na história social dos problemas**, dos objetos e dos instrumentos de pensamento, que está dentro da **história do trabalho de construção social da realidade**, então “[...] A história assim concebida não é inspirada em um interesse antiquário, mas num desejo de entender por que e como se compreende.”. (BOURDIEU, 2008, p.293). Também orientar-me-ei por uma **ontologia social não cartesiana** que rechaça a divisão sujeito e objeto, intenção e causa, materialidade e simbólico e visa superar a redução da sociologia à física objetivista das estruturas sociais e a fenomenologia construtivista das formas cognitivas (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.28). Bourdieu sugere que como o real é relacional, o pensamento relacional seria a forma mais própria de explicar o mundo concreto

(WACQUANT, 2002, p. 102). Ele faz um convite à primazia das relações, mesmo considerando que a **perspectiva relacional não é nova**, pois forma parte de ampla tradição estruturalista, sua expressão mais clara e sucinta vem de Marx (Grundrisse) (BOURDIEU e WACQUANT, 2008, p.40).

Aliás, também influenciado por Wacquant fiz ao longo da discussão teórica uma leitura relacional das diferentes abordagens críticas ao neoliberalismo. Tomando como base a abordagem econômica (com alguns fundamentos no marxismo e materialismo histórico) e da governamentalidade (fundada numa perspectiva discursiva e foucaultiana), analisei até que ponto Puello-Socarrás não apresentaria uma superação dessa dicotomia, já que ele trabalha a dimensão do intelecto econômico neoliberal e seu impacto como forma de governo. Também levo em consideração que Wacquant propõe uma alternativa às duas abordagens, visando superar a classificação dicotômica que faz das duas. Depois, trago a interpretação de Soederberg que mesmo enraizada numa discussão econômica, aborda um dos seus elementos, o endividamento, pelas suas implicações sociais, próximo ao que faz Wacquant. Por fim, elaboro a proposta de construir a crítica ao neoliberalismo como um mosaico de categorias (*workfare*, *prisonfare*, *debtfare* e *entrepreneurfare*) que postas em relação ampliam a explicação que se tem sobre o fenômeno e a forma-Estado que está sendo construída no Brasil.

A partir dessa abordagem da teoria e da sua relação com a prática explico como se deu o processo de coleta de dados e informações que utilizei para elaborar a construção histórica do objeto que inicio no capítulo 4.

3.1 Relato da Pesquisa em Campo

Iniciei a coleta de dados e informações da tese desde o momento da formulação do projeto. Antes de definir a política que seria objeto de análise, realizei uma ampla pesquisa de artigos, dissertações, teses, livros e notícias de revistas e jornais sobre as políticas públicas de diversas áreas como as sociais, de trabalho, de ciência e tecnologia, do meio ambiente, da cultura, da habitação e de educação. Em certo momento, pensei em trabalhar com políticas públicas de mais de uma área, mas por força de prazos e amadurecimento para dar conta de uma pesquisa dessa envergadura, além das orientações e prévio envolvimento num projeto e grupo de pesquisa sobre educação, resolvi focar nas políticas públicas dessa área.

O foco numa área possibilitou aprofundar a pesquisa e minerar, principalmente nos bancos de teses e dissertações, trabalhos sobre as políticas de educação voltadas ao ensino superior, principalmente sobre o Fies e secundariamente sobre o ProUni. Nesses trabalhos

encontrei muitas informações sobre o histórico do programa, dados quantitativos e algumas análises sobre a relação do Fies com outras políticas e com as transformações do mercado do ensino superior. Também busquei informações sobre as legislações do Fies no site do Congresso Nacional, bem como pude acompanhar e participar, a distância, das audiências públicas em torno da Medida Provisória 785/ 2017 que promoveu as últimas alterações no programa. Outra fonte de informação muito importante foi o relatório do Tribunal de Contas da União divulgado no fim de 2016 sobre a situação fiscal do Fies e sua sustentabilidade. Igualmente tive acesso a um conjunto de portarias, resoluções, normativas e relatórios de gestão do programa no site do FNDE e do MEC. Alguns desses documentos foram explorados ao longo da análise, principalmente nas partes relacionadas ao mercado do ensino superior e ao histórico da política.

Por esses documentos e uma publicação, descobri que existia um banco de dados gerenciado pelo FNDE com informações que os estudantes prestam no momento da inscrição no sistema do Fies. Em setembro de 2016 tentei contato com diversos setores do FNDE, mas ninguém atendia ao telefone, liguei para uma central telefônica do MEC, abri um chamado, ainda assim não obtive resposta. Em 11 de novembro de 2016, abri a primeira solicitação de acesso à informação (<https://esic.cgu.gov.br/sistema/principal.aspx>), recebi a resposta com algumas estatísticas descritivas, mesmo solicitando acesso ao banco de dados. Fiz um recurso, mas foi negado. Em dezembro de 2016, fiz uma nova solicitação e depois de dois recursos, recebi uma mídia em janeiro de 2017 com o banco de dados⁴⁴ solicitado. Em março percebi que alguns arquivos que constavam na mídia estavam corrompidos e não abriam, foi então que tentei entrar em contato por telefone, novamente sem sucesso. Em maio de 2017, fiz novo pedido de acesso à informação para obter os arquivos íntegros, cuja resposta informava que os arquivos tinham sido divulgados num portal de dados aberto do FNDE (<http://www.fnde.gov.br/dadosabertos/>). Mesmo com acesso aos arquivos, continuei com pedido de acesso à informação para solicitar a inclusão de itens que são informados pelos alunos no momento do preenchimento dos seus dados no sistema como: a renda familiar; a escolaridade dos pais dos estudantes; o gasto com moradia; o número de membros do grupo familiar; se é Professor; se tem curso superior completo; a situação de adimplência do contrato. Naturalmente a solicitação foi negada sob a alegação que seria um novo pedido.

⁴⁴ Os principais variáveis por alunos disponibilizadas nesse banco são: mantenedora com estado e município; IES com estado e município; curso superior; agente financeiro; valor da mensalidade e da semestralidade; quantidade de semestres financiados; tipo de fiança; ano de inscrição; percentual do ProUni; percentual de financiamento solicitado e concedido; data de nascimento; se estudante possui necessidades especiais; se estudante cursou ensino médio em escola pública; município de residência do estudante; sexo e estado civil; raça/cor.

Para não perder tempo em esperar esse resultado, em junho de 2017 abri uma nova solicitação de acesso a informação, incluindo todas essas variáveis citadas anteriormente. Novamente o pedido foi negado em todas as instâncias sob a alegação que o pedido foi respondido e que os dados constavam no portal, acrescentando que seria avaliada a possibilidade de inclusão das novas variáveis no Banco de Dados. Por último, continuei com recurso à CGU, que respondeu em outubro de 2017 informando que não se tratara de um pedido de acesso, mas de inclusão de informação, facultando ao FNDE não definir um prazo de inclusão dessas informações, dado que se tratam de mais de 2 milhões de registros. A CGU considerou que as informações disponibilizadas pelo FNDE seriam suficientes e que qualquer solicitação além do que está divulgado não se configura um pedido de acesso à informação.

Com essa resposta, utilizei as informações que constavam no banco de dados. Dado a sua dimensão (33 gigabytes), foi necessário contratar um especialista no assunto para realizar a compilação das 13 planilhas referente a cada semestre, iniciando no segundo de 2010 até o 2º de 2016. Ainda assim, pelas dimensões informacionais do banco, sua manipulação foi feita no software de estatística e programação R que exige certo nível de conhecimento em programação, por isso todas as análises desses dados foram produzidas sob minha demanda por esse profissional.

Em paralelo, realizei um trabalho maciço de clipagem de reportagens de jornais e revistas disponíveis na internet sobre o Fies que inclusive continuou até os últimos dias da elaboração da tese. Essas informações serviram de subsídio principalmente aos pontos relacionados a relevância do Fies no crescimento do mercado e, principalmente, nas implicações do programa na vida dos estudantes. Por uma dessas reportagens descobri a existência de um grupo no Facebook (Tudo sobre Fies) que em setembro de 2017 tinha aproximadamente 12 mil integrantes e atualmente conta com quase 42 mil. A jornalista que tinha escrito uma dessas reportagens, advertiu-me da impossibilidade de conseguir qualquer acesso aos alunos com Fies por intermédio das IES. Como não consegui acesso a todos os dados do banco do Fies sobre os estudantes, elaborei um questionário on-line (Apêndice C e link: <https://goo.gl/forms/At0LqXbVT0CPQR4x1>) para buscar mais informações sobre o impacto do Fies na vida dos estudantes. Dado a dificuldade de acesso às IES e ao MEC ou ao FNDE para divulgar o questionário, as informações foram colhidas pelo Facebook. A primeira postagem com o link para o questionário gerou inicialmente apenas quarenta e três respondentes. Até novembro de 2017, inclusive mobilizando os administradores do grupo, foram somente 47 respondentes. Ainda foi considerada a possibilidade de realizar algum anúncio direcionado aos integrantes do grupo, mas como o grupo é fechado não foi possível.

Também avaliei usar algum atrativo como um sorteio associado a resposta do questionário, mas esse aumento na quantidade de respondentes poderia vir acompanhado de um baixo comprometimento e honestidade nas respostas. Igualmente tentei contato com as associações de estudantes como UNE e ANEEL, com a primeira não foi possível falar com um integrante e na segunda houve contato com os integrantes, mas nenhum deles deu retorno sobre a demanda de enviar o questionário por e-mail ou divulgar nas redes sociais dessas associações.

Então, a pesquisa ficou nos quarenta e sete respondentes. Como no fim do questionário foi solicitado a disponibilização do e-mail, caso o respondente se dispusesse a participar de uma entrevista, dezessete respondentes passaram seus contatos, porém apenas cinco se disponibilizaram para entrevista que foram realizadas em dezembro de 2017. Em todos os casos, os entrevistados autorizaram a gravação e a utilização de trechos das falas, mas nenhum permitiu a divulgação do nome. De modo que foram tratados ao longo do texto como entrevistado 1 até o 5.

3.2 Conquistando o objeto...

A partir desses dados e informações foi realizada uma minuciosa análise interpretativa a partir das categorias teórico-histórica desenvolvidas no capítulo 2 e sintetizadas no quadro 1. Essa construção teórica é parte da construção do objeto, pois tanto orienta a compreensão histórica como a realidade concreta pode contrapor e ampliar as explicações teóricas. Nesse sentido, a análise das informações coletadas visa responder à questão de pesquisa e dar conta do que foi proposto na tese. Com isso, pretende ilustrar a existência material de **duas figuras conceituais** (*debtfare* e *entrepreneurfare*) do mosaico de compreensão do projeto e do Estado Neoliberais e, a partir delas, compreender como as políticas de financiamento estudantil (sobretudo o Fies) articulam as recentes transformações no mercado do ensino superior no Brasil (transnacionalização, financeirização e oligopolização) e o endividamento dos estudantes que são os principais destinatários dessa política, especialmente tratados como consumidores desse mercado.

Como a pergunta de pesquisa indica e está posto nos objetivos específicos, esta tese propõe elaborar um levantamento histórico das políticas de financiamento estudantil, relacionando-o às transformações no mercado do ensino superior privado. Além disso, os referentes teóricos impetram uma abordagem histórica da realidade. Ao propor uma explicação que lança luz sobre um agente que foi negligenciado nas histórias contadas sobre o mercado do ensino superior e do Fies, o capítulo de análise inicia com o **mercado do ensino superior e a política de financiamento pela sua situação e configuração atual**. O sentido

de não realizar uma construção histórica pautada numa cronologia está muito mais relacionado à tentativa de superar a lógica evolutiva que impregna nossas mentes e produções históricas do que a uma preocupação de aderir a determinado tipo de orientação epistemológica ou modismo metodológico. Essa escolha tem uma razão prática. A proposta é compreender a política de endividamento estudantil na sua configuração atual e entendê-la como uma ilustração de dois elementos teóricos fundamentais na composição de um mosaico de crítica ao neoliberalismo e que defendo como genéticos à configuração atual do Estado neoliberal (o *debtfare* e o *entrepreneurfare*).

Há também uma escolha epistemológica, que justifico pelo interesse de compreender primeiro as relações entre os acontecimentos e os agentes hoje para então ir buscando suas conexões com acontecimentos passados. A ideia é tomar o hoje como problema e, à medida que desenvolvo a investigação, buscar os elementos do passado sem nenhuma pretensão de identificar uma origem de nascimento desses acontecimentos. A proposta é realizar um trabalho de **de-construção**⁴⁵ **histórica** do presente ao invés de forjar uma história por uma sequência cronológica que se inicia num momento definido do passado ou evento fundador.

No caso em estudo, a formação do mercado do ensino superior no Brasil é atribuída aos documentos do Banco Mundial, OMC e/ou a LDBEN, em outros casos há o diagnóstico de que o setor privado se tornou mais importante em termos de matrículas e número de IES no fim da primeira década do regime militar-autoritário. A proposta aqui não é fazer uma revisão das diversas explicações forjadas em outras pesquisas sobre a construção histórica do mercado do ensino superior. Ao começar essa de-construção histórica, o objetivo é não estabelecer um marco inicial ou pedra fundamental para a história do mercado ou da política. Ainda que essa origem seja relativamente consensual nas diversas interpretações históricas, parto do pressuposto que ela é necessária para explicar o momento atual, porém insuficiente para apontar alternativas de transformá-lo. A pretensão é apresentar um outro olhar sobre a realidade atual e concreta, ainda que sem esquecer seu caráter historicamente construído. Então, um exame que comece no passado e a reconstrua como uma evolução cronológica não ajudaria a ver o novo e as possibilidades, já que partiria de um ponto estabelecido de origem e, no máximo, revisaria uma sucessão de fatos predeterminada. Logo, não seguir uma descrição histórico-cronológica foi uma estratégia consciente para tentar fugir do vício

⁴⁵ Uso o prefixo “de-” para estabelecer a diferença e demarcar que não estou tratando de fazer uma desconstrução histórica no sentido de me opor a construção histórica instituída sobre as políticas de financiamento estudantil. A denominação de-construção histórica é para demarcar que estou realizando uma construção histórica numa direção inversa à cronologia tradicional que descreve os fenômenos do passado para o presente. Meu ponto de partida é o presente e minha ida ao passado é para explicá-lo, contudo sem procurar um ponto de origem no passado, e sim procurando resignificar as interpretações sobre o passado e assim dar novas explicações ao tempo presente.

epistemológico do pensamento teleológico que nos acompanha na vida cotidiana e transpassa a razão prática do pesquisador, sobretudo em escritos que propõe uma construção histórica.

Compreendido o tipo de história analítica proposto, passo então a delimitação do objeto desta pesquisa. Ela inicia com a de-construção histórica desse objeto cuja trama de relações é tecida a partir do potencial interpretativo das teorias de crítica ao neoliberalismo, sobretudo dos dois novos elementos desse mosaico de críticas às políticas e ao Estado neoliberal. Orientado por essas duas categorias teóricas e sua relação constrói como **objeto** de estudo **a relação** entre as **transformações no mercado** do ensino superior privado (financeirização, transnacionalização e oligopolização) (item 4.1), a **política de financiamento estudantil** (Fies) (item 4.2) e o **endividamento estudantil** (item 4.3). São esses os elementos históricos e categorias que compõem as três partes do próximo capítulo. Essas partes foram apresentadas isoladamente por uma questão de organização textual, contudo em cada uma as outras categorias aparecem relacionadas. Aliás, é precisamente sobre essa relação que esta tese se debruçou.

4 A simbiose neoliberal: oligopolização financeirizada do mercado do ensino superior e o endividamento estudantil

A suposição que norteia este capítulo é de que as transformações do **mercado de ensino superior** (item 4.1) sejam explicadas em grande medida pela ampliação das políticas de financiamento estudantil que garantiu parte das receitas das IES lucrativas, transformando-as num investimento atrativo com retorno garantido e risco reduzido pelo suporte do governo. Por outro lado, a voluptuosa **expansão das políticas de financiamento estudantil** (Fies) (item 4.2) dos últimos anos fez **crescer o acesso dos estudantes pobres** ao ensino superior, massificando-o, ao mesmo tempo que garantiriam o acesso a esse direito colocam a **dívida como um dever compulsório** ao concluir o curso (item 4.3). Compreendo então que a política de financiamento estudantil se constituiu como um elemento de mediação entre a transformação do ensino superior brasileiro num mercado financeirizado e oligopolizado e a ampliação do endividamento estudantil em permutação ao direto à educação. Logo, essa política de financiamento (Fies) se relaciona com a dupla transfiguração da educação tanto num setor econômico altamente lucrativo e atrativo a investimentos (puramente econômico) como de consolidar a educação como uma mercadoria qualquer que pode ser adquirida por meio do acesso ao crédito.

Para tratar do objeto, a relação entre o mercado do ES, a política de Financiamento e o endividamento dos estudantes, descrevo o **quadro atual do mercado do ensino superior (item 4.1)** e os principais elementos que o levaram a tal constituição (financeirizado e transnacionalizado), mostrando como só aparentemente o crescimento desse mercado é produzido pelo aumento da demanda. Isso porque, no **item 4.2**, mostrarei como as políticas públicas de financiamento ao Ensino Superior, principalmente o **FIES** (subsidiariamente o ProUni e os financiamentos do BNDES às IES) figuraram como uma espécie de políticas industriais, só que ao invés de somente subsidiar a produção, nesse caso a oferta de serviços educacionais, essas políticas tiveram um impacto em fortalecer a demanda por vagas nas IES privadas muitas das quais estavam ociosas, ou seja, configuraram-se como políticas de suporte ao crescimento desse mercado.

Por fim, talvez o momento mais importante deste trabalho, pois é o que praticamente não aparece na literatura brasileira tanto em termos teóricos como em termos empíricos, é a análise do processo de endividamento **dos estudantes** que utilizaram esse meio para ter acesso ao ensino superior, uma aspecto negligenciado nas pesquisas realizadas sobre o Fies

(item 4.3). Nesta parte, exploro o banco de dados dos contratos do Fies, bem como algumas reportagens e informações que ilustram algumas especificidades encontradas nos questionários e nas entrevistas realizadas com alguns desses estudantes. Ao relacionar esses elementos identifiquei que os estudantes, subsidiados pelas políticas de financiamento, impulsionam a demanda pelas vagas nas IES particulares. **As IES garantem** uma importante parcela das suas **receitas** com origem nos fundos públicos, reduzindo assim o risco do negócio e garantindo alto nível de **lucratividade**. Enquanto aos **estudantes**, que concluem o curso superior em IES com qualidade duvidosa e com objetivo principal de maximizar o retorno ao acionista, ficam por um lado com **o risco da não empregabilidade** e a insegurança da geração de renda e por outro com a **certeza de uma dívida** contraída com a União (ou banco privado) e o compulsório dever de pagá-la para não permanecer sem acesso a outras formas de crédito.

4.1 Mercado do Ensino Superior no Brasil: transnacionalização, financeirização e Oligopolização das IES

Ao partir da proposta de realizar uma de-construção histórica, iniciarei descrevendo a situação atual do mercado do ensino superior e das IES particulares no Brasil. Antes explorarei alguns indicadores educacionais e sociais que explicam parte significativa da aquecida demanda por ensino superior no país. Ao mesmo tempo situarei o perfil de gastos públicos brasileiros com educação em relação ao contexto internacional, posto que os fundos públicos são um dos principais financiadores da demanda por ensino superior, como veremos a seguir.

O Brasil se diferencia no desenvolvimento da educação em relação aos outros países latino-americanos, bem como dos BRICS, como se pode perceber em alguns indicadores de escolarização comparados. Em termos de **taxa líquida de matrícula no ensino superior**⁴⁶, em comparação aos países da América Latina, o país saiu de 6,1% em 2001 para 14,6% em 2009, mas continua abaixo da Argentina (25%), Chile (20,8%), Uruguai (20,3%) e Paraguai (18,2%). Um destaque é que 73% dessas matrículas brasileiras estão em estabelecimentos particulares, um percentual superado apenas pelo Chile na América Latina. Apesar desse crescimento, o PNE (2001) tinha como meta que a taxa líquida fosse de 30%, em 2010. Neste

⁴⁶ A taxa líquida é definida pela “porcentagem de matrículas da população de 18 a 24 anos na Educação Superior” e a taxa bruta é a “porcentagem de matrículas na educação superior em relação a população de 18 a 24 anos” (informação disponível em < <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores> >.

mesmo ano, o país detinha 35% das matrículas na América Latina, uma grande representatividade, apesar da baixa taxa líquida. Em comparação aos BRICS, o volume de 6,5 milhões matrículas brasileiras é baixo, considerando os 9,3 milhões da Rússia, 20,7 milhões da Índia e 31 milhões da China (BOUCHUT, 2014, p. 50), não se pode desconsiderar que a população desses dois últimos países é quase 7 vezes a do Brasil.

Bouchut (2014, p. 50) considera que há uma direta correlação entre a ascensão da taxa líquida de matrículas e a evolução no percentual dos gastos públicos com educação. Não por acaso, **o gasto com educação** brasileiro (despesas correntes e de capital) em relação ao PIB e ao total dos gastos públicos, entre 2000 e 2009, foi do país com o maior crescimento. Saiu de 4,01% do PIB em 2000 para 5,62% em 2009, ainda assim era menos do que a Bolívia (8,08%), Venezuela (6,87%) e Argentina (6,03%). No gasto com educação em relação ao total de gastos públicos, no mesmo período, o Brasil saiu de 11,38% para 14,8%, ficou pouco acima do Peru (14,58%) e abaixo dos demais países latino-americanos (BOUCHUT, 2014, p.46-7).

Bouchut (2014) ressalta que o aumento no **investimento público brasileiro em educação** está relacionado aos compromissos firmados no PNE para ampliar a taxa de escolaridade e da democratização do ensino. De modo que, o Brasil praticamente se equiparou aos países com economia de porte semelhante como a Argentina e o México. Mais especificamente, em relação ao ensino superior, os gastos públicos por estudante em percentual do PIB *per capita* também foi alto em 2010, 28,9%, mais do que a Argentina que ficou com 19,1% e Chile 13,7%, entretanto isso não é surpresa dada a expansão do financiamento estudantil (BOUCHUT, 2014). Não obstante esse crescimento nos gastos por aluno, é imprescindível questionar: onde e como foram aplicados os crescentes fundos públicos para o ensino superior?

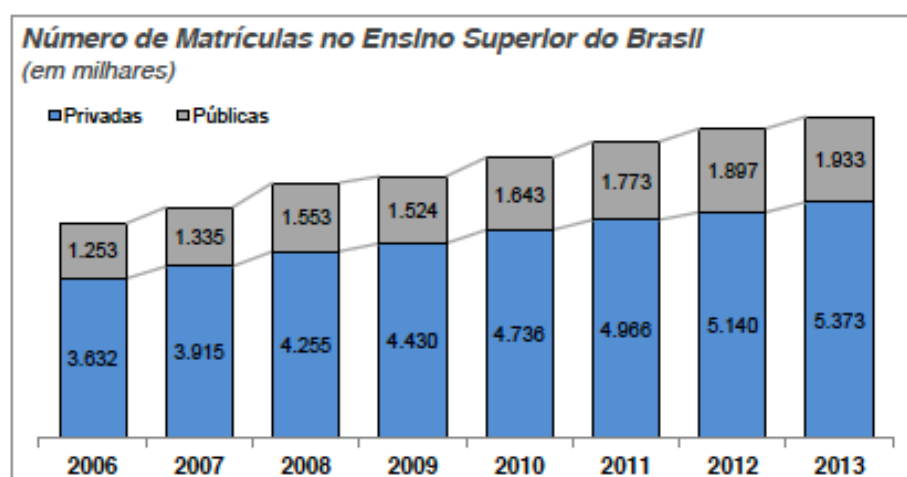
A despeito desse aumento nos investimentos, em 2015, a taxa bruta de matrículas na Educação Superior foi 34,6%, em relação a população de 18 a 24 anos, enquanto a meta do PNE é 50% e a taxa líquida (percentual da população entre 18 e 24 anos no Ensino superior) foi 18,1% enquanto a meta é 33%. Essa distância da meta permanece, apesar do rápido crescimento da última década, posto que em 2001, a taxa bruta era 16,5% e a líquida era 9,2%⁴⁷. Dados do Censo de 2010, indicam que só 11,3% dos brasileiros com 25 anos ou mais (12,4 milhões) tinham concluído curso superior, enquanto outros 27,2 milhões da população adulta tinha ensino médio ou superior incompleto (SEMESP, 2017). Esse dado, é divulgado

⁴⁷ Essas informações foram consultadas do site: < <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior/indicadores> >.

por uma das associações de mantenedoras que caracteriza tanto a situação de carência da população como seu potencial de mercado.

Em termos da **oferta do ensino superior**, entre 2006 e 2013 foram criadas 121 IES do tipo de estabelecimento de ensino, apesar do predomínio das IES privadas, nesse período as públicas cresceram 21% enquanto as privadas cresceram 3%, sua participação caiu de 89,1% para 87,4% em 2013 (BOUCHUT, 2014, p. 53). Em termos das matrículas, entre 2003 e 2013 o crescimento foi de 50% (aproximadamente 2,4 milhões), explicado pela criação de novas IES e ampliação da EaD. Ainda que as matrículas privadas tenham crescido 47,9% e as públicas 54,2%, as IES privadas concentram 73,5% das matrículas no ensino superior. O gráfico abaixo detalha anualmente esse crescimento (BOUCHUT, 2014, p. 54).

Gráfico 1 - Matrículas no Ensino Superior do Brasil (público e privado) entre 2006-2013

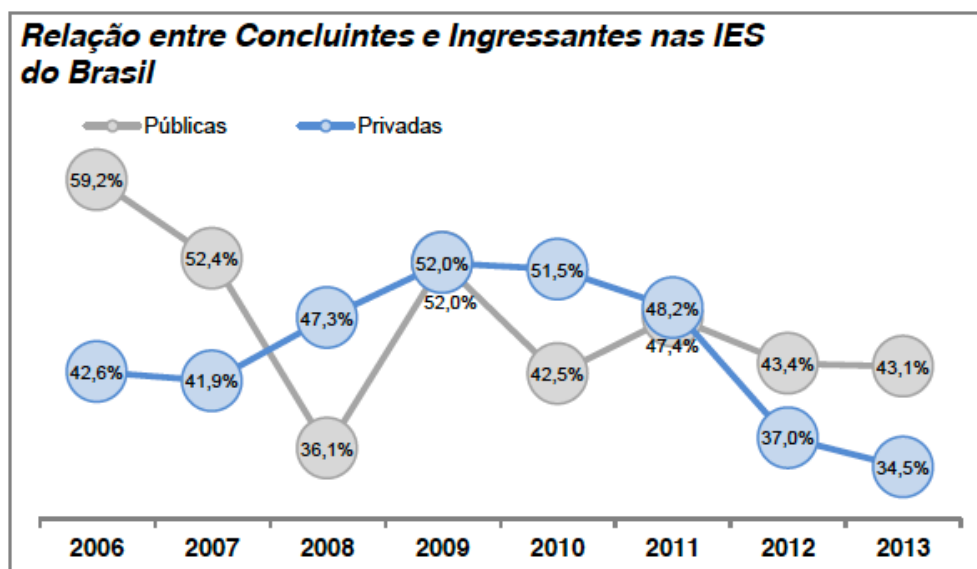


Fonte: Bouchut (2014, p. 54)

O **número de ingressantes** cresceu, entre 2006-13, 65,2%, de forma semelhante nas IES públicas e privadas. Já o **número de concluintes** cresceu 30%, o segmento privado teve um crescimento maior e representou 76,8% dos concluintes de 2013. Em termos de demanda, o ensino privado alcançou a média de 1,56 candidatos por vaga, enquanto a do setor público é quase 8 vezes superior. No setor público houve um crescimento exponencial no número de inscritos que era de 7,1 em 2006 e passou a 12,17 em 2012, em parte explicado pela adoção do SiSU como processo seletivo (BOUCHUT, 2014, p. 55-6). Por outro lado, entre 2006 e 2013, houve um crescimento na taxa de evasão e declínio na taxa de conclusão. Historicamente, a taxa de conclusão é inferior nas IES privadas, entretanto devido ao crescimento nos ingressantes em cursos da modalidade EaD nas IES públicas em 2008 e

2010, relação entre concluintes/ingressantes das IES públicas decresceu, conforme detalhado abaixo (BOUCHUT, 2014, p. 59).

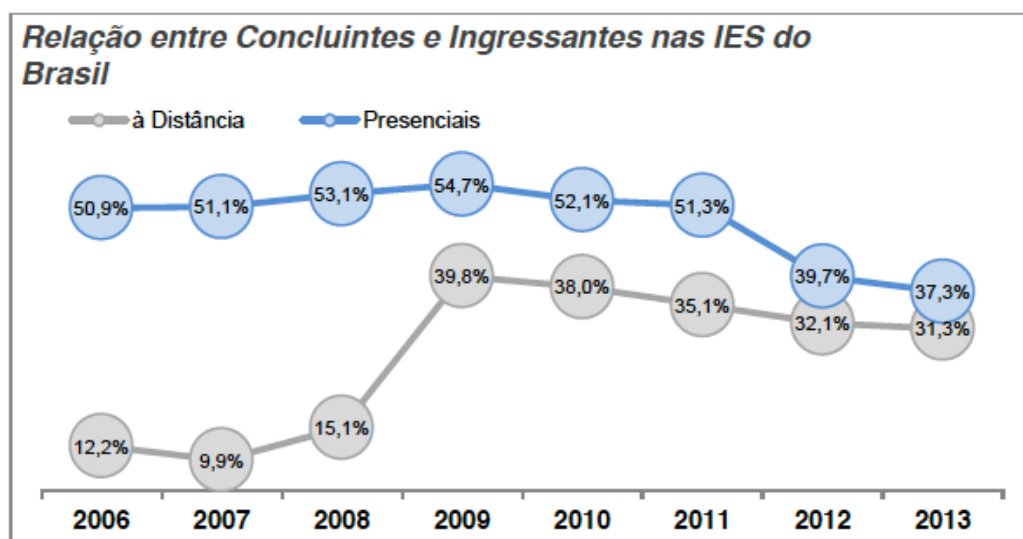
Gráfico 2 - Relação entre concluintes e ingressantes nas IES (públicas e privadas) entre 2006-2013



Fonte: Bouchut (2014, p. 59)

Em **termos de ocupação** (relação entre ingressantes e número de vagas oferecidas) no setor público a taxa foi de 92,4% e 61,3% no privado que teve uma redução entre 2006 e 2010 por conta da ampliação da oferta. A taxa de ociosidade, genericamente o inverso da taxa de ocupação, teve uma redução em 2005 por conta do ProUni (BOUCHUT, 2014, p. 62). Os dados por **tipo de oferta** mostram as IES privadas, em 2007, concentrando quase 70% das suas matrículas no turno noturno e as públicas 62,6% no turno diurno. Em termos de modalidade, as matrículas presenciais cresceram 31,5%, entre 2006-13, e as de EaD cresceram 456,7%, mesmo assim, em 2013, a modalidade presencial representa 84,2% das matrículas (BOUCHUT, 2014, p. 64-6). A taxa de conclusão por modalidade, como se vê no gráfico abaixo, em 2006 era muito baixa na EaD, a partir de 2013 houve uma aproximação e a EaD tinha 31,3% e o presencial 37,3% (BOUCHUT, 2014, p. 68-69). Esses estudantes matriculados em EaD têm renda familiar inferior, estão em faixa etária superior e têm origem em família com maior nível de instrução em relação aos dos cursos presenciais e apenas 49% tem pele branca, enquanto no presencial são 68% (BOUCHUT, 2014, p.69).

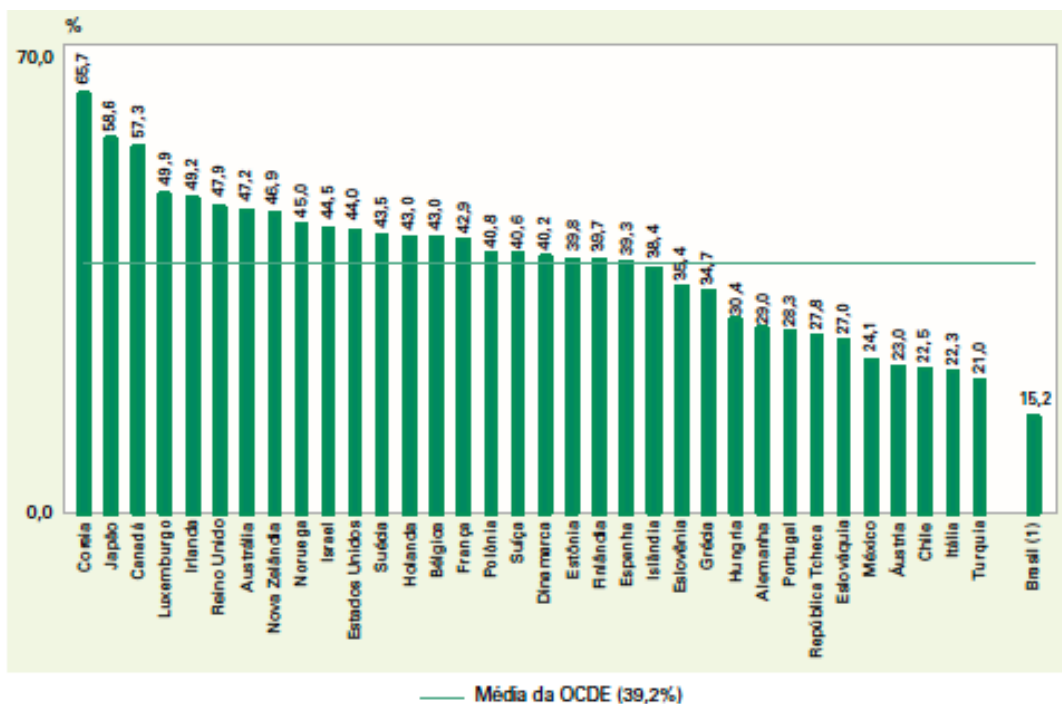
Gráfico 3 - Relação entre concluintes e ingressantes nas IES (presenciais e à distância) entre 2006-2013



Fonte: Bouchut (2014, p. 69)

Todos os dados citados anteriormente detalham o perfil das matrículas, enquanto o levantamento do PNAD mostra que as matrículas aumentaram na proporção de pessoas com 18 a 24 anos que frequentavam o ensino superior de 10,4% em 2004 para 16,3% em 2013. Outro dado importante, utilizado na publicação *Education at glance 2014* da OCDE é a da proporção de pessoas entre 25 a 34 anos com ensino superior completo ou mais em 2012. O Brasil em comparação aos membros da OCDE tem a menor proporção, ainda que tenha quase dobrado, pois em 2004 era de 8,1% e em 2013 registrou 15,2%, como se vê no Gráfico abaixo (IBGE, 2014).

Gráfico 4 - Percentual de pessoas com ensino superior entre 25 e 34 anos nos países da OCDE e Brasil em 2012



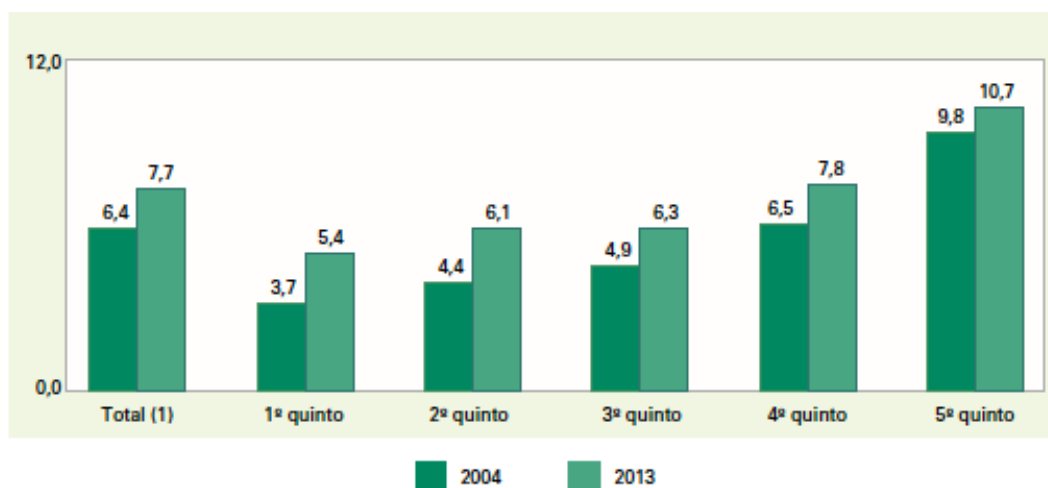
Fonte: IBGE (2014, p. 110)

Se considerar o acesso ao ensino superior por renda e cor/raça, o relatório indica que houve uma redução da participação relativa dos mais ricos entre os anos de 2004 e 2013. Em 2004, os mais ricos eram 55% na rede pública e 68,9% na privada. Em 2013, caem para 38,8% e 43%, respectivamente, indicando um aumento do acesso dos estudantes de extratos mais pobres. Em termos de adequação por idade houve uma melhora, em 2004 apenas 32,9% na faixa etária de 18 a 24 anos frequentavam o ensino superior, em 2013 aumentou para 55%. Porém essa adequação da idade em relação ao nível de educação é desigual entre raça/cor, enquanto 69,4% dos brancos entre 18 e 24 anos frequentavam o ensino superior, apenas 40% de pretos e pardos estavam no mesmo nível em 2013.

Outro dado desse cenário é a diferença na taxa média de abandono escolar por renda na faixa etária de 18 a 24 anos que, em 2013, atingiu 50,9% no quinto mais pobre e apenas 9,8% no quinto mais rico. Ainda assim, a média de anos de estudos da população com 25 anos ou mais, segmentada por renda, indica um aumento mais significativo na escolaridade (45,9%) para o quinto com menor renda e bem menor (9,2%), para o de maior renda, entre 2004 e 2013. O relatório destaca que ainda que essa medida seja importante para indicar a igualdade educacional entre os diferentes níveis de renda, não se deve desconsiderar que o grande aumento no quinto mais pobre está relacionado ao baixo patamar do qual partiu

(IBGE, 2014), conforme se verifica no gráfico abaixo. O gráfico 5 também mostra uma clara associação entre quanto maior a renda maior o número de anos de estudos.

Gráfico 5 - Média de anos de estudo de pessoas com 25 ou + anos, segmentados por quintos de rendimento em 2004 e 2013



Fonte: IBGE (2014, p. 111).

Esses indicadores de escolarização são por um lado fotografias das mazelas e desigualdades sociais brasileiras, normalmente tratadas como objetos de políticas públicas, por outro são compreendidos pelo segmento empresarial como potenciais oportunidades para prestação de serviços educacionais privados. Essa visão de problemas sociais como oportunidade de negócio só é possível porque há uma regulamentação que permite a prestação desse serviço por entes privados com objetivo de lucro. Essa diferença de lógicas entre a oferta de ensino superior pública e a privada lucrativa no Brasil se reflete nos indicadores de qualidade entre a oferta das IES públicas e das privadas. Por exemplo, em termos de **qualificação docente**, a proporção de docentes com mestrado/doutorado nas IES públicas é de 82,8% enquanto nas IES privadas é de 65,3%, em 2013 (BOUCHUT, 2014, p. 57). Entre 2006 e 2013, o número médio de docentes em IES privadas se manteve estável, mas em IES públicas se expandiu e é maior, isso se explica em parte pelas universidades serem o tipo de estabelecimento predominante nas públicas (BOUCHUT, 2014, p. 59). Em termos da proporção das matrículas em cursos presenciais por docente, nas IES públicas a média, em 2013, foi de 13,8 e nas privadas foi de 31,6 (BOUCHUT, 2014, p. 61). Em termos de **avaliação da qualidade**, as IES públicas detinham, em 2007, quase 80% na faixa de 3 a 5 do IGC (Índice Geral de Cursos do MEC), enquanto somente 51,5% das privadas estavam nessa faixa (BOUCHUT, 2014, p. 63).

Apesar da inferioridade na qualidade do ensino superior privado, segundo Bouchut (2014, p.70-2), a crescente demanda pelo ensino superior atendida pelo setor privado pode ser explicada pelo crescimento da população na faixa etária de 18 a 30 anos e do número de concluintes do ensino médio que surgiram depois da LDB estabelecer a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental. Além disso, o aumento da renda *per capita* de forma geral impulsionou o ensino privado (BOUCHUT, 2014, p.70-2). Aliado a esse cenário, os baixos níveis de escolarização da população jovem brasileira são usados para fortalecer o discurso das associações de mantenedoras de IES privadas que pressionam pelo direcionamento de recursos públicos ao ensino privado como alternativa mais rápida para alcançar as metas do PNE das taxas bruta e líquida de escolarização superior, sem distinguir se a aplicação do fundo público é destinada às IES públicas ou privadas.

Badia (2017, p.96) ao analisar o PNE identificou a forte presença do posicionamento dos grupos empresariais sobre o texto final do Plano de 2014-2024, flexibilizando certas determinações como a da meta 20 do PNE que trata sobre a ampliação do “[...] investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.” Ele identificou que as associações de mantenedoras defendiam que “[...] não existe uma diferenciação essencial entre a educação ofertada pela rede pública ou pela rede privada, uma vez que ambas podem ser interpretadas como ‘educação pública’” (BADIA, 2017, p. 99). Isso respaldou, nos últimos anos, o crescimento dos programas públicos de financiamento estudantil (ProUni e Fies) que se destinam a comprar vagas nas IES privadas com recursos públicos, ou seja, é uma demanda pública que será objeto de uma política financiada por recursos públicos, mas atendida pela iniciativa privada. Logo, **essa demanda por ensino superior**, massificada pela população mais pobre, é **viabilizada economicamente pelos fundos públicos que estabelecem receitas certas às IES privadas, aumentando a atratividade econômico-financeira do setor de ensino superior**. Essa importante atuação do Estado para garantir ES à população que nunca teve acesso, também leva a iniciativa privada a uma situação estável de demanda, contribuindo para que a oferta seja de um ensino de péssima qualidade na maioria dessas IES privadas. Além de aumentar a atratividade do setor, os empresários sabem que seriam pouco exigidos em relação à qualidade.

4.1.1 Os grandes grupos educacionais de capital aberto de um dos maiores mercados do ensino superior do mundo

Essa conjunção de fatores como o tamanho da população na faixa etária compatível com ensino superior e o aumento da escolarização de nível médio, associada ao crescimento do orçamento público aplicado à iniciativa privada, contribuiu para que o Brasil se tornasse, segundo dados do Grupo Ser Educacional⁴⁸, **um dos cinco maiores mercados de Ensino superior do mundo** com aproximadamente 8 milhões de estudantes matriculados em, aproximadamente, 2.407 IES, sendo 2.111 IES privadas⁴⁹ (87,8%) e pouco mais de 6 milhões de matrículas privadas (3 em cada 4), segundo dados de 2016 (INEP, 2017). Outra característica desse mercado no Brasil é a sua composição por quatro grandes grupos empresariais com capital aberto, um deles considerado um dos maiores do mundo e com atuação no exterior, e a participação de fundos de investimento (nacionais e estrangeiros), além de contar com a participação de grupos educacionais estrangeiros, caracterizando esse mercado pela financeirização e transnacionalização.

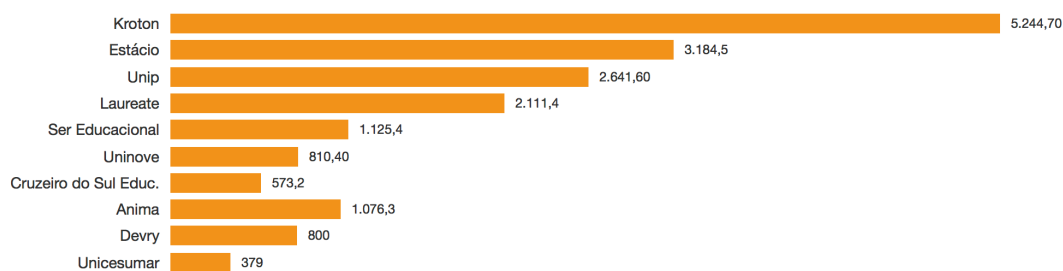
Faço uma breve descrição das características desses grupos, iniciando com alguns dados expostos nos gráficos⁵⁰ preparados pelo Jornal Folha de São Paulo sobre os 10 maiores grupos empresariais de ensino superior do Brasil. Este primeiro elenca os grupos pela Receita Líquida em 2016, contudo a ordem de disposição dos grupos neste gráfico não é pelo tamanho da receita.

⁴⁸ Texto publicado no site do grupo Ser Educacional, intitulado, O Setor de Educação no Brasil, disponível em: < http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47925 >.

⁴⁹ Sguissardi (2014, p. 58) informou que o Inep no Censo do ES de 1999-2009 fazia a distinção entre as IES comunitárias, confessionais e filantrópicas (sem fins lucrativos) e privadas particulares (com fins de lucro), mas isso deixou de constar sem nenhuma explicação.

⁵⁰ Disponíveis em: < <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?w=620&h=600> >.

Gráfico 6 - Receita Líquida (em R\$ milhões) dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016



TOTAL DO SETOR PRIVADO: Receita líquida em R\$ milhões: 54.974,70; Matrículas em 2016: 6.071.429

Kroton inclui Anhanguera, Unopar, Fama, Pitágoras e Uniderp; **Estácio** inclui Uniseb e **Laureate** inclui Anhembí Morumbi, FMU e UniNorte

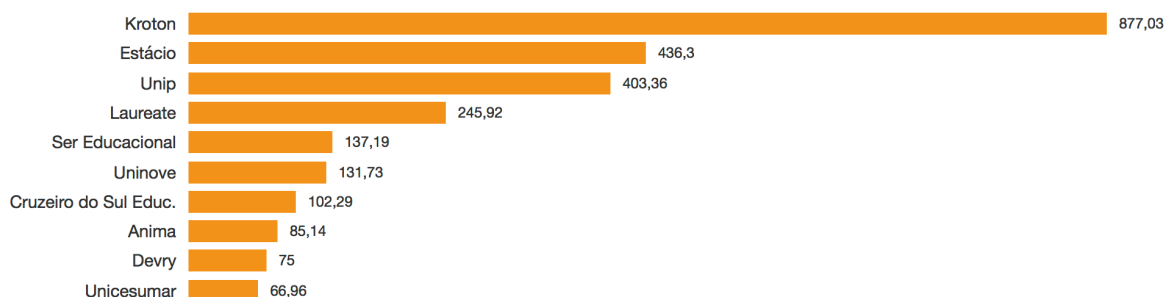
*estimativa **presencial e a distância

Fonte: Hoper Educação

Fonte: Disponível em: < <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?w=620&h=600> >

Entre esses, o primeiro (Kroton), o segundo (Estácio), o quinto (Ser Educacional) e o sexto (Anima) em receita líquida são empresas de capital aberto com ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo. O quarto (Laureate) e oitavo (Devry) são grupos educacionais norte-americanos (transnacionais da educação). Os demais, Unip (terceiro) e Unicesumar (décimo), são grupos empresariais com atuação apenas no nível superior de ensino. Enquanto a Uninove (sétimo) e a Cruzeiro do Sul Educacional (nono) também atuam no setor educacional de ensino infantil e médio, sendo que a última recebeu aporte financeiro de um grupo estrangeiro o *Actis*. Em termos do volume de matrículas, o *ranking* entre os grupos segue a ordem disposta no gráfico 7.

Gráfico 7 - Matrículas (em mil) dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016



TOTAL DO SETOR PRIVADO: Receita líquida em R\$ milhões: 54.974,70; Matrículas em 2016: 6.071.429

Kroton inclui Anhanguera, Unopar, Fama, Pitágoras e Uniderp; **Estácio** inclui Uniseb e **Laureate** inclui Anhembí Morumbi, FMU e UniNorte

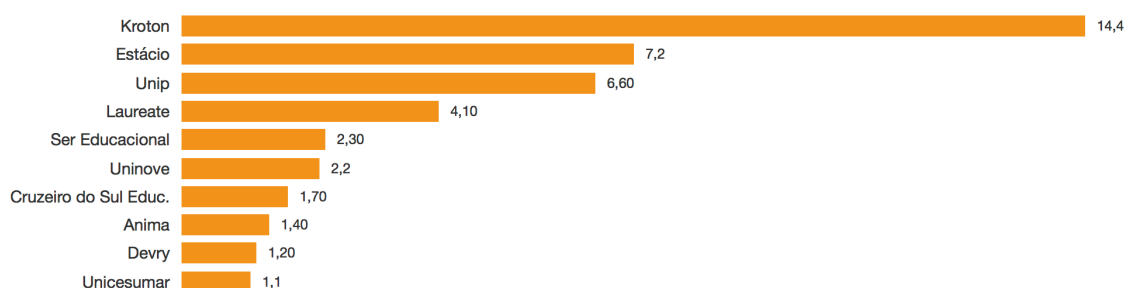
*estimativa **presencial e a distância

Fonte: Hoper Educação

Fonte: Disponível em: < <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?w=620&h=600> >

No Gráfico 7, é possível identificar uma diferença grande entre o primeiro (Kroton) que detém pouco mais do que a soma das matrículas do segundo (Estácio) e do terceiro (Unip) ou tem o dobro das matrículas de um deles. Do quarto (*Laureate*) para o segundo ou o terceiro em matrículas a diferença também é do dobro. O quinto (Ser Educacional) e sexto (Uninove) tem quase mesma base de matrículas e cada um deles chega a pouco mais da metade do quarto Grupo. Em termos de participação percentual no mercado, manteve-se o mesmo *ranking* das matrículas, como indica o Gráfico 8, porque essa medida foi criada considerando as matrículas de cada grupo em relação ao total das matrículas do setor privado do ensino superior. Esse dado evidencia a relevância de cada grupo em relação ao mercado e a diferença relativa entre os tamanhos dos grupos empresariais.

Gráfico 8 - Participação (%) no mercado dos 10 maiores grupos educacionais privados em 2016



TOTAL DO SETOR PRIVADO: Receita líquida em R\$ milhões: 54.974,70; Matrículas em 2016: 6.071.429

Kroton inclui Anhanguera, Unopar, Fama, Pitágoras e Uniderp; **Estácio** inclui Uniseb e **Laureate** inclui Anhembí Morumbi, FMU e UniNorte

*estimativa **presencial e a distância
Fonte: Hoper Educação

Fonte: Disponível em: < <http://arte.folha.uol.com.br/graficos/j0KtO/?w=620&h=600> >

Esquadrinhando esse mercado pelo tamanho **da base de matrículas**, é possível caracterizar quatro segmentos. O primeiro com 14,4% do mercado, chamo de **mega-conglomerado**, é composto isoladamente pela Kroton; o segundo, entre 7-6% de participação, é formado pela Estácio e Unip, classifico como **grandes conglomerados**; o terceiro com 4% de participação, um **conglomerado**, com a *Laureate* isolada; o quarto formado por **grandes empresas** entre 2-1% de participação é formado pela Ser Educacional, Uninove, Cruzeiro do Sul Educacional, Anima, Devry e Unicesumar. No entanto, se considerar esses grupos pelo

tamanho da receita, a Kroton igualmente se manteria isolada, concentrando 9,5% da receita do segmento privado, seguida da Estácio (5,8%) e da Unip (4,8%), depois há a *Laureate* (3,8%), seguida pelo Ser Educacional e pela Anima (2%), Uninove e Devry (1,5%), Cruzeiro do Sul (1%) e Unicesumar (0,7%). Outra análise sobre esses dez maiores grupos é relativizar a **Receita Líquida pelo total de matrículas**, nesse sentido é possível identificar que os grupos tem um maior valor de receita para cada aluno matriculado. A maior receita por matrícula é o Anima com R\$ 12 mil, seguido Cruzeiro do Sul Educacional e da Devry pouco mais de R\$ 10 mil cada, depois o Laureate e o Ser Educacional com aproximadamente R\$ 8 mil, outro grupo é a Estácio, a Unip e a Uninove na faixa de R\$ 7,2 a 6,1 mil e por fim a Kroton e Unicesumar na faixa de R\$ 5,6 a 5,9 mil. Por isso, é possível caracterizar que, entre os grupos de capital aberto, a Kroton é direcionada a massificação com menor receita por matrícula enquanto a Anima possivelmente vende maior valor agregado pois conta com a maior receita por matrícula.

Compreendidas de maneira relacionadas essas características dos maiores grupos empresariais do ensino superior no Brasil, parto para descrevê-los individualmente e em relação aos seus congêneres. Como o foco do trabalho é no caráter financeirizado, transnacional e oligopolizado que o mercado vem assumindo, a análise será voltada aos **grupos com capital aberto** (ações negociadas em Bolsa de Valores) para depois voltar-me aos transnacionais e aos grandes grupos brasileiros com capital fechado, mas que também receberam aporte de fundos de investimento ou bancos.

O Grupo Kroton é o maior deles, considerado não só a maior empresa de educação do Brasil como também do mundo. Esteve no primeiro lugar do ranking, quando acumulou uma receita líquida, em 2016, da ordem de R\$ 5,2 bilhões e um lucro líquido de R\$ 2 bilhões⁵¹. Numa conta que relaciona a receita ao lucro líquido é possível estimar que a margem de lucro da Kroton é da ordem de 38%. Em relação ao seu patrimônio líquido (de R\$ 13,85 bilhões em 2016)⁵², a taxa de lucro sobre o patrimônio investido é de aproximadamente 14%. Em 2016, a receita por aluno matriculado foi de R\$ 5.929 e lucro por matrícula de R\$ 2.280 ao ano.

Apesar do seu porte atual, a Kroton é resultado do crescimento de um grupo educacional criado em 1966 que só teve sua primeira instituição de ensino superior nos anos 2000, a Faculdade Pitágoras, criada em parceria com a *Apollo* Internacional, que durou até 2005. A *Apollo* Internacional é uma das maiores empresas educacionais norte-americanas e

⁵¹ Informação sobre o lucro disponíveis em: < <http://publicacoes.estadao.com.br/empresas-mais-2017/setor/educacao/> >.

⁵² Informação sobre o Patrimônio líquido disponível em: < <http://www.econoinfo.com.br/financas-e-mercados/demonstracoes?codigoCVM=17973#> >.

foi a segunda a realizar sua oferta pública de ações em 1994. A Kroton realizou sua Oferta Pública de Ações (OPA) em meados de 2007 e em 2009 recebeu um aporte de recurso de um dos maiores fundos *Private Equity*, o *Advent Internacional* (COSTA, 2016). O *Advent*, segundo Carvalho (2013), adquiriu 50% da Kroton em 2009. Chaves e Amaral (2016) citam a compra de 28% das ações da Kroton em 2011, enquanto Sguissard (2014) diz que o Advent comprou 28% da Kroton em 2009, por US\$ 141 milhões quando fez um conjunto de operações de aquisição e ampliação das matrículas e então o vendeu em 2013 por US\$ 1 bilhão. Em 2016, esse fundo *private equity* estava se movimentando para fazer duas aquisições no setor de ensino enquanto ainda não havia saído a negativa do Cade a respeito da fusão entre a Kroton e Estácio.

A **Estácio** é outro grande grupo empresarial da educação, sua receita, em 2016, foi R\$ 3,18 bilhões, pouco mais da metade da Kroton. Em termos de lucro a empresa fechou o ano de 2016 com resultado de R\$ 386 milhões, um quinto da receita da Kroton, e 16,4% a menos que os R\$ 440,3 milhões de 2015⁵³A margem de lucro da Estácio em relação à receita foi de 12,1%, abaixo da Kroton com 38%. Como seu Patrimônio Líquido era de R\$ 2,4 bilhões (em 2016)⁵⁴, a quinta parte da concorrente maior, seu retorno sobre o PL foi de 16%, maior que o da Kroton. Ao relativizar esses indicadores de desempenho financeiro dessas empresas pelo tamanho da base de estudantes, identifiquei que a receita por aluno da Estácio foi R\$ 7.298, ou seja, 23% maior do que o da Kroton, mas seu lucro anual por aluno foi somente de R\$ 884, apenas 40% do que conseguiu sua concorrente. Assim, é possível verificar que, em 2016, a Kroton obteve uma receita por matrícula menor do que Estácio, mas a sua margem de lucro foi muito maior, 38,5% contra 12,1% da Estácio. Por outro lado, como tem um patrimônio muito menor a Estácio conseguiu um retorno de 16%, 4 p.p. acima da Kroton.

Diferente da Kroton, a Estácio nasceu como instituição de ensino superior no início dos anos 70, restrita inicialmente ao município do Rio de Janeiro, quando no fim dos anos 80 adquiriu status de universidade e iniciou sua expansão pelo estado. A expansão nacional se deu no fim dos anos 90. Até que em 2008, a Estácio recebeu o aporte de um fundo de investimento, o GP *investment*⁵⁵, que, de acordo com Chaves (2010), permitiu ao GP adquirir 20% da Estácio de Sá. Mancebo e Vale (2013, p. 87) destacam que antes de se transformar na sociedade empresarial, Companhia Estácio Participações S/A, as isenções atribuídas às entidades sem fins lucrativos beneficiaram a Estácio porque, em 2007, ao mudar sua forma

⁵³ Informação disponível em: < <http://www.valor.com.br/empresas/4901462/estacio-dobra-lucro-no-4-trimestre-de-2016-para-r-1243-milhoes> >

⁵⁴ Informação disponível em: < <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=21016&idioma=pt-br> >

⁵⁵ Disponível em: < <http://portal.estacio.br/quem-somos/historia/> >

jurídica, foi registrado um valor patrimonial de R\$ 96 milhões e R\$ 123 milhões de reserva de capital, oriundos do saldo de resultados acumulados conseguido pelas empresas controladas (Seses e Mantenedoras). Esse é um exemplo que indica como as IES empresariais cresceram e se capitalizaram inicialmente a partir das isenções fiscais e tributárias, antes de abrir seu capital e receber o financiamento público direcionado a compra de vagas, configurando uma evidente presença do fundo público na reprodução do setor (MANCEBO e VALE, 2013, p.87).

Essas **isenções tributárias** certamente beneficiaram as IES que não se constituíam estatutariamente com finalidade de lucro e foram uma importante vantagem financeira. No entanto essas organizações tinham que cumprir uma série de requisitos, inclusive não poderiam distribuir seus lucros e a sua propriedade tinha restrições na sucessão patrimonial. Essas isenções tinham efeito econômico-financeiro bem diferente dos **incentivos fiscais** oferecidos a qualquer IES, inclusive lucrativa, que aderisse ao ProUni e assim ofereciam bolsas de estudos em troca de créditos tributários ou principalmente do **repasse direto de recursos públicos** do Fies (feito depois da liquidação dos tributos devidos pelas IES). Não por acaso, como mostrarei ao final desta seção, nos anos próximos ao lançamento do ProUni, muitas IES deixaram de constituir-se como confessionais e comunitárias para converter-se em empresas privadas, um indício de como essa política pública pode estar relacionada a criação do mercado das IES no Brasil.

A mudança na forma acadêmica das IES também foi outro elemento importante no crescimento do mercado de ensino superior. Como, por exemplo, a Estácio que, no fim dos anos 80, solicitou ao CFE (Conselho Federal de Educação) a modificação para universidade. Segundo um dos seus fundadores, essa mudança foi solicitada para viabilizar uma necessidade prática que era abrir cursos quando se considerasse necessário, sem solicitar autorização prévia ao MEC como é necessário no estatuto de faculdade. Ele afirmou inclusive que, se na época houvesse o Centro Universitário, não teria buscado o título de universidade, pois seu objetivo era estritamente ter mais autonomia para criar novos cursos (MANCEBO e VALE, 2013, p.88-9). Essa afirmação, segundo Mancebo e Vale (2013, p. 88-9), só realça que as políticas estatais que instituíram os centros universitários foram menos para atender as necessidades e o planejamento do desenvolvimento da educação no Brasil do que as demandas mercantis dos empresários da educação.

Guiada por essa lógica, a Estácio iniciou, no fim dos anos 90, a sua expansão nacional. Só atua como universidade no Rio de Janeiro, fora as instituições são comandadas por outras mantenedoras incorporadas pela Estácio Participações S.A., empresa fundada em 2007 como

uma *holding* controladora de outras mantenedoras que mantém às IES. A *holding* abriu capital em julho de 2007 e desde então há nas informações divulgadas (como Informações Anuais - IAN) uma orientação para expansão da base de alunos e abertura e/ou aquisição de novas unidades. De acordo com Mancebo e Vale (2013, p. 91-2), essa lógica expansiva é guiada por uma racionalidade empresarial financeirizada, porque o crescimento é justificado como uma forma de aplicar os excedentes, ganhar competitividade e ampliar os lucros, não é uma opção, mas uma necessidade financeira. Essa pressão por crescimento se explica pela possibilidade de ampliar a oferta de ensino superior sem aumentar os custos de produção e assim conseguir uma economia de escala, consequentemente ampliando a vantagem das empresas com maior porte e capacidades financeiras. Outra estratégia das IES é desenvolver uma política de comunicação voltada à captação de alunos que destaca a conexão dos cursos ofertados com as demandas do mercado de trabalho⁵⁶ (MANCEBO e VALE, 2013, p.91-2).

Em 2008, a Estácio vendeu 20% do seu capital para uma empresa de capital aberto, controlada pelo braço de investimento do Banco Garantia (essas ações foram compradas por um dos fundos geridos pela GP Investimentos). Esse sócio tem marcado profundamente a gestão das IES com princípios do mercado financeiro como os programas de remuneração variável e cortes nos orçamentos, além de realizar diversas aquisições e incorporado uma dúzia de mantenedoras e suas IES, em 2008 (MANCEBO e VALE, 2013, p.93). Em 2010, houve uma nova oferta de ações, colocando as ações do fundador da Seses (Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá) à venda e com isso uma recomposição da participação da GP Investimentos que suprimiu a figura do acionista controlador e o controle foi pulverizado por uma série de investidores cujo projeto educacional é orientado pela redução de custos, aumento da margem de lucro e foco na expansão (MANCEBO e VALE, 2013, p.94).

Mesmo depois da transformação da Estácio num grande grupo empresarial, sua lucratividade continuou dependendo do suporte e financiamento estatal pela via das isenções para manter-se financeiramente. Segundo uma publicação da Estácio para Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi a isenção de tributos oriunda do ProUni que possibilitou a elevação dos investimentos já que possibilitou manter custos mais baixos e preços mais competitivos. O ProUni é reconhecido como um importante financiamento público mesmo pela via indireta da renúncia fiscal e é defendido como instrumento de democratização do acesso ao ensino superior (MANCEBO e VALE, 2013, p.93).

⁵⁶ Essas demandas, normalmente são tratadas pela necessidade aumentar os anos de estudo da população, inclusive a ampliação do acesso ao nível superior é justificada e defendida como uma das principais alternativas para a qualificação da mão-de-obra e do consequente aumento do nível de salário e renda, considerado pelos economistas como um dos principais meios de ascensão econômica e redução das desigualdades.

O **Ser Educacional** é um grupo empresarial de educação que não nasceu como IES. Sua receita, em 2016, foi de R\$ 1,12 bilhões, é pouco mais de um terço da receita da Estácio e a quinta parte da Kroton. Já o lucro nesse mesmo ano foi de R\$ 173,25 milhões⁵⁷, então a margem de lucro sobre a receita foi de 15,4%, menor que a Kroton e 2 p.p. maior do que a Estácio. Relativizando a receita e o lucro pela quantidade de matrícula, é possível aferir que a receita por matrícula é R\$ 8.203, maior do que a da Kroton e da Estácio, já o lucro de R\$ 1.262 por matrícula é maior do que a Estácio e menor que o da Kroton. O retorno sobre investimento do Ser Educacional, cujo Patrimônio Líquido é de R\$ 950 milhões⁵⁸, foi de 18%, maior do que os demais grupos de capital aberto.

Esse grupo nasceu de um complexo educacional que começou como curso preparatório para concursos, em 1993, e dez anos depois foi criada a primeira faculdade. Poucos anos depois, essa faculdade cresceu pela aquisição de outras instituições em estados vizinhos. Em 2008, recebeu aporte de R\$ 48 milhões do *Cartesian Capital Group* e, depois de diversas mudanças administrativas, o grupo foi auditado pela *International Finance Corporation* (IFC) do Banco Mundial para ter acesso a uma linha de financiamento de R\$ 80 milhões. Com isso, o grupo expandiu sua atuação por outros estados do Norte e Nordeste e por meio de algumas unidades focadas no público C e D. Até que, em 2013, realizou a primeira oferta pública de ações na Bolsa de Valores de São Paulo⁵⁹. Na realidade, o grupo preparava sua gestão desde 2007 com a implementação de práticas de governança para a transformação da empresa numa sociedade anônima e criação da holding Ser Educacional⁶⁰.

O menor grupo empresarial de capital aberto pelo critério da base de alunos é o **Grupo Anima Educacional**, pois sua receita líquida, em 2016, foi de R\$ 1,07 bilhões, quase a mesma do Ser Educacional. Neste mesmo ano, o seu lucro foi de R\$ 20,8 milhões, uma queda de 67% em relação ao ano anterior em que o lucro foi de R\$ 64,2 milhões⁶¹, apenas 12% do lucro do Ser Educacional. Pelo lucro baixo, o Anima teve não só uma menor margem de lucro em relação à receita, apenas 1,9%, como o menor retorno sobre o PL que, em 2016, era R\$ 635 milhões⁶², configurando uma taxa de retorno do investimento de apenas 3%, também a menor de todos os outros grupos. Em relação à base de alunos, o grupo tem pouco mais da

⁵⁷ Informação disponível em: < <https://g1.globo.com/economia/negocios/noticia/lucro-da-ser-educacional-praticamente-dobra-e-vai-a-r-32-milhoes-no-4-tri.ghtml> >

⁵⁸ Dados sobre PL disponíveis em: < <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=23221&idioma=pt-br> >

⁵⁹ Informação disponível em: < http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47915 >.

⁶⁰ Informação disponível em: < <https://capitalaberto.com.br/edicoes/expansao-sustentavel/#.WouAKWbOpac> >

⁶¹ Dados disponíveis em: < <http://www.valor.com.br/empresas/4899768/anima-prejuizo-cresce-mais-de-6-vezes-no-4-tri-para-r-364-milhoes> >

⁶² Informação sobre o PL disponível em: < <http://bvmf.bmfbovespa.com.br/cias-listadas/empresas-listadas/ResumoEmpresaPrincipal.aspx?codigoCvm=23248&idioma=pt-br> >

metade das matrículas do Ser Educacional e quase a mesma receita, de modo que sua receita por aluno foi a maior entre os grupos R\$ 12.641, por outro lado o lucro por aluno foi o menor, R\$ 244,30.

O grupo Anima é composto de centros universitários e faculdades distribuídos nos estados de Minas Gerais e São Paulo, começou, em 2003, com apenas dois campi e em torno de 3,8 mil estudantes. Tem como um dos objetivos declarados se diferenciar dos outros grupos por trabalhar com escala, mas com foco na qualidade⁶³. O grupo também foi objeto de fundos de investimentos, como o BR Investimentos com uma injeção de R\$ 100 milhões⁶⁴ em 2012, além disso obteve um empréstimo da IFC de US\$ 40 milhões em 2016 para sua expansão, então realizou a aquisição de novas unidades, a abertura de novos campi, visando atender estudantes de classe média e baixa. A IFC também possui uma participação na composição acionária do grupo desde 2013, quando foi realizada sua abertura de capital. Segundo comunicado, o Banco Mundial já aplicou US\$ 356 milhões em projetos educacionais no Brasil⁶⁵.

Por essas características das empresas do setor de ensino superior e pelas recentes transformações, algumas pesquisas, como a de Costa (2016, p. 166), caracterizam que a mercantilização do ensino superior no Brasil tem algumas características genuínas como: a participação de **grandes empresas multinacionais da educação**, a **financeirização** do capital de alguns grupos empresariais (abertura de capital e participação de fundos de investimento) e ao mesmo tempo uma tendência de **oligopolização** da oferta e matrículas, constituída pelas operações de fusões e aquisições, bem como **acirramento da competição entre os grandes grupos demonstradas nas** estratégias de publicidade e de propaganda para captar alunos. São características que explico nas próximas seções.

4.1.2 A transnacionalização do mercado de ensino superior brasileiro

Em termos das diferentes formas de interação internacional das organizações no campo da educação, Azevedo (2015a) faz uma distinção. Para ele a **internacionalização** é uma cooperação internacional que segue a Declaração Mundial sobre a Educação Superior e fundamenta-se na interculturalidade das manifestações culturais; e a **transnacionalização** implica numa transformação da educação num serviço sujeito a regras de mercado com a predominância de interesses das empresas educacionais transnacionais que surge no contexto

⁶³ Informação disponível em: < http://ri.animaeducacao.com.br/anima/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&tipo=49054&conta=28 >

⁶⁴ Dado disponível em: < <https://exame.abril.com.br/mercados/gaec-educacao-se-prepara-para-abrir-o-capital/> >

⁶⁵ Informações disponíveis em: < <http://www.valor.com.br/empresas/4566159/anima-obtem-credito-de-us-40-milhoes-da-ifc> >

da pressão por performance, privatização e foco na formação da economia baseada no conhecimento.

Como se pode verificar nos dados dos Gráficos 6, 7 e 8 (indicados acima), o quarto e o oitavo maiores grupos educacionais em Receita Líquida, assim como o quarto e o nono em número de matrículas e participação no mercado são, respectivamente, a *Laureate* e a *Devry*, dois grupos norte-americanos de ensino privado e lucrativo. A *Devry Education Group*, segundo Costa (2016, p.184), foi, em 1991, a primeira empresa educacional a abrir seu capital e lançar ações em bolsa de valores. Outros grupos como o *Apollo Educational Group* realizaram sua primeira oferta pública de ações, em 1994 (CARVALHO, 2013, p.765). Apesar da crise de 2008, as ações das empresas do setor educacional continuaram em valorização nos Estados Unidos, o *Apollo*, por exemplo, teve uma valorização de mais de 1.300% em 20 anos. Apesar dessa valorização, em dados de 2008-2009, as IES do setor privado com fins lucrativos cresceram quase 600% em matrículas, alcançando aproximadamente 1,8 milhão de matrículas (9,2%) de um total de mais de 19,5 milhões de estudantes. No mercado norte-americano alguns dados também indicam a concentração das matrículas entre as IES lucrativas, pois 0,5% delas detinham 61% dos estudantes desse mercado, com destaque para o *Apollo Group* com 21,2%, a *DeVry* com 4,2% e a *Laureate* com 2% (COSTA, 2016, p. 184-5).

Essas empresas têm atuado em outros países, adquirindo algumas IES locais. Como o Brasil não faz restrição à participação do capital estrangeiro (COSTA, 2016, p. 186), houve a venda parcial dos estabelecimentos nacionais, mas sem limitar a participação do capital estrangeiro. A única regulamentação sobre o assunto é um projeto de reforma da educação superior, desde 2006 no Congresso Nacional, que limitaria a 30% a participação de estrangeiros, inclusive proibindo franquias. Sem sua aprovação não há nenhum impedimento à internacionalização do setor (CARVALHO, 2013, p.769).

Um dos primeiros casos de participação estrangeira foi, em 2001 (COSTA, 2016, p. 186), com a participação do *Apollo International* (fundo americano de investimento)⁶⁶ que se tornou acionista da Kroton (a época Pitágoras). Por uma reestruturação nos planos, o *Apollo*

⁶⁶ Apesar de ser um fundo de investimento (*private equity*), era uma empresa que recebia investimento do grupo educacional privado lucrativo norte-americano *Apollo Education Group Inc.* cuja principal IES era a *University of Phoenix*. Em 2007, a *Apollo International*, foi substituída por uma nova joint venture, *Apollo Global*, criada pela associação com uma das maiores empresas de *private equity* (*Carlyle Group*). A *Apollo* investiu 80% dos US\$ 1 bilhão de dólares que seriam aplicados no setor de serviços educacionais internacionais (segundo a reportagem disponível em: < <http://www.insidehighered.com/news/2007/10/23/apollo>>. A *Apollo Global* seguiu realizando importantes aquisições (disponível em: < <https://www.carlyle.com/media-room/news-release-archive/apollo-global-completes-acquisition-uk-based-bpp-holdings-plc>>, mas em 2017, o *Apollo Education Group* foi adquirido por um consórcio liderado pelo *Apollo Global Management* (proprietário da McGraw-Hill), sem relação com o *Apollo Education*, e pelo *Vistria Group* e *Najafi Companies* (Informações disponíveis em: < <https://thepienews.com/news/apollo-education-group-acquired-apollo-global-management/>>.

decidiu limitar sua atuação internacional e em 2006 vendeu sua parte aos fundadores da Kroton S.A.⁶⁷. Em 2005 a *Laureate International Universities* adquiriu 51% das ações da Anhembimorumbi (SGUISSARDI, 2014, p.110) e 90% do Centro Universitário Hermínio da Fonseca, em 2010 (CARVALHO, 2013, p.769). A *Laureate*, que atua em 29 países, realizou mais aquisições e o investimento ultrapassou os R\$ 1,8 bilhão, acumulando quase 53 mil estudantes. A *Whitney International University System* adquiriu, em 2006, 60% das Faculdades Jorge Amado e a rede *DeVry University* adquiriu 60% da Faculdade Nordeste. As três são conglomerados americanos com ampla difusão no mundo dos negócios (CARVALHO, 2013, p.770). A *Devry*, em 2014, tinha 110 mil alunos em 30 países e possuía 8 IES no Nordeste. Uma operação envolvendo outro grupo estrangeiro foi, em 2010, quando o Grupo Pearson (britânico) adquiriu o SEB (Sistema Educacional Brasileiro) cuja a OPA foi em 2007, mas por conta dessa aquisição o seu capital foi fechado em 2011⁶⁸ (COSTA, 2016, p. 187).

Apesar desses números, em 2006, a conjuntura do mercado do ensino superior no Brasil não parecia tão favorável. Segundo Andrés (2011, p. 5), nesse ano o IBGE previu um crescimento negativo da população entre 15 e 24 anos. As IES tinham problemas financeiros e a inadimplência fiscal do segmento alcançou 12 bilhões de reais. Desse total, aproximadamente 70% (R\$ 8,3 bilhões) era referente a contribuição previdenciária. O ProUni foi lançado em 2005 e já em 2009, o setor privado lucrativo do ensino superior declarou contribuir com 1% do PIB diretamente pelo faturamento anual de aproximadamente 24 bilhões de reais, associado a geração anual de uma renda indireta de um bilhão de reais com alimentação, moradia, transporte, material etc. Juntando o segmento público e o privado, há estimativas de uma movimentação de pelos menos 2% do PIB, aproximadamente R\$ 3,143 trilhões em 2009 (ANDRÉS, 2011, p.5-6).

Apesar desse potencial, Sguissardi (2008, p.1003), destaca que, em 2007, alguns consultores projetavam que as IES com menos de 500 alunos seriam extintas, porque o setor se consolidaria numa economia de escala com grades grupos oferecendo ensino barato e de qualidade razoável (SGUISSARDI, 2008, p.1003). Os **principais consolidadores seriam os grupos estrangeiros**, entre os quais a *Laureate Int. Univ.* que está presente em 18 países, controla 30 instituições e investiu aproximadamente R\$ 1 bilhão na aquisição de parte ou totalidade de IES como: Anhembimorumbi, Universidade Potiguar, Uninorte, etc. Outro grupo foi o Whitney que comprou 50% da Faculdade Jorge Amado (SGUISSARDI, 2008,

⁶⁷ Maiores detalhes disponíveis em: < <http://www.faculdadepitagoras.com.br/Paginas/Faculdade/Historico.aspx> >

⁶⁸ Mais detalhes dessa transação em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral.pearson-dona-do-ft-compra-parte-da-seb-e-triplica-de-tamanho-no-brasil-imp-.584942>

p.1004). O grupo *Laureate*, dono da Anhembi Morumbi e que conta com o fundo *private equity* KKR como um dos acionistas, anunciou investimento de R\$ 1,1 bilhão até 2015 para expandir, e em 2011 contava com 130 mil alunos. Sua primeira aquisição foi a Anhembi Morumbi por 69 milhões de dólares, em 2005, depois comprou mais 11 faculdades no país, na maioria como sócio majoritário. Entre 2005 e 2010, o grupo investiu 1,1 bilhão de reais no Brasil, de modo que em 10 anos o investimento chegaria a R\$ 2,2 bilhões (ANDRÉS, 2011, p.5-6).

Alguns elementos operacionais e legais facilitaram o crescimento desse setor e a ampliação das IES, amplificando sua atratividade ao capital financeiro e aos grupos educacionais internacionais. De acordo com Sguissardi (2008, p.1006), um deles foi a liberação das universidades multicampi e dos limites geográficos das redes. O outro foi que, **em 2003, de 1.762 IES privadas apenas 500 tinham declaradamente “fins lucrativos” e assim poderiam ser incorporadas, depois de três anos, em 2006, eram 1.583 IES com fins lucrativos.** Essas mudanças aconteceram mesmo com a vantagem das não lucrativas com a isenção tributária do ISS, PIS e COFINS (SGUISSARDI, 2008, p.1006). Isso se deu pela facilidade do Ministério da Fazenda transformar o caráter ou a figura jurídica das IES de não lucrativa para lucrativa. Outro aspecto que facilitou foi a liberdade de atuação de capitais nacionais e estrangeiros, assim como ausência de limitação à participação estrangeira em mantenedoras ou empresas educacionais. Tal limite só existe como uma proposta que não tem previsão de aprovação no Congresso (SGUISSARDI, 2008, p.1007).

Isso caracterizou uma segunda⁶⁹ grande mudança no perfil das IES no Brasil, que aconteceu nos anos 2000. Sguissardi (2014, p.110) chama atenção que, entre 1997 e 1999, nenhuma IFES foi criada enquanto isso, mais de 500 IES privadas tornaram-se particulares com fins lucrativos e até 2002 já eram mais de 1.000 instituições. Sguissardi (2014) ressalta que a **alteração no marco regulatório do Ensino Superior possibilitando a existência de IES lucrativas começou na CF de 1988⁷⁰ e sua consolidação foi em 2001**, depois da

⁶⁹ A primeira foi o processo de migração da predominância da oferta de vagas pública para as privadas que aconteceu na ditadura militar, conforme mostrarei no fim desta parte.

⁷⁰ Sguissardi (2014, p.37) esclarece que mesmo datando do início da República a possibilidade de haver instituições “livres” ou privadas de ensino superior, a possibilidade de criação das IES privadas com ou sem fins de lucro só foi reconhecida a partir da Constituição Federal de 1988. Ainda que as constituições anteriores tenham beneficiado esse segmento pela renúncia fiscal e acesso a recursos federais, a CF de 88 estabelece que essa isenção é para IES sem fins lucrativos, mas também em parte dedicada ao direito à educação, art. 213. Em outro artigo, o 150, a CF de 88 reconhece a possibilidade de escola com fins lucrativos, com uma definição a contrário senso, pois só define as que os recursos públicos sejam destinados as que comprovem finalidade não lucrativa. A LDB (9.394/96)⁷⁰, ainda define parcialmente a contra senso uma IES particular ou com fins lucrativos, pois as define em diferença a confessionais, comunitárias e filantrópicas (p.37). É somente num decreto de 1997 (Decreto 2.306, art. 7) que há a aceção do negócio da educação superior porque considera instituições privadas de ensino particulares em sentido estrito com finalidade lucrativa e submetidas à legislação mercantil em relação aos aspectos fiscais e trabalhistas, assim como mantenedores como comerciantes em nome individual (SGUISSARDI, 2014, p.38).

regulamentação da OMC. Isso abriu as portas desse processo de transnacionalização das organizações de ensino, pois estabeleceu a segurança jurídica para que as IES pudessem se constituir como organizações lucrativas. Esse marco legal foi influenciado pelos Organismos multilaterais financeiros (BM e BID)⁷¹ e a coordenação mundial do comércio de serviços (AGCS) da OMC⁷² que se estabeleceram como um dos principais articuladores do mercado educacional mundial. Inclusive contou com a participação direta do braço financeiro do Banco Mundial, o *International Finance Corporation* (IFC), que realiza empréstimos e adquire ações dos grupos educacionais, e é um aliado dos bancos e Fundos de Investimento privados (SGUISSARDI, 2014, p.109). O principal efeito dessas regulamentações no Brasil foi a mudança do perfil das IES que ofertavam ensino superior (SGUISSARDI, 2014, p. 38-9). Enquanto, entre 1980 e 1997, as IES privadas passaram de 682 a 689, nos 15 anos depois do decreto de 1997, as IES privadas passaram para 2.112 e cresceram 206%. As lucrativas que eram 526, em 1999, passaram para 1860, em 2012, crescendo 253%. Em 1999, o Censo do Inep indicou que 48% de todas as IES do Brasil (1.097) ou 58% das IES privadas (905) tinham mudado estatuto para se tornar particulares com fins lucrativos, até que em 2010, elas se tornaram 77,8% das IES (SGUISSARDI, 2014, p. 39).

O Brasil é somente um dos palcos de um processo de mercantilização do ensino que, segundo Carvalho (2013, p. 765), é global e vem transformando o setor educacional num objeto cada vez mais atrativo ao interesse do capital. Os anos 90 foram o marco de consolidação do ensino superior como um grande negócio com taxas altas de crescimento, quando as IES estrangeiras e lucrativas passaram a negociar suas ações em bolsa. Em termos acadêmicos, essas IES mercantis têm atuação programática limitada, os cursos são na maioria orientados para os negócios e elas não fazem pesquisa ou serviços à comunidade. No Brasil, a mercantilização só se amplifica no fim da década de 1990 pela oferta direta de cursos, produção de materiais, surgimento de consultorias para assessorar as empresas educacionais na gestão e no mercado financeiro (CARVALHO, 2013, p.765-6).

⁷¹ As influências externas no modelo de prestação do ensino superior podem ser mapeadas desde os acordos do MEC com o Usaid (*United States Agency for International Development*) que estabeleceu convênios de cooperação técnica e financeira, 12 acordos entre 1964-68 e os últimos, em 1976, foram muito influenciados pelo tecnicismo na educação baseado na teoria do capital humano (SGUISSARDI, 2014, p.132). Já a influencia do Banco Mundial, se dá pelas teses sobre Educação disseminadas em seus documentos como o de 1994, que indica a inadequação da universidade de pesquisa para países de economia frágil e substituição pelas de ensino, fim da gratuidade das públicas que corroboram com seu documento de 1986 (SGUISSARDI, 2014, p.135). Mais informações sobre a influência do BM na Educação, consultar tese de Mello (2012), intitulada O Banco Mundial e a educação no Brasil: convergências em torno de uma agenda global.

⁷² A OMC foi também uma aliada das teses do Banco Mundial que defendiam o ensino superior tratado como bem privado. Em meados dos anos 90, a OMC incluiu na Agenda do Acordo Geral sobre Comércio de Serviços (AGCS) os serviços de educação superior, a semelhança dos serviços comerciais regulados por esse acordo. A princípio essa inclusão foi tomada unilateralmente pelo secretariado na OMC em 1999. Mesmo o Brasil se posicionando contrariamente nos fóruns do AGCS, a legislação nacional não faz restrição a comercialização, pois há previsão constitucional e legal para educação ser oferecida pela iniciativa privada (SGUISSARDI, 2014, p.38;107).

Inclusive o **processo de mercantilização no Brasil** vem avançando rápido e tomando **maiores dimensões do que nos EUA** (país de origem das transnacionais do ensino) onde as matrículas nas IES privadas com fins lucrativos são menos de 10% do total, enquanto no Brasil as matrículas em IES lucrativas (aprox.. 70%) são as que predominam em relação às públicas. Com isso, não pretendo diagnosticar que as IES públicas estão imaculadas de interesses privado-mercantis, há inclusive importantes pesquisas de como o capitalismo se dissemina nas práticas acadêmicas e na gestão da educação pública nas últimas duas décadas e constituiu o novo neoliberalismo acadêmico como mostrou Costa (2018), ou na privada sem fins lucrativos (comum aos EUA). Um sistema de ensino predominantemente formado por IES particulares lucrativas e um mercado em consolidação com boa parte sua demanda oriunda de financiamento público formam uma combinação para o avanço desse processo de mercantilização.

A **mercantilização do ensino superior** no Brasil trata-se, segundo Sguissardi (2014), de um processo de **desconstrução da concepção de educação como direito público e dever do Estado**, orquestrado pelos organismos multilaterais. Tais organismos propagam que a educação não pode ser eficiente e produtiva se mantida pelo fundo público sem competição, por isso eles defendem concertadamente a redução dos gastos públicos com as instituições estatais/públicas e a criação de empresas nacionais ou acolhida das empresas transnacionais que recebam recursos públicos de fundos de bolsas (Prouni) ou empréstimos subsidiados (Fies) para garantir a receita dessas empresas (SGUISSARDI, 2014, p.110). Isso caracteriza uma transnacionalização da oferta e da gestão dos grupos educacionais cujos serviços eram objeto apenas das políticas públicas ou de empresas nacionais, enquanto atualmente há uma forte penetração de empresas estrangeiras e do capital financeiro, assessoradas por empresas de serviços auxiliares como as consultorias (Hoper Educacional, CM Consultores, a Lobo & Associados e a PRS Consultores) (SGUISSARDI, 2014, p.114). Concordo que a mercantilização transforma o direito (público) à educação numa mercadoria, contudo o ensino não deixa de ser completamente um dever do Estado, já que as políticas públicas de ampliação do acesso servem inclusive para desenvolver o mercado do ensino superior.

Uma das suposições levantadas na tese é que essa consolidação do mercado de ensino superior no Brasil está majoritariamente relacionada às políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior que direcionam os fundos públicos para financiar parte representativa da demanda desse mercado e assim diminuir os riscos envolvidos. As pesquisas e análises, que exploro nesta pesquisa, apontam que o direcionamento dos fundos públicos à iniciativa privada no setor do ensino superior foi um aspecto intrínseco ao desenvolvimento

desse mercado, ilustrando as teses marxistas sobre o Estado capitalista. Levanto a suposição **de que a atuação dos fundos públicos se torna ainda mais relevante no setor do ensino superior quando as IES abrem seu capital e ampliam sua dependência dos investimentos estrangeiros. Isso acontece porque as políticas e fundos públicos são uma sinalização imprescindível aos investidores de que não haverá uma intervenção contrária aos interesses mercantis e ainda será garantido um nível mínimo de demanda no processo de consolidação do mercado.**

Essa expectativa dos agentes econômicos, em relação ao Estado e as políticas públicas em prol do desenvolvimento de um mercado, aconteceu em outros países e setores econômicos, como discutido no item 3.6. Os exemplos mais evidentes estão no setor da Tecnologia da Informação e Comunicação que, conforme apresentado por Mazzucatto, foi um setor que recebeu os investimentos do Estado em pesquisa básica e nas fases de maior risco ao seu desenvolvimento. Igualmente permitiu que os riscos do desenvolvimento de produtos fossem socializados enquanto os ganhos continuassem privados. Outro caso foi o da política de habitação na França como uma verdadeira criadora e ordenadora do mercado individual da casa, analisada criticamente por Bourdieu, na qual o Estado assumiu um papel de criador do mercado. A diferença da educação, em relação a esses dois casos, principalmente o primeiro, é a aprovação popular quase espontânea ao investimento público no ensino (em qualquer nível), porque esse investimento é considerado tanto uma política industrial que cria um mercado de trabalho com empregados qualificados e gera mais receitas e impostos, como uma política social de qualificação da população que impacta positivamente os indicadores sociais, além de aumentar a competitividade de um país. De modo que o investimento público na educação é aplicado na produção de trabalhadores qualificados que, além de não gerar impactos socioambientais negativos como em outros setores produtivos, ainda pode promover a melhora da produtividade desses outros setores, configurando-se um investimento com impactos mais profundos e ampliados do que quaisquer outros setores econômicos.

4.1.3 A financeirização do mercado de ensino superior brasileiro

Um setor com amplo potencial de crescimento, que conta com suporte do Estado e dos seus recursos, é um atrativo para os agentes econômicos da fronteira do mercado dos grupos educacionais estrangeiros que são os **fundos de investimento nacionais e internacionais**. A ampliação do controle desses agentes do mercado financeiro sobre as instituições de ensino superior brasileiras fez com que Tavares (2014) caracterizasse o

processo de mercantilização do ensino no Brasil como de novo tipo, já que os interesses dos agentes financeiros se sobrepõem ao gerenciamento dos grupos educacionais no país. Carvalho (2013, p. 770) considera que a **aquisição dos fundos** de *private equity* e a **abertura de capital** das empresas educacionais na bolsa (IPOs), a partir de 2007, permitiu que os Fundos participassem diretamente da gestão das empresas configurando **outra manifestação da mercantilização**.

Essa atuação dos fundos de investimento privados não ficou restrita ao ensino superior, Oliveira (2009, p. 742-3) considera que ela começou nos anos 90 com foco na educação básica, o que induziu a adoção de franquias de grandes redes, chegando a 30% das matrículas do setor privado. No início dos anos 2000, o alvo dos fundos tornou-se o setor do ensino superior. Além do grande volume de recursos que os fundos injetaram nas empresas educacionais, induziram as reestruturações da gestão numa perspectiva empresarial. Esses fundos realizaram importantes operações comerciais como a aquisição de universidades brasileiras que foram preparadas por bancos administradores para serem vendidas aos grupos internacionais. Um episódio importante foi o lançamento em bolsa de valores de um dos mais importantes grupos educacionais privados do país, em 2007, a Anhanguera Educacional, seguida pela Estácio Sá, Kroton Educacional do Grupo Pitágoras e Sociedade Educacional Brasileira (OLIVEIRA, 2009, p.745). Associado a isso, Oliveira (2009, p. 751-2) destaca que o crescimento das transações de compra, de fusões e aquisições (eram 19 em 2007 e chegaram a 41 até setembro de 2008) entre instituições de ensino privado indicam o ritmo da expansão da educação como atividade lucrativa, sobretudo as que são controladas por fundos de investimento e/ou estão com ações na bolsa de valores. Segundo dados levantados por Oliveira (2009), o setor de ensino privado movimentou cerca de 3% do PIB em 2008 e de 2001 até 2008 cresceu mais rápido do que os outros setores da economia brasileira. Isso indica que, mesmo sem aprovação dos acordos da OMC, o ensino superior faz parte da esfera de mercado internacional, inclusive porque a legislação brasileira não faz restrição. Apesar dessa transformação da educação em atividade mercantil ser um movimento mundial, no caso brasileiro há como peculiaridade o processo de concentração e oligopolização do setor (OLIVEIRA, 2009, p.754), tratado com mais detalhes no item 4.1.4.

Costa (2016) destaca que além dos grupos educacionais estrangeiros, os **Fundos de Investimento** (*private equity*) são também agentes relevantes nesse mercado. Esses fundos estrangeiros atuam comprando participações em empresas de capital, aberto ou fechado, e atuam na gestão corporativa para elevar suas margens de lucro. Alguns exemplos, como do *Cartesian Capital Group* que adquiriu participação minoritária no grupo Maurício de Nassau,

em 2009, o *Capital International Inc.* investiu R\$ 130 milhões no IBMEC e o *Actis* adquiriu 37% do Grupo Cruzeiro do Sul por R\$180 milhões em 2012. A IFC (Banco Mundial) fez um empréstimo para a *Laureate*, em 2013, no valor de US\$ 150 milhões, como também para Anhanguera de R\$ 108 milhões, em 2009, e para Estácio, em 2010, de US\$ 30 milhões (COSTA, 2016, p. 188; 229; 260). Os **fundos de investimento nacionais** também têm apostado no setor privado do ensino superior brasileiro. O BR Investimentos, em 2012, aplicou R\$ 100 milhões na Anima Educação ou a *Pollux Capital Administradora*, em 2012, aumentou sua participação na Estácio para 5,16% (COSTA, 2016, p. 192).

Entre 2006-10 ocorreram cinco grandes operações: o Banco Pátria realizou aquisição em participação de 68% da Anhanguera Educacional por meio de fundo de investimento; a GP Investimentos adquiriu 20% da Estácio Participações e o *Cartesian Capital Group* comprou a Faculdade Maurício de Nassau em 2008, o *Advent* adquiriu 50% da Kroton em 2009 e o *Capital Intl* comprou, em 2010, o INMEC Educacional. Tais fundos *private equity* têm capacidade de aplicar elevadas somas de recursos nessas empresas e em contrapartida exigem mudanças na gestão desde a redução de custos até a racionalização administrativa, normalmente exigindo um desempenho acima da média de mercado (CARVALHO, 2013, p.770).

De acordo com Sguissardi (2014, p.111), num levantamento da Hoper Consultoria, é possível identificar que, **entre os cinco maiores grupos educacionais, há um total de 800 mil alunos e quatro deles são geridos por empresas do setor financeiro**. Entre as 15 maiores empresas de educação, nove tem um banco ou fundo de investimento na gestão, ou seja, 60%. Entre os cinco maiores – Anhanguera (banco Pátria), Kroton (*Advent International*), Estácio (Fundo GP), Unip e *Laureate* (Fundo Americano KKR) – só a Unip não tem presença do setor financeiro na administração. Há também outros fundos de investimentos, além dos citados anteriormente, como o Fama na SEB (COC), o banco americano *Best Associates* (Texas) no Centro Universitário Jorge Amado (SGUISSARDI, 2014, p.111).

A entrada dos **fundos de investimento** no mercado do ensino superior no Brasil inicia em meados de 2000 (TAVARES, 2014, p.14), contudo Sguissardi (2014) considera que o **setor financeiro entrou no ensino superior do Brasil** desde a associação da Kroton (Pitágoras a época) com o Grupo *Apollo International* de 2001 até 2005 quando o Pátria Investimentos (ainda não associado ao Grupo *Blackstone* americano) atua na Anhanguera Educacional e continua investindo no mercado educacional e no ramo imobiliário da Anhanguera (*Real Estate*); em seguida pela compra preparada pelo Pátria (administrador do

principal fundo de investimento em educação no país, responsável por definir a estratégia da Anhanguera Educacional e deter parte do seu capital) de 51% da Anhembi-Morumbi pela *Laureate* em 2005; em 2006 a aquisição de 70% do controle da Anhanguera Educacional por um fundo administrado pelo Grupo Pátria Investimento teria contado com aporte de US\$ 12 milhões de IFC do BM; e, em 2007 **pela abertura de capital e lançamento de ações na Bovespa** da Anhanguera, Kroton, Estácio e SEB. Todos esses eventos caracterizaram o início do período de mais forte “mercadização/mercantilização” do sistema de ensino superior no país (SGUISSARDI, 2014, p.112; 114-5).

Ao mesmo tempo que esses fundos injetam recursos nas empresas educacionais, induzem processos de reorganização das IES, normalmente orientados à maximização dos lucros (SGUISSARDI, 2014, p.114-5). Por isso, Tavares (2014, p. 18-9) considera que essa “tendência de controle, incorporação e aquisição das IES por conglomerados econômicos, ligados principalmente ao setor financeiro.” é um aspecto pouco estudado de uma mercantilização de novo tipo. Um exemplo é a **atuação destacada dos fundos de investimento privados** (*private equity*), principalmente os transnacionais com matriz nos EUA, na **preparação das primeiras empresas brasileiras para abertura de capital** e oferta pública inicial de ações (*Initial Public Offering - IPO*) (SGUISSARDI, 2014, p.114-5). Mesmo privatizadas, até meados de 2000, as IES eram administradas por organizações familiares, mas em 2007 iniciam a tendência de processos de compra, venda e fusões, resultando em oligopólios educacionais. A partir de 2008, o controle das IES passa por uma ampla investida dos fundos de investimento, quando o capital das IES é aberto e “agora sob o domínio do capital rentista, operado por frações da burguesia que procuram novos nichos no setor de serviços” (TAVARES, 2014, p.19).

Essa abertura de capital e oferta pública de ações (IPOs) na Bovespa em 2007 foi um momento importante de inflexão do sistema de ensino superior privado, que converteu em sociedade anônima as IES: Anhanguera Educacional, Estácio participações (antes Estácio de Sá), Kroton Educacional (Faculdade Pitágoras) e Sistema Educacional Brasileiro SEB (antes Sistema COC) (CARVALHO, 2013, p.771). A **abertura de capital desses quatro grandes grupos educacionais** (por ofertas primárias de ações - IPOs) levantou, entre março de 2007 e abril de 2008 no mercado de ações brasileiro, um investimento de R\$ 1,9 bilhão, o equivalente a 3,16% dos R\$ 60,2 bilhões gastos pelo MEC com educação em 2007 (SGUISSARDI, 2014, p.116). Com isso, segundo Carvalho (2013, p.771), a composição dessas empresas foi se alterando pela substituição de sócios individuais por fundos de investimentos e outras empresas, de modo que a captação de recursos no mercado de capitais

“[...] seja via fundos específicos, seja via lançamento de ações em bolsa, permite a capitalização concentrada no tempo de grande aporte de recursos, de modo que subsidia o processo intenso de aquisições/fusões, visando ao crescimento em larga escala. [...]” (CARVALHO, 2013, p.771).

Isso é demonstrado pelas diversas aquisições realizadas por essas empresas nos anos seguintes a sua abertura de capital, gerando uma ampliação e desempenho significativos do seu patrimônio, por exemplo, enquanto o SEB e a Estácio cresceram 11,45% e 13%, respectivamente, o Kroton cresceu 82% e a Anhanguera 117%. Em 2011, a SEB deixou a bolsa, enquanto as outras três empresas representavam quase 0,5% de negociações e volume monetário na bolsa (CARVALHO, 2013, p.771).

Em dados apurados por Muto *apud* Sguissardi (2014), a Fator Corretora indicou que esse grupo de S.As. fez 34 operações de fusões e aquisições em 2008 e movimentou R\$ 652,4 milhões. O crescimento das matrículas nesses quatro grupos pode ser observado na tabela 1 e no gráfico 9. Ambos mostram que, em cinco anos, esses quatro grupos tiveram um crescimento dos alunos de “[...] 247,4% e multiplicaram 2,46 vezes sua participação percentual no mercado (*market share*). [...]”, com destaque do grupo Kroton que, antes da fusão com a Anhanguera, “[...] aumentou o seu montante de alunos em 1.896% ou quase 20 vezes, passando de 26 mil em 2008 para 519 mil em 2013, e multiplicou 13,7 vezes sua participação percentual no mercado [...]”. Uma comparação com a maior universidade do país mostra que a USP levou 80 anos para atingir uma base de 60 mil alunos (SGUISSARDI, 2014, p.116).

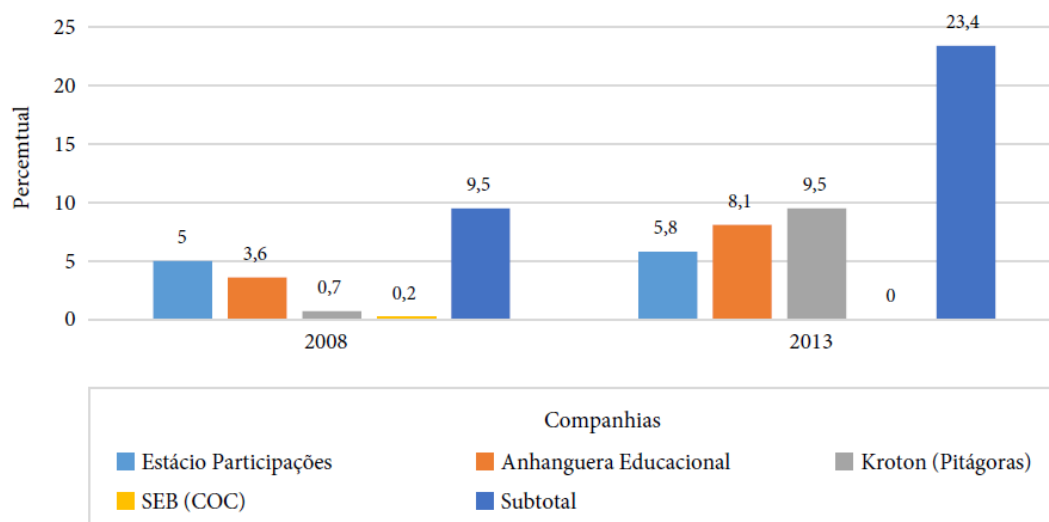
Tabela 1 - Matrículas das empresas que abriram capital em 2007, comparação de 2008 e 2013

| Companhias | 2008 | | 2013 | |
|------------------------|--------------------------------|-----------|--------------------------------|-----------|
| | Alunos na graduação presencial | % Mercado | Alunos na graduação presencial | % Mercado |
| Estácio Participações | 192.000 | 5,0 | 315.700 | 5,8 |
| Anhanguera Educacional | 140.000 | 3,6 | 442.000 | 8,1 |
| Kroton (Pitágoras) | 26.000 | 0,7 | 519.000 | 9,5 |
| SEB (COC)* | 9.517 | 0,2 | - | - |
| Subtotal | 367.517 | 9,5 | 1.276.700 | 23,4 |
| Total do setor privado | 3.858.792 | 100,0 | 5.448.730 | 100,0 |

*O SEB, em sua divisão de ensino superior representada pelo Centro Universitário UNISEB, foi vendido para a Estácio Participações, por R\$ 615 milhões em 2013. (<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/09/1341048-estacio-participacoes-compra-uniseb-por-r-6153-milhoes.shtml>. Acesso em 05/08/2014). Sua divisão de educação básica, representada pelo COC, Dom Bosco e Pueri Domus e Name foi vendida para o Grupo inglês Pearson por R\$ 613 milhões em 2010. (<http://noticias.r7.com/educacao/noticias/seb-vende-coc-e-pueri-domus-para-pearson-por-r-613-3-mi-20100722.html> - Acesso em 05/08/2014). Fonte: Tabela montada com dados de Ito (2009, p. 24) e Maia (2014, p. 39).

Fonte: Sguissardi (2014, p. 116).

Gráfico 9 - Participação percentual nas matrículas das IES de capital aberto em 2007 em relação ao total das IES privadas



Fonte: Sguissardi (2014, p.117)

Carvalho (2013, p. 772) alerta para algumas implicações da participação dos fundos e do modelo de capital aberto na gestão das empresas educacionais. Uma é que esses instrumentos financeiros comprometem a gerência com os interesses dos acionistas, que visam o lucro e a maximização do valor da empresa (e das suas ações). A outra é que o controle sobre a origem do capital é difuso, porque o capital dos fundos de investimentos ou das ações tanto pulveriza a propriedade como permite a concentração societária por parte de especuladores ou empresas educacionais estrangeiras. Essa estratégia de acumulação do capital no setor educacional pelo mercado de capitais ainda é restrita ao grupo de IES de capital aberto, entretanto é parte de uma transformação maior no mercado financeiro, iniciada nos anos 70, que possibilitou a desregulamentação dos fluxos financeiros e a interligação dos mercados, parte do que se descreve como financeirização (CARVALHO, 2013, p.772), ou seja, “O fenômeno recente que não pode ser ignorado é o movimento multifacetado de financeirização, oligopolização e internacionalização da educação superior brasileira. [...]” (CARVALHO, 2013, p.773).

Em paralelo ao processo de transnacionalização (e não de internacionalização, conforme diferenciei anteriormente) do ensino superior no Brasil e da ampliação da influência dos investidores financeiros na gestão das IES, possibilitada pela abertura de capital tanto aos

fundos de investimento como aos acionistas em geral, diversos estudos identificaram a **ampliação** das aquisições e fusões no setor. Esse movimento **consolida** o mercado de ensino superior e, ao mesmo tempo, o constitui como um mercado concentrado e oligopolizado. Não por acaso, de acordo com Corbucci, Kubota e Meira (2016), as operações de compra-venda e as fusões empresariais fortalecem o lado empresarial do ensino superior. Um dos marcos da ampliação dessas operações pode ser tomado como o ano de 2005, quando parte majoritária das ações da Universidade Anhembi-Morumbi foi adquirida pelo grupo norte-americano *Laureate*. Em 2007, o capital total da Unibero foi comprado pela Anhanguera, também o fundo de investimento Advent adquiriu 50% das ações da rede Kroton que se fundiu com a Iuni (líder no Centro-Oeste) (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.39). Depois os quatro maiores grupos educacionais do Brasil realizaram, entre 2007 e 2014, 56 operações de fusões e aquisições. Outras 208 operações de aquisição, venda e fusões foram realizadas pelas principais empresas de ensino no Brasil, sendo 139 em IES, entre 2007 e 2015 (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p. 40). Esses autores também consideram que as modificações no Fies tiveram um impacto direto nesse mercado.

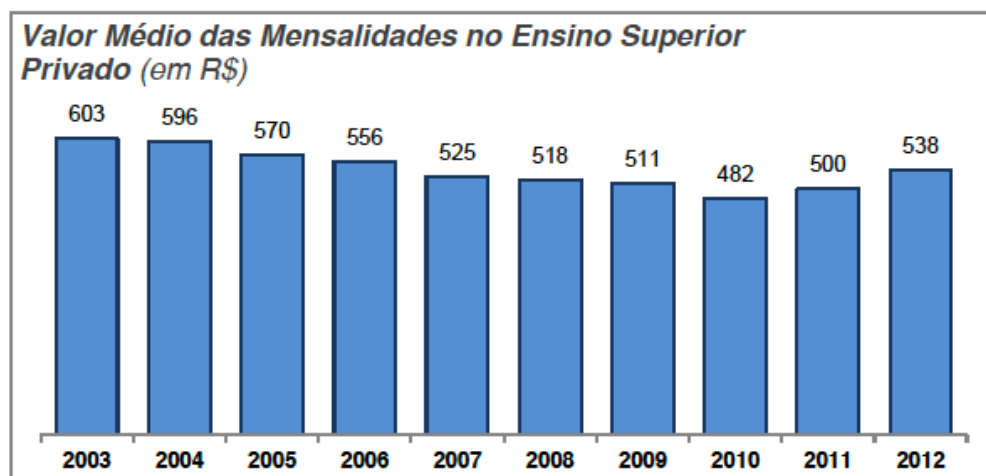
4.1.4 A oligopolização do mercado de ensino superior brasileiro

Na mesma direção, Bouchut (2014, p.39) avalia uma certa **associação entre a ampliação do crédito estudantil e uma tendência de concentração do mercado de educação superior privada**, que define como uma etapa econômica da consolidação setorial. Essa consolidação decorre dos processos de fusão e aquisição e de mudanças tecnológicas como intensificação do uso da EaD (Educação a Distância). Inclusive, Bouchut (2014, p. 40) destaca como eventos fundadores dessa concentração, a aquisição da Universidade Anhembi-Morumbi pelo *Laureate* e a participação dos fundos *private equity* que investem em empresas com potencial de crescimento e rentabilidade. Os principais foram o GP Investimentos com participação na Estácio, o Pátria Investimento com participação na Anhanguera e o *Advent* com participação na Kroton. Somado a isso houve a abertura de capital (IPO – *initial public offering*) dos grupos educacionais, que permitiu sua capitalização para financiar o seu crescimento pela via de aquisições ou da expansão das operações (BOUCHUT, 2014), reforçada pelo aumento da capacidade de tomar empréstimos (COSTA, 2016). A tríade Fusões e aquisições, ações em bolsa de valores e aporte de fundos *private equity* no segmento

de serviços educacionais é caracterizada pelo que os autores chamam de financeirização e privatização da educação superior (BOUCHUT, 2014, p.41).

Com uma proposta de caracterização do mercado sem distinguir entre grupos nacionais e estrangeiros, Bouchut (2014, p. 74) propõe uma segmentação do mercado brasileiro que separa as IES privadas em 4 tipos: as de **elite** com poucos alunos e altas mensalidades e se pretendem de excelência; as de grande **tradição** e pouca concorrência, que são as PUC com grande contingente de alunos e uma variedade de cursos com boa conceituação no IGC; as pequenas de **baixa reputação** e sem tradição, que nem podem cobrar altas mensalidades, nem tem ganho de escala, são as IES com baixos conceitos de IGC e atendem prioritariamente estudantes de baixa renda; e as de **massa**, que são focadas em ganhos de escala e formam o segmento de baixa mensalidade com objetivo de preparar os alunos, normalmente de baixa renda, para o mercado de trabalho. Neste último segmento, há mais competição e estão as grandes IES que atuam como consolidadoras do mercado do ensino superior privado no Brasil (BOUCHUT, 2014, p. 75). Um indicador do aumento na concorrência neste setor é, segundo Bouchut (2014, p. 76), a diminuição no valor médio da mensalidade, exatamente o que ele observou, entre os anos de 2003-12, no gráfico abaixo.

Gráfico 10 - Valor médio das mensalidades no Ensino Superior entre 2003 e 2012



Fonte: Bouchut (2014, p. 76)

No entanto, Bouchut (2014, p. 76) destaca que, em 2010, há uma inversão na tendência de queda nas mensalidades, indicando que a concentração do mercado tem um comportamento inverso ao da ampliação da concorrência. Isso está relacionado de alguma forma com a estratégia de crescimento dos grupos mediante as fusões e as aquisições

(BOUCHUT, 2014, p. 77). Esse movimento de fusões e aquisições acontece concomitantemente às primeiras ofertas de ações em bolsa e aporte de fundos de investimentos. Desse modo, Bouchut (2014, p.78) trabalhou com a hipótese de que as operações de FeA, ocorridas entre 2007 e 2014, são o ponto focal da crescente concentração no mercado de ensino superior.

A **formação dos grandes grupos** que atuam no nicho de mercado de massa pode ser identificada no registro das 200 operações de fusões e aquisições no setor de educação que aconteceram entre 2006 e 2014. A fusão emblemática entre a Kroton e a Anhanguera, em 2014, os dois maiores mantenedores privados, formou o maior grupo educacional do mundo com valor de US\$ 10 bilhões. As principais operações de fusão e aquisição entre 2007-14 estão na tabela abaixo (BOUCHUT, 2014, p.40). Esse volume de operações e valores monetários envolvidos constitui um grande indicativo desse processo de concentração e quiçá de oligopolização desse setor.

Tabela 2 - Principais operações de aquisição e fusão entre 2010 e 2014

| Data | Target | Comprador | Valor (R\$ Milhões) | Número de Alunos | Valor/Aluno (R\$) |
|--------|---|-------------------------------------|---------------------|------------------|-------------------|
| mar/10 | Grupo IUNI - UNIC/ UNIME/ FAMA/ UNIRON | Kroton Educacional | 270,00 | 42.000 | 6.428,57 |
| set/11 | UNIBAN | Anhanguera Educacional | 382,80 | 55.100 | 6.943,74 |
| dez/11 | Universidade Norte do Paraná (Unopar) | Kroton Educacional | 1.300,00 | 162.000 | 8.024,69 |
| mai/12 | Uniasselvi | Kroton Educacional | 510,00 | 86.200 | 5.916,47 |
| ago/13 | Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas | Laureate International Universities | 1.000,00 | 66.667 | 15.000,00 |
| ago/13 | UNISEB Centro Universitário | Estácio Participações | 615,32 | 37.800 | 16.278,26 |
| mai/14 | Anhanguera Educacional Participações | Kroton Educacional | 5.000,00 | 440.000 | 11.363,64 |

Fonte: Bouchut (2014, p. 41)

O capital estrangeiro também seguiu essa estratégia, como evidencia Costa (2016, p. 186) no levantamento das principais transações de aquisição e fusão envolvendo os grupos transnacionais entre 2007 e 2013, conforme tabela abaixo.

Tabela 3 - Principais operações de aquisições e fusões envolvendo grupos estrangeiros entre 2007 e 2013

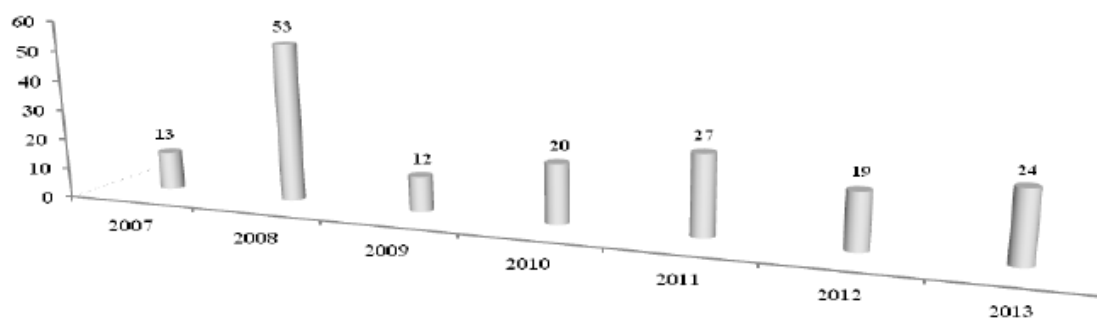
| Ano | Compradora | Adquirida | Aquisição | Localização | Total (R\$ mil) | Valor/Aluno (R\$) | Nº alunos |
|------|-------------------------|---|-----------|---------------------|------------------------|-------------------|-----------|
| 2007 | Laureate | Universidade Anhembí Morumbi | 51% | São Paulo (SP) | 165.000,00 | - | - |
| 2007 | Laureate | Business School | - | - | - | - | - |
| 2007 | Laureate | Universidade Potiguar | - | - | - | - | - |
| 2007 | Laureate | Faculdade dos Guararapes | - | - | - | - | - |
| 2007 | Laureate | Faculdade Potiguar da Paraíba* | - | - | - | - | - |
| 2008 | Laureate | Centro Universitário do Norte | - | - | - | - | - |
| 2008 | Laureate | Escola Superior de Administração, Direito e Economia** | - | - | - | - | - |
| 2009 | Devry | Faculdade Nordeste | 69% | Fortaleza (CE) | - | - | - |
| 2010 | Laureate | Centro Universitário Herminio da Silveira | 90% | Rio de Janeiro (RJ) | 9.000,00 | 8.181,82 | 1.100 |
| 2010 | Laureate | Universidade Salvador | 100% | Salvador (BA) | 100.000,00 | 6.622,52 | 15.100 |
| 2010 | Grupo Britânico Pearson | Sistema Educacional Brasileiro | - | - | 900.000,00 | - | - |
| 2010 | Laureate | Centro Universitário Ritter dos Reis | 100% | Canoas (RS) | 50.000,00 | 7.692,31 | 6.500 |
| 2012 | Devry | Faculdade Boa Viagem | 100% | Recife (PE) | - | - | 5.800 |
| 2013 | Laureate | Universidade Anhembí Morumbi | 49% | São Paulo (SP) | Acima de 400.000,00*** | - | 30.000 |
| 2013 | Laureate | Centro Universitário Das Faculdades Metropolitanas Unidas | 100% | São Paulo (SP) | 1.000.000,00 | 15.000,00 | - |

* Hoje Faculdade Internacional da Paraíba; ** Hoje Faculdade de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul; *** Valor estimado, pois não foi divulgado.

Fonte: Costa (2016, p. 186)

Num mapeamento do total de transações ocorridas no setor, entre 2007 e 2013, Costa (2016, p.190) apurou, com base em dados da CM Consultoria e da KPMG que ocorreram 168⁷³ operações entre fusões e aquisições. Esse volume levou o setor de educação para o 3º colocado entre os demais setores econômicos com mais operações do tipo, passando para o 10º em 2013.

Gráfico 11 - Número de operações de Fusão e aquisição de IES do Ensino Superior entre 2007 e 2013



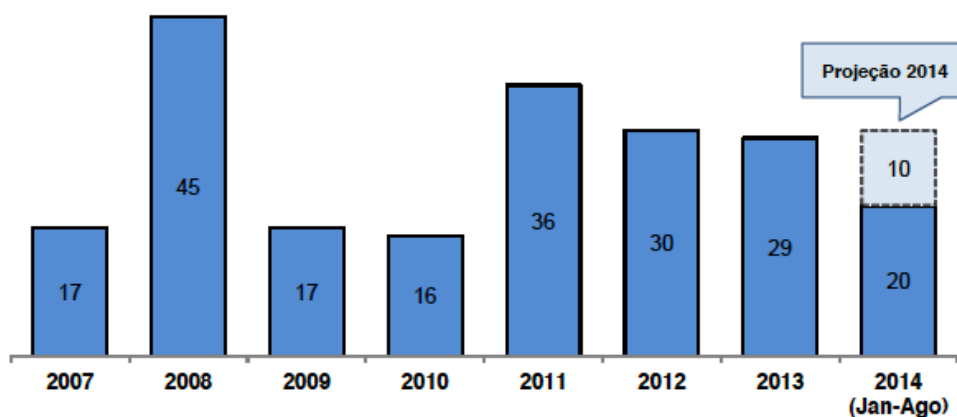
Fonte: Costa (2016, p. 191).

⁷³ Pela soma dos valores do gráfico foram 172 operações.

Com base em uma das fontes de dados em comum (a CM Consultoria), Bouchut (2014, p.79) apurou um volume de 190 negócios, no mesmo período. Ao compor cada período, ele ainda acrescenta uma projeção para 2014. Vale destacar que o número total de transações e o de cada ano, com exceção de 2007, foi diferente do levantamento de Costa (2016), isso talvez se explique pelos autores terem utilizado uma segunda fonte de dados diferente. Trata-se de uma diferença irrelevante para o que se pretende mostrar com esses dados.

Gráfico 12 - Volume de Fusões e Aquisições no Setor da Educação entre 2007 e 2014

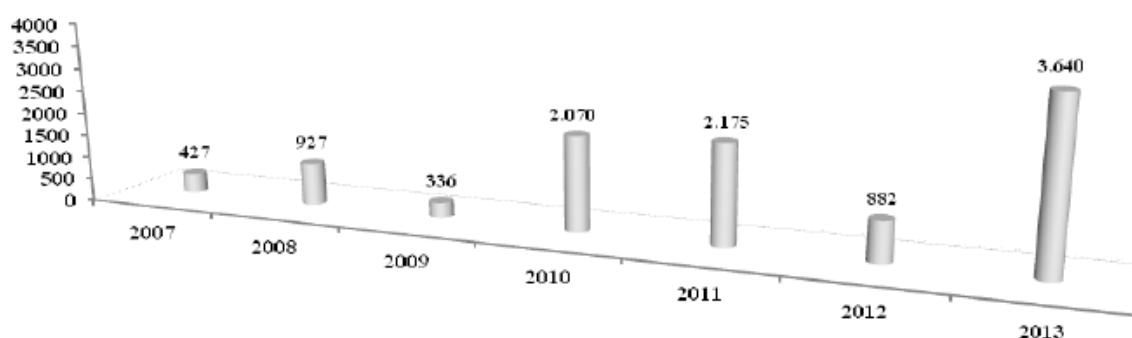
Histórico das Transações no Setor da Educação
(Número de negócios anunciados)



Fonte: Bouchut (2014, p. 79)

Os **valores monetários envolvidos nessas operações de fusão e aquisição**, entre 2007 e 2013, totalizaram R\$ 10,46 bilhões (sem correção), o último ano teve o maior valor, apesar de não ter o mesmo volume. Houve um crescimento de, aproximadamente, 725% com base nas informações do gráfico a seguir (COSTA, 2016, p. 192).

Gráfico 13 - Valor total (em milhões) aplicados nas fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2013

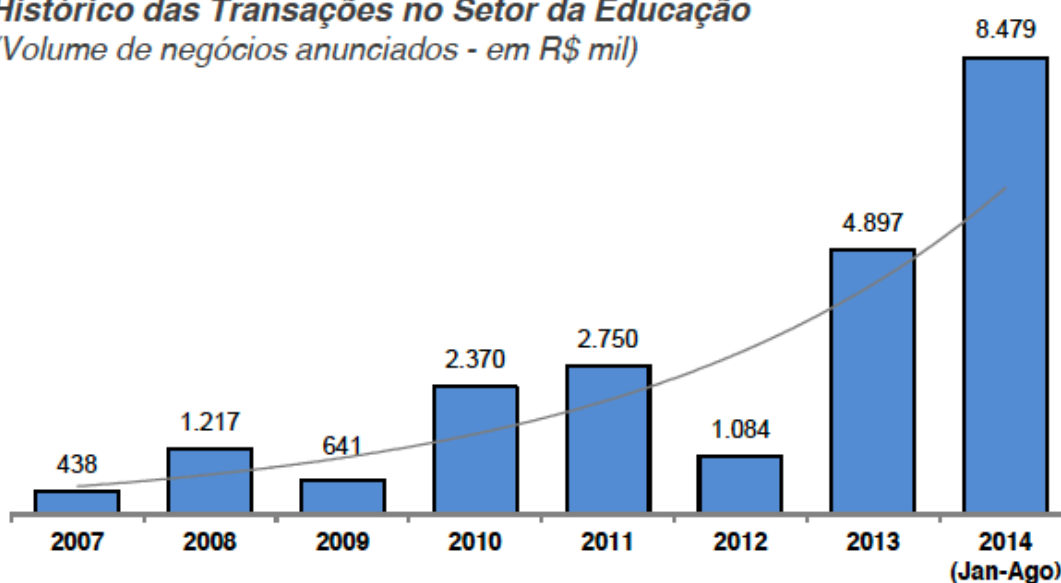


Fonte: Costa (2016, p.192)

Utilizando a CM consultoria como a fonte dos dados em comum a Costa (2016), Bouchut (2014, p.79) identifica no levantamento do volume financeiro das operações de fusão e aquisição uma tendência de crescimento exponencial (conforme gráfico 14). Destaca ainda que essa tendência foi influenciada individualmente pela fusão, em maio de 2014, das duas maiores empresas do setor (Kroton e Anhanguera), que envolveu R\$ 5 bilhões e 440 mil alunos.

Gráfico 14 - Valor total aplicados nas fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2014

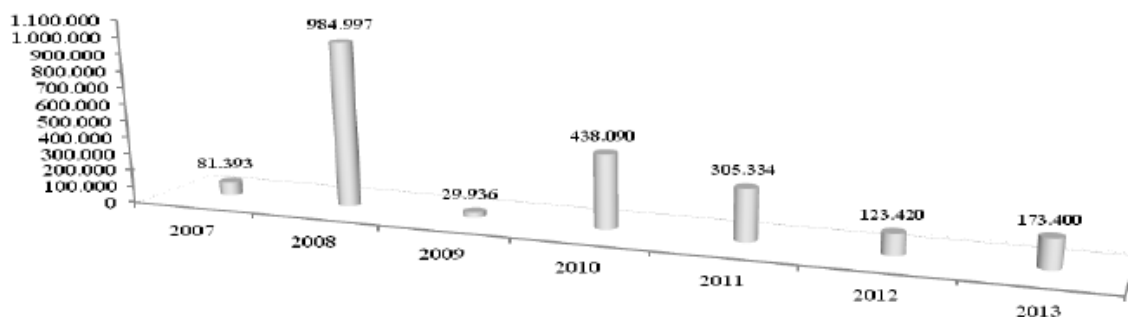
*Histórico das Transações no Setor da Educação
(Volume de negócios anunciados - em R\$ mil)*



Fonte: Bouchut (2014, p. 79)

Em termos de **volume de matrículas** dessas operações, entre 2007 e 2013, foram 2,1 milhões. Ainda que o último ano tenha sido de maiores gastos, em 2008 houve maior número de estudantes envolvidos, conforme dados do gráfico abaixo (COSTA, 2016, p. 193-4).

Gráfico 15 - Quantidade de alunos envolvidos nas operações de fusões e aquisições do ensino superior entre 2007 e 2013



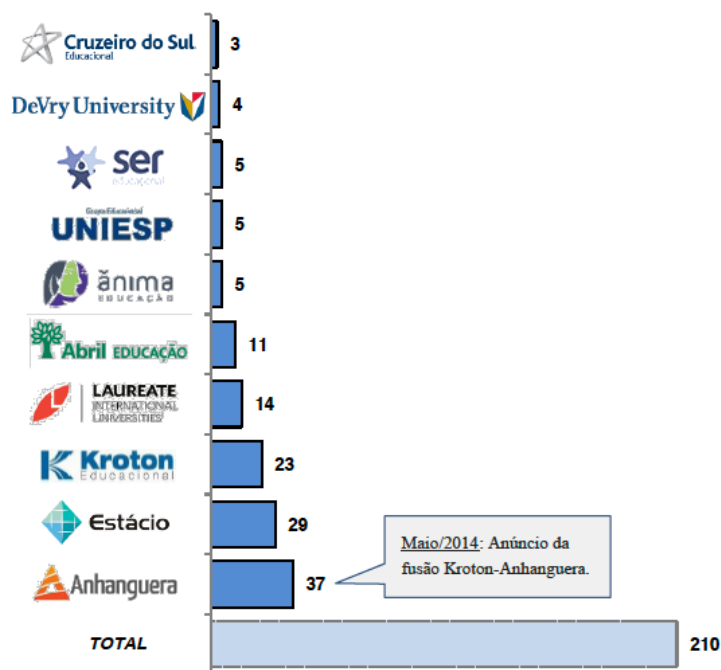
Fonte: Costa (2016, p. 193)

Relacionando os valores monetários de cada ano das transações com a quantidade de alunos (ambos de Costa, 2016), é possível chegar ao valor médio negociado por matrícula de R\$ 951,30 em 2008 e de R\$ 20.992,40 em 2013. Segundo Costa (2016), esse aumento no valor médio por aluno indica que as operações de menor volume foram de IES com maior valor agregado (COSTA, 2016, p. 193-4). Por outro lado, Bouchut (2014, p.80) produz uma média entre o valor monetário envolvido nessas operações de fusão e aquisição em cada ano pela quantidade de operações, consolidando o valor monetário médio por transação. Identifica também um crescimento, como na análise do valor por aluno, que chega ao valor médio de R\$ 424 milhões por operação de F&A.

Outra informação relevante para análise da consolidação e da concentração no mercado de ensino superior é, segundo Bouchut (2014, p. 80), **identificar os principais agentes compradores do mercado educacional**. O autor fez isso mensurando as operações de fusões e aquisições realizadas por cada grupo, descobrindo assim quais empresas desse mercado estariam adotando prioritariamente a estratégia de F&A. Nesse levantamento, Bouchut (2014, p. 80) identificou que as empresas com maior valor de mercado até 2014 (Estácio, Kroton e Anhanguera) foram as com mais transações, seguidas dos grupos internacionais *Laureate* e *Devry*, apontando que essa estratégia é comum as transnacionais do setor. Os quatro grupos de capital aberto e as duas transnacionais totalizaram 117 operações,

pouco mais da metade de todas as operações do setor. O gráfico abaixo detalha a situação de cada grupo.

Gráfico 16 - Quantidade de operações de fusões e aquisições por grupos empresariais de ensino entre 2007 e 2014



Fonte: Bouchut (2014, p. 80)

Um detalhamento dessas transações realizadas por cada um dos maiores grupos empresariais está no levantamento de Sguissardi (2014, p. 118) sobre as aquisições, entre 2010 e 2013, e compilados nas tabelas 4 e 5. Além dos três grupos que realizaram IPO em 2007, há o Ser Educacional⁷⁴, que só abriu capital com IPO em 2013, mas tinha como acionista, desde 2009, o *Cartesian Capital* (fundo *private equity* norte-americano que investiu R\$ 100 milhões), além do aporte de US\$ 35 milhões do IFC do Banco Mundial. Um dos principais compradores do Ser Educacional foi o Banco Mundial que adquiriu R\$ 45 milhões em ações. Esse IPO captou R\$ 538,6 milhões e transformou o Ser Educacional na 5ª empresa do setor do Novo Mercado (seção da Bovespa de empresas que adotam práticas de governança além das exigidas) (SGUISSARDI, 2014, p.117).

⁷⁴ Proprietária das Faculdades Maurício de Nassau, Joaquim Nabuco e Baiana de Ciências Sociais, o Ser educacional conta com mais 23 unidades em 11 estados e mais de 110 mil alunos em mais de 200 cursos (SGUISSARDI, 2014, p.117-8).

Tabela 4 - Aquisições dos maiores grupos educacionais entre 2010 e 2013

| Companhias | Instituições adquiridas | | | | | | | |
|------------|--------------------------------|----------|---|-------------|-------------------------------------|----------|---|----------|
| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
| | Nome | R\$ (mi) | Nome | R\$ (mi) | | R\$ (mi) | | R\$ (mi) |
| ANHANGUERA | Centro Univ. Plínio Leite | 57,0 | Fac. Uirapuru e Inst. Manchester Paulista de ES | 5,1 | | | Instil. De Ens. Jurídico e Concursos Públicos | 18,0 |
| | | | Fac. Ciên. e Tec. de Brasília | 2,2 | | | | |
| | | | Fac. Anchieta e Fac. De Tec. Anchieta | 74,8 | | | | |
| | | | Fac. Integradas Torricelli | 39,0 | | | | |
| | | | Fac. Metropol. de BH | 40,3 | | | | |
| | | | Univ. Grande ABC | 56,0 | | | | |
| | | | Univ. Band. Uniban | 510,6 | | | | |
| ESTÁCIO | União dos Cursos Sup. (UnISEB) | 615,3 | Fac. de Natal | 12,5 | Fac. Seama | 21,7 | Fac. de Ciên. Soc. E Tec. (Facitec) | 29,0 |
| | Fac. Atual Amazônia | 20,0 | Fac. da Academia de Educ. e Cultura | Não divulg. | UB Uni São Luiz Educacional | 28,0 | Fac. Assesc | 5,8 |
| | | | Fac. de Excel. Educ. do RGN | 22,0 | Fac. de Tec. Ibratec de João Pessoa | 2,7 | | |
| | | | | | Fac. Riograndenses | 9,3 | | |
| | | | | | Fac. de Tec. da Uniuol | 1,7 | | |
| KROTON | Grupo Iuni Educ. | 270,0 | Fac. Atenas Maranhense | 31,6 | Centro Unirondon | 22,0 | | |
| | | | Fac. Educ. de Ponta Grossa | 7,8 | Uniasselvi | 510,0 | | |
| | | | Fac. de Sorriso | 7,0 | | | | |
| | | | Unopar | 1.330,0 | | | | |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 118)

Outro grupo que só abriu capital em 2013 foi o **Anima**, que em 2014 adquiriu a Universidade São Judas Tadeu por R\$ 320 milhões, acumulando 80 mil discentes. Antes disso, o Fundo BR Investimentos comprou um terço das suas ações pelo valor de R\$ 100 milhões (SGUISSARDI, 2014, p.118).

Tabela 5 - Aquisições dos maiores grupos educacionais entre 2010 e 2013

| Companhias | Instituições adquiridas | | | | | | | |
|--------------------|-----------------------------------|-------------|----------------------------------|----------|--------------------------|-------------|---|-------------|
| | 2010 | | 2011 | | 2012 | | 2013 | |
| | Nome | R\$ (mi) | Nome | R\$ (mi) | R\$ (mi) | | R\$ (mi) | |
| SAGGIN DE EDUCAÇÃO | | | Fac. Cathedral – Barra do Garças | 5,0 | | | HSM Educação | Não divulg. |
| ANIMA | | | | | | | Univ. São Judas Tadeu (Adq. Em 2014). | 320,0 |
| CRUZEIRO DO SUL | | | | | Univ. Cidade de S. Paulo | Não divulg. | Univ. de Franca | 120,0 |
| DEVRY | | | | | Fac. Boa Viagem | Não divulg. | | |
| CAMPOS ANDRADE | Univ. Gama Filho | Não divulg. | | | | | | |
| LAUREATE | Centro Univ. Hermínio da Silveira | 9,0 | | | | | Univ. Anhembi Morumbi (complemento 49%) | 400,0 |
| | Univ. de Salvador | 100,0 | | | | | Fac. Metropolitanas Unidas (FMU) | 1.000,0 |
| | Centro Univ. Ritter dos Reis | 50,0 | | | | | | |
| SER EDUCACIONAL | | | | | | | Fac. Decisão/ Joaquim Nabuco | 3,4 |
| | | | | | | | Fac. Juvêncio Terra | 5,0 |
| | | | | | | | Fac. Anglo Líder (Adq. em 2014) | 2,1 |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 119)

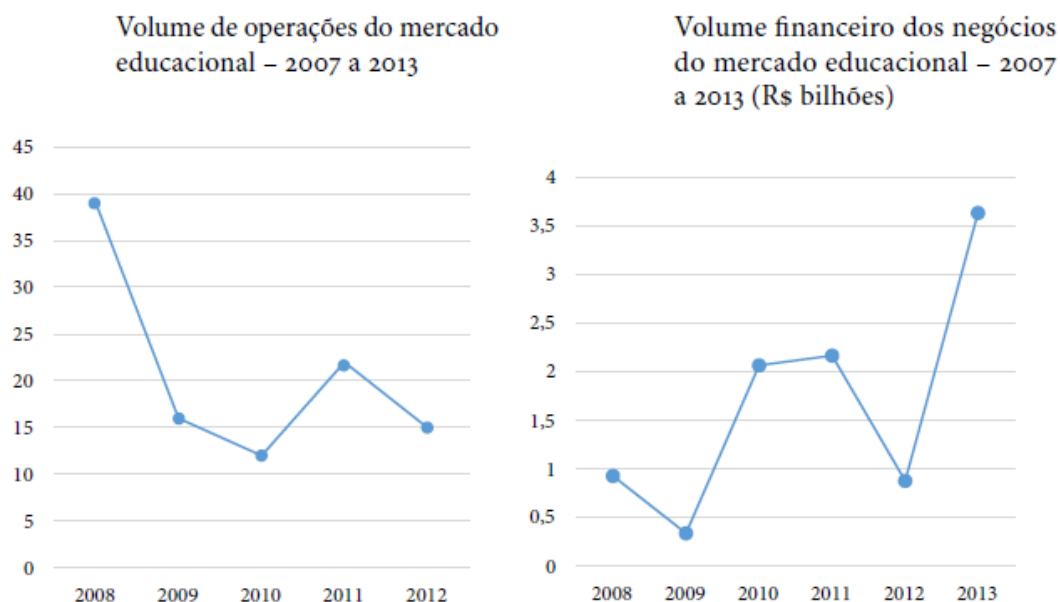
Adicionalmente, Sguissardi (2014, p. 119) compilou os volumes financeiros envolvidos nas transações de F&A realizadas pelos principais grupos educacionais, desde as primeiras operações de abertura de capital em 2007, conforme tabela 6 e gráfico 17. O autor destaca que o volume de recursos se sobressai em 2010 e 2011 porque ultrapassa R\$ 2 bilhões em cada ano e quase dobra em 2013, chegando a R\$ 3,6 bilhões (SGUISSARDI, 2014, p.119).

Tabela 6 - Volume de negócio (número de operações e recursos) entre 2007 e 2013

| Anos | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Total |
|----------------------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
| Operações | 13 | 39 | 16 | 12 | 22 | 15 | 16 | 133 |
| Valor em R\$ bilhões | 0,43 | 0,93 | 0,34 | 2,07 | 2,17 | 0,88 | 3,64 | 10,46 |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 120).

Gráfico 17 - Volume de operações e volume financeiro (em R\$ bilhões) do mercado educacional – 2007 a 2013



Fonte: Sguissardi (2014, p. 120).

Esse considerável volume financeiro das operações das empresas educacionais e seu crescimento recente podem ser explicados em parte pelo envolvimento dos fundos de investimento, como ilustrado anteriormente, tanto pelo aporte de recursos realizado como pelo direcionamento da gestão para o crescimento e o aumento do valor e dos lucros. Sguissardi (2014, p. 119) cita o exemplo do investimento do fundo *Advent International*, realizado na Kroton⁷⁵, em 2009, e reconhecido por um dos seus sócio-fundadores⁷⁶ como um momento de virada do grupo educacional. O *Advent* encontrou na Kroton uma plataforma voltada ao crescimento no momento em que o setor era fragmentado, junto com uma baixa penetração do Ensino Superior e uma forte oferta de financiamento estudantil. O *Advent* adquiriu 50% da Pitágoras (holding controladora da Kroton) por R\$ 280 milhões, acumulando uma participação indireta de 28% (SGUISSARDI, 2014, p.120). Desde a participação do Fundo, o faturamento da Kroton cresceu, entre 2009 e 2013, saindo de R\$ 341 milhões para R\$ 1,9 bilhão e o número de alunos foi de 44 mil para 519 mil (SGUISSARDI, 2014, p.121).

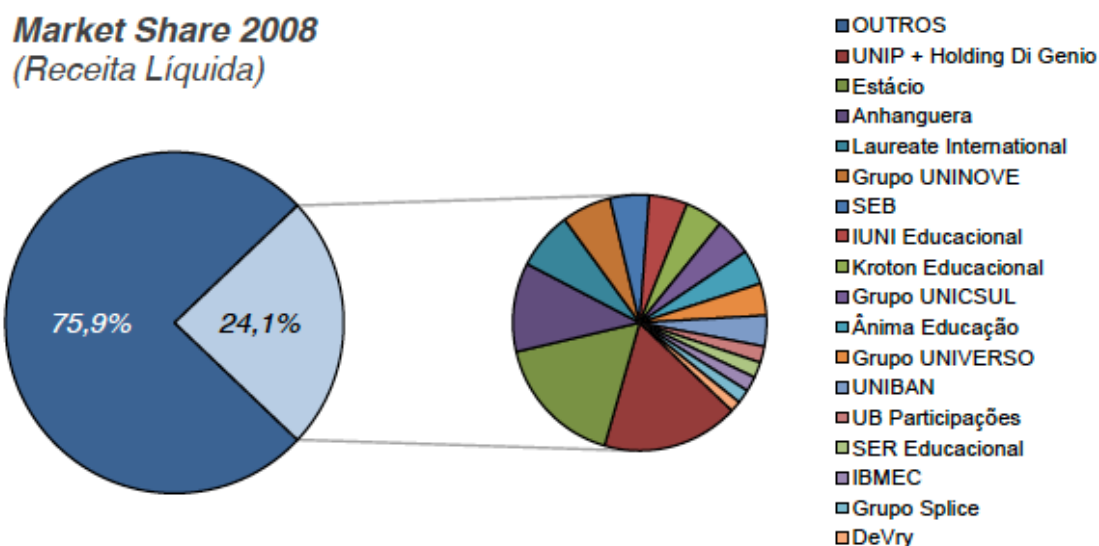
O crescimento geral nas operações de F&A no setor de ensino superior e a concentração das operações e dos volumes financeiros envolvendo os grandes grupos educacionais são um forte indício que a consolidação do mercado do ensino superior ocorreu

⁷⁵ Em case divulgado pela Associação Brasileira de Private Equity, em 2009 esse fundo procurava uma plataforma para investir em educação no Brasil e a Kroton que tinha capitado US\$ 455,8 milhões na sua IPO buscava fazer novas aquisições e ampliar o número de campi (SGUISSARDI, 2014, p.119).

⁷⁶ Walfrido dos Mares Guia que foi secretário de educação de MG e Ministro de Turismo no governo Lula.

pari passu a intensificação da concentração do mercado, como ilustrado com o caso emblemático da Kroton. Para examinar esse processo de concentração, Bouchut (2014, p. 81) recorre a dois critérios de análise dos grupos empresariais em relação ao mercado: a receita líquida (faturamento) e o número total de alunos. Os dados⁷⁷, dispostos nos gráficos 18 e 19, evidenciam as parcelas de mercado dos grupos consolidadores entre os anos de 2008 e 2013. Enquanto, em 2008, 17 grupos empresariais detinham 24,1% da receita líquida, em 2013 os 12 maiores grupos acumulavam 34,2% da receita do setor, um ganho de mais de 10 p.p. (BOUCHUT, 2014, p. 82).

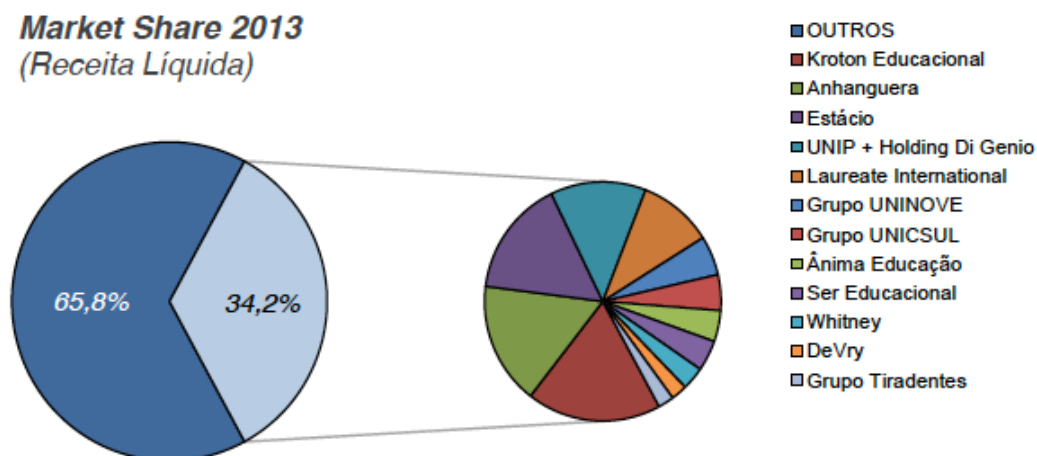
Gráfico 18 - Percentual da receita líquida dos 17 maiores grupos educacionais em relação ao total em 2008



Fonte: Bouchut (2014, p.82)

⁷⁷ Esses dados, contemplando os anos de 2008 a 2013, foram levantados a partir das publicações da Hoper Educação (consultoria especializada, fundada em 1997), com exceção de 2009 quando não houve publicação (BOUCHUT, 2014, p. 81).

Gráfico 19 - Percentual da receita líquida dos 12 maiores grupos educacionais em relação ao total em 2013



Fonte: Bouchut (2014, p.83).

Num levantamento anual das receitas desses 12 maiores grupos, plotados na tabela 7, Bouchut (2014, p. 83) apurou a taxa de crescimento do faturamento entre 2008 e 2013. O grupo com maior crescimento nesses anos foi o Kroton com 48,4%, seguido do Ser Educacional (31,8%), DeVry (24,8%), Anhanguera (22,6%), *Laureate* (21,3%), UnicSUL (13,9%), Anima (12,7) e Estácio (12,1%). Os grupos que mais cresceram são os que atualmente figuram entre os maiores grupos educacionais privados do Brasil, incluindo tanto os de capital aberto, estrangeiros e um de capital fechado.

Tabela 7 - Receita líquida dos 12 maiores grupos educacionais e seu crescimento entre 2008 e 2013

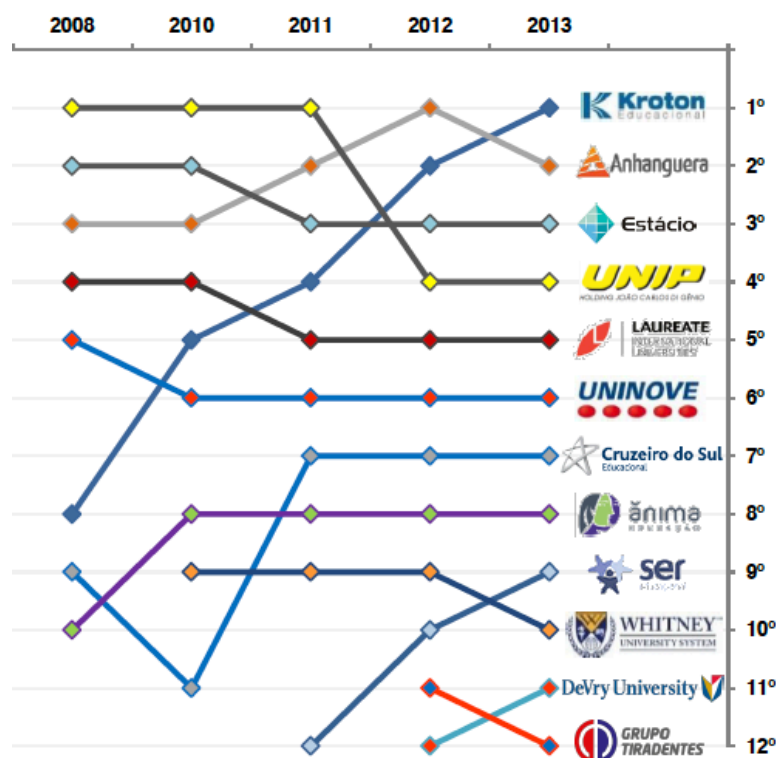
| Evolução da Receita Líquida (em R\$ milhões) dos Principais Grupos Educacionais do Brasil | | | | | | | |
|---|-------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---|
| Ranking 2013 | Grupo Educacional | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Tx. de Crescimento Anual Composta (2008-2013) |
| 1º | Kroton Educacional | 280 | 642 | 1.115 | 1.405 | 2.015 | 48,4% |
| 2º | Anhanguera | 654 | 1.004 | 1.213 | 1.607 | 1.812 | 22,6% |
| 3º | Estácio | 980 | 1.016 | 1.148 | 1.383 | 1.731 | 12,1% |
| 4º | UNIP + Holding Di Gênio | 1.012 | 1.100 | 1.430 | 1.376 | 1.431 | 7,2% |
| 5º | Laureate International | 425 | 763 | 702 | 956 | 1.115 | 21,3% |
| 6º | Grupo UNINOVE | 366 | 487 | 520 | 562 | 584 | 9,8% |
| 7º | Grupo UNICSUL | 276 | 228 | 340 | 487 | 529 | 13,9% |
| 8º | Ânima Educação | 254 | 264 | 265 | 400 | 461 | 12,7% |
| 9º | Ser Educacional | 115 | 160 | 172 | 282 | 457 | 31,8% |
| 10º | Whitney | - | 232 | 239 | 312 | 343 | 13,9%* |
| 11º | DeVry | 80 | 104 | 120 | 180 | 242 | 24,8% |
| 12º | Grupo Tiradentes | - | 126 | 136 | 197 | 236 | 23,3%* |
| TOTAL DO SETOR | | 24.100 | 28.200 | 29.200 | 28.230 | 32.040 | 5,9% |

Nota: *Taxa de crescimento anual composta entre 2010 e 2013.

Fonte: Bouchut (2014, p.83).

Também a partir dos dados da tabela 8, Bouchut (2014, p.84) construiu o gráfico 20 que ordena os 12 grupos pela receita líquida em 2013 e mostra como se deu o crescimento dessa receita desde 2008, destacando a escalada do Grupo Kroton. Ressalto que assim como a Kroton, os grupos que galgaram posições foram o Cruzeiro do Sul de 9º para 7º, o Anima de 10º para 8º, o Ser Educacional de 12º para 9º e o Devry de 12º para 11º.

Gráfico 20 - Ranking (por receita líquida) dos 12 maiores grupos educacionais entre 2008 e 2013



Fonte: Bouchut (2014, p.84)

Ao comparar as empresas que mais realizam aquisições com as que tiveram maior crescimento nas receitas, por isso mais ascenderam no ranking, Bouchut (2014, p.84) identificou que as **empresas com mais operações de F&A foram as que tiveram os maiores índices de crescimento e mais ascenderam no ranking da receita líquida**. Segundo Bouchut, a comprovação está no caso da Kroton e do Ser Educacional que tiveram as maiores taxas de crescimento e ganho de posição no ranking. Ressalto, no entanto, que o Ser Educacional não foi o grupo que mais realizou operações de F&A, inclusive a Anhanguera e a Estácio realizaram mais operações do que a Kroton, conforme consta no gráfico 16.

Além da quantidade de operações de F&A e da participação percentual de cada grupo em relação ao total da receita líquida como indicadores de concentração de mercado, Bouchut (2014) utiliza o critério de análise do mercado pelas razões de concentração⁷⁸ para duas (CR2), quatro (CR4), oito (CR8), dez (CR10) e doze (CR12) maiores firmas do ensino superior para os anos 2008, 2010, 2011-13. Na tabela 8, em todos os anos e todos os indicadores, é possível verificar uma tendência de concentração no segmento do ensino superior (BOUCHUT, 2014, p. 85), ao ponto das duas maiores empresas concentrarem mais de 10% do mercado e as doze maiores concentrarem praticamente um terço, em 2013.

Tabela 8 - Razão de concentração da Receita Líquida de 2008 e 2013

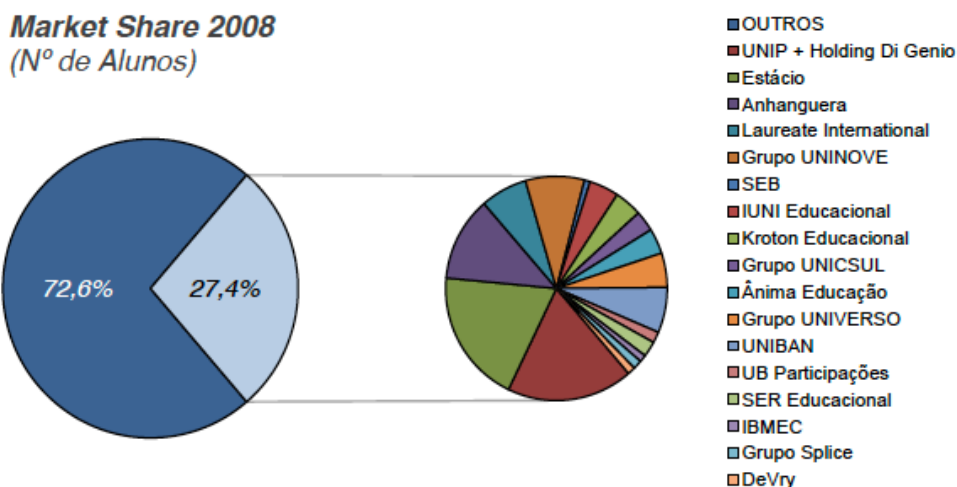
| Evolução dos Índices de Razão de Concentração (medidos em termos de receita líquida) | | | | | |
|--|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Ano | CR2 | CR4 | CR8 | CR10 | CR12 |
| 2008 | 8,27% | 12,74% | 17,80% | 20,00% | 21,91% |
| 2010 | 7,50% | 13,77% | 19,78% | 21,41% | 22,80% |
| 2011 | 9,05% | 16,80% | 23,06% | 24,62% | 25,89% |
| 2012 | 10,67% | 20,44% | 28,96% | 31,07% | 32,40% |
| 2013 | 11,94% | 21,81% | 30,21% | 32,70% | 34,19% |

Fonte: Bouchut (2014, p. 85)

Outra informação utilizada como parâmetro de concentração do mercado em determinados grupos educacionais é o número de alunos de cada um em relação ao total. Bouchut (2014, p. 85) evidencia, nos gráficos 21 e 22, a parcela de mercado dos grupos nos anos de 2008 e 2013, respectivamente. É possível identificar que, em 2008, os 17 maiores grupos detinham 27,4% das matrículas e, em 2013, os 12 maiores totalizavam 39,3% das matrículas, um aumento de 12 p.p. (BOUCHUT, 2014, p. 86).

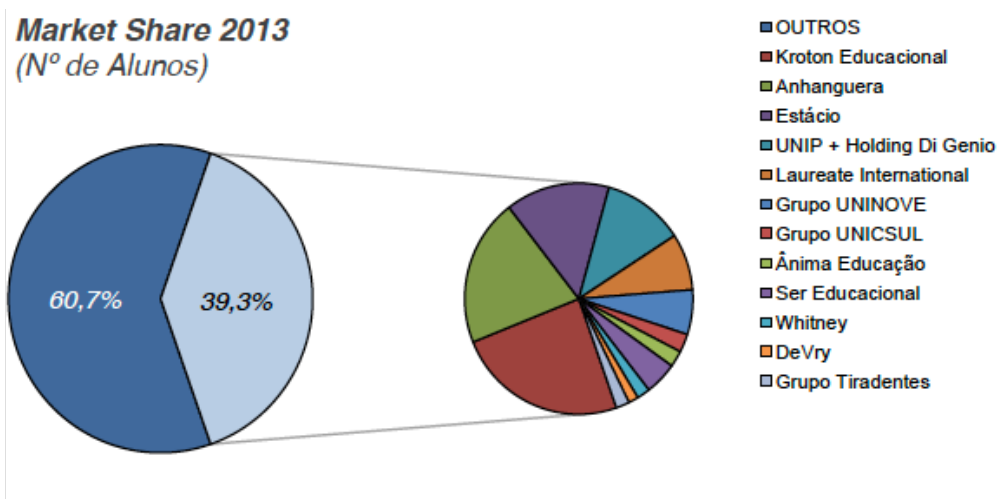
⁷⁸ São indicadores que fornecem a parcela de mercado (*market share*) das maiores empresas de um setor em relação ao total das firmas, pode ser calculado pelo somatório da participação relativa de mercado de cada firma. Podendo variar de 0 a 1 que indica situação de monopólio. Teria a desvantagem de não considerar o grupo das menores firmas. Um dos parâmetros no uso desses indicadores é dado por Bain que sugere para o grupo de 4 (CR4) ou 8 (CR8), mercado atomístico com CR<25%, pouco concentrado entre 25-49%, moderadamente concentrado entre 50-75% e mercado altamente concentrado se for > 75% (BOUCHUT, 2014, p. 24).

Gráfico 21 - Percentual de Matrículas dos Grandes Grupos em 2008



Fonte: Bouchut (2014, p. 86)

Gráfico 22 - Percentual de Matrículas dos Grandes Grupos em 2013



Fonte: Bouchut (2014, p. 86)

Os dados utilizados para criar os gráficos acima, estão na tabela 9. Nela é possível observar que os 12 maiores players tiveram taxas de crescimento do número de alunos, até 2013, superiores à média do mercado, da ordem de 7,3% ao ano, com exceção da UNIP (Universidade Paulista) e Grupo Anima Educação (BOUCHUT, 2014, p. 87).

Tabela 9 - Número de Alunos dos 12 maiores grupos educacionais e seu crescimento entre 2008 e 2013

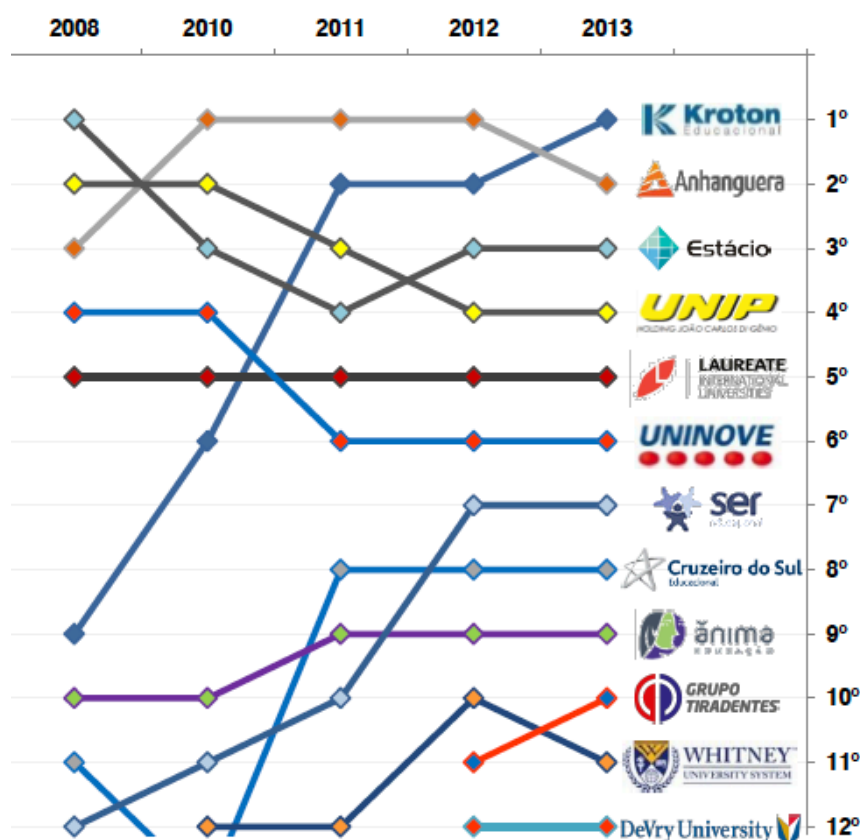
| Evolução do Número de Alunos dos Principais Grupos Educacionais do Brasil | | | | | | | |
|---|-------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---|
| Ranking 2013 | Grupo Educacional | 2008 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | Tx. de Crescimento Anual Composta (2008-2013) |
| 1º | Kroton Educacional | 43.000 | 85.367 | 264.000 | 410.000 | 519.000 | 64,6% |
| 2º | Anhanguera | 130.000 | 295.027 | 358.000 | 429.000 | 442.000 | 27,7% |
| 3º | Estácio | 207.000 | 210.000 | 240.000 | 272.000 | 315.700 | 8,8% |
| 4º | UNIP + Holding Di Gênio | 197.000 | 219.875 | 260.000 | 238.000 | 247.520 | 4,7% |
| 5º | Laureate International | 73.000 | 108.921 | 125.000 | 145.000 | 170.000 | 18,4% |
| 6º | Grupo UNINOVE | 92.000 | 115.218 | 124.000 | 127.000 | 134.000 | 7,8% |
| 7º | Ser Educacional | 24.000 | 32.398 | 40.000 | 49.000 | 98.800 | 32,7% |
| 8º | Grupo UNICSUL | 32.000 | 27.815 | 53.000 | 47.000 | 55.000 | 11,4% |
| 9º | Ânima Educação | 39.000 | 34.382 | 42.000 | 42.000 | 49.000 | 4,7% |
| 10º | Grupo Tiradentes | - | 26.934 | 33.000 | 37.000 | 40.700 | 14,8%* |
| 11º | Whitney | - | 31.237 | 34.000 | 37.000 | 40.000 | 8,6%* |
| 12º | DeVry | 12.000 | 12.000 | 20.000 | 27.000 | 30.000 | 20,1% |
| TOTAL DO SETOR | | 3.900.000 | 4.600.000 | 4.736.000 | 5.165.029 | 5.448.730 | 7,3% |

Nota: *Taxa de crescimento anual composta entre 2010 e 2013.

Fonte: Bouchut (2014, p.87)

Como se vê na tabela 10, os grupos com as taxas de crescimento do número de alunos mais acentuadas foram a Kroton e o Ser Educacional (BOUCHUT, 2014, p. 87). O que coincide com os grupos com as maiores taxas de crescimento da receita líquida. A partir dessa tabela, Bouchut (2014, p. 88) elaborou o ranking dos grupos a partir do número de alunos e identificou que a Kroton e o Ser Educacional tiveram maiores taxas de crescimento e ganharam maior número de posições enquanto a UNIP e a UNINOVE tiveram menos transações e baixas taxas de crescimento, perdendo posições no ranking. Ele comparou esse gráfico 23 com os demais e concluiu que os grupos com mais aquisições foram os com maior crescimento no ranking de quantidade de alunos (BOUCHUT, 2014, p. 88). Faço a mesma ressalva em relação à análise da receita líquida, que o Ser Educacional não foi o grupo com mais operações de F&A, a Anhanguera e a Estácio realizaram mais operações do que a Kroton, apesar de não terem crescido tanto quanto esses dois grupos em termos de receita e de alunos.

Gráfico 23 - Ranking (por número de alunos) dos 12 maiores grupos educacionais por alunos - 2008 e 2013



Fonte: Bouchut (2014, p. 88).

Utilizando o mesmo indicador das razões de concentração para as duas (CR2), quatro (CR4), oito (CR8), dez (CR10) e doze (CR12) maiores empresas de ensino privado nacional com base no número de alunos, Bouchut (2014, p.89) verificou (na tabela 10) um aumento na concentração em todos os níveis, análogo ao encontrado no faturamento. Acrescento que a concentração de alunos é maior do que a de faturamento, pois as duas maiores acumulam quase 20% das matrículas (contra 12% do faturamento) e as doze maiores quase 40% dos alunos (contra 34,2% do faturamento). Por isso, Bouchut (2014, p. 89) considera que o setor privado de ensino superior deixou de ser um caso de mercado atomístico (próximo ao modelo de concorrência perfeita) e, ditado pelo ritmo de expansão dos grupos educacionais, adquiriu uma estrutura de oligopólio (moderado).

Tabela 10 - Razão de concentração do número de Alunos entre 2008 e 2013

| Evolução dos Índices de Razão de Concentração (medidos em termos de número de alunos) | | | | | |
|---|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Ano | CR2 | CR4 | CR8 | CR10 | CR12 |
| 2008 | 10,36% | 16,05% | 22,26% | 24,36% | 25,79% |
| 2010 | 11,19% | 18,26% | 25,03% | 26,58% | 27,97% |
| 2011 | 13,13% | 23,69% | 31,63% | 33,36% | 34,84% |
| 2012 | 16,24% | 26,12% | 33,24% | 34,77% | 36,01% |
| 2013 | 17,64% | 27,97% | 36,38% | 38,02% | 39,31% |

Fonte: Bouchut (2014, p.89)

Analisando esses indicadores do setor em conjunto, Bouchut (2014, p. 89) considera que há “[...] uma correlação direta entre a ocorrência de transações de F&A e as taxas de crescimento das firmas, diagnosticou-se, a partir dos critérios de receita líquida e número de alunos, uma tendência crescente numérica e empiricamente da concentração no mercado em questão.”. Ele identificou na correlação entre as operações de FeA e a taxa de crescimento das empresas uma tendência crescente de concentração no mercado, aliada a estratégia de crescimento via FeA como principal causa da consolidação setorial. Por isso, caracteriza que o **processo de consolidação do setor de ensino privado no Brasil ocorreu pela via da concentração do mercado** educacional (BOUCHUT, 2014, p. 91). Outros autores, como Costa (2016, p. 192), caracterizam essa concentração como uma tendência a **oligopolização** do setor privado de ensino superior, demonstrada na concentração de matrículas em poucas IES particulares com tendência de aumentar, pois uma mantenedora (holding) controla financeira e administrativamente cada vez mais mantidas.

Esse movimento de **oligopolização** foi precedido pelo acirramento da concorrência que, segundo Carvalho (2013, p. 767), fez com que as empresas educacionais adotassem novas estratégias nos anos 1990, como a oferta de cursos de menor prestígio acadêmico (sequenciais, a distância, de extensão e de especialização). Enquanto as IES de pequeno porte se especializaram num nicho acadêmico e extratos de maior renda, as grandes adotaram estratégias de marketing agressivas com propaganda direcionada ao acesso imediato ao mercado de trabalho, promoção nos valores para obter ganho em escala, a despeito da qualidade do serviço. Isso não foi suficiente para sustentar as IES fragilizadas pela concorrência, taxas de inadimplência e de desistência, então as IES promoveram mudanças no

negócio como a profissionalização da gestão e a adoção de modelo de excelência de gestão (CARVALHO, 2013, p.768).

Outra estratégia foi a transfiguração das universidades e centros universitários⁷⁹ em conglomerados ou holdings, viabilizados pelas aquisições de IES de pequeno ou médio porte com dificuldades financeiras ou pelas fusões de capital que possibilitaram ganho de escala e uma maior fatia de mercado. A abertura de capital das quatro maiores empresas educacionais deu uma nova dimensão a concentração de capital no setor (CARVALHO, 2013, p.768). Com esses estabelecimentos de grande porte as operações de compra se tornaram uma marca do movimento de oligopolização do setor, formatado em conglomerados educacionais com a empresa holding controlando os negócios das mantenedoras (CARVALHO, 2013, p.769). Assim como Bouchut (2014), Carvalho (2013, p.769) considera que a quantidade de fusões e aquisições é um importante indício de oligopolização.

Além do número de operações, é importante analisar qualitativamente algumas operações. A principal delas foi a **grande fusão entre a Kroton e a Anhanguera Educacional**, o maior negócio do mercado educacional, ocorreu entre abril de 2013 e julho de 2014. Dentre as 60 operações desse mercado, nos últimos 4 anos, a maioria foi de compra/aquisição, pouquíssimas foram fusões, e essa foi bem diferente das demais. Antes da fusão, a Kroton tinha receita líquida de R\$ 2,02 bilhões e 519 mil alunos (9,5% do mercado) e a Anhanguera receita líquida de R\$ 1,812 bilhão e 442 mil alunos. Após a fusão, a Kroton acumulou cerca de 1 milhão de alunos (aproximadamente 20% do total das 5,5 milhões das matrículas privadas) e uma receita de quase R\$ 4 bilhões. O patrimônio estimado da nova empresa era de R\$ 20 bilhões, com potencial de chegar a 2 milhões de alunos em 2019 e abrangência nacional (SGUISSARDI, 2014, p.123).

A operação, segundo comunicado da própria Kroton ao mercado, foi aprovada pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), definida como fusão entre duas empresas, integração com Anhanguera e incorporação (das ações da Anhanguera pela Kroton). O objetivo declarado da empresa é entregar serviços educacionais de qualidade, com 1,5 milhão de alunos, 212 campi em 84 municípios, 726 polos EaD em 544 municípios, 876 escolas de educação básica e mais de 37 mil funcionários (SGUISSARDI, 2014, p.123). O

⁷⁹ A LDB e Decreto nº 2.207, de 15 de abril de 1997 (posteriormente substituído pelo Decreto nº 2.306, de 19 de agosto de 1997) regulamentaram o Sistema Federal de Educação possibilitando a diversificação institucional, apregoada pelo BM, cuja classificação é: I. Universidades; II. Centros Universitários; III. Faculdades Integradas; IV. Faculdades; V. Institutos Superiores ou Escolas Superiores. Esse novo modelo de Centro Universitário foi fundamental na expansão das IES privadas, já que tem as mesmas prerrogativas da autonomia da universidade, mas não possuem as mesmas obrigações de indissociabilidade entre ensino-pesquisa-extensão. Nesse período pós-LDB o processo de diferenciação das instituições foi aprofundado e, em dezembro de 1999, se organizou a Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU) cujo objetivo era defender e representar os interesses dos centros frente aos três poderes (QUEIROZ, 2014, p.70-1).

Ministério Público Federal (MPF) contestou essa fusão por considerar uma sobreposição de mercado, 36 monopólios em mercados de educação, concentração acima de 50% em outros 165 segmentos, porque havia elevada participação de mercado e insuficiente concorrência, principalmente em 55 cidades. Como a decisão do Cade se baseia em critérios fundamentalmente econômicos, a sua aprovação foi condicionada à venda de uma das IES, a Uniasselvi, grupo catarinense adquirido em 2012 por R\$ 510 milhões, de unidades em Cuiabá e Rondonópolis no Mato Grosso, suspensão da EaD em alguns municípios onde verificou danos à concorrência (SGUISSARDI, 2014, p.124). Apesar dessas regulamentações econômicas impostas a essa operação pelo Cade, Sguissardi (2014) considera que a concepção de educação superior de uma empresa com tal porte político-econômico ultrapassa qualquer regramento imposto pelo Cade.

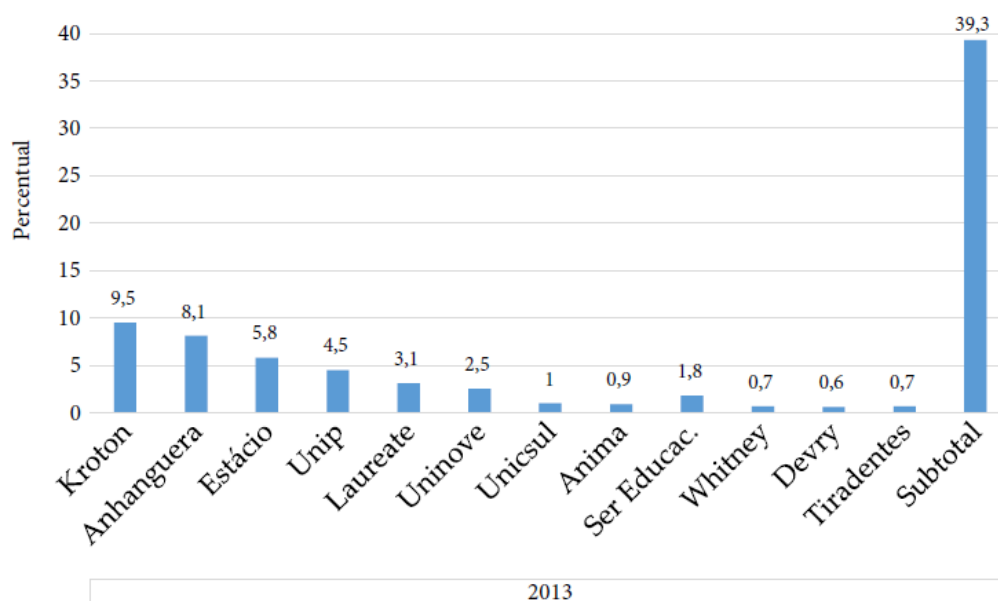
A **oligopolização** do mercado foi aprofundada pela constituição da nova Kroton. Só a Kroton detinha, em 2013, cerca de 9,5% das matrículas do setor privado (SGUISSARDI, 2015, p. 875). Considerando que em 2014, a Kroton adquiriu a Anhanguera, sua participação chegou a quase 20% do total de matrículas, ou seja, a metade do que concentram esses 11 maiores grupos educacionais privados (vide tabela 11). Contudo, há de se considerar que do total de IES no Brasil (2.416), aproximadamente 80% são privadas com fins lucrativos e elas concentram 70% das matrículas (SGUISSARDI, 2014, p.125). Só isso é um indicativo do predomínio de empresas lucrativas no setor de ensino superior. Depois, Sguissardi (2014, p. 125) destaca que em 2003, os 20 maiores grupos com fins lucrativos detinham 14% das matrículas, dez anos depois os 12 maiores passaram a concentrar 40% das matrículas privadas (5.448.739 no total), como se vê na tabela 11 e gráfico 24, em classificação pela receita líquida.

Tabela 11 - Os 12 maiores grupos educacionais em receita, número de alunos e participação de mercado em 2013

| Ordem | Grupo/Instituição | Receita líquida em R\$ milhões | Número de alunos | % mercado |
|------------------------|-------------------|--------------------------------|------------------|-----------|
| 1o. | Kroton | 2.015 | 519.000 | 9,5 |
| 2o. | Anhanguera | 1.812 | 442.000 | 8,1 |
| 3o. | Estácio | 1.731 | 315.700 | 5,8 |
| 4o. | Unip | 1.431 | 247.520 | 4,5 |
| 5o. | Laureate | 1.115 | 170.000 | 3,1 |
| 6o. | Uninove | 584 | 134.000 | 2,5 |
| 7o. | Unicsul | 529 | 55.000 | 1,0 |
| 8o. | Anima | 461 | 49.000 | 0,9 |
| 9o. | Ser Educac. | 457 | 98.800 | 1,8 |
| 10o. | Whitney | 343 | 40.000 | 0,7 |
| 11o. | Devry | 242 | 30.000 | 0,6 |
| 12o. | Tiradentes | 236 | 40.700 | 0,7 |
| Subtotal | | 10.956 | 2.141.720 | 39,3 |
| Total do Setor Privado | | 32.040 | 5.448.730 | 100,0 |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 125)

Gráfico 24 - Participação percentual no total das IES com fins lucrativos



Fonte: Sguissardi (2014, p. 125)

Dessas 12 empresas, quatro brasileiras ainda não abriram capital que são a Unip (4º), a Uninove (6º), a Unicsul (7º) e a Tiradentes (12º); três são estrangeiras a *Laureate*⁸⁰ (5º) é um dos maiores conglomerados universitários norte-americanos com 850 mil alunos em 29 países, a *Whitney* (10º) e *Devry* (11º) também são norte-americanas só que com capital aberto e ações negociadas em bolsa; e cinco brasileiras são de capital aberto listadas na Bovespa, a

⁸⁰ A Laureate abriu capital em 2017, em 2015 houve uma tentativa, mas a empresa recuou devido a turbulências do mercado financeiro e regulamentações (fonte: <http://www.baltimoresun.com/business/bs-bz-laureate-ipo-20170201-story.html>).

Kroton (1º), Anhanguera (2º), Estácio (3º), Anima (8º) e Ser Educacional (9º) (SGUISSARDI, 2014, p.126).

Essas empresas brasileiras fizeram o **segmento dos serviços educacionais um dos mais lucrativos dentre os dez setores de empresas listadas na Bovespa** entre 2012 e 2014, segundo Sguissardi (2014). A tabela 12 estampa uma comparação do índice Bovespa, composto pela média das ações das 350 empresas negociadas, além de considerar a Petrobras e Vale (SGUISSARDI, 2014, p.120). É possível perceber que enquanto o Ibovespa e as duas empresas variam negativamente ou pouco positivamente, as empresas educacionais tiveram altas valorizações com destaque para Kroton. Sguissardi (2014, p. 122) destaca que apesar do Ibovespa, a Vale e a Petrobras terem pequenas recuperações nos últimos dois anos, as ações das três empresas educacionais apresentaram uma valorização muito acima da média, a Kroton com 314,9%, a Estácio 240,97% e a Anhanguera até março de 2014 valorizou 85,9%.

Tabela 12 - Variação do Ibovespa e das ações da Petrobras, Vale e Grupos educacionais entre 2012 e 2014

| Ano | Empresa | Pontos | Valor das ações | Empresa | Valor das ações |
|--------------|------------------------|-----------------|-----------------|-------------------|-----------------|
| 05/08/2012 | IBOVESPA | 58.344 | - | KROTON (KROT3) | 14,92 |
| 05/08/2013 | | 48.436 | - | | 30,37 |
| 05/08/2014 | | 56.202 | - | | 61,90 |
| 2012-2013 Δ% | | -16,98 | - | | 103,55 |
| 2013-2014 Δ% | | 16,03 | - | | 103,81 |
| 2012-2014 Δ% | | -03,67 | - | | 314,87 |
| 05/08/2012 | | VALE (VALE5) | - | | 32,71 |
| 05/08/2013 | - | | 26,70 | 17,65 | |
| 05/08/2014 | - | | 28,30 | 29,29 | |
| 2012-2013 Δ% | - | | -18,37 | 105,47 | |
| 2013-2014 Δ% | - | | 06,00 | 65,94 | |
| 2012-2014 Δ% | - | | -13,48 | 240,97 | |
| 06/08/2012 | PETROBRAS (PETR4) | - | 18,02 | | - |
| 05/08/2013 | | - | 15,64 | | - |
| 05/08/2014 | | - | 19,70 | | - |
| 2012-2013 Δ% | | - | -13,20 | | - |
| 2013-2014 Δ% | | - | 25,95 | | - |
| 2012-2014 Δ% | | - | 09,32 | | - |
| 28/03/2012 | ANHANGUERA (AEDU3)* | - | - | | 7,30 |
| 28/03/2013 | | - | - | | 10,86 |
| 28/03/2014 | | - | - | | 13,57 |
| 2012-2013 Δ% | | - | - | | 48,76 |
| 2013-2014 Δ% | | - | - | | 24,95 |
| 2012-2014 Δ% | | - | - | | 85,89 |

*Os dados da Anhanguera são os de 28 de março de 2012, 2013 e 2014, porque a partir de sua fusão com a Kroton deixou de ser listada na BM&FBovespa. Fonte: www.infomoney.com.br (Acesso em 28/03/2014 e 06/08/2014).

Fonte: Sguissardi (2014, p. 121)

Na tabela 13, há uma análise dos sete primeiros meses de 2014 que considera a incorporação da Anhanguera a Kroton e a inclusão da Anima e do Ser Educacional em

decorrência da IPO em 2013. Sguissardi (2014, p. 122) identificou que a valorização da Kroton de 64,4% supera em seis vezes a média de pontos do Ibovespa de 9%. A Estácio com 41,5% ultrapassou em quatro vezes a média da Bolsa, a Anima com 32% e a Ser Educacional com 7,84% foi a única abaixo da média do Ibovespa (SGUISSARDI, 2014, p.123).

Tabela 13 - Variação do Ibovespa e das ações da Petrobras, Vale e Grupos educacionais entre 2013 e agosto de 2014

| Data | Empresa | Pontos | Valor das ações |
|------------|-----------------|--------|-----------------|
| 30/12/2013 | | 51.506 | - |
| 06/08/2014 | IBOVESPA | 56.605 | - |
| Δ% | | 09,90 | - |
| 30/12/2013 | | - | 16,05 |
| 06/08/2014 | PETROBRÁS | - | 20,31 |
| Δ% | | - | 26,55 |
| 30/12/2013 | | - | 31,75 |
| 06/08/2014 | VALE | - | 28,40 |
| Δ% | | - | -10,56 |
| 30/12/2013 | | - | 37,86 |
| 06/08/2014 | KROTON | - | 62,25 |
| Δ% | | - | 64,42 |
| 30/12/2013 | | - | 20,24 |
| 06/08/2014 | ESTÁCIO | - | 28,64 |
| Δ% | | - | 41,50 |
| 30/12/2013 | | - | 21,20 |
| 06/08/2014 | ANIMA | - | 28,00 |
| Δ% | | - | 32,08 |
| 30/12/2013 | | - | 23,46 |
| 06/08/2014 | SER EDUCACIONAL | - | 25,30 |
| Δ% | | - | 07,84 |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 122)

Esse levantamento diagnóstico de Sguissardi (2014) mostra certo pioneirismo do Brasil na constituição de empresas educacionais que abriram seu capital e fizeram oferta pública de ações (IPO) com suporte dos fundos de investimento (*private equity*) nacionais e estrangeiros, que de alguma forma contribuem para mudar a gestão dessas empresas e preparar a oferta de suas ações em Bolsa. Não é por acaso que

Ao longo dos últimos dois ou três anos e até o final de 2014 ou **até a edição das Portarias 21 e 23 do Fies, de 29/12/2014, o setor educacional do mercado de ações foi o mais lucrativo** dentre os 15 ou 16 setores da economia presentes na Bovespa. De agosto de 2012 a agosto de 2014, por exemplo, enquanto o Ibovespa (índice do total de cerca de 350 empresas) teve uma redução de 3,67%; a Vale (VALE5), redução de 13,48%; e a Petrobras (PETR4), valorização de 9,32% de suas ações; a Kroton (KROT3) teve uma valorização de 314% e a Estácio (ESTC3), 240,97% de suas respectivas ações (SGUISSARDI, 2015, p.870, grifo meu).

Uma **explicação da valorização das ações** dessas empresas está na análise inicial dos indicadores financeiros das mantenedoras com ações na Bovespa. Houve um **crescimento acentuado da receita líquida dessas empresas** entre 2012-15 (de 70% da Estácio, 112% da Anima, 189% do Ser Educacional e 190% do Kroton) enquanto o PIB cresceu 25%. Além do crescimento endógeno, o aumento da receita dessas empresas é oriundo das operações de aquisição e incorporação realizadas nesse período. Entre as margens de lucro operacional (EBITDA), a Kroton possui a maior e mais crescente com quase 50%, a Ser Educacional tem margem próxima dos 40% e a Estácio e a Anima mantiveram margens próximas de 30% (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.41). Comparada à rentabilidade das empresas norte-americanas cujas margens operacionais vão de 2,1% a no máximo 30,4%, é possível explicar o forte interesse dos investidores estrangeiros no mercado brasileiro (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.42). Essa valorização das ações das IES está muito atrelada as receitas, que foram em grande parte garantidas pelas políticas de financiamento estudantil, sobretudo porque seu crescimento coincide com a expansão do Fies.

Um estudo (Análise Setorial do Ensino Superior Privado no Brasil – Tendências e Perspectivas 2005-2010) realizado por empresas de consultoria (CM Consultoria, Ideal Invest e Hoper Educacional) e baseado em 78 universidades de todo Brasil com mais de mil alunos segmentou as IES em três categorias de desempenho (melhor, intermediária e pior), a melhor margem líquida de lucro foi 26,48%, superior em 2004 as grandes empresa como Vale, Gerdau e Petrobrás, enquanto o grupo mais fraco registrou 3,83%. Esse setor foi considerado por especialistas como um dos de maior lucratividade na economia nacional, movimentando cerca de 15 bilhões de reais em 2005, ano e que se previa o início da queda na taxa de crescimento (ANDRÉS, 2011, p.4). Para entender como se deu a formação do mercado do ensino superior, faço uma análise de como o mercado do ES vinha se organizando antes do crescimento das políticas de financiamento (Fies e ProUni) para compreender o que estava estabelecido nesse mercado, o que foi potencializado e o que foi criado por essas políticas.

4.1.5 Quais são os pilares desse processo de financeirização oligopolizada do mercado de ensino superior brasileiro?

Com esses dados não há dúvidas de que o ensino superior se consolidou como um setor econômico organizado em torno de critérios de mercado, pois inclusive ele é objeto de agentes financeiros como fundos de investimento que normalmente atuam com empresas

cujas ações são negociadas em bolsa de valores. Ademais, são produzidas uma série de informações econômico-financeiras sobre o setor tanto por empresas de consultoria (Hoper) especializadas como pela imprensa de negócio, como o Jornal Valor Econômico que comercializa estudos e análises de conjuntura sobre o setor. O tratamento econômico ao setor é tal que as operações de fusão e aquisição são reguladas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica⁸¹, entre as quais a da Kroton com a Anhanguera foi autorizada e depois a da Kroton com a Estácio foi vetada⁸².

Questiono até que ponto só o desempenho dessas empresas explicaria tamanha atratividade aos investimentos do setor de ensino superior no Brasil e como elas alcançaram tal performance. Passado alguns anos, é fácil analisar que o crescimento das matrículas, gerados pelo aumento do poder aquisitivo e associado aos poucos anos de estudos da população brasileira, configuram uma demanda crescente. Como também que essa demanda impulsionou o crescimento do faturamento e da lucratividade das IES, conseqüentemente atraiu atenção dos investidores internacionais para o setor educacional brasileiro, gerando uma forte valorização das ações das empresas na Bolsa. Essa é uma resposta considerando a situação do ponto de vista da racionalidade econômica. Porém, como a realidade é mais do que pura economia, não há explicação econômica completa que dispense elementos políticos e, principalmente, para explicar a criação ou o crescimento de um mercado não se pode desconsiderar políticas e fundos públicos aplicados direta ou indiretamente sobre determinados setores. Foi o que teorizei como um Estado criador de mercados, só que no caso em análise é uma atuação por meio de políticas com fins sociais.

Inclusive o setor do ensino superior conta com uma série de organizações de representação e associações patronais como a ABMES, a SEMESP, ABRAES, ANUP, etc. que, assim como as consultorias, produzem estudos com informações e análise sobre o setor para auxiliar os gestores das IES, mas principalmente são importantes representações dos interesses corporativos e instrumento de demanda junto aos políticos. É possível verificar que essas associações participam diretamente das sessões consultivas sobre as mudanças legislativas relacionadas às políticas do setor. O exemplo mais recente disso foram as diversas audiências públicas que antecederam a última alteração no FIES. Queiroz (2014, p. 74) destaca que as mantenedoras se articulam nessas associações e organizam fóruns em que

⁸¹ É uma autarquia federal com a função de implementar uma política de defesa da livre concorrência, para isso julga os processos administrativos sobre condutas anticompetitivas e os atos de concentração (fusão, aquisição, etc.) normalmente submetidos à sua avaliação (disponível em: < <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/historico-do-cade> >).

⁸² O Cade reprovou a compra da Estácio pela Kroton em junho de 2017, avaliada em R\$ 5,5 bilhões. Essa junção entre as duas empresas criaria uma concentração de mais de 30%, diante do limite estabelecido pelo Cade de 20%. (disponível em: < https://www.em.com.br/app/noticia/economia/2017/12/05/internas_economia.921982/conheca-as-empresas-da-area-de-educacao-que-ensinam-e-dao-lucro.shtml >)

sistematizam suas demandas e pressionam o governo para transformá-las em políticas, regulamentações etc. Essa atividade foi detalhada no item 4.2.3.2.2.

O crescimento do setor privado do ensino superior se relaciona, historicamente, com uma participação cada vez mais organizada do empresariado no debate sobre educação e com uma abertura do Estado burguês às demandas apresentadas pelos sujeitos coletivos do capital. Uma das primeiras articulações foi criada em 2005, a Associação Brasileira das Faculdades Isoladas e Integradas (ABRAFI) (QUEIROZ, 2014, p. 74). Sua principal demanda era a defesa da livre concorrência e da preponderância da ordem econômica na regulação do sistema federal de ensino. Essa mobilização é ampliada com a criação do Fórum Nacional da Livre Iniciativa na Educação, também em 2005, por iniciativa da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES). O Fórum foi criado para se entrar na disputa sobre o processo de elaboração do projeto de reforma universitária e, para Rodrigues (*apud* QUEIROZ, 2014), como uma reação ao estabelecimento do ProUni. Ele reúne 25 organizações de distintas naturezas jurídicas como associações, sindicatos, federações e confederações, também entidades confessionais. Destacam-se as seguintes organizações: Associação Brasileira de Escolas Superiores Católicas (ABESC), Associação Brasileira de Instituições Educacionais Evangélicas (ABIEE), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (CONFENEN), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), além da ABMES (QUEIROZ, 2014, p. 75).

Essas entidades representantes do empresariado visam encaminhar novas propostas ao governo e pressionar pelo atendimento dos seus interesses (QUEIROZ, 2014, p. 76). Tanto que, em 2008, foi criada uma outra articulação, o Fórum de Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, no Distrito Federal, com propósito de mobilizar os interesses das empresas privadas do ensino superior. Foi fundado pela ABMES, ABRAFI, ANACEU, ANUP e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimento de Ensino Superior do Estado de São Paulo (SEMESP). Esse fórum tem implementado ações junto ao MEC com alguns grupos de trabalho sobre regulação e supervisão do ensino superior, sobre o aperfeiçoamento de programas como Fies e ProUni, reestruturação do programa de financiamento do BNDES para as IES e de regras de transição da legislação de entidade beneficente (QUEIROZ, 2014, p. 79).

O Estado, pressionado pelo empresariado do ensino superior, além de garantir a mudança na regulamentação sobre como poderia ser ofertado o ensino superior, fez uma intervenção no mercado do ensino superior através das políticas de ampliação do acesso ao

ensino superior como o ProUni e o Fies. Aliás, segundo Corbucci, Kubota e Meira (2016, p. 42) **as altas margens de lucro das empresas brasileiras estão em grande parte relacionadas ao grande percentual dos seus estudantes estarem vinculados ao FIES**, garantindo uma parcela importante da receita. Em 2014, a Kroton possuía 61,2% dos seus alunos da graduação presencial financiados pelo FIES, a Anima 48,3%, a Ser Educacional 47,5% e a Estácio 42,3%, enquanto a média entre todas as IES privadas era de 44% em 2014 (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.42).

Esses dados indicam que praticamente metade das vagas nas IES privadas foi preenchida com financiamento público, garantindo a receita dessas empresas e diminuindo o risco do negócio. Essas políticas contribuíram com a consolidação inicial do mercado de ensino superior, quando as empresas estavam em dificuldades, depois com o crescimento e a abertura do capital das empresas, tais políticas além de sustentar a demanda dessas grandes empresas educacionais, contribuíram para valorizar as ações e o capital dos acionistas. Isso aconteceu menos orientado pela qualidade do ensino ofertado e do impacto social produzido do que pelos interesses financeiros dos acionistas que gerenciavam os grupos empresariais.

Mais um indício da dependência dos fundos públicos para a valorização das ações em Bolsa desses grupos pode ser verificada a partir de 2015, quando o governo realizou cortes no orçamento do programa, estabeleceu novos critérios para adesão ao FIES (mínimo 450 pts no Enem e não zerar na redação), distribuiu as vagas entre as IES privadas usando os conceitos obtidos pelos cursos no Sistema Nacional de Avaliação de Cursos (Sinaes) e limitou a correção no valor do financiamento em 6,41%, restringindo o reajuste das mensalidades. Depois o Ministro da Educação anunciou que as vagas seriam priorizadas nos cursos com notas 4 e 5, em áreas de interesse social e econômico como as engenharias, formação de professores e médicos e as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essas mudanças implicaram numa redução de 61% nos contratos entre 2014-15 (de 732,7 mil contratos para 287,4 mil), possivelmente num aumento da inadimplência em 2015 que estava em queda desde 2011, segundo informações divulgadas pelo Sindicato das Mantenedoras de Ensino Superior (Semesp). Essa reestruturação do FIES produziu um impacto diferenciado entre as empresas cotadas na Bovespa. Em 2015, a Anima teve uma queda de 22% em novos estudantes, a Estácio registrou evasão de alunos veteranos com 30% a mais de não renovação de contratos em relação ao ano anterior, a Kroton criou um programa de financiamento com parte da parcela sem cobrar juros, para manter o número de alunos matriculados (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.43).

Em 2016, o edital nº 6 (de 20 de janeiro) do MEC estabeleceu que além dos 450 no Enem e não zerar na redação, a renda familiar *per capita* deveria ser de até 2,5 salários-mínimos, então a metade das 250 mil vagas não foi preenchida inicialmente. No segundo semestre de 2016, foi lançado um novo edital (nº 64) que definia os mesmos critérios do anterior, mas aumentava a renda familiar *per capita* para até três salários-mínimos e ofertava somente 75 mil vagas (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.43). Essas novas reconfigurações no FIES provocaram impactos imediatos no setor privado do ensino superior como medidas de ajustes pelos grupos empresariais que tinham boa parte da sua receita oriunda desse programa (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.43). Então, para Corbucci, Kubota e Meira (2016, p.44)

[...] está em curso um processo de reconcentração da educação superior privada, liderado por grandes grupos empresariais com aportes de investimentos estrangeiros. No que se refere à apropriação dos recursos do Fies pelas empresas listadas na Bovespa e dessas em relação às demais IES privadas, verificou-se que apenas uma delas (a maior) é que detém proporção de contratos do Fies muito acima da média nacional, enquanto as demais encontram-se mais próximas da média nacional, ainda que acima desta.

Como esses maiores grupos empresariais têm maior potencial financeiro já que recebem aporte de fundos de investimento nacionais e estrangeiros, Corbucci, Kubota e Meira (2016, p.44) consideram que não é razoável que eles sejam proporcionalmente mais beneficiados do que a média do restante do setor privado. Para eles, essa **conjunção de fatores em favor dos grandes grupos reforça a tendência à concentração de capital**, já que a capitalização se restringe a um grupo reduzido de empresas e essas empresas recebem financiamento público indireto em proporção acima da média das demais. Por isso, eles sugerem a introdução de medidas regulatórias para uma maior redistribuição de recursos públicos (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.44).

Corbucci, Kubota e Meira (2016, p.44) avaliam que a disponibilização dos planos privados de financiamento por parte dos maiores grupos indica que não haveria necessidade de aplicação de recursos públicos para atingir o objetivo de ampliar a inclusão no ensino superior (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.44). Discordo parcialmente dos autores que consideram o financiamento privado como suficiente para ampliar a inclusão, cabe lembrar que uma parte dos estudantes atendidos não teria renda para arcar com as taxas de juros do financiamento privado, por outro lado, como explanarei na próxima seção, houve uma flexibilização muito grande nos critérios de adesão ao Fies de modo que boa parte dos

que aderiram já estavam cursando ensino superior e tinham condições de pagar as mensalidades.

A questão é que o ensino superior veio se consolidando como um mercado há algumas décadas, mas bem diferente do nível e configuração atual, principalmente em relação à participação de interesses estrangeiros e transnacionais e de fundos de investimento com objetivo estritamente financeiro de acumulação. As análises históricas do mercado do ensino superior indicam que um dos principais marcos dessa transformação foram as mudanças normativo-legais que redefiniram o ensino superior como atividade que pode ser fornecida pela iniciativa privada e ainda ter fins lucrativos. Alguns destacam os anos 80 e 90 como período que essa definição tomou corpo na Constituição Federal de 1988 e na LDB, depois nas Resoluções da OMC, influenciadas pelos documentos do Banco Mundial, e por fim adquiriram segurança jurídica em resoluções do MEC e leis regulamentando esses detalhes. Segundo Sguissardi (2015, p.870), houve então uma rápida expansão das empresas educacionais, simultaneamente, ao desaparecimento, nos últimos 10 a 15 anos, de 2/3 das IES comunitárias e confessionais e da sua base de alunos. O que se explica, em parte, pela abertura do mercado para as IES privadas em 1997 (Decretos 2.207 e 2.306) e pelo IPO das quatro primeiras empresas educacionais (Kroton, Estácio, Anhanguera e SEB – Sistema Educacional Brasileiro ou Colégio Osvaldo Cruz, Dom Bosco e Pueri Domus), em 2007.

Por outro lado, houve um “[...] processo de transformação de um direito ou serviço público em serviço comercial ou mercadoria [...] no interior de um Estado reformado [...] que não é sinônimo de interesses públicos, mas que tende a representar de modo prioritário os interesses privado-mercantis” (SGUISSARDI, 2015, p.875). Sguissardi (2015, p.876) considera que a autorização do Cade/Ministério da Fazenda e da Comissão de Valores Mobiliários (CVM) para abertura de capital, lançamento de ações das empresas educacionais em Bolsa e a implementação de programas como o Prouni e o Fies constituem “[...] formas de o Estado dinamizar as virtualidades do sistema de mercado em detrimento da concepção da educação superior como um direito ou serviço público.” (SGUISSARDI, 2015, p.876).

Mais do que uma suplantação do ensino superior como direito ou serviço público, considero que o estado atual do mercado de ensino superior aponta para uma neoliberalização desse nível de ensino, cuja configuração política é mais do que a privatização da oferta. Para estabelecer a diferença desse estado atual do mercado em relação ao seu início, considero imprescindível voltar na história e elencar algumas características do passado, o que ajudará a ver que os anos 2000, apesar das políticas e investimentos públicos e forte presença do Estado, foram mais (neo)liberalizantes do que a década de 90. Além disso, é possível verificar

se durante o governo autoritário (ditadura militar) foram estabelecidos os pilares do processo de privatização do ensino superior, como a Reforma Universitária de 1968 e a preponderância das matrículas em IES privadas. Bouchut (2014) considera que o movimento estudantil influenciou o **processo de construção do sistema educacional nacional**, após os anos 50, ao defender um sistema público de ensino pautado no modelo das universidades. A LDB de 1961 e a criação do CFE no ano seguinte foram marcos nesse sentido, mas com a composição do Conselho por dirigentes de estabelecimentos privados e a federalização das IES paralisada, o processo de expansão assumiu um caráter privatista. A instalação do regime autoritário, em 1964, reprimiu o movimento estudantil que defendia o modelo público e assegurou a privatização do setor (BOUCHUT, 2014, p.33-4).

O processo de crescimento no número de IES privadas no Brasil se consolidou com a Reforma Universitária de 1968 que potencializou o surgimento e a manutenção de estabelecimentos isolados e, como não havia previsão legal para empresas educacionais, o segmento privado era composto de IES confessionais e comunitárias que se beneficiavam da renúncia fiscal e acessavam recursos federais. Antes disso, as CFs de 1934 e 1946 isentavam ou davam imunidade a todas as instituições de educação (CARVALHO, 2013, p.761). Tanto que, até os anos 70, as matrículas privadas eram menos da metade (em média entre 41 a 48%) e passaram a 61,8% em 1975, ano em que o número de estabelecimentos privados chegou a ser 75% do total, sendo que desde 1930 era de aproximadamente 60% (BOUCHUT, 2014, p.34).

Uma análise da evolução da Educação superior de 1964 a 2006 pode ser segmentada em dois períodos (SGUISSARDI, 2008, p.996). O primeiro entre 1964 a 1994 e o segundo que inclui os dois governos de FHC e o primeiro de Lula, de 1994 a 2006. Na tabela 14 com o total de matrículas e sua divisão entre públicas e privadas, Sguissard identifica que na implantação do regime militar-autoritário predominavam as IES públicas e entre as privadas prevaleciam as confessionais (SGUISSARDI, 2008, p.997). Nos 10 primeiros anos do regime, o total de matrículas foi multiplicado por cinco, passando de 142 mil para 937 mil (crescimento de 559,8%), podendo ser considerado como o primeiro movimento de privatização do sistema, já que as matrículas públicas tiveram crescimento muito abaixo do sistema (289,1%) enquanto o aumento das privadas foi muito maior do que o total do sistema de ensino superior (990,1%). A segunda década do regime teve um crescimento menor, somente 50%, de modo que entre 1974 e 1984 as matrículas públicas cresceram 67,7% e as privadas 38,7%, mas as proporções ficaram de 40,9% de públicas e 59,1% de privadas. Menor

ainda foi o crescimento da educação superior nos governos Sarney, Collor e Itamar, apenas 18,7% (SGUISSARDI, 2008, p.998).

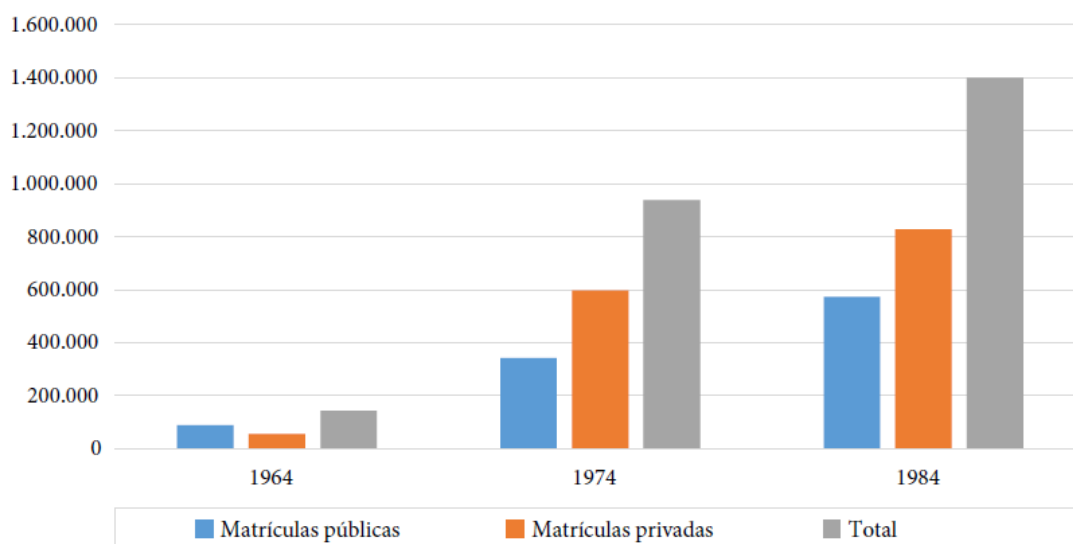
Sguissardi (2014, p. 131) mostra que até a ditadura civil-militar em 1964, o ensino superior era oferecido principalmente pelas IES públicas e privadas confessionais ou comunitárias. Dois terços das matrículas eram em Universidades, sendo 81% públicas e 19% privadas. Esse cenário mudou nos primeiros 10 anos da ditadura. Conforme se verifica no gráfico 25 (SGUISSARDI, 2014, p.131).

Tabela 14 - Evolução das Matrículas por categoria administrativa 1964-1984

| Ano | Total | Matrículas públicas | | Matrículas privadas | |
|----------------------|-----------|---------------------|------|---------------------|------|
| | | Total | % | Total | % |
| 1964 | 142.386 | 87.665 | 61,6 | 54.721 | 38,4 |
| 1974 | 937.593 | 341.028 | 36,4 | 596.565 | 63,5 |
| 1984 | 1.399.539 | 571.879 | 40,9 | 827.660 | 59,1 |
| 1964/1974 $\Delta\%$ | 559,8 | 289,1 | - | 990,1 | - |
| 1974/1984 $\Delta\%$ | 49,3 | 67,7 | - | 38,7 | - |
| 1964/1984 $\Delta\%$ | 882,9 | 552,3 | - | 1.412,57 | - |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 131)

Gráfico 25 - Mudança nas matrículas entre 1964-1984



Fonte: Sguissardi (2014, p. 131)

Antes da Reforma de 1968, Sguissardi (2014, p. 132) destaca que as mudanças no ensino superior foram influenciadas pelos acordos do MEC com a Usaid (*United States Agency for International Development*) firmados pelos convênios de cooperação técnica e financeira, totalizando 12 acordos entre 1964-68, e os últimos, em 1976, eram muito influenciados pelo tecnicismo na educação e baseados na teoria do capital humano. Nesses

dez anos (entre 1964-74), as matrículas saíram de 142 mil para 974 mil, só que as privadas cresceram 990,1% e as públicas 289%. Enquanto em 1964, 61,6% eram nas IES públicas e 38,4% nas privadas e em 1974 eram as privadas que detinham a maioria com 63,5% e as públicas passaram a ter 36,4%. Entre 1974-84, o crescimento das matrículas foi de 49,3% com aumento maior nas públicas que passaram a deter 40,9% (SGUISSARDI, 2014, p.132), ainda assim se manteve a maioria das matrículas nas privadas, invertendo a predominância das públicas que ocorria em 1964.

Inclusive, Oliveira (2009, p.741) destaca que o desenvolvimento do setor empresarial no Brasil é destacado no período militar, mas era velado porque a legislação proibia instituições de ensino com finalidade de lucro. Somente com a constituição de 1988 se abriu a possibilidade da existência de escolas com fins lucrativos e a regulamentação aconteceu na Lei de Diretrizes e Bases e numa legislação complementar que acelerou seu ritmo. No âmbito internacional, há um debate na Organização Mundial do Comércio/Acordo Geral de Tarifas e Comércio (OMC/GATT) que conceitua a educação como um bem de serviço, com a aprovação desse acordo a educação seria regida por normas aplicadas a comercialização de serviços em geral (OLIVEIRA, 2009, p.740). De toda forma, Oliveira (2009) identifica não só a ampliação de vagas, mas também outras atividades comerciais correlatas como a produção de material didático até modelos de gestão do sistema público de ensino.

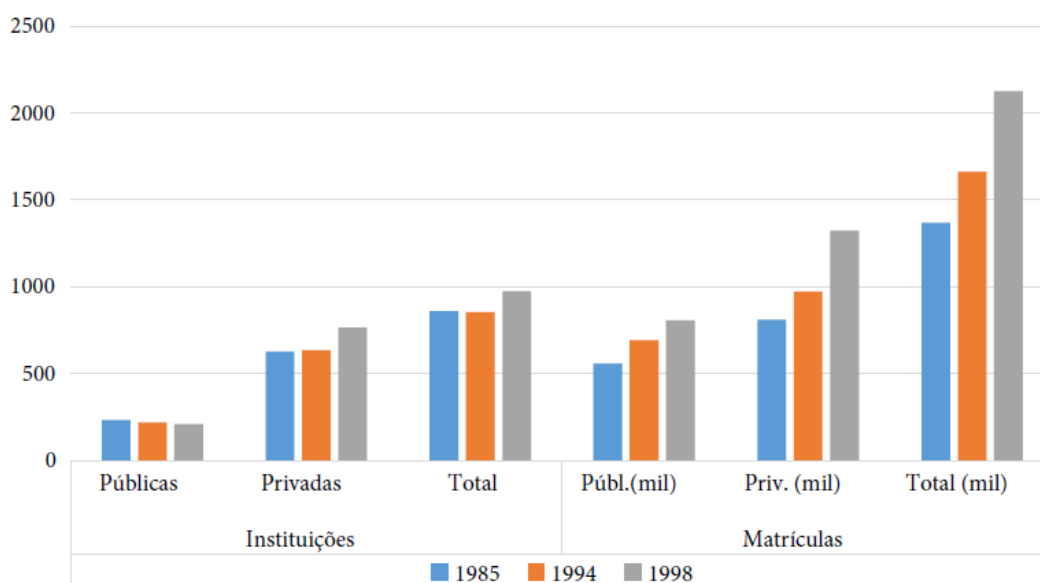
Com o fim da ditadura militar, a influência externa sobre o ensino superior se constituiu não mais pela relação direta com o governo norte-americano, e sim com os organismos multilaterais e em forma de recomendação. Tanto que, segundo Sguissardi (2014, p. 133) durante a redemocratização (entre 1985-94) houve uma redução do número total de IES e das públicas, porém um leve aumento das privadas e as matrículas cresceram somente 1% ao ano. Na segunda metade da década, a política para o ES seguiu a tese do BM de que havia menor retorno individual e social dos recursos investidos nesse nível em relação à educação básica, que por isso deveria ser o foco, estimulando assim a iniciativa privada na oferta da educação superior. No primeiro mandato de FHC, quando o Ministro da Educação era um ex-presidente do BID, as recomendações de redução dos gastos e privatização foram seguidas junto com a definição de instrumentos legais que permitem a mercantilização do ES nos anos que se seguem de 1998 (SGUISSARDI, 2014, p.133). Os dados desse período estão detalhados na tabela 15 e no gráfico 26.

Tabela 15 - Taxa de crescimento anual das matrículas e IES entre 1985-1998

| Ano | Número de Instituições | | | | | Número de Matrículas | | | | |
|----------------------|------------------------|-------|------|-------|------|----------------------|-------------|------|------------|------|
| | Total | Públ. | % | Priv. | % | Total (mil) | Públ. (mil) | % | Priv.(mil) | % |
| 1985 | 859 | 233 | 27,1 | 626 | 72,9 | 1.367 | 557 | 40,7 | 810 | 59,3 |
| 1994 | 851 | 218 | 25,6 | 633 | 74,4 | 1.661 | 691 | 41,6 | 970 | 58,4 |
| 1998 | 973 | 209 | 21,4 | 764 | 78,6 | 2.125 | 804 | 37,8 | 1.321 | 62,2 |
| 1985-1994 $\Delta\%$ | -00,9 | -06,4 | - | 01,1 | - | 21,5 | 24,0 | - | 19,7 | - |
| 1994-1998 $\Delta\%$ | 14,3 | -04,1 | - | 20,7 | - | 27,9 | 16,5 | - | 36,2 | - |
| 1985-1998 $\Delta\%$ | 13,3 | -10,3 | - | 22,0 | - | 55,4 | 44,3 | - | 63,1 | - |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 134)

Gráfico 26 - Evolução do numero de IES e matrículas entre 1985-1998



Fonte: Sguissardi (2014, p. 134)

Em outro documento, de 1994, o Banco Mundial indica a inadequação da universidade de pesquisa para países de economia frágil e propõe sua substituição pelas de ensino, o fim da gratuidade das públicas, resgatando seu documento de 1986. O resultado disso será percebido até 1998, com o aumento 4,1% das IES públicas e de 20,7% das IES privadas. Nas matrículas a diferença foi maior, 16,5% de crescimento nas públicas e 36,2% nas privadas. Voltando ao que aconteceu no fim da 1ª década do período militar (1974) quando as matrículas privadas totalizariam 62,2% e as públicas apenas 37,8% (SGUISSARDI, 2014, p.134). Entre 1985 e 1998 as IES públicas reduziram 10%, enquanto as privadas cresceram 22%. Se antes a proporção era 27,1% de públicas contra 72,9% em privadas, em 1998 havia 21,4% de públicas e 78,6% de IES privadas (SGUISSARDI, 2014, p.135).

Os dados de 1994-2006, na tabela 16, revelam uma retomada da expansão pela privatização que estava estável nos anos 1970. Entre 1994-2002 quase dobraram as IES (de

851 para 1637), mas as IES públicas reduziram 10,5% e as privadas cresceram 127,8%. Nesse mesmo período, as matrículas cresceram 109,5%, sendo 52,3% nas públicas e 150,2% nas privadas. De modo que a proporção de 40% públicas e 60% privadas que permaneceu estável 20 anos antes de 1994, mudou em 8 anos para 30,2% públicas e 69,8% privadas. Especificamente entre 2002-6, o ritmo de crescimento das IES foi menor (38,7%), porém houve um crescimento de 27% nas IES públicas (SGUISSARDI, 2008, p.999). Nesse mesmo período, as matrículas cresceram menos e a desproporção entre públicas e privadas foi quase idêntica ao período de 1994-2002. Então, mais do que o crescimento desproporcional de IES entre 1994-2006, maior ainda foi a privatização das matrículas em 12 anos, as públicas cresceram 75% contra 275,2% das privadas (SGUISSARDI, 2008, p.1000).

Tabela 16 - Taxa de crescimento das matrículas e das IES entre 1994-2006

| Ano | Número de Instituições | | | | | Número de Matrículas | | | | |
|-------------|------------------------|-------|------|-------|------|----------------------|-------------|------|-------------|------|
| | Total | Públ. | % | Priv. | % | Total (mil) | Públ. (mil) | % | Priv. (mil) | % |
| 1994 | 851 | 218 | 25,6 | 633 | 74,4 | 1.661 | 690 | 41,6 | 970 | 58,4 |
| 2002 | 1.637 | 195 | 11,9 | 1.442 | 88,1 | 3.479 | 1.051 | 30,2 | 2.428 | 69,8 |
| 2006 | 2.270 | 248 | 11,0 | 2.022 | 89,0 | 4.676 | 1.209 | 25,8 | 3.467 | 74,2 |
| 1994-2002□% | 92,4 | -10,5 | - | 127,8 | - | 109,5 | 52,3 | - | 150,2 | - |
| 2002-2006□% | 38,7 | 27,2 | - | 40,2 | - | 34,3 | 15,0 | - | 42,8 | - |
| 1994-2006□% | 166,7 | 13,7 | - | 219,4 | - | 181,7 | 75,1 | - | 275,2 | - |

Fonte: Sguissardi (2008, p.999).

Entre 1999 e 2006, houve uma **evolução muito rápida do número de instituições** e matrículas privadas. Em 1999 do total de 1.097 IES, 17,5% das IES eram públicas, 34,5% eram privadas sem fins lucrativos e 48% eram particulares ou privado/mercantis. Em 2006, as IES saltaram para 2.270, das quais 11% eram públicas, 19% eram privadas e 70% eram particulares ou privado/mercantis (SGUISSARDI, 2008, p. 1001), conforme tabela 17.

Tabela 17 - Número de IES por Tipo entre 1999 e 2006

| Ano | Número de Instituições | | | | | | |
|------|------------------------|----------|------|----------|------|--------------|------|
| | Total | Públicas | % | Privadas | % | Particulares | % |
| 1999 | 1.097 | 192 | 17,5 | 379 | 34,5 | 526 | 48,0 |
| 2006 | 2.270 | 248 | 11,0 | 439 | 19,0 | 1.583 | 70,0 |
| □% | 107,0 | 29,2 | - | 16,0 | - | 200,0 | - |

Fonte: Sguissardi (2008, p.1002).

Em termos das matrículas, em 1999 eram 2,37 milhões, sendo 35% públicas, 37,4% privadas e 27,8% particulares ou privado/mercantis. Em 2006, as matrículas tinham quase dobrado, 4,68 milhões, sendo 25,8% públicas, 33% privadas e 41,2% particulares. Foi um crescimento total de 97,3%, sendo 45% nas públicas, 74% nas privadas e 195% nas particulares (SGUISSARDI, 2008, p.1002-3).

A segurança jurídica que respaldou essas transformações no panorama universitário teve como marco a Constituição de 1988 que, segundo Bouchut (2014, p.35), em seus artigos (207, 209, 213 e 218) estabelece as principais normas gerais do ensino superior, entre os quais o art. 209 define o ensino como livre a iniciativa privada. A CF de 1988 inclui as instituições de educação sem fins lucrativos como vedadas de serem cobradas de impostos (CARVALHO, 2013, p.762). Segundo Carvalho (2013, p.762), esse arcabouço legal somente ocultou o crescimento de estabelecimentos mercantis que eram transformados em universidade sem fins lucrativos. Como já destacado, essa legislação permitiu uma acumulação de patrimônio e de recursos em caixa, que no momento em que as IES se transformaram em empresas ou abriram seu capital haviam acumulado um patrimônio e caixa que as permitiu angariar um alto valor de mercado.

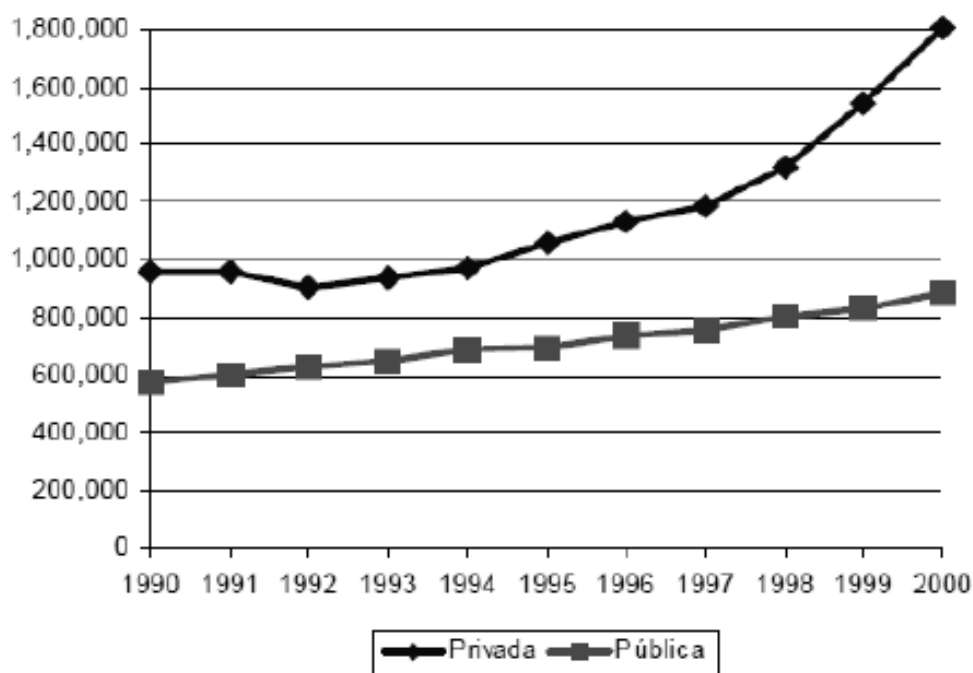
Sguissardi (2015, p.872-3) destaca que a reforma do Estado, iniciada em 1995, propõe a criação de organizações sociais para substituir as autarquias e as fundações públicas mantenedoras das IFES, liberando a obrigatoriedade do Estado de manter as IFES e coincidindo com a liberação da educação superior para o mercado, em 1997. Igualmente foi importante a pressão de organismos multilaterais como Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na aprovação do arcabouço jurídico (decreto 2.207 e 2.306 de 1997) que legalizava o negócio da educação superior. Tais decretos estavam alinhados com alguns documentos do Banco Mundial sobre educação superior⁸³. Os documentos apontam os retornos privados e sociais dos investimentos em educação, assim como indicam o déficit dos Estados, criticam o excessivo suporte do fundo público às universidades de modelo europeu e defendem a universidade de ensino e o fim da pesquisa, junto com a diversificação no financiamento inclusive privado e a necessidade de uma maior vinculação entre o financiamento e os resultados (SGUISSARDI, 2015, p.873). O último documento, em 1998, defende que as reformas estivessem voltadas para o mercado ao invés da propriedade pública ou da planificação estatal, enfim o Banco define o ensino superior

⁸³ *Financing education in developing countries – An exploration of policy options* de 1986; *Higher education: the lessons of experience* de 1994; e *The financing and management of higher education – A status report on worldwide reforms* de 1998.

antes como um bem privado do que público. Sob esses auspícios, o Brasil vive um estancamento do financiamento para o ensino superior público enquanto crescem as mudanças estatutárias das IES para tornarem-se com fins de lucro (SGUISSARDI, 2015, p.874).

Alinhada a esses documentos internacionais, a LDB de 1996 (Lei 9.394/1996) foi outro marco legal a incentivar maior investimento privado no ensino superior porque cedeu mais autonomia às universidades e facilitou a entrada de IES no setor com uma avaliação voltada para as condições iniciais e concentrada em questões de natureza material e não qualitativa. Além disso, o ministro da Educação do Governo FHC, em 1997, sancionou uma série de normativas que autorizaram as universidades e faculdades com fins lucrativos. O setor privado então experimentou crescimento exponencial na década de 1990, como se vê no gráfico 27 (BOUCHUT, 2014, p.35).

Gráfico 27 - Crescimento das matrículas privadas e públicas entre 1990 e 2000



Fonte: Bouchut (2014, p.36).

Foi só com a LDB, em 1996, que passou a existir o modelo institucional de estabelecimento educacional lucrativo definindo a diferença entre as IES particulares das comunitárias, confessionais e filantrópicas. Um decreto (n. 2.306/1997) regulamentou a LDB e diferenciou as instituições não lucrativas das empresas educacionais que deixariam de ser isentas da cobrança de impostos. Alguns estudos consideraram que a legislação somente explicitou a existência dissimulada da mercantilização em curso (CARVALHO, 2013, p.762),

então compreendida pela transformação da educação em mercadoria e com o preço determinado pelo mercado com objetivo principal de obter lucro (CARVALHO, 2013, p.763).

Outro agente importante a impulsionar a transformação das IES privadas comunitárias e filantrópicas em particulares com fins lucrativos foi a possibilidade delas, mesmo sem imunidade fiscal, conseguirem reduzir seus custos operacionais pela **adesão ao ProUni** em 2005. Esse programa atendeu às demandas urgentes da iniciativa privada porque a adesão voluntária isentaria as IES do IRPJ, do CSLL, da COFINS e do PIS. Tal recuperação parcial da desoneração fiscal estimulou ainda mais a transformação dos estabelecimentos não lucrativos em empresas educacionais (CARVALHO, 2013, p.763). O abandono da renúncia fiscal pelas IES foi compensado pela possibilidade de recebimento de aportes adicionais de capital e por não estarem submetidas ao rigor legal da comprovação da condição de sem fins lucrativos. Ademais, a questão patrimonial mudou, no modelo sem fins lucrativos o mantenedor não é dono do patrimônio nem pode deixá-los aos sucessores, com a transformação em empresa a sucessão é garantida (CARVALHO, 2013, p.764).

Conforme indicado na tabela 18, as taxas de crescimento das matrículas, cursos, instituições e concluintes das IES privadas (CARVALHO, 2013, p.763), as IES privadas lucrativas atingiram as maiores taxas de crescimento nos dois períodos, superando inclusive o crescimento do setor privado como um todo.

Tabela 18 - Taxa de crescimento anual das matrículas, cursos, IES e concluintes entre 1995-2002 e 2003-8

| Dependência Administrativa | Matrículas | | Cursos | | Instituições | | Concluintes | |
|----------------------------|------------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|-------------|-----------|
| | 1995-2002 | 2003-2008 | 1995-2002 | 2003-2008 | 1995-2002 | 2003-2008 | 1995-2002 | 2003-2008 |
| Público federal | 4,9% | 3,2% | 7,8% | 5,7% | 3,1% | 4,1% | 6,6% | 2,8% |
| Privado total | 12,1% | 7,8% | 14,3% | 11,9% | 10,8% | 5,7% | 9,0% | 11,7% |
| - Lucrativa* | 24,7% | 11,7% | 28,5% | 14,2% | 28,8% | 5,8% | 17,9% | 14,0% |
| - Não lucrativa* | 9,6% | 2,6% | 10,3% | 8,4% | -5,8% | 5,5% | 10,1% | 8,7% |

Nota: *Os dados para IES lucrativas e não lucrativas só existem a partir de 1999.

Fonte: Carvalho (2013, p. 763)

Esse crescimento e predominância das IES lucrativas é o que Sguissardi (2014, p. 135) caracteriza como uma expansão do ensino superior com predominância mercantil, ilustrada na tabela 19 e no gráfico 28. Ainda que a CF de 1988 tenha definido a possibilidade de existirem IES privadas particulares com fins lucrativos ou privado-mercantis, só os Decretos 2.207/97 e 2.306/97 regulamentaram o art. 20 da LDB (Lei 9.934/96) e, em especial, o segundo decreto

complementou a definição do negócio na educação superior como um serviço educacional comercializável. Isso configurou a abertura do mercado educacional proposta pela AGCS da OMC cuja educação era defendida como *commodity*, educação-mercadoria que interessaria aos fundos de investimento em *private equity* e aos empresários da educação. Inclusive a expansão privatizante desencadeada em 1995 (IES privadas crescem 22% de 14,3% do total) foi acentuada, no segundo mandato de FHC em 1999, quando as IES privadas cresceram 59,3% do crescimento total de 49,2% e apenas 1,5% das IES públicas (SGUISSARDI, 2014, p.135).

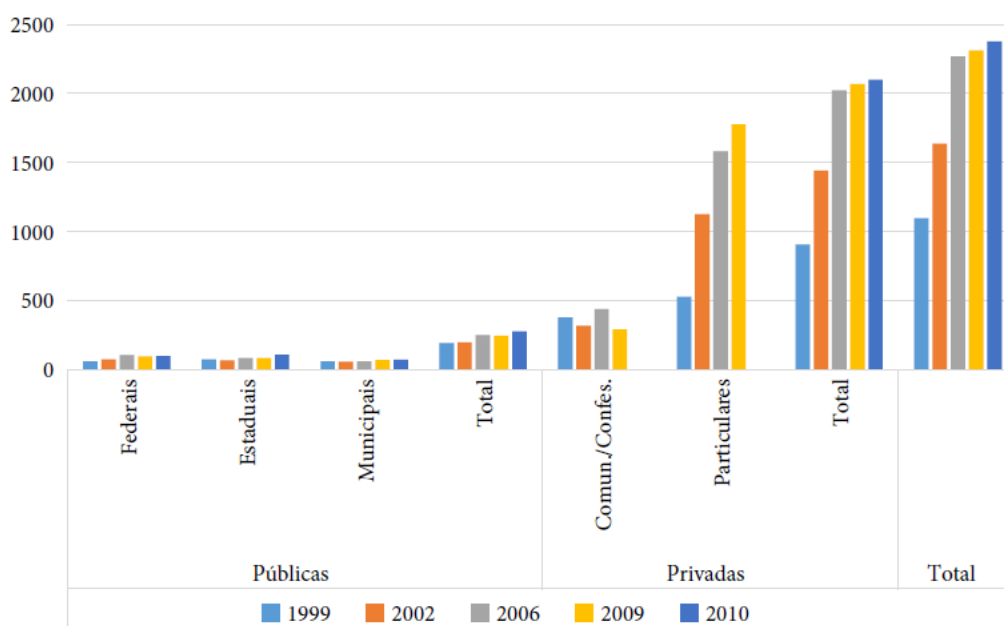
Tabela 19 - Evolução do número de IES por categorias entre 1999-2010

| Ano | Número de Instituições | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------|------------------------|-------|------|------|-----|--------|-----|------|-----|----------|------|----------|------|--------|------|
| | Públicas | | | | | | | | | Privadas | | | | | |
| | Total | Total | % | Fed. | % | Estad. | % | Mun. | % | Total | % | Conf/Com | % | Part. | % |
| 1999 | 1.097 | 192 | 17,5 | 60 | 5,4 | 72 | 6,5 | 60 | 5,4 | 905 | 82,5 | 379 | 34,5 | 526 | 48,0 |
| 2002 | 1.637 | 195 | 11,9 | 73 | 4,4 | 65 | 3,9 | 57 | 3,5 | 1.442 | 88,0 | 317 | 19,4 | 1.125 | 68,7 |
| 2006 | 2.270 | 248 | 11,0 | 105 | 4,6 | 83 | 3,6 | 60 | 2,6 | 2.022 | 89,0 | 439 | 19,0 | 1.583 | 70,0 |
| 2009 | 2.314 | 245 | 10,6 | 94 | 4,1 | 84 | 3,6 | 67 | 2,9 | 2.069 | 89,4 | 290 | 12,5 | 1.779 | 76,9 |
| 2010 | 2.378 | 278 | 11,7 | 99 | 4,2 | 108 | 4,5 | 71 | 2,9 | 2.100 | 88,3 | 250* | 10,5 | 1.850* | 77,8 |
| 1999-2002 Δ% | 49,2 | 1,5 | - | 21,6 | - | -9,7 | - | -5,0 | - | 59,3 | - | -16,3 | - | 113,8 | - |
| 2002-2006 Δ% | 38,7 | 27,2 | - | 43,8 | - | 27,6 | - | 5,3 | - | 40,2 | - | 38,9 | - | 40,7 | - |
| 2006-2010 Δ% | 4,7 | 12,0 | - | -5,7 | - | 30,1 | - | 18,3 | - | 3,8 | - | -43,0 | - | 16,8 | - |
| 2009-2010 Δ% | 2,7 | 13,4 | - | 5,3 | - | 28,6 | - | 6,0 | - | 1,5 | - | -13,8 | - | 4,0 | - |
| 1999-2010 Δ% | 116,7 | 44,8 | - | 65,0 | - | 50,0 | - | 18,3 | - | 132,0 | - | -34,0 | - | 252,0 | - |

*Estimativa a partir da taxa de evolução anual no triênio 2006-2009.

Fonte: Sguissardi (2014, p. 135)

Gráfico 28 - Evolução do número de IES por categorias entre 1999-2010



Fonte: Sguissardi (2014, p. 136)

Como indicam os dados anteriores (tabela 19 e gráfico 28), mais relevante foi o que aconteceu entre as IES privadas, em 2002, as confessionais e comunitárias reduziram 16,3% e as particulares (fins lucrativos)⁸⁴ cresceram 113,8%, de modo que as particulares lucrativas somavam 68,7% do total de IES. Em apenas dois anos, entre 1997-99, 48% das IES do país e 58% das IES privadas se transformaram em particulares com fins lucrativos. O aumento do total de IES se manteve acelerado até 2006, 27% nas públicas e 40,2% nas IES privadas, o das confessionais e comunitárias (38,9%) teve uma retomada enquanto o ritmo de crescimento das IES particulares (40,7%) diminuiu (SGUISSARDI, 2014, p.136). Sguissardi (2014, p. 134) analisa que de 2003 a 2012 e de 2006 a 2010 os índices de aumento global foram menores, com exceção da significativa redução de 43% das confessionais e comunitárias entre 2006-10. De forma geral entre 1999 e 2010 houve crescimento de 116,7% das IES, 44,8% para públicas e 65% nas IFEs, as privadas cresceram 132%, mas as confessionais e comunitárias retraíram 34% em contrapartida ao crescimento de 252% das particulares. A proporção entre públicas, privadas confessionais e comunitárias e particulares era, respectivamente, 17,5%, 34,5% e 48% em 1999 e passou para 11,7%, 10,5% e 77,8% em 2010 (SGUISSARDI, 2014, p.136).

Sguissardi (2014, p. 137) ainda destaca que o crescimento das matrículas entre 1999-2010 foi mais destacado entre as IES particulares cujas mantenedoras tinham ações em bolsa. A proporção de matrículas por IES, em 1999, era de 35,1% das matrículas para 17,5% de IES públicas (muitas matrículas por IES), de 37,4% de matrículas para 34,5% de IES confessionais e comunitárias e de 27,5% de matrículas em 48% das IES particulares. Em termos do crescimento ou queda, entre 1999-2002, as matrículas cresceram 46,8% e as IES 49,2%, nas públicas o crescimento foi de 26,2% e na quantidade de IES foi somente de 1,5% (SGUISSARDI, 2014, p.137), nas comunitárias e confessionais as matrículas cresceram 31,5% e as IES diminuíram 16,35% e as particulares cresceram 93,7% nas matrículas e as IES 113,8%. Entre 2002 e 2010, a tendência de variação permaneceu próxima a do período anterior com exceção **das IES particulares** (com fins lucrativos) que cresceram 252% e suas matrículas 420%, com isso as **matrículas particulares saíram de 27,5% para 62,1% do total de matrículas**. Esse crescimento das IES lucrativas está relacionado a uma queda nas matrículas em IES públicas de 35,1% do total em 1999 para 26,8% em 2010 e nas

⁸⁴ O Censo do INEP em 1999 fazia a distinção prevista em lei dos tipos de IES: as públicas (federais, estaduais e municipais) e as privadas como confessionais, comunitárias e filantrópicas, sem fins lucrativos, e as particulares com fins de lucro. Surpreendentemente o INEP/MEC deixou de fazer tal distinção a partir do Censo Educacional de 2010 (SGUISSARDI, 2014, p. 135).

confessionais e comunitárias de 37% para 11% no mesmo período (SGUISSARDI, 2014, p.138).

Ao comparar a realidade brasileira com a dos EUA, limitado pelo fato que os dados desse país incluem graduação e pós-graduação, Sguissardi (2014, p. 138) sugere que o surto comercial do ensino superior nos EUA é mais recente que o do Brasil. Isso porque, em 2000, as matrículas de graduação em particulares com fins lucrativos eram de 32,7% no Brasil e nos EUA era apenas de 1,8% (nas *for profit*), incluindo a pós-graduação. Em nove anos houve um crescimento excepcional (566,6%) das matrículas nas IES lucrativas norte-americanas passando para 8,8% do total enquanto as IES particulares no Brasil cresceram menos (239,3%), embora elas concentrem 56,7% das matrículas. Em relação às IES privadas sem fins lucrativos, no Brasil elas reduziram de 34,4% para 16,9% das matrículas entre 2000-09 e nos EUA mantiveram-se praticamente na mesma proporção de 24,5% para 24,4% das matrículas (SGUISSARDI, 2014, p.139). Esse dado reforça a hipótese que levantei anteriormente sobre como o processo de mercantilização do ensino superior no Brasil assume características que o tornam muito mais agudo e ampliado do que em outros países, principalmente quando se trata de considerar a predominância das IES lucrativas e dos processos de participação do capital financeiro e de oligopolização do mercado do ensino superior.

A partir desse histórico, é possível entender que a mercantilização do ensino superior nos últimos anos adquiriu uma nova face, não só de privatização, pois além das IES terem se tornado na sua maioria privadas com fins lucrativos, elas foram adquiridas e geridas por grupos educacionais estrangeiros, fundos de investimentos e investidores do mercado financeiro. Apesar de vinculado ao mercado financeiro, esse mercado das IES foi construído em dependência das políticas de incentivo fiscal (no início para as confessionais, comunitárias e filantrópicas) e do direcionamento específico de fundos públicos tanto do financiamento estudantil que garantiu um certo nível de demanda ou até o financiamento, via BNDES, dos projetos de expansão e renovação estrutural das IES.

Tavares (2014) analisa que as características específicas do processo de mercantilização do ensino superior no Brasil são **o controle das instituições de ensino privadas pelos fundos de investimento (*private equity*)**, **guiados pelos interesses do capital financeiro** e um processo de **monopolização** no setor, construído a partir das **fusões e aquisições de IES**. Contudo, essas transformações requerem do Estado aportes do fundo público para expansão e consolidação do setor, nomeadamente os **repasses via FIES e do ProUni**. Nesse sentido, Tavares (2014) considera que essa **mercantilização do ensino**

superior privado controlada pelo capital financeiro internacional tem uma relação de dependência com os programas públicos de financiamento da ampliação do acesso ao ensino. Ele é enfático ao diagnosticar que “[...] o crescente controle do capital financeiro requer sistemática indução do Estado, por meio do fundo público [...] em especial a partir de 2008 [...] é que encontramos o apoio mais consistente e amplo, do Estado ao setor privado-mercantil, notadamente por recursos públicos repassados por meio do FIES e do ProUni.” (TAVARES, 2014, p.7).

Tavares (2014, p.20) levanta a suposição de que o interesse do capital financeiro sobre a educação privada no Brasil se amplia com o Estado aumentando o gasto com o financiamento pelos programas como FIES e Prouni, pois para ele

No Brasil, o aporte dos fundos de investimentos e o controle do capital fictício pelo segmento educacional no ensino superior privado só tem sentido mediante a garantia da segurança de lucro, o que é viabilizado através do apoio dado pelo Estado através do fundo público, seja através do FIES ou do Prouni ou recentemente do BNDES, o que denota o caráter particularista do Estado brasileiro, na transferência do fundo público para o setor privado (TAVARES, 2014, p.51).

Um indício dessa relação, segundo Tavares (2014), foi o contexto político de surgimento do ProUni, cuja base é a **transferência de recursos públicos ao setor privado por incentivo fiscal** quando, em 2004, havia uma **forte tendência de ociosidade das vagas do setor privado**. Outro elemento impulsionador do setor privado, ainda nos anos 90, foi a reorganização do crédito educativo, ainda que ele existisse desde o governo ditatorial militar. Ressalto, no entanto, que ele só assume grandes proporções em termos de volume de recursos e número de matrículas viabilizadas pelo Fies na primeira década do ano 2000. De toda forma, o modelo de financiamento da educação pela oferta de crédito, segundo Tavares (2014, p.86), faz com que o Estado utilize os fundos públicos para cobrir os juros baixos cobrados dos estudantes e assim remunerar os bancos e o capital financeiro, realizando uma espécie de “monetização da política educacional”. Na prática, considero que essa **operação de crédito estudantil remunera duplamente o capital financeiro** porque o Estado paga as mensalidades com os títulos do tesouro que tanto garante as receitas das IES, valorizando suas ações cuja propriedade é dos fundos de investimento e investidores financeiros, e como esses títulos remuneram com seus juros os bancos e os investidores que os adquirem, há um duplo repasse de recursos públicos ao mercado financeiro tanto às IES como pela venda dos títulos. Ao garantir as receitas das IES com recursos públicos, essas políticas do ensino superior **diminuem o risco do negócio das IES** ao mesmo tempo que **valorizam as ações dessas IES** e ampliam os ganhos dos seus investidores, logo se configuram como medidas que socializam

os riscos e privatizam os lucros desse mercado. Essa configuração da relação do Estado em relação aos riscos de um determinado mercado é, como definido anteriormente, tratado por Harvey (2005) como uma característica do novo empreendedorismo e da parceria público-privada.

Se estas políticas, como ProUni e Fies, servem ao mercado do ensino superior e aos seus empresários, por que elas não foram frontalmente questionadas pela sociedade? Uma reflexão sobre essa questão está no estudo de Sguissardi (2015). Ele mostra como esse processo de mercantilização do ensino superior foi encoberto pelo discurso da **democratização e expansão do acesso ao ensino superior** e identifica dois processos de expansão: um de alta qualificação e de elite para poucos privilegiados e outro para as massas com um ensino de baixa qualificação. Sguissardi (2015) chega a esse diagnóstico após um estudo detalhado sobre o estatuto das instituições de ensino, matrículas, concentração de cursos e matrículas por área de conhecimento, além da presença de fundos de investimento que apontam para a transformação da educação superior de direito ou serviço público para um serviço comercial ou mercadoria (SGUISSARDI, 2015, p.869).

Para Sguissardi (2015), o Prouni e o Fies são políticas focais e de curto alcance, por isso não logram garantir a condição de igualdade no acesso, nem de sucesso no mercado de trabalho (SGUISSARDI, 2015, p.869) (essas limitações do impacto da política são analisadas no item 4.3). No contexto de amplas desigualdades sociais como o brasileiro, Sguissardi (2015, p.877) considera que essas políticas teriam efeitos pontuais, pois não atuam sobre os aspectos estruturais do sistema político-econômico ou as causas da desigualdade social produtora da exclusão. Como fundamento, Sguissardi (2015) utiliza alguns estudos sobre o perfil socioeconômico dos estudantes de graduação que mostram como a realidade socioeconômica e a desigualdade social são condicionantes do acesso ao ensino superior. Esses estudos identificam que a maioria dos estudantes de cursos concorridos provém de famílias com renda superior (a dez salários mínimos) e de escolas privadas, enquanto os oriundos de famílias com até três salários mínimos e de escola pública procuram cursos de baixa demanda (SGUISSARDI, 2015, p.878). Mesmo que, entre 2004 e 2012, o percentual de estudantes de famílias ricas tenha diminuído, Sguissardi (2015, p.879-80) considera essa mudança de perfil insustentável se não for associada a políticas sociais de caráter universal e que atuem sobre outras desigualdades sociais.

Os programas como ProUni e Fies não produziram uma democratização, no máximo uma ampliação do acesso ao ensino privado, enquanto as IES privadas, 90% delas particulares ou privado-mercantis, criaram uma verdadeira dependência financeira deles. A dependência

dessas IES é tão acentuada que a mudança de critérios do FIES, que aconteceu em 2014, impactou na redução de um terço dos beneficiários ou de 8 a 35% das matrículas. Outro efeito disso foi a queda de 30% a 50% no valor de mercado em bolsa dos quatro grupos que formavam, dois anos antes, o mais lucrativo setor entre os 15 da Bovespa (SGUISSARDI, 2015, p.880-1). Em parte, isso pode ser explicado pela dependência que esses grandes grupos têm dessas políticas para garantir, em alguns casos, quase metade das suas receitas.

A evidência dessa dependência das mantenedoras em relação ao Fies pode ser vista nos dados levantado por Costa et al. (2017, p.11). Eles identificam que, em 2005, 1.333 mantenedoras recebiam recursos do programa, em 2010 elas diminuíram para 635, explicada em parte pelo movimento de fusões e aquisições, e com a flexibilização nas regras do programa, as mantenedoras chegaram a 1.229, em 2016. Para analisar mais detalhadamente o repasse e a possível concentração de recursos, o estudo organizou as mantenedoras em 7 grupos a partir dos dados da distribuição do recebimento e do desvio-padrão identificado (não foram utilizados os quartis do desvio padrão porque a distribuição não segue o padrão da normal). Os grupos foram classificados por: G1 - Financiamento abaixo de 500 mil reais; G2 - Financiamento entre 500 e 999 mil reais; G3 - Financiamento entre 1 e 10 milhões de reais; G4 - Financiamento entre 10 e 49 milhões de reais; G5 - Financiamento entre 50 e 99 milhões de reais; G6 - Financiamento entre 100 e 299 milhões de reais; G7 - Financiamento acima de 300 milhões de reais (COSTA et al, 2017, p.8). Para analisar essa distribuição, os autores construíram a tabela 20. Na primeira parte, há o percentual de mantenedoras de cada grupo em relação a quantidade total e na segunda está o percentual de recursos recebidos por cada grupo em relação ao total de recursos repassados pelo Fies.

Tabela 20 - Análise da concentração de recursos do Fies por grupo de mantenedoras entre 2010-2016

| Participação de cada grupo sobre o total de mantenedoras, por ano | | | | | | | |
|---|--------------------|-------------------|-------------------|-----------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Grupos de Financiamento | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| G1 - Abaixo de 500 mil reais | 83,78% | 63,43% | 42,71% | 34,55% | 26,85% | 26,95% | 26,20% |
| G2 - Entre 500 e 999 mil | 6,93% | 11,20% | 13,82% | 9,75% | 11,08% | 9,50% | 8,95% |
| G3 - Entre 1 e 10 milhões | 9,29% | 22,29% | 34,64% | 40,64% | 41,87% | 42,61% | 42,31% |
| G4 - Entre 10 e 49 milhões | 0,00% | 3,09% | 7,97% | 13,14% | 15,85% | 16,31% | 17,58% |
| G5 - Entre 50 e 99 milhões | 0,00% | 0,00% | 0,38% | 1,22% | 3,04% | 3,25% | 2,69% |
| G6 - Entre 100 e 299 milhões | 0,00% | 0,00% | 0,48% | 0,52% | 0,90% | 1,14% | 1,79% |
| G7 - Acima de 300 milhões | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 0,17% | 0,41% | 0,24% | 0,49% |
| Total Geral | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Valor absoluto | 635 | 875 | 1042 | 1149 | 1218 | 1232 | 1229 |
| Participação de cada grupo sobre o total de FIES por ano | | | | | | | |
| Grupos de Financiamento | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| G1 - Abaixo de 500 mil reais | 22,00% | 5,90% | 1,91% | 0,88% | 0,38% | 0,42% | 0,34% |
| G2 - Entre 500 e 999 mil | 12,30% | 5,41% | 2,59% | 1,02% | 0,73% | 0,63% | 0,49% |
| G3 - Entre 1 e 10 milhões | 65,70% | 47,51% | 30,66% | 20,33% | 15,23% | 15,05% | 12,97% |
| G4 - Entre 10 e 49 milhões | 0,00% | 41,18% | 39,58% | 39,70% | 30,64% | 33,43% | 30,17% |
| G5 - Entre 50 e 99 milhões | 0,00% | 0,00% | 6,28% | 12,39% | 18,87% | 20,28% | 13,69% |
| G6 - Entre 100 e 299 milhões | 0,00% | 0,00% | 18,98% | 14,01% | 12,40% | 15,02% | 19,23% |
| G7 - Acima de 300 milhões | 0,00% | 0,00% | 0,00% | 11,66% | 21,74% | 15,16% | 23,12% |
| Total Geral | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| Valor absoluto | R\$ 246 mi. | R\$ 1.3 bi | R\$ 3.9 bi | R\$ 8 bi | R\$ 13.5 bi | R\$ 13.2 bi | R\$ 16.2 bi |

Fonte: Costa et al (2017, p. 11)

Costa et al (2017, p. 11) identificam que, **em 2010**, as mantenedoras do **G3** representavam 9,29% (59) de todas as (635) mantenedoras e **concentravam 65,7% do repasse** do Fies. **Em 2016**, os grupos G5, G6 e G7 que agrupam **somente 4,96%** (61) do total de (1229) **mantenedoras** e **concentravam 56,04%** (9 bilhões) do total (de 16 bilhões) de recursos do Fies. Com essa análise, os autores se propõem a identificar longitudinalmente o nível de concentração de poder desses grupos em relação à política e utilizaram três critérios de análise: grupo de financiamento com maior poder de captação; tamanho desse grupo de maior captação e nível de concentração de recursos do grupo. Tais critérios foram usados para construir a tabela 21.

Tabela 21 - Nível de concentração do Fies nas IES privadas 2010-2016

| Crítérios de análise | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|--|--------|--------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Grupo de financiamento com maior poder de captação (a) | G3 | G4 | G5/G6/G7 | G5/G6/G7 | G5/G6/G7 | G5/G6/G7 | G5/G6/G7 |
| Tamanho do Grupo de Maior Concentração (b) | 9,29% | 3,09% | 0,86% | 1,91% | 4,35% | 4,63% | 4,96% |
| Nível de Concentração de Recursos (c) | 65,70% | 41,18% | 25,25% | 38,07% | 53,02% | 50,46% | 56,04% |
| Total de Mantenedoras(d) | 635 | 875 | 1042 | 1149 | 1218 | 1232 | 1229 |

Fonte: Costa et al (2017, p. 11)

Nesses dados, verificaram que, em 2010, 9,29% das mantenedoras formavam o G3 e concentravam 65,7% dos recursos do Fies. Como em 2011, as regras do Fies mudaram, o G4 com somente 3,09% das mantenedoras concentrava 41,18%. Costa et al. (2017, p.11) relacionaram o tamanho do grupo de mais concentração (b) com o nível de concentração de recursos (c), ou seja, (c/b)⁸⁵ e encontram uma relação de 7,07 para o G3 em 2010 e 13,32 para o G4 em 2011, identificam isso como um aumento de concentração, ainda mais se considerar que 2011 esses dois grupos (G3 e G4) captavam 88,69% do recursos (sendo apenas 25,38% das mantenedoras). Em 2012, se estabelece o grupo emergente (G5/G6/G7) que representa somente 0,86% das mantenedoras e concentra 25,2% dos recursos, desde então esse grupo aumentou seu tamanho passando a representar 4,96% das mantenedoras e a concentrar 56,04% dos recursos do Fies em 2016 (COSTA et al., 2017, p. 12). Costa et al. (2017, p. 12) consideram que um dos fatores que levaram a concentração foi o movimento de fusões e aquisições. Para demonstrar isso, eles construíram a tabela abaixo com as dez mantenedoras que mais receberam recursos do FIES e a quantidade de IES que cada uma controla.

Tabela 22 - Maiores valores captados pelas dez maiores mantenedoras entre 2010-2016

| Mantenedoras versus Número de IES Controladas No Período | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Crescimento Aquisição IES | Valor Captado no Período de 2010-2016 | % sobre o total |
|--|------|------|------|------|------|------|------|---------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| ANHANGUERA EDUCACIONAL LTDA | 24 | 43 | 48 | 56 | 56 | 56 | 57 | 138% | R\$ 4.370.857.436,90 | 8% |
| ASSOCIACAO UNIFICADA PAULISTA DE ENSINO RENOVADO OBJETIVO-ASSUPERO | 7 | 19 | 20 | 20 | 20 | 17 | 21 | 200% | R\$ 2.241.876.763,21 | 4% |
| SOCIEDADE DE ENSINO SUPERIOR ESTACIO DE SA LTDA | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 9 | 0% | R\$ 2.038.323.995,96 | 4% |
| IREP SOCIEDADE DE ENSINO SUPERIOR, MEDIO E FUNDAMENTAL LTDA | 1 | 6 | 16 | 16 | 16 | 15 | 16 | 1500% | R\$ 1.520.393.072,96 | 3% |
| PITAGORAS - SISTEMA DE EDUCACAO SUPERIOR SOCIEDADE LTDA | 3 | 9 | 10 | 12 | 12 | 11 | 12 | 300% | R\$ 1.223.913.552,84 | 2% |
| FUNI UNIC EDUCACIONAL LTDA | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 0% | R\$ 1.051.894.461,59 | 2% |
| EDITORA E DISTRIBUIDORA EDUCACIONAL S.A | 3 | 6 | 7 | 10 | 10 | 9 | 11 | 267% | R\$ 869.118.437,94 | 2% |
| SER EDUCACIONAL S.A | 1 | 3 | 5 | 5 | 6 | 6 | 10 | 900% | R\$ 634.854.834,72 | 1% |
| FUNDACAO EDSON QUEIROZ | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0% | R\$ 593.743.689,99 | 1% |
| MINAS GERAIS EDUCACAO S.A | 1 | 2 | 2 | 2 | 2 | 3 | 3 | 200% | R\$ 559.586.972,75 | 1% |
| TOTAL GERAL REPASSADO PARA 1318 MANTENEDORAS NO PERÍODO 2010-2016 | | | | | | | | | R\$ 56.545.274.256,85 | |
| TOTAL ABSORVIDO PELAS 10 MAIORES MANTENEDORAS | | | | | | | | | R\$ 15.104.563.218,86 (28%) | |

Fonte: Costa et al (2017, p. 13)

⁸⁵ Essa relação mostra o quanto percentualmente dos recursos do Fies fica para cada ponto percentual das IES. Quanto maior for esse valor é um indicativo de mais concentração, porque mais recursos orçamentários estão concentrados em cada 1% das IES.

Os dados da tabela 22 mostram a concentração dos recursos destinados ao financiamento estudantil em poucos grupos. Essas dez maiores captadoras concentram 28% dos recursos do Fies, compostas por S/A e Ltda. Com destaque para Anhanguera que controlava 24 IES e passou a ter 57 IES controladas em 2016 (COSTA et al., 2017, p. 12). Costa et al. (2017, p. 12) consideram que o aumento de recursos dos Fies teve um impacto na ampliação do movimento de fusão e aquisição e no aumento do ticket médio por aluno cujo valor médio das mensalidades nas IES privadas passou de R\$ 794 para R\$ 575 entre 2000 e 2010, e em 2014 alcançou R\$ 645. Como analisado por Bouchut (2014), esse movimento inicial de redução na mensalidade se deu pelo aumento da concorrência. Depois com as FeA a concorrência diminuiu e a ampliação de recursos destinados ao Fies possivelmente impactou na ampliação da demanda, gerando um aumento no preço das mensalidades. Costa et al. (2017, p. 12-3) destacam que, com o faturamento das IES garantido pelo Fies, o valor médio das mensalidades aumentou e a lucratividade também, logo as empresas de capital aberto passaram a ter alto nível de atratividade.

Além de analisar as mantenedoras, Costa et al. (2017, p. 13) sugerem considerar a relação das mantenedoras com os cinco grandes grupos empresariais do mercado de ensino superior no Brasil, são eles Kroton, Estácio, Anima, Ser Educacional e Objetivo. A Kroton gerencia as operações da Anhanguera, Fama, Pitágoras (representada na tabela acima por Pitágoras – Sistema de Educação Superior Sociedade Ltda e Editora e Distribuidora Educacional S.A, por exemplo), Unic, Unime e Unopar. O Grupo Estácio é composto pela Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá e a IREP Sociedade de Ensino Superior, Médio e Fundamental e mais outras 18 mantenedoras. O Grupo Anima concentra oito mantenedoras, a Minas Gerais Educação que mantém o Centro Universitário UNA. O Ser Educacional é composto por 19 mantenedoras, as principais são as Faculdades Maurício de Nassau e Joaquim Nabuco. O Grupo Objetivo compõe a Unip (Universidade Paulista). A partir dessa seleção dos quatro maiores grupos de capital aberto e um de capital fechado, Costa et al. (2017, p. 14) construíram a tabela 23 para analisar o nível de concentração de recursos do Fies nesses cinco grupos.

Tabela 23 - Concentração de recursos do Fies dos cinco maiores grupos em 2016

| Grupos | Mantenedoras | IES | FIES em 2016 | Nível de Concentração | % de FIES sobre o total de matrículas em 2014 (TCU) | Varição Lucro Líquido de 2010-2015 |
|--------------------|--------------|--------------|------------------------------|-----------------------|---|------------------------------------|
| Kroton | 16 | 90 | R\$ 2.384.818.675,47 | 14,7% | 61,2% | 22.130% |
| Estácio | 18 | 39 | R\$ 1.294.681.873,13 | 8,0% | 42,3% | 565,1% |
| Objetivo | 2 | 24 | R\$ 761.599.925,61 | 4,7% | - | - |
| Anima | 8 | 10 | R\$ 643.445.801,35 | 4% | 48,3% | 819,7% |
| Ser Educacional | 19 | 29 | R\$ 567.525.977,17 | 3,5% | 47,5% | 483,2% |
| Demais | 1.116 | 1.486 | R\$ 10.560.978.191,10 | 65,1% | - | - |
| Total Geral | 1.229 | 1.678 | R\$ 16.213.050.443,83 | 100% | | |

Fonte: Costa et al (2017, p. 13)

Esses grupos representam somente 0,4% do total das mantenedoras, no entanto eles concentram 34,9% dos recursos destinados ao Fies. Essa concentração é um indicativo que a política de financiamento contribuiu diretamente para aumentar a lucratividade dos grupos, informação reforçada pelo relatório do TCU de 2016 que estabelece a correlação entre a lucratividade e o crescimento dos estudantes contratantes do Fies nessas IES (COSTA et al., 2017, p.14). A análise desses dados, segundo Costa et al. (2017, p. 14), permitiu inferir que houve uma concentração do capital destinado ao financiamento estudantil em poucos grupos. Possivelmente por isso, esses grupos têm recebido investimentos de capital estrangeiro, principalmente norte-americano, desde 2005. A tabela 24 identifica o percentual e os investidores de cada grupo.

Tabela 24 - Participação do capital estrangeiro nos três maiores grupos em 2017

| Grupo e % de participação de Fundos Estrangeiros sobre o total de ações ordinárias – 2017 | | | | | |
|---|---------------|--------------------------|----------------|------------------------------------|--------------|
| Kroton | % | Estácio | % Participação | Anima | % |
| GIC Private Limited | 5,09% | Oppenheimer Funds | 17,04% | Onyx Latin America Equity Fund, Lp | 4,88% |
| Capital World Investors | 5,06% | Coronation Fund Managers | 9,72% | | |
| Blackrock, IC | 5,03% | FIL Limited | 5,17% | | |
| | | Capital World Investors | 5,01% | | |
| Total | 15,18% | Total | 36,94% | Total | 4,88% |

Fonte: Costa et al (2017, p. 14)

Concluo que a situação de atual olipolização financeirizada do mercado do ensino superior e sua relação de dependência das políticas e recursos públicos são o ápice das transformações desse mercado que iniciaram na ditadura militar, expandiram na década de noventa com o aumento do número de organizações e concorrência e culminaram num

movimento de reconcentração da oferta e redução da concorrência. Esse novo modelo educacional fortemente relacionado ao capital e mercado financeiro implica num comprometimento da gestão das empresas com os interesses dos acionistas. No caso das IES de capital aberto ou transnacionais o seu capital tem origem nos fundos *private equity* e o investimento em renda variável permite a concentração societária e interferência nas decisões. Essa abertura de capital foi possível porque as mantenedoras das instituições privadas optaram por **um modelo comercial e com finalidade lucrativa, permitido por alterações na legislação educacional** (LDB e Decreto n. 2.306/1997 que regularizou a situação dessas IES). Esse novo estatuto jurídico aumentou os custos operacionais das IES com impostos, no entanto a adesão ao ProUni, em 2005, possibilitou uma desoneração fiscal parcial das IES. Assim, as IES lucrativas tinham tanto os subsídios públicos indiretos como a possibilidade de captar recursos no mercado financeiro. Tanto que em 2007 os grupos abriram capital em bolsa e intensificaram a aquisição das IES controladas por famílias, ao mesmo tempo os fundos de investimento, os fundos de pensão e os *private equity* dos bancos tornaram-se os principais acionistas (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.40).

Como demonstrei anteriormente na discussão das diversas pesquisas, a consolidação do mercado do ensino superior aconteceu *pari passu* aos processos de concentração e oligopolização das empresas que ofertam o “serviço” ensino superior, por um lado, e por outro sob a influência estrangeira de empresas transnacionais do setor da educação e do setor financeiro como os bancos e os fundos de investimento. É possível destacar alguns momentos dessas transformações do ensino superior a partir das mudanças organizacionais das mantenedoras e IES, o primeiro foi o processo de privatização e mercantilização das IES que assumiram fins lucrativos, o outro foi a participação de empresas educacionais transnacionais e fundos de investimentos estrangeiros, ambos formaram as bases da ampliação da influência dos agentes econômicos do mercado financeiro no ensino superior no Brasil que se consolidou com a abertura de capital dos maiores grupos educacionais.

A entrada dos agentes econômicos do mercado financeiro no setor educacional deu suporte e, ao mesmo tempo, se alimentou de um processo de concentração do capital e do mercado das mantenedoras, configurando um processo de oligopolização do setor que impacta como vimos na distribuição concentrada dos fundos públicos em poucas IES. Esse cenário pode ser caracterizado como de competição monopolista. Segundo Harvey (2014, p.85), nessa forma de competição, que possibilita compreender a lógica econômica do imperialismo, os capitalistas buscam outras formas de preservar seus poderes monopolistas, principalmente pela centralização do capital e pela proteção das vantagens tecnológicas

(HARVEY, 2014, p.85). As práticas imperialistas se pautam nessa lógica capitalista e podem ser definidas pela exploração de condições geográficas desiguais em que acontece a acumulação do capital assim como de assimetrias originadas em relações de troca não leais e desiguais, em forças monopolistas articuladas, em práticas extorsivas e de extração de renda monopolista, nesse modo “A condição de igualdade costumeiramente presumida em mercados de funcionamento perfeito é violada, e as desigualdades resultantes adquirem expressão espacial e geográfica específica.” (HARVEY, 2014, p.35).

Todavia essa desigualdade nas condições geográficas não é resultado apenas das diferenças nos recursos naturais e localização, mas são produzidas em função da riqueza e do poder concentrados em locais e em decorrência das relações assimétricas de troca. Inclusive uma das tarefas fundamentais do Estado é buscar a preservação do padrão de assimetrias espaciais de troca (HARVEY, 2014, p.35), mais do que isso “a política imperialista envolve, no mínimo, a manutenção e exploração de quaisquer vantagens em termos de dotação de recursos e de assimetrias que se possa adquirir mediante o poder do Estado.” (HARVEY, 2014, p.36). Assim, para Harvey (2014, p. 111) o Estado “[...] constitui a entidade política, o corpo político, mais capaz de orquestrar arranjos institucionais e manipular as forças moleculares de acumulação do capital para preservar o seu padrão de assimetrias nas trocas mais vantajoso para os interesses capitalistas dominantes que trabalham nesse âmbito.” (HARVEY, 2014, p.111).

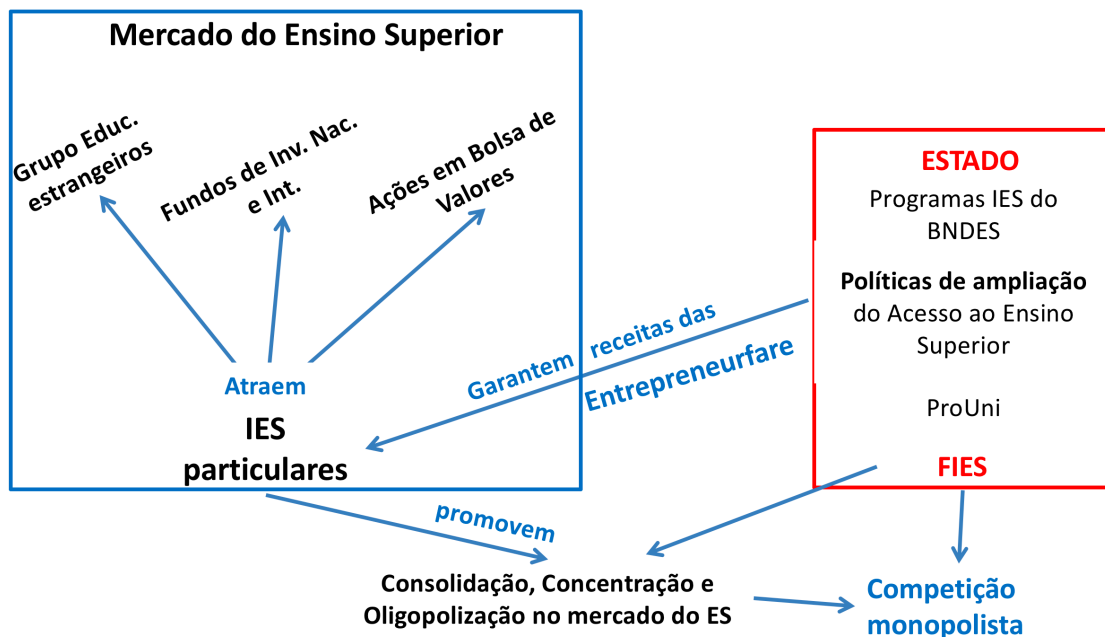
O caso do ensino superior ilustra bem essa forma de atuação do Estado. Trata-se de um setor amplamente regulado pelo governo e que foi objeto de financiamento público seja via políticas de isenção fiscal (como a legislação para as IES privadas não lucrativas) ou de incentivo fiscal como o ProUni, pelo acesso a linhas de financiamento subsidiadas (como as linhas de financiamento do BNDES para o setor educacional) ou pelo recebimento de fundos públicos para financiar a demanda dos serviços privados como o Fies. Por isso, é imperativo considerar essa regulação, as políticas e os programas públicos como um agente fundamental na construção desse mercado do ensino superior. Nesse sentido, posso inferir que houve uma intervenção direta do Estado para o fortalecimento do ensino superior como setor econômico, desde a isenção fiscal às primeiras instituições de ensino privadas como as confessionais e comunitárias, depois com os programas que garantiram recursos públicos por incentivo fiscal (ProUni) ou uma injeção direta de recursos pelo financiamento dos estudantes (Fies).

Ao estar na base da consolidação desse mercado, tais políticas (e o **Estado**) contribuíram tanto para o estabelecimento de uma competição monopolista entre as organizações do ensino superior - pois deram suporte ao crescimento concentrador dos grupos

empresariais, ao torná-las atrativas ao capital financeiro nacional e estrangeiro que consolidou grandes grupos empresariais – quanto foi objeto dos grandes grupos educacionais que se apropriaram concentradamente dos recursos públicos, como mostrei no caso do Fies. Então, essas políticas atraíram investidores financeiros internacionais que, por meio de práticas imperialistas, concentraram seu capital em poucas e grandes IES (que cresceram adquirindo outras) que desenvolveram no setor uma competição monopolista pelos seus recursos, desde alunos até o financiamento público atrelado a eles.

Essa análise da relação das políticas de financiamento com a consolidação e crescimento do mercado do ensino superior ilustra que o Estado foi um agente não só regulador, e sim que atuou como um criador ou reconfigurador de mercados (*entrepreneurfare*), injetando fundos públicos para financiar a demanda originada em direitos de acesso ao ensino superior. Além da importância financeira (material) que o Fies teve para as IES (algumas tinham 40% da sua receita garantida), outro aspecto relevante foi a **sinalização simbólica** do Estado em relação ao compromisso de injetar recursos num setor em potencial de crescimento. Mesmo para IES que não se beneficiam diretamente e em grande proporção das políticas, houve uma sinalização aos investidores dessa possibilidade, ampliando o nível de atratividade dos negócios relacionados ao ensino superior. No entanto, como essa intervenção do Estado por meio de políticas públicas contribuiu para consolidar um mercado do ensino superior oligopolizado, considero imprescindível **refazer a definição de Estado *Entrepreneurfare* como: Estados que criam ou reconfiguram mercados por meio de políticas públicas e que podem contribuir para estabelecer uma competição monopolista nesses mercados. Uma síntese dessa análise pode ser visualizada na figura 3.**

Figura 3 – Transformações do Ensino superior com base nas pesquisas brasileiras



Fonte: Com base na conceituação e análise anterior.

Dentre essas políticas públicas que contribuem para consolidar o mercado do ensino superior, o Fies merece um tratamento específico. Diferente das outras políticas, o programa produz como efeito colateral um endividamento dos estudantes, contraído ao iniciar o curso e que precisa ser amortizado, concluindo-o ou não. Por isso, o Fies pode ser analisado como uma transformação das políticas públicas de garantia de direitos sociais em políticas que condicionam essa garantia a um serviço privado e a assumpção de um endividamento, ilustrando o que se define no item 2.5 como *debtfare*. Para explicar detalhadamente as transformações históricas nas concepções do Fies desde uma linha de financiamento público até uma política social de acesso ao ensino superior, bem como as implicações disso para mudar as concepções do direito ao ensino superior pelo endividamento, foi construída a seção seguinte.

4.2 Política pública de Financiamento e Endividamento Estudantil: a FiesTa⁸⁶

Na descrição e análise sobre as transformações no mercado do ensino superior mostrei como as políticas públicas (de ampliação do acesso ao ensino superior) no Brasil direcionaram os fundos públicos à iniciativa privada (seja via incentivos fiscais ou compra de vagas nas IES) e, também por isso, foram um agente imprescindível na atual configuração desse mercado centralizado e oligopolizado. Por outro lado, essas políticas contam como principal sustentação política e social do seu caráter inclusivo, ou seja, elas se justificam por promover a expansão do acesso ao ensino superior e, principalmente, da população mais pobre e historicamente excluída desse nível de ensino.

Neste item, o objetivo é entender mais as políticas de ampliação do acesso, aprofundando e tomando como objeto principalmente a política de financiamento estudantil. Nesse sentido, parto de um questionamento basilar para situar as especificidades da política.

4.2.1 O que é o financiamento estudantil pelo crédito educativo? Como é essa política em outros países?

O financiamento estudantil pela modalidade do crédito educativo se configura como uma oferta de recursos financeiros aos estudantes que ingressam no ensino superior e não dispõem de condições financeiras para arcar com as mensalidades e taxas cobradas pelas IES, normalmente privadas e não necessariamente lucrativas, podendo inclusive ser públicas e não gratuitas. Em alguns países, o crédito pode ser destinado ao pagamento dos custos de vida básicos do estudante como moradia, alimentação, material didático etc. Há também uma diferença em relação à origem dos recursos e a própria gestão do financiamento que podem ser públicas, privadas ou mistas, normalmente quando os recursos são públicos os juros e encargos financeiros são subsidiados pelo Estado. No quadro abaixo, apresento as principais características desse tipo de financiamento.

⁸⁶ Este título, FiesTa, foi retirado de uma apresentação, produzida pelo analista do mercado financeiro, Tiago Ring, que denuncia o crescimento descontrolado do Fies e as práticas abusivas praticadas pelas IES em relação aos estudantes e aos recursos do Fies.

Quadro 2 - Características dos Financiamentos Estudantis

| Características do Financiamento Estudantil | Origem dos recursos | Gestão da política | Tipo de IES financiada | Tipo de gastos dos estudantes | Tipo de auxílio estudantil |
|--|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| | Público (Pub.) | Pública (Pub.) | Pública (Pub.) | Subsistência (Sub.) | Ajuda de custo |
| | Privado (Priv.) | Privada (Priv.) | Privada sem fins lucrativos (PsLuc) | Mensalidade (Men.) | Bolsa de estudo |
| | Misto (Pub.; Priv.) | Mista (Pub.; Priv.) | Particulares Lucrativas (PLuc) | Ambos (Sub.; Men.) | Crédito educativo |

Fonte: Elaboração própria

Em quaisquer dessas origens ou fins, apontados acima, para o estudante o financiamento é uma relação social, mediada por uma dívida, a que ele se submete. Por outro lado, o crédito estudantil para arcar com as condições de subsistência básica, ainda que perverso porque igualmente compromete o futuro do estudante com um endividamento, tem uma definição diferente sobre o direito de acesso ao ensino superior. Digo isso, pois o crédito estudantil atrelado exclusivamente ao pagamento das mensalidades escolares, sobretudo se forem de IES particulares e lucrativas, cristaliza a concepção da educação como uma mercadoria ofertada por uma empresa e que, vendida como qualquer outra, pode ser objeto de uma operação de crédito para ser adquirida pelo consumidor. Nesse caso, independente da origem e gestão dos recursos, com seu uso destinado ao acesso à educação-mercadoria e seu destino ao caixa das empresas de ES, há uma sobreposição ou apagamento da concepção de educação como um direito social e humano básico.

Alguns pesquisadores, como Sousa (2008) consideram que a crise financeira, mesmo nos países com financiamento público, levou a uma redução nos recursos destinados à educação e nos valores das bolsas e, em alguns casos, as transformaram parcialmente em empréstimos. A criação de taxas ou aumento no valor delas é também uma forma de resgatar a ideia de um custo da educação que está associado à tendência de privatização da oferta do ensino (SOUSA, 2008, p.53).

Nos países da Europa ainda predominam as IES públicas ou religiosas, porém os modelos de financiamento são híbridos, enquanto no Japão, nas Filipinas e no Brasil, a maioria das IES tem fins lucrativos (SOUSA, 2008, p.54). Na França, as taxas são baixas porque o governo financia o ensino superior, além disso os estudantes de baixa renda podem pleitear uma bolsa de estudo e receber uma ajuda de custo (os alunos com até 20 anos recebem também seguro saúde gratuito). Na Argentina, as taxas de ensino são gratuitas, mas

as bolsas de estudos são precárias e não conseguem atender a todos os estudantes. Custos com transporte e com material didático são um empecilho aos estudantes de baixa renda, por isso os estudantes buscam empregos em período integral no início do curso⁸⁷.

Nos EUA, a maioria das IES é pública, mesmo assim as estaduais cobram altas taxas, principalmente se o estudante reside fora do estado. Tanto as públicas como as privadas cobram altas taxas, normalmente as famílias norte-americanas fazem poupança para pagar essas mensalidades e contam com o financiamento do Departamento de Educação (pelo Programa de Empréstimo Direto ao Estudante) ou por conta de entidades comerciais como bancos, cooperativas de crédito e entidades financeiras direcionadas pelo Programa Federal de Empréstimos à Educação da Família. Há instituições que aceitam os dois programas, apenas um deles ou nenhum, neste último caso o estudante precisa optar pelas alternativas privadas de empréstimos⁸⁸. Nos EUA, as IES privadas (sem fins lucrativos) têm maior prestígio, enquanto no Brasil e em Portugal a IES privada é normalmente associada à baixa qualidade (SOUSA, 2008, p.54).

Outra diferença entre os programas de financiamento de crédito estudantil é em relação ao custo do programa para o governo. Normalmente as taxas de juros das operações de crédito são subsidiadas pelo governo, de modo que os juros praticados nessas linhas de financiamento são abaixo dos juros que seriam cobrados no mercado de crédito e, às vezes, são até menores do que a taxa básica de juros básica da economia (praticada nos títulos públicos).

No caso específico do Fies (criado em substituição ao Creduc, Lei 10.260, em 2001), o objetivo do programa é financiar as mensalidades dos estudantes universitários matriculados em IES privadas, se houver disponibilidade de recursos para financiar a educação profissional e tecnológica, o mestrado e o doutorado. Os recursos do Fundo são originados de dotações orçamentárias anuais (da Fonte 100) e de algumas receitas vinculadas como: 30% da renda líquida dos concursos da Loteria da CEF, 100% dos prêmios não resgatados e das taxas e encargos recebidos das operações de financiamento. As operações financeiras do Fies com as IES acontecem por intermédio do Tesouro Nacional, pois o Fies não repassa os recursos em dinheiro às IES, e sim em título do Tesouro Nacional (Certificado do Tesouro Nacional CFT-E). O Fies solicita ao Tesouro uma quantidade de CFTs e paga por eles com os recursos previstos no orçamento da União para educação, gerando uma despesa do Fies nesse

⁸⁷ As informações foram obtidas da reportagem do jornal Gazeta do Povo, intitulada Veja como é o financiamento do ensino superior em outros países, de 31/5/2012, disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/especiais/talento-jornalismo/2013/veja-como-e-o-financiamento-do-ensino-superior-em-outros-paises-1kejock5tgeth9arrgf2903m6> >

⁸⁸ Mesma reportagem da nota anterior.

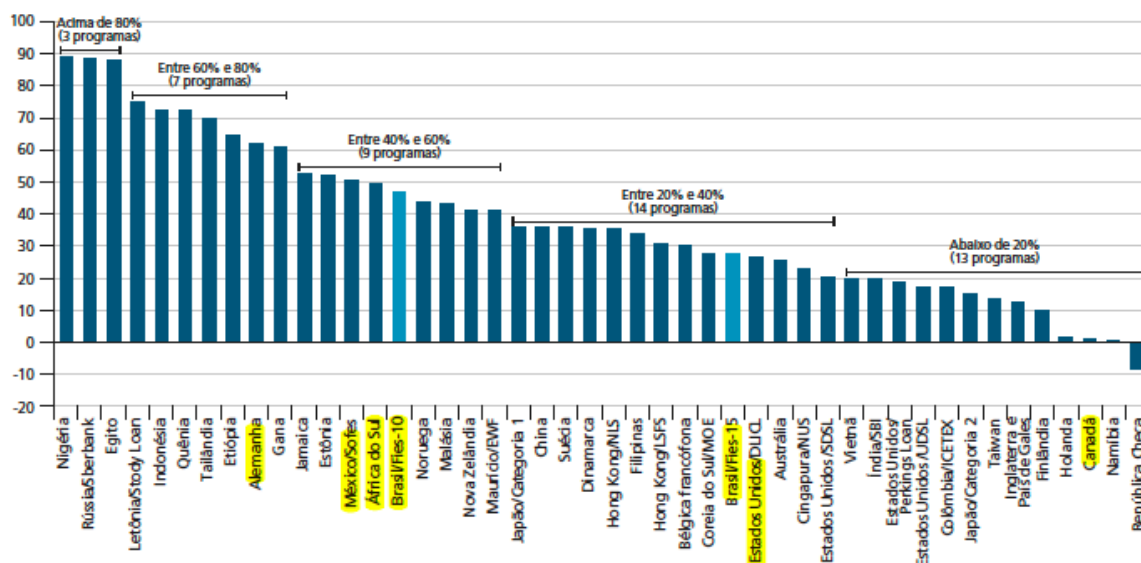
orçamento. O Tesouro usa esses recursos para resgatar outros títulos da dívida pública (NTN, LFT etc.), então é como se o Tesouro estivesse apenas trocando um tipo de dívida por outro, o que não gera um aumento no estoque da dívida pública total (art. 7º da lei do Fies). O Fies entrega os títulos públicos às IES no valor equivalente ao total das mensalidades (art. 9º) dos estudantes do programa matriculados na IES e fica com um crédito junto ao aluno financiado que precisará pagar o empréstimo. Desse modo, as amortizações contam no orçamento do Fies como uma receita vinculada ao Fundo. As mantenedoras e IES devem usar os títulos somente para quitar suas obrigações tributárias e previdenciárias à União (art. 10), sobretudo aquelas de dívidas em atraso. Caso as IES tenham mais títulos do que dívidas tributárias e previdenciárias a pagar, o FNDE, agente operador do Fies, realiza rodadas de recompra dos títulos trimestralmente e repassa o dinheiro às IES (art. 13). Foi uma alternativa para expandir o crédito educacional e, ao mesmo tempo, forçar a quitação de débitos e a adimplência fiscal das IES (MENDES, 2015, p. 11-2).

Em termos de desembolsos financeiros do Fies, há tanto a aquisição de CFT do Tesouro como a recompra de CFT das escolas. Os desembolsos não necessariamente representam o montante pago em mensalidade, já que o Fies pode adquirir mais títulos do que precisa para quitar as mensalidades escolares. Isso resulta numa sobra de títulos no fim do exercício e os desembolsos do Fies registrados no orçamento serão maiores do que os efetivos pagamentos das mensalidades. Logo, os valores registrados em orçamento representam uma aproximação dos desembolsos do FNDE com o programa ao longo do exercício. Como a prática orçamentária no Brasil é reduzir o que não foi executado, é possível que o FNDE/Fies tenha o incentivo para transformar toda a sua dotação orçamentária em CFT, evitando a redução de orçamento de um ano para outro. Isso geraria uma superestimativa de gasto com o pagamento de mensalidades, por outro lado como o que foi adquirido de CFT só pode ser usado em mensalidades, posteriormente esses títulos serão utilizados (MENDES, 2015, p. 12).

Como programas similares em outros países, no caso brasileiro há uma diferença entre as taxas de juros e custos dos contratos do FIES que é inferior ao valor pago pelo governo para obter capital (taxa básica de juros dos títulos), essa diferença é chamada de subsídio implícito do FIES (NASCIMENTO e LONGO, 2016a, p.13). Basicamente o dinheiro público gasto em programas como o FIES é com subsídios implícitos ou com inadimplência. Porém, segundo Nascimento e Longo (2016a, p. 14), não há dados precisos sobre a inadimplência e os custos de gestão do Fies. Esses autores identificaram que, antes de 2015 (Fies-10), 53% do valor total financiado era reembolsado (pago pelos estudantes), cabendo ao erário público e ao contribuinte 47% do valor financiado e dos cursos do programa. Com a mudança na taxa de

juros dos contratos em julho de 2015 (Fies-15) para 6,5% nos novos contratos e uma redução da carência para amortização, o reembolso aumentou para 73% e o subsídio implícito caiu para 27% (NASCIMENTO e LONGO, 2016a, p.17). Num comparativo com outros países, o programa de crédito educativo do Brasil está abaixo da média dos subsídios de 44 programas de outros países que é de aproximadamente 60%, conforme representado no Gráfico 29 (NASCIMENTO e LONGO, 2016a, p.18).

Gráfico 29 - Percentual de subsídio dos programas de crédito educativo



Fonte: Nascimento e Longo (2016a, p. 18)

A Alemanha entre os países mais ricos e a Rússia e a África do Sul entre os países do BRICS fornecem mais subsídios do que o Brasil. Contudo, Nascimento e Longo (2016a, p. 19) destacam que o Fies é provavelmente um dos poucos programas de crédito educativo, destacados no gráfico acima, que atende aos estudantes matriculados em instituições privadas de ensino. Em geral, nos outros países esses programas são focados em estudantes de instituições públicas e quando o ensino público é gratuito, esses programas são usados para financiar as despesas cotidianas dos estudantes matriculados e focados em minorar a necessidade de buscar emprego durante a realização do curso (NASCIMENTO e LONGO, 2016a, p.19).

O Fies é uma política que existe há 17 anos e passou por cinco diferentes mandatos presidenciais, na última década teve seu orçamento multiplicado por dez (NASCIMENTO e LONGO, 2016a, p.20). Para compreender suas mudanças começarei pela sua origem, depois detalharei o período de maior crescimento.

4.2.2 Então, como o Fies começou?

4.2.2.1 Criação e consolidação do FIES (1999-2004)

O Fies foi criado em 1999 pelo MEC e contribuiu para o crescimento da oferta privada de ensino superior, que era majoritária no início dos anos 2000, porque 67% das matrículas eram privadas e 85% das IES também eram privadas. O objetivo do Fies é financiar o ensino superior de estudantes matriculados em IES não gratuitas, concedendo crédito estudantil pelo perfil socioeconômico dos candidatos (BOUCHUT, 2014, p. 37), em cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva no MEC (SGUISSARDI, 2014, p.81). Do lado do mercado do ensino superior, o Fies deu vazão a uma demanda reprimida pela falta de condições financeiras dos estudantes de baixa renda que não conseguiam arcar com as mensalidades. Ao ponto que, em 2014, o programa aplicou R\$ 6 bilhões no setor. O Fies visava contribuir para o cumprimento das metas do PNE de aumentar as taxas de escolarização do ensino superior (BOUCHUT, 2014, p. 37).

O Fies é apenas um dos programas e ações governamentais voltados à ampliação do acesso ao Ensino Superior que se propõe a enfrentar as desigualdades socioeconômicas, como o ProUni e o Pnaes (SGUISSARDI, 2014, p.80). Todavia, o Fies é o programa com maior orçamento e a maior base de estudantes. Segundo Sguissardi (2014, p. 80), o Fies surgiu em substituição ao Programa Crédito Educativo (Creduc), em 1999, com uma perspectiva de ser autofinanciável, posto que nasceu numa conjuntura de Reforma do Estado intensificada, no Brasil, em meados dos anos 1990 quando o ajuste neoliberal endossado pelo Governo FHC realizou uma restrição dos recursos das IFES e limitou sua capacidade de atender a crescente demanda por ensino superior. Agregam-se a esse contexto as regulamentações da LDB que intensificaram a expansão do ensino superior privado quando, em 1999, as IES privadas eram 48% do total. Pouco tempo depois, houve uma oferta de vagas superior à demanda como consequência da evasão e da inadimplência nas IES privadas com fins lucrativos. Isso formou as bases para os mantenedores privados defenderem a concessão de fundo público ao financiamento das IES privadas em crise financeira, apesar da restrição orçamentária às IES públicas (SGUISSARDI, 2014, p.81). Esses recursos públicos foram destinados às IES privadas por meio de programas que financiaram a demanda (bolsas ou financiamento

estudantis) do ensino superior, bem como a oferta por meio de financiamentos subsidiados e isenções fiscais às IES.

O Fies era definido como um financiamento que visava ampliar o acesso dos estudantes pobres ao ensino superior, garantindo condições de permanência nas IES privadas (SOUSA, 2008, p.97) porque tornava o pagamento da mensalidade praticamente independente da obtenção de renda ou situação empregatícia dos estudantes. Ainda que tivesse o mesmo objetivo do programa que o antecedeu (Creduc), o Fies mudou as condições de contratação, a forma de pagamento e passou a exigir avaliações das IES pelo MEC (Portaria 24 de 2003 define que pode ser habilitar ao FIES estudante brasileiro matriculado em curso superior não gratuito que seja credenciado e com avaliação positiva do MEC, ou seja, com avaliação igual ou superior a 3 no Sinaes) (SOUSA, 2008, p.97).

Além das exigências sobre as IES, o estudante precisava prestar informações da situação socioeconômica (renda familiar, moradia própria ou não, membros da família etc.), a serem cheçadas pela Comissão Permanente de Seleção e Acompanhamento (CPSA) do FIES (SOUSA, 2008, p.97). Constituem também fator de seleção a área de conhecimento do curso e as necessidades nacionais e regionais de formação de profissionais. Os candidatos classificados passam ainda por uma entrevista com a CPSA do Fies, constituída por dois representantes da IES, um do corpo docente e dois estudantes (SOUSA, 2008, p.98). Essa comissão tem a função de zelar pelo cálculo do índice de classificação com base nos critérios de seleção e as entrevistas servem para comprovar a pertinência e a veracidade das informações. A comissão, ao aprovar o estudante, processa a decisão no módulo de entrevista no Sistema de Financiamento Público Estudantil (SIFES) e entrega uma declaração emitida pelo Sistema para o estudante apresentar ao agente financeiro. O estudante pode suspender uma vez o financiamento por razões relevantes e aceitas pela CPSA e no máximo por um ano, excepcionalmente por mais um semestre. O estudante pode mudar de curso ou instituição somente uma vez e para manter o financiamento precisa ter mais de 75% de aproveitamento acadêmico (SOUSA, 2008, p.99). **Todo esse processo de seleção dos estudantes pode ser definido, de acordo com Soederberg, como um conjunto de práticas de disciplinamento as quais o estudante precisa se submeter para conseguir ser beneficiário da política, ou seja, endividar-se.**

Os dados levantados por Sousa (2008, p. 100), na tabela 25, mostram que o número de inscritos no Fies é maior do que o número de vagas ofertadas (SOUSA, 2008, p.100). Além disso, verifico que houve um crescimento na adesão de IES do começo do programa até 2002, retomado em 2004. A quantidade dos inscritos sempre foi maior do que a de vagas, mas os

novos contratos sempre ficaram em média 20% abaixo da quantidade de vagas. Estranhamente essa diferença se manteve ao invés de ser minorada como seria de esperar da gestão de um programa com grande demanda.

Tabela 25 - Quantidade de IES, oferta e demanda do Fies entre 1999-2006

| Ano | Adesão IES | N. Vagas Ofertadas (mil) | N. Inscrições (mil) | N. Inscrições confirmados (mil) | N. Entrevistados (mil) | N. Seleccionados (mil) | Novos contratos (mil) | Recursos novos contratos R\$ (milhões) | Saldo contratos (mil) |
|------|------------|--------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|--|-----------------------|
| 1999 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 67,202* |
| 1999 | 745 | 80 | 138 | n.d. | n.d. | 82,3 | 42,3 | n.d. | n.d. |
| 2000 | 860 | 50 | 78,7 | 70,2 | n.d. | 44,4 | 35,3 | n.d. | 102.501 |
| 2001 | 1.024 | 60 | 132,6 | 54,6 | 51,7 | 54,6 | 48,4 | 78,8 | 151.225 |
| 2002 | 1.370 | 80 | 330 | n.d. | 80 | 70 | 65,8 | 112,3 | 219.204 |
| 2003 | 1.029 | 70 | 290 | 239 | 63 | 56 | 49,2 | 87,3 | 276.163 |
| 2004 | 1.332 | 50 | 260 | 199 | 49 | 44 | 42,2 | 74,6 | 318.679 |
| 2005 | n.d. | 100 | 190 | 135 | n.d. | 103 | 77,2 | 129,4 | 396.108 |
| 2006 | 1.265 | 100 | 107 | n.d. | 85 | n.d. | 56** | 108,6 | 377.662 |

* Saldo do extinto Creduc.

** De acordo com Relatório de Gestão do Fies de 2006 (p.7), os contratos podem chegar a 58.259 e com previsão de desembolso de R\$ 108.644.215,38.

Fonte: Sousa (2008, p.100)

No levantamento da tabela 26 e do gráfico 30 sobre o perfil dos contratos do Fies com base na fase de execução, Sousa (2008, p. 105) identificou, entre 2002 e 2006, uma diminuição no percentual dos contratos em desembolso (de 71% para 48%) em relação ao total de contratos e um aumento nos contratos em amortização (de 17% para 43%). Houve a diminuição de contratos em desembolso entre 2005 e 2006, possivelmente no lançamento do ProUni em 2005.

Tabela 26 - Perfil dos contratos do Fies por fase de execução entre 1999-2006

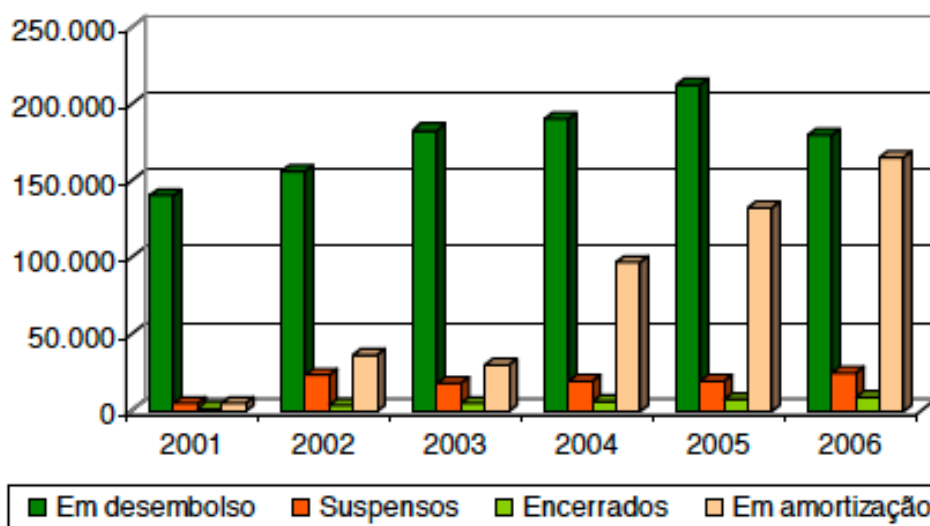
| Fase dos Contratos | 1999 | | 2000 | | 2001 | |
|--------------------------|------|----------|------|----------|---------|----------------|
| | Qte. | Vlr. R\$ | Qte. | Vlr. R\$ | Qte. | Vlr. R\$ |
| Desembolso | | | | | 140.230 | 885.783.368,59 |
| | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | | |
| Suspensos | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 4.657 | 20.436.413,73 |
| Encerrados | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 1.515 | 5.727.725,40 |
| Amortização | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 4.275 | 23.084.048,61 |
| Total da Carteira | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 150.677 | 935.029.583,33 |

| Fase dos Contratos | 2002 | | 2003 | | 2004 | |
|--------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|
| | Qte. | Vlr. R\$ | Qte. | Vlr. R\$ | Qte. | Vlr. R\$ |
| Desembolso | 156.352 | 1.168.891.834,58 | 182.882 | 1.596.396.678,28 | 190.223 | 1.879.812.711,08 |
| Suspensos | 22.633 | 168.358.294,12 | 18.175 | 139.483.459,55 | 19.020 | 160.130.260,06 |
| Encerrados | 3.276 | 16.486.319,29 | 5.021 | 32.474.952,72 | 6.524 | 47.094.134,15 |
| Amortização | 36.514 | 215.953.628,53 | 30.246 | 540.565.662,38 | 96.260 | 927.654.393,42 |
| Total da Carteira | 218.775 | 1.569.690.075,52 | 271.992 | 2.308.920.752,93 | 312.027 | 3.014.691.498,71 |

| Fase dos Contratos | 2005 | | 2006 | |
|--------------------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|
| | Qte. | Vlr. R\$ | Qte. | Vlr. R\$ |
| Desembolso | 212.240 | 1.992.720.443,15 | 179.033 | 2.051.402.771,93 |
| Suspensos | 19.432 | 170.319.944,57 | 24.133 | 196.178.659,16 |
| Encerrados | 7.722 | 60.280.164,94 | 8.886 | 71.769.946,68 |
| Amortização | 132.644 | 1.394.974.472,57 | 165.610 | 1.846.214.117,44 |
| Total da Carteira | 372.038 | 3.618.295.025,23 | 377.662 | 4.165.565.495,21 |

Fonte: Sousa (2008, p.106)

Gráfico 30 - Perfil dos contratos do Fies por fase de execução entre 1999-2006



Fonte: Sousa (2008, p.106)

O saldo devedor dos contratos em 2002 era R\$1,57 milhão e, em 2006 passou para R\$ 4,16 milhões (SOUSA, 2008, p.105), crescimento de 165% no volume de recursos aplicados no programa em forma de saldo devedor dos estudantes. Em termos do número de contratos, no mesmo período, o crescimento foi somente de 73% e o valor médio de endividamento por contrato aumentou 54%, como sumarizado na tabela 27. Possivelmente houve um aumento no valor das mensalidades, visto que as taxas de juros não aumentaram, contudo não é possível concluir se esse aumento é decorrente de uma mudança no valor da mensalidade média dos cursos mais financiados ou de um aumento geral nos preços do ensino superior.

Tabela 27 - Variação % entre 2002 e 2006 no Valor dos contratos, número dos contratos e custo médio dos contratos

| | 2002 | 2006 | variação % |
|---------------------------------|----------------------|----------------------|-------------|
| valor dos contratos | R\$ 1.569.690.075,52 | R\$ 4.165.565.495,21 | 165% |
| número de contratos | 218.775 | 377.662 | 73% |
| valor médio por contrato | R\$ 7.174,91 | R\$ 11.029,88 | 54% |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da tabela 26.

O período de maior crescimento de beneficiários do Fies foi de 2001 a 2003, enquanto o maior crescimento na liquidação de contratos foi entre 2003 a 2006, possivelmente quando os contratos do Creduc, renegociados em 1999, começaram a ser quitados. O primeiro ano de variação negativa no número de beneficiários do Fies desde a sua criação foi 2006, conforme dados da tabela 28. Segundo Sousa (2008, p. 107), essa possível queda no nível de atratividade do Fies pode ser explicada em parte pelo lançamento do ProUni.

Tabela 28 - Variação % dos novos contratos, dos contratos liquidados e % inadimplência

| ano | total de beneficiários | | contratos liquidados | | Meta | inadimplência | | |
|------------|------------------------|----------|----------------------|----------|--------|---------------|---------------|------------------------|
| | número | variação | número | variação | adesão | somatório | saldo devedor | qtde. contratos atraso |
| saldo 1999 | 67.202 | n.d | n.d. | n.d. | n.d | n.d. | | n.d. |
| 2000 | 35.299 | -47% | n.d. | n.d. | 103% | n.d. | | n.d. |
| 2001 | 151.225 | 328% | 538 | n.d. | 81% | 6% | | n.d. |
| 2002 | 219.204 | 45% | 429 | -20% | 82% | 4% | | 5% |
| 2003 | 276.163 | 26% | 4.296 | 901% | 70% | 5% | | 7% |
| 2004 | 318.679 | 15% | 6.746 | 57% | 84% | 5% | | 6% |
| 2005 | 396.108 | 24% | 11.738 | 74% | 77% | 9% | | 10% |
| 2006 | 377.662 | -5% | 18.985 | 62% | n.d | 12% | | 15% |

Fonte: Elaborado a partir dos dados da tabela 17 de SOUSA (2008, p. 108).

Além da variação no volume de contratos, outro indicador do Fies é o de **inadimplência**. A partir de 2005, houve um aumento no percentual de contratos em atraso que foge da média dos anos anteriores (tabela 28). Uma explicação para isso, segundo Sousa (2008), está na mudança das regras do processo de financiamento que passou a não exigir fiador. Antes de 2004, era exigido um fiador com rendimento mensal comprovado de 60% do valor da mensalidade e mais fiador adicional (art. 5º da portaria 14 de 2003), depois passou a exigir somente um fiador com rendimento mensal igual ao dobro da mensalidade (art. 5 da portaria 30 de 2004). Sendo que, em 2004, uma Ação Civil Pública suspendeu a exigência de fiador. Por conta de liminares, impedindo a exigência de garantia fidejussória, o preenchimento dos dados do fiador foi dispensado das regras do FIES, em 2004 e 2005

(SOUSA, 2008, p.108-9). Por outro lado, antes de 2004 o candidato com renda bruta total mensal inferior a 30% do valor da mensalidade não poderia se inscrever (Art. 7 da portaria n. 24 de 16 de julho de 2003), a partir de 2004 não poderia se inscrever se essa renda for inferior a 100% do valor da mensalidade do curso (Art. 7º Portaria n. 30 de 12 de Agosto de 2004), ou seja, houve um aumento na renda mínima exigida para pelo menos igual ao valor da mensalidade⁸⁹. Enquanto a necessidade de fiador foi suprimida, passou-se a exigir uma maior renda dos estudantes, configurando dois fatores explicativos contraditórios em relação ao nível de inadimplência (a não exigência de fiador supostamente aumenta e a maior exigência da renda reduziria).

Depois de um ano e meio, o MEC fez uma avaliação do Fies, foram 700 IES envolvidas e mais de 102 mil beneficiários. Em 2002, foram 80 mil vagas distribuídas em dois semestres, ainda que tenham se registrado mais de 330 mil pedidos. Em três anos e meio do início do programa, ao fim de 2002, o programa atendeu a quase 220 mil estudantes carentes, totalizando um investimento de R\$ 1,89 bilhão em 220.474 contratos ativos e o ingresso de 276.163 estudantes no ensino superior. No segundo semestre de 2003 foram incluídos novos critérios: estudantes egressos de escola pública teriam mais 20% e os professores do ensino fundamental e médio mais 40% na pontuação de classificação e todos os cursos eram limitados à demanda de até 6% do total de recursos, pois anteriormente havia uma concentração de aproximadamente 30% nos cursos de Direito e Administração (SOUSA, 2008, p.109).

Em 2004, os candidatos negros tiveram acréscimo de 20% na classificação, a demanda foi de 260.000 inscritos para 50 mil vagas e somente 42.216 firmaram contrato, atingindo 84% da meta. Essa diferença pode ser explicada em parte pelas desistências e perdas de prazo nas fases do processo, aliado a isso alguns procedimentos e critérios do processo seletivo foram alterados (pela portaria Sese n. 30 de 2004) como, por exemplo, a valorização da avaliação dos cursos, redutor de demanda dos cursos com mais de 5% do total de inscritos, inclusão da raça/cor e aumento da renda mínima de 30% para 100% do valor da mensalidade (SOUSA, 2008, p.110). Em 2005, dos 190.000 candidatos, 77.000 firmaram contrato, foi também quando o processo sofreu novas mudanças (portaria Sese n. 3.224/2005). A seleção deixou de considerar as despesas com moradia no cálculo do índice de classificação, a raça/cor não é mais usada para desempate, somente para compor o índice de classificação, também houve a inclusão do desempenho do discente no índice de classificação do estudante.

⁸⁹ Este parágrafo que tomou como base Sousa (2008) foi reescrito a partir de consulta as portarias o que levou a rever o que Sousa explicou sobre o limite da mensalidade.

Antes o estudante poderia escolher o percentual de financiamento com limite de 70% da mensalidade, com a portaria o limite passou para 50%. A mudança mais relevante foi a possibilidade do estudante beneficiado pelo ProUni contratar de modo especial o Fies, aqueles beneficiados pelo ProUni com bolsa de 50% poderiam financiar pelo Fies até 25% da mensalidade (Portaria Mec 2.729 de 8/8/2005) (SOUSA, 2008, p.111).

No primeiro semestre de 2005 nenhum edital do Fies foi publicado, ainda que houvesse projeção de recurso da CEF para financiar 320.000 vagas, sendo 315.000 destinadas ao financiamento de 50% da mensalidade e 5.000 para o ProUni. No segundo semestre, o MEC autorizou uma seleção que atenderia a 100.000 novos contratos do Fies. Em 2006, o resultado do índice de classificação passou a ser mostrado ao final da inscrição, permitindo a correção de falhas pelo estudante, além de compor o formulário de entrevista impresso. Os procedimentos foram modificados pela Portaria do MEC n. 1.716 de 29 de outubro de 2006. No segundo semestre de 2006 foram ofertadas 100.000 vagas para atender os estudantes matriculados nas IES e 2.032 para os bolsistas parciais do ProUni. Desde a criação até 2006, o FIES atendeu 396.647 estudantes, desses 18.985 contratos foram liquidados e 377.662 continuaram ativos. A tabela 29 mostra novamente que a demanda pelo programa continua alta, o número de inscritos supera o de vagas, mesmo assim ainda sobram vagas ociosas. Sousa (2008, p. 112) considera que um dos motivos do não preenchimento de todas as vagas é a exigência de certo nível de renda das famílias para obter aprovação do contrato (SOUSA, 2008, p.112).

Tabela 29 - Adesão ao Fies das IES e Estudantes e valores orçado, empenhados e executados

| Ano | N. de IES Adesão ao FIES | N. de Inscritos | N. de Vagas Ofertas | N.de candidatos selecionados p/ obtenção do FIES | Crédito orçamentário R\$ | Valor Empenhado R\$ | Valor Executado R\$ |
|------|--------------------------|-----------------|---------------------|--|--------------------------|---------------------|---------------------|
| 1999 | 745 | 138.000 | n.d. | 82.296 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 2000 | 860 | 78.267 | 50.000 | 44.447 | 861.931.832,00 | n.d. | 282.401.725,51 |
| 2001 | 1.024 | 115.500 | 60.000 | 56.647 | 616.639.568,00 | 467.957.831,15 | 320.555.621,04 |
| 2002 | 1.370 | 330.000 | 80.000 | 70.000 | 624.017.960,00 | 607.149.423,30 | 589.577.316,18 |
| 2003 | 1.029 | 290.520 | 70.000 | 56.000 | 709.844.423,00 | 709.844.142,00 | 579.424.337,76 |
| 2004 | 1.332 | 199.000 | 50.000 | 42.000 | 871.685.873,00 | 866.754.908,00 | 629.003.621,30 |
| 2005 | n.d | 135.000 | 100.000 | 77.000 | 1.063.050.000,00 | 786.142.868,00 | 552.739.919,48 |
| 2006 | n.d | 107.000 | 100.000 | 56.064 | 916.701.466 | 913.774.134,52 | 413.227.199,09 |

Fonte: Sousa (2008, p. 112)

Outro dado interessante apontado nessa tabela é que o Fies começa a ser ampliado em termos de orçamento executado em 2002, fim do Governo FHC, e continua sua ampliação no

Governo Lula, normalmente tratado como oposição ao governo do PSDB. O Fies viabiliza a expansão do ensino superior por meio de parceria público-privada. Segundo Queiroz (2015, p. 45) essa compra de vagas públicas nas IES privadas faz com que a formação da classe trabalhadora aconteça em locais onde a lógica do capital e do ensino massificado é dominante. Esse processo não começou na década de 90, normalmente associada ao processo de privatização dos serviços públicos, segundo Queiroz (2015, p. 45) foi durante a ditadura cívico-militar que se criou o primeiro programa que destinou recursos públicos às IES privadas, **o Programa de Crédito Educativo (PCE), criado em 1975.**

O PCE era um programa de crédito estudantil que disponibilizava um empréstimo bancário operado pela Caixa Econômica Federal (CEF) para manutenção dos alunos no ensino superior. Era diferente dos programas atuais (Fies e ProUni) porque se destinava tanto a alunos da rede privada como da pública de ensino superior para pagamento de mensalidade e dos custos de vida. Havia a celebração de um contrato com uma carência após a conclusão do curso e a taxa de juros de 12% ao ano mais 3% de título de fundo de risco, sem exigir garantias do fiador. Esse crédito educativo foi criado nos anos 70 quando o “milagre econômico” apresentou esgotamento e se buscava mecanismos para manter estudantes no ensino superior. Segundo Vale (apud Tavares, 2014, p.67) esse programa tinha um saldo devedor de 450 milhões de reais nos anos 90, quando em 1999 foi regulamentado o Fies (MP n. 1827/99) (TAVARES, 2014, p.67). O Programa, até a CF de 1988, era financiado pelos recursos do Fundo de Assistência Social originários do rendimento das loterias. Depois passou a operar com recursos do MEC e seria administrado pela Caixa Econômica Federal. Em 1991, o modelo entrou em crise pela falta de recursos e inexistência de meios de correção do débito pela inflação. Não havia cobrança efetiva e a **inadimplência chegava a 55%**, o que impediu a geração de fundos para concessão de novos financiamentos (SOUSA, 2008, p.96).

O PCE foi reformulado pelo governo Collor que constitui o **CREDOC (Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes)** pela lei n. 8.436 de 25/6/92, garantindo recursos públicos para o pagamento de 50 a 100% do custo do curso superior (QUEIROZ, 2015, p.45). Esse Programa atendia aos estudantes carentes no financiamento do primeiro curso de graduação em IES privadas (SOUSA, 2008, p.95). Até 1997, quando foi extinto, o programa tinha financiado aproximadamente um milhão de estudantes economicamente carentes (SOUSA, 2008, p.96), e acumulava uma **inadimplência perto de 83%** (SOUSA, 2008, p.96; QUEIROZ, 2015, p.45). A inadimplência somada as altas taxas de juros e a falta de acompanhamento dos estudantes justificaram sua extinção. Até 2004, somente 25% dos egressos tinham quitado a dívida com o Creduc, aos demais foi proposto renegociar a dívida

com desconto de 80 a 90% (SOUSA, 2008, p.96). Em 2005, o CREDUC ainda tinha 145.363 contratos ativos que perfaziam um total de R\$ 2,46 bilhões em empréstimo. Houve então uma série de acordos que promoveram desconto entre 90% (para adimplentes) e 80% (aos inadimplentes) sobre a dívida (QUEIROZ, 2015, p.46).

Entre 1997 e 1999, as contratações foram suspensas e depois do acúmulo dessas experiências com o financiamento estudantil por operações de crédito. Em 1999, **foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)**⁹⁰ pela medida provisória n. 1.827 de 27/5/99 com as mesmas fontes de recursos do CREDUC e em 12/7/2001 foi instituído pela lei n. 10.260/2001⁹¹ (QUEIROZ, 2015, p.46) e regulamentado pelas portarias normativas (n. 3 de 13/2/2009, n.1 de 21/01/2010, n. 10 de 30/4/2010 e n. 1 de 14/1/2011), alteradas mais recentemente pela lei 12.202 de 2010 (ANDRÉS, 2011, p. 8). O Fies financia estudantes da educação profissional e tecnológica ou pós-graduação *stricto sensu* em até 100% dos encargos. O estudante matriculado em um curso de, por exemplo, 4 anos, teria 18 meses após a conclusão para começar a pagar, realizando somente um pagamento trimestral de até R\$50 reais, e ao final da carência o saldo devedor seria dividido em até 13 anos (ou seja, três vezes a duração de um curso de 4 anos e acrescido de 12 meses). Enquanto no CREDUC as IES recebiam em espécie, no FIES recebem em títulos do Tesouro Nacional que devem ser usados para pagar os tributos federais e o INSS, depois disso os títulos que sobram podem ser trocados por dinheiro. O governo Lula manteve basicamente as mesmas regras, porém realizou algumas mudanças que atenderam as demandas e as propostas das reuniões anuais do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior que estão nas Portarias, MPs, Leis e Decretos (tanto do Executivo como do Legislativo), em muitos casos evitando os tramites legislativos. Um exemplo disso foi a Portaria Normativa n. 2 (de 31/3/2008) que autoriza o uso do FIES pelos estudantes que obtiveram bolsas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni) (QUEIROZ, 2015, p.46).

Essa **preponderância dos interesses privados no ensino superior** se consolida entre 1965 e 1980 quando as matrículas do setor privado foram de 44% para 64%. Em parte, o

⁹⁰ Criado pela medida provisória n. 1827 de 1999 (regulamentado pelas portarias 860 de 27 de maio de 1999 e n. 1.386 de 15 de setembro de 1999, além da resolução n.2647 de 22 de setembro de 1999 do Conselho Monetário Nacional). “A referida Medida Provisória foi posteriormente reeditada pelos seguintes atos: Medida Provisória n. 1.865-2, de 29 de junho de 1999; Medida Provisória n. 1.972-8, de 10 de dezembro de 1999 e pela Medida Provisória n. 2.094-22, de 27 de dezembro de 2000. Após ser regulamentado pela Portaria MEC n. 92, de 18 de janeiro de 2001, a instituição do FIES foi oficializada pela Lei de n. 10.260, em 12 de julho de 2001.” (SOUSA, 2008, p.97).

⁹¹ Em 1999, a taxa efetiva de juros dos contratos do Fies era de 9% ao ano e a inadimplência durante o contrato impedia o aditamento, além disso o valor da parte da mensalidade não coberta pelo Fies não podia ser mais de 60% da renda per capita da família (portaria SeSU n. 1.386 de 15 de setembro de 1999). Com a lei 10.260 de 2001, essa condição não precisou ser mais observada, assim o valor da parcela a ser paga após a conclusão do curso poderia acabar sendo maior que 60% da renda per capita familiar, ou seja, estabelecer um limite de comprometimento da renda, os empréstimos não teriam condições factíveis de serem pagos, possivelmente ampliando a inadimplência (SOUSA, 2008, p.105).

projeto de desenvolvimento no período da ditadura militar baseado no capital externo demandou a formação de mão de obra para o setor produtivo. A expansão do ensino superior ocorreu mais pela privatização da oferta. Em 1995, 60,2% das matrículas eram privadas, isso só continuou a crescer até que em 2014 as matrículas privadas já eram 74,9% (CHAVES e AMARAL, 2016, p.54). A pressão das famílias que não podiam pagar pela educação dos filhos, dos empresários do ensino superior com vagas ociosas e o alto nível de inadimplência junto com os que defendiam a ampliação das matrículas públicas compeliu os governos a produzir diferentes respostas políticas para lidar com o direito de acesso ao ensino superior. No governo FHC, as IES públicas foram reduzidas em 7,1% e suas matrículas cresceram 55%, as IES privadas cresceram 110,8% e suas matrículas 129,8% (CHAVES e AMARAL, 2016, p.55), foi criado o FIES em 2001 em substituição ao Programa de Crédito Educativo de 1992 (CHAVES e AMARAL, 2016, p.59). No governo Lula houve um crescimento maior das IES públicas de 34,3% e apenas 27,1% das privadas, mas as matrículas no setor privado cresceram 71,5% (subsidiadas pelo Fies e ProUni) enquanto as públicas apenas 39,7% (CHAVES e AMARAL, 2016, p.56 e 60). O maior crescimento das matrículas privadas do que das IES privadas se explica porque elas dispunham de vagas e realizaram fusões, aumentando a capacidade de matrícula de cada IES.

Os gastos do MEC com as IFES variaram entre 1995 e 2005, a partir de 2006 há uma recuperação não só pelos programas de expansão, mas pela mudança na política fiscal que permitiu mais liberdade do poder público com gastos. Enquanto no período FHC houve uma queda de 0,5% nas despesas com as IFES, nos dois governos Lula houve um acréscimo médio anual de 6,6% (CARVALHO, 2014, p.231). No pagamento de pessoal e encargos, enquanto houve um crescimento anual de 3,7% entre 2003-5, no governo FHC houve uma queda de 0,7% a.a. Também no governo Lula o crescimento anual de gastos com bens e serviços foi de 13% e no de FHC foi apenas 1,5% (CARVALHO, 2014, p.232). Outra conta que cresceu foi a de investimento com incremento médio de 42,7% a.a. enquanto na gestão FHC houve uma queda de 20% a.a. (CARVALHO, 2014, p.233). Logo, “[...] o governo Lula não apenas recuperou a capacidade de investimento do segmento federal, mas também restabeleceu o protagonismo do Tesouro Nacional como indutor da política pública [...]” (CARVALHO, 2014, p. 234). Junto com o Reuni, que ampliou as vagas nas IES públicas, foi criado o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Todos esses programas fizeram as transferências orçamentárias crescer em 960% entre 2003 e 2010 (CARVALHO, 2014, p.236).

No Governo Dilma, o crescimento na quantidade de IES públicas foi pequeno e a quantidade de IES privadas diminuiu, enquanto as matrículas nas IES públicas cresceram 19,3% e no setor privado o crescimento foi de 23,9%, uma diferença percentual pequena (CHAVES e AMARAL, 2016, p.56). De forma geral, entre 2002-14, as matrículas nas IES públicas cresceram 80,6% e nas privadas 141%, essas últimas potencializadas pelo financiamento propiciado pelo ProUni e FIES. Tal expansão do setor privado é apoiada majoritariamente no Congresso Nacional e em parte pelas orientações do Banco Mundial que sugere a criação de instituições não universitárias (CHAVES e AMARAL, 2016, p.56). Os dados mostram que a expansão do número de IES foi principalmente de IES não universitárias, especialmente as do setor privado que cresceram 219,8% entre 1995 e 2014 (CHAVES e AMARAL, 2016, p.57). Enfim, “[...] Esse modelo de expansão por meio da diversificação institucional, sobretudo por aquelas não universitárias, está presente no receituário do Banco Mundial e se dá por representar menores custos e maiores lucros [...]” e marca presença no Brasil desde a ditadura militar (CHAVES e AMARAL, 2016, p.58). Chama atenção que o setor privado é constituído principalmente por IES que não promovem o tripé Ensino-Pesquisa-Extensão, a CAPES divulgou que, em 2014, 81,2% dos alunos da pós-graduação *stricto sensu* estudavam em IES públicas. Além disso, o volume de recursos aplicados no FIES e no ProUni (15% do orçamento da educação, em 2015) são dirigidos às IES privadas e foram fundamentais para que as matrículas do setor privado crescessem mais do que as do setor público. Chaves e Amaral (2016, p.68) ressaltam que os recursos associados ao Fies são empréstimos e aumentam a dívida pública (só indiretamente, apesar de haver a emissão de títulos da dívida), além de estarem associados a altos índices de inadimplência.

A expansão do ensino superior no período de 1995 a 2014 esteve fortemente vinculada ao setor privado, apesar do crescimento de vagas públicas, o percentual relativo de alunos matriculados na iniciativa privada é de 74,9% (CHAVES e AMARAL, 2016, p.68). Se até a década de 90 é possível caracterizar como período de construção das bases do mercado educacional, a expansão das matrículas de 1995 a 2010 da ordem de 262,52% com proeminência do mercado educacional permite inferir que esse período foi de crescimento do setor privado de ES no Brasil. Segundo Mancebo, Vale e Martins (2013, p. 34), isso é um fenômeno que ocorre mundialmente. Numa conferência da Unesco, em 2009, os dados apresentados indicam que 30% das matrículas no ensino superior estão na iniciativa privada. No México e Chile mais da metade dos estudantes está na iniciativa privada. Enquanto a média dos países da América Latina é de 52%, no Brasil são 77% dos estudantes na iniciativa

privada, só perde para o Chile que não oferecia educação superior pública gratuita, apesar de manter universidades públicas (até 2016)⁹². Esse processo de privatização também pode ser encontrado na rede pública, dado que muitos docentes captam recursos por meio de contratos com a iniciativa privada e realizam investigações voltadas ao mercado (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015, p.34). As pesquisas feitas nas universidades públicas estão cada vez mais alimentando a renovação do capitalismo na direção de ampliação das margens de lucro e essas universidades têm se destacado na produção de conhecimento-mercadoria. Essa expansão e privatização ocorrem no momento de reestruturação produtiva no Brasil (anos 80) e se organizam a partir da reforma gerencialista do Estado brasileiro (MANCEBO, VALE e MARTINS, 2015, p.35).

Uma análise do crescimento da importância da iniciativa privada não pode somente tomar como indício o crescimento das IES privadas e das suas matrículas, mas precisa considerar todo o orçamento público destinado à educação e como ele é distribuído entre os Programas públicos do ensino superior, como está disposto no item a seguir.

4.2.2.2 As dimensões políticas e orçamentárias do Fies em relação aos gastos com educação

Na execução do orçamento público, os entes federados (União, estados e municípios) classificam as despesas de acordo com as funções, uma delas é a Educação⁹³. A União, por exemplo, lança os recursos totais aplicados nas instituições educativas e os valores repassados ao FUNDEB, ao FIES, à estrutura do MEC etc. Na tabela 30 é possível verificar que os valores aplicados na Função Educação eram de R\$ 40 bilhões em 2006 e chegaram a R\$ 100 bilhões em 2015 (CHAVES e AMARAL, 2016, p.64-5).

⁹² O ensino superior era gratuito no Chile até 1981, quando a ditadura de Pinochet facilitou a criação de universidades privadas, que rapidamente se multiplicaram pela liberdade em fixar o valor das mensalidades, e instituiu a cobrança de mensalidades inclusive nas universidades públicas. Até que em 2016, após cinco anos de protestos estudantis que tomaram o país, iniciou-se o processo de implementação da gratuidade no ensino superior. A proposta é que o Estado arcará com o custo dos estudos tanto na rede pública como privada (fontes: < <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2016/01/1728059-chile-passa-a-ofertar-ensino-superior-gratis.shtml> > e < <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-01/congresso-do-chile-aprova-lei-de-gratuidade-do-ensino-superior> >).

⁹³ Os lançamentos função Educação não se restringem aos associados com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme art. 212 da CF de 1988 e art. 70 da LDB (CHAVES e AMARAL, 2016, p.64). As ações de MDE são voltadas a consecução dos objetivos das instituições educacionais em todos os níveis, abrangendo despesas com instalações e equipamentos, bens e serviços voltados ao ensino, com aperfeiçoamento e remuneração dos profissionais e com material didático, transporte escolar e outros (art. 70 LDB). Não são consideradas de MDE, as despesas com pesquisas não vinculada às instituições educacionais, subvenção às instituições públicas ou privadas, formação de quadros especiais para Administração pública, programas suplementares de alimentação, saúde e outro tipo de assistência social, obra de infraestrutura ainda que beneficie a rede escolar e pessoal docente e trabalhador da educação quando não envolvidos com manutenção e desenvolvimento do ensino (fonte: <http://www.fnde.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/101-leis?download=2639:aplicacao-dos-recursos&start=117>)

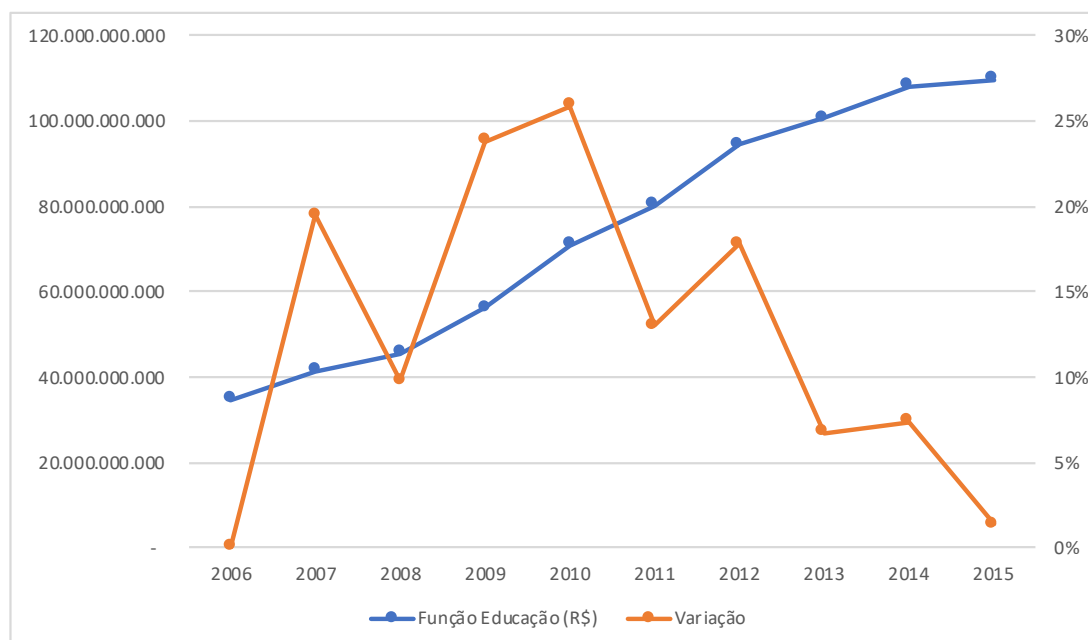
Tabela 30 - Gastos com a Função Educação entre 2006 e 2015

| ano | Função Educação (R\$) | Varição |
|------|-----------------------|---------|
| 2006 | 34.671.882.845 | n.d |
| 2007 | 41.425.377.718 | 19% |
| 2008 | 45.472.815.220 | 10% |
| 2009 | 56.288.390.376 | 24% |
| 2010 | 70.860.231.561 | 26% |
| 2011 | 80.085.198.383 | 13% |
| 2012 | 94.335.209.405 | 18% |
| 2013 | 100.667.010.796 | 7% |
| 2014 | 108.079.334.217 | 7% |
| 2015 | 109.561.074.212 | 1% |

Fonte: Dados extraídos de Chaves e Amaral (2016, p. 65) para calcular variação anual.

No gráfico 31 há, em valores, um aparente crescimento constante dos gastos com a função Educação. Porém, observando a variação do percentual de um ano para outro, é possível identificar uma diminuição nos aumentos a cada ano com picos de crescimento em 2010 e 2009 e uma trajetória de diminuição desse crescimento a partir de 2010.

Gráfico 31 - Gastos com a Função Educação e Variação % entre 2006 e 2015

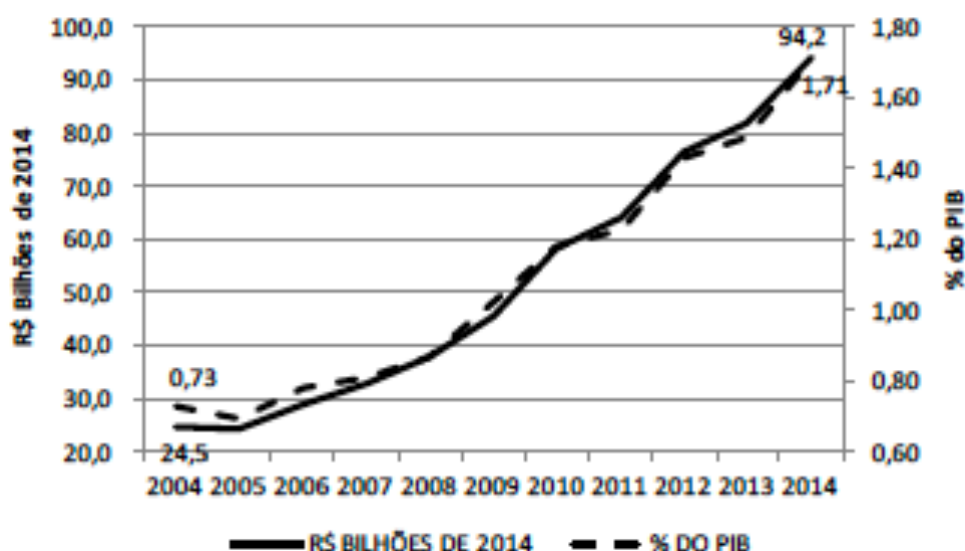


Fonte: elaboração com base nos dados de Chaves e Amaral (2016, p. 65)

No levantamento de Mendes (2015, p.1) detalhando as diversas despesas do governo federal, em 2004, a educação consumia 4% da receita líquida e em 2014 passou para 9,3%. A educação foi a despesa pública que mais cresceu, em torno de 130%, entre outros na

comparação como Abono salarial e seguro desemprego (96%), LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e RMV (Renda Mensal Vitalícia) (78%), Bolsa Família (90%). Mendes (2015, p.2) relacionou a despesa em educação (corrigida pela inflação de 2014) como percentagem do PIB para construir o gráfico 32 que mostra como ela quase quadruplicou entre 2004 e 2014 em termos de valores absolutos, passando de R\$ 24,5 bilhões para R\$ 94,2 bilhões (cresceu 284,5%). Em % do PIB a despesa com educação cresceu 1 p.p., saindo de 0,73% para 1,71%, pois o PIB cresceu no período (64,13%) bem menos do que a despesa com educação.

Gráfico 32 - Despesa do Governo Federal com Educação em bilhões e % do PIB entre 2004-2014



Notas: Deflator IPCA junho a julho; PIB de 2015 estimado em R\$5.175 bilhões.

Fonte: Mendes (2015, p. 2)

Esse gasto superou o valor mínimo da despesa obrigatória com educação, estabelecida no art. 212 da Constituição, que deve ser no mínimo 18% da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, ao longo de 2004 a 2014. Nos três últimos anos houve um grande crescimento nesses gastos da ordem de R\$ 43,1 bilhões acima do exigido, em média R\$ 14,4 bilhões a mais por ano (MENDES, 2015, p.2).

Uma consideração inicial sobre esses dados indica a ampliação da participação da educação no orçamento público, levando a suposição de que essa ampliação seria na atuação do Estado possivelmente sobre ensino e instituições públicas. No entanto, há que analisar os programas públicos com mais participação no orçamento e compreender o destino desses gastos. No levantamento de Mendes (2015), as despesas com educação cresceram 285%, entre

essas despesas as com educação tecnológica e profissional tiveram o maior crescimento, pouco mais de 1.500%, maior do que o Fies, porém elas representam 8% das despesas totais. O gasto com as universidades federais cresceu bem menos, 245%, ainda que, entre 2003-14, tenham se criado 18 novas IFES e as existentes tenham quase triplicado o número de vagas (MENDES, 2015, p.6), ainda assim essa despesa representa 9% do total. A despesa de investimentos e inversões financeiras com o Fies teve um dos três maiores aumentos, mais de 1000% em termos reais entre 2004-2014, e é a com maior participação (15%) entre as despesas federais com educação, ficando abaixo somente do gasto com pessoal e encargos (MENDES, 2015, p.4). O peso do Fies no orçamento total é tamanho que, se o programa fosse desconsiderado, o crescimento da despesa total com educação teria sido de 245%, ou seja, 40 p.p. a menos, conforme verificamos na tabela 31. O que configura um indício material de que políticas com caráter privatizante e mercantilizador, como o Fies e o Pronatec, mantiveram um crescimento e uma ampla participação na composição do orçamento público.

Tabela 31 - Despesa detalhada do Governo Federal com Educação

| | 2004 | 2014 | Participação no total em 2014 | Var. Real 2004-2014 |
|--|---------------|---------------|-------------------------------|---------------------|
| Pessoal e encargos sociais | 11.890 | 29.723 | 32% | 150% |
| Concessão de financiamento estudantil – FIES e antecessores | 1.138 | 13.769 | 15% | 1.110% |
| Complementação da União ao FUNDEF/FUNDEB | 832 | 10.862 | 12% | 1.205% |
| Funcionamento e Investim. em inst. federais de ensino superior | 2.546 | 8.790 | 9% | 245% |
| Educação profissional e tecnológica | 436 | 7.127 | 8% | 1.533% |
| Funcionamento e investimentos na educação básica | 2.402 | 6.999 | 7% | 191% |
| Bolsas de estudo no país e no exterior – ensino superior | 775 | 5.132 | 5% | 562% |
| Apoio à alimentação escolar na educação básica | 1.740 | 3.702 | 4% | 113% |
| Dinheiro direto na escola para a educação básica | 594 | 2.119 | 2% | 257% |
| Apoio ao transporte escolar na educação básica | 444 | 977 | 1% | 120% |
| Exames, avaliações, estatísticas e censos | 192 | 815 | 1% | 325% |
| Outros | 1.464 | 4.185 | 4% | 186% |
| Total | 24.453 | 94.201 | 100% | 285% |
| Total sem FIES | 23.315 | 80.431 | | 245% |

Notas: Deflator IPCA junho a julho.

Fonte: Mendes (2015, p. 4)

Uma análise mais detalhada, por cada ano, dos recursos aplicados no FIES em relação à Função Educação possibilita verificar o tamanho desse programa. Para isso, Chaves e Amaral (2016, p.65) levantaram os dados da tabela 32 que permitem relativizar os gastos com o Fies em relação à função Educação e mostram que em 2006 eles eram somente 4,6% do orçamento, mantendo-se assim até 2011, iniciando em 2012 uma trajetória de crescimento e em 2015 chegou a representar 14,2% do orçamento da Educação e o valor de R\$ 15 bilhões

do FIES foi maior do que a complementação de R\$12 bilhões da União ao Fundeb (CHAVES e AMARAL, 2016, p.66). Eles ressaltam ainda que os recursos relacionados ao FIES são empréstimos que voltam em parte aos cofres públicos, mas não se pode desconsiderar a inadimplência (CHAVES e AMARAL, 2016, p.67).

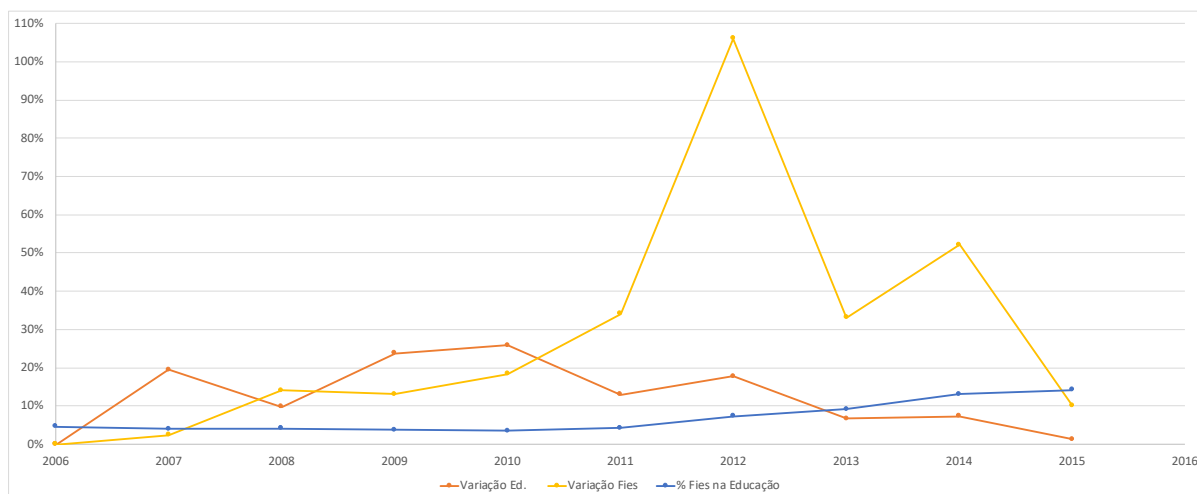
Tabela 32 - Despesa com Educação e Fies, variação % anual e participação do Fies no total entre 2006 e 2015

| ano | Função Educação (R\$) | Variação Ed. | Total Fies (R\$) | Variação Fies | % Fies na Educação |
|------|-----------------------|--------------|------------------|---------------|--------------------|
| 2006 | 34.671.882.845 | n.d | 1.610.936.630 | n.d | 4,6% |
| 2007 | 41.425.377.718 | 19% | 1.650.113.681 | 2% | 4,0% |
| 2008 | 45.472.815.220 | 10% | 1.881.725.942 | 14% | 4,1% |
| 2009 | 56.288.390.376 | 24% | 2.128.529.818 | 13% | 3,8% |
| 2010 | 70.860.231.561 | 26% | 2.519.973.054 | 18% | 3,6% |
| 2011 | 80.085.198.383 | 13% | 3.379.300.335 | 34% | 4,2% |
| 2012 | 94.335.209.405 | 18% | 6.963.733.984 | 106% | 7,4% |
| 2013 | 100.667.010.796 | 7% | 9.268.782.089 | 33% | 9,2% |
| 2014 | 108.079.334.217 | 7% | 14.103.110.726 | 52% | 13,0% |
| 2015 | 109.561.074.212 | 1% | 15.529.610.402 | 10% | 14,2% |

Fonte: Dados extraídos de Chaves e Amaral (2016, p. 66) para calcular variação anual.

Como se verifica na tabela acima e no gráfico 33, o ritmo de crescimento dos gastos da Função Educação começam a diminuir a partir de 2011 e seguem uma descendente. Ao mesmo tempo o crescimento dos gastos com o Fies, que era mais suave, dá um salto em 2012 da ordem de 106%. Com a diminuição no ritmo de crescimento dos gastos com Educação concomitantemente ao crescimento dos gastos do Fies, naturalmente a participação relativa do Programa nos gastos totais tendeu a crescer mais acentuadamente a partir de 2012 e chegando em 2015 a 14,2% do orçamento da Educação. Logo, **é possível inferir que os outros programas foram perdendo espaço para o Fies no orçamento da educação.**

Gráfico 33 - Variação % dos Gastos com Educação e Fies e % de participação do Fies no total dos gastos com Educação entre 2006 e 2015



Fonte: elaborado com base nos dados de Chaves e Amaral (2016, p. 66)

Além da despesa do Fies voltada ao ensino superior privado, Mendes (2015, p. 7) destaca, na tabela 33, outras que são custeadas pelas isenções e desonerações tributárias. Em termos gerais houve um aumento de 324%, chegando a R\$ 8 bilhões em 2014, os principais foram o desconto no IRPF de despesas com educação e a isenção tributária concedida às IES consideradas sem fins lucrativos, itens que possivelmente tem origem na elevação da renda e na expansão do ensino privado. Outro item que despontou foi o ProUni⁹⁴ que, iniciado em 2005, chegou em 2014 ao custo de R\$ 601 milhões.

Tabela 33 - Gasto tributário do Governo Federal com Educação em 2004 e 2014

| | 2004 | 2014 | Var. % 2004-2014 |
|--|--------------|--------------|------------------|
| Descontos despesa educação no IRPF | 1.429 | 4.071 | 185% |
| Entidades sem fins lucrativos | 444 | 2.776 | 525% |
| PROUNI | – | 601 | |
| Livros | – | 401 | |
| Transporte escolar | – | 124 | |
| Livros, jornais e periódicos | – | 48 | |
| PROUCA-REICOMP (incentivo a computadores na escola) | – | 21 | |
| Doações a instituições de ensino à distância | 26 | 16 | -38% |
| Total | 1.899 | 8.058 | 324% |

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

Fonte: Mendes (2015, p. 7)

⁹⁴ As diferenças entre o FIES e ProUni são as fontes de recursos e a forma como transferem para IES privadas. No FIES as IES recebem os títulos do Tesouro Nacional que a IES pode converter em dinheiro ou usar para pagar o INSS (SOUSA, 2008, p.122). No ProUni é diferente, a IES credencia com fins lucrativos ou sem fins lucrativos recebe isenção fiscal, não precisando recolher Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS) e o Imposto de Renda da Pessoas Jurídica (IRPJ). Essas contribuições e impostos atingem aproximadamente até 25% das receitas de uma IES que se transformará em bolsas totais e parciais (SOUSA, 2008, p.123).

Consolidando os gastos do Orçamento da União com os Gastos Tributários, Mendes (2015, p. 8) cria esta outra tabela (34), mostrando um crescimento de 288% no que foi investido, direta ou indiretamente, na educação. Ressalto que tanto o aumento das despesas da União como dos gastos tributários está fortemente relacionado à expansão do sistema de ensino privado, como mostrado nos dados anteriores os programas que direcionaram recursos para iniciativa privada foram os que mais cresceram.

Tabela 34 - Despesas e Gasto tributário do Governo Federal com Educação em 2004 e 2014

| | 2004 | 2014 | Var. % 2004-2014 |
|---------------------------|---------------|----------------|-------------------------|
| Despesas no OGU | 24.453 | 94.201 | 285% |
| Gastos Tributários | 1.899 | 8.058 | 324% |
| Total | 26.352 | 102.258 | 288% |

Nota: Deflator IPCA junho a julho.

Fonte: Mendes (2015, p. 8)

De acordo com Bouchut (2014, p. 37), a consolidação do setor de ensino superior e a expansão do financiamento estudantil pelo governo no Brasil coincidem com a criação do ProUni (Lei 11.096) em 2005. Foi nesse ano que ocorreu a aquisição que iniciou a financeirização e a oligopolização do ensino superior, a compra da Anhembí-Morumbi pelo grupo *Laureate*. Esses dois eventos simbolizam **a expansão do financiamento estudantil governamental em simultâneo ao início da consolidação e concentração do mercado**, consolidando a tendência que direcionou o setor do ensino superior na última década (BOUCHUT, 2014, p. 37). Por isso, não desconsiderando o foco deste trabalho na política de financiamento público via crédito estudantil é importante compreender as dimensões do ProUni entre as políticas de educação e principalmente sua associação com o Fies.

4.2.2.3 Associação do FIES ao ProUni (2005-2010)

O ProUni foi criado num período em que o número de ingressantes no ensino superior sofria desaceleração. O programa oferecia bolsas aos estudantes em IES privadas e em contrapartida garantia benefícios fiscais às IES aderentes. Atendeu desde sua criação a mais de 1,2 milhão de estudantes. Segundo a Hoper Consultoria, o governo com o ProUni, ajudou o setor privado a reduzir a ociosidade pela oferta de benefício fiscal e, ao mesmo tempo, ampliou o acesso ao ensino superior, sem realizar grandes investimentos (BOUCHUT, 2014,

p. 38). A época da gestão do Ministro Tarso Genro, quando foi criado o ProUni, qualquer avaliação sobre a ampliação do Fies era considerada injustificável, pois o ProUni tinha um custo, aproximadamente, 25% menor do que o Fies. O ProUni foi instituído por medida provisória (n. 213 de 10 de setembro de 2004) e pela lei (n. 11.096) sancionada pelo Presidente da República em 13 de janeiro de 2005 (que alterou a Lei 10.891 de 9 de julho de 2004). (SOUSA, 2008, p. 113).

O objetivo do ProUni, segundo seus criadores, é expandir o número de vagas do ensino superior aos estudantes de baixa renda e para isso troca as bolsas de estudo (integrais ou parciais) em IES privadas por isenção de alguns impostos e taxas federais que deveriam ser pagos pelas IES (ANDRÉS, 2011, p. 10). Os recursos do programa têm origem na renúncia fiscal que se constitui na isenção de tributos devidos pelas IES. A projeção de recursos para o ProUni foi de R\$ 122 milhões para cada ano, considerada baixa, apenas 14,7% dos R\$ 829 milhões projetado para o Fies em 2005. O então ministro destacou que 85% das 70-80 mil vagas do ProUni seriam em IES que já não pagam impostos (devido a tipo de razão social). Em 2003, 15% das IES particulares tinham fins lucrativos e pagavam tributos, 50% eram filantrópicas e 35% eram sem fins lucrativos. Além disso, a MP garantia prioridade às IES participantes do ProUni na distribuição dos recursos do FIES. **No fim de 2004, praticamente 60% das IES privadas aderiram ao ProUni**, garantindo a oferta de 112.416 bolsas, sendo 72.016 integrais e 40.400 parciais, dessas 33.909 atenderam a política de cotas (SOUSA, 2008, p.116). Depois, entre 2005 e 2007, o ProUni tinha beneficiado 310.079 estudantes, desses 73,2% com bolsas integrais e 24,8% com bolsas parciais. O curso noturno era frequentado por 70% dos beneficiários e 47,3% estudavam em IES com fins lucrativos, 32,3% em IES beneficentes e de assistência social e 20,4% em IES sem fins lucrativos e não beneficentes (SOUSA, 2008, p.122).

Para que os estudantes estejam habilitados a concorrer ao ProUni é necessário: não ser portador de diploma; obter um mínimo de 450 pontos no ENEM, os que se saem melhor tem prioridade; ter cursado ensino médio completo em escola pública ou privada com bolsa integral; ou ser portador de deficiência; ou ter cursado parcialmente em escola pública e parcialmente em privada como bolsista integral; ou ser professor da rede pública de ensino básico em exercício e concorrente a vaga em curso de licenciatura ou pedagogia. Para ter direito a bolsa integral o estudante deve ter até um salário mínimo e meio de renda familiar *per capita* mensal. A bolsa parcial de 50% é para estudantes com renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos e a de 25% para renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos e cursos com mensalidade de até R\$ 200 (ANDRÉS, 2011, p. 11; SGUISSARDI, 2014, p.84).

A seleção é pelo resultado do ENEM e perfil socioeconômico, há uma comissão nacional de acompanhamento e controle do ProUni (SGUISSARDI, 2014, p.84). Caso o estudante com 50% da bolsa ProUni não tenha condições de pagar a mensalidade, o MEC permite que ele financie 25% do valor total da mensalidade pelo Fies, desde que a IES participe do programa. No ato da inscrição⁹⁵, o estudante pode escolher até sete opções de IES e algumas IES podem submeter os candidatos a uma seleção própria. Depois de vinculado ao ProUni, o estudante terá que manter-se com pelo menos 75% de aproveitamento entre as disciplinas cursadas no semestre. (ANDRÉS, 2011, p. 12).

Até 2010, as quantidades de inscrições e bolsas consta na tabela 35. De acordo com MEC entre 2005 e janeiro de 2011, o ProUni⁹⁶ beneficiou 748.754 alunos, desse total em outubro de 2010 estavam em curso 440.830 bolsas (os demais abandonaram ou concluíram o curso) (ANDRÉS, 2011, p. 14). Os anos em que o programa distribuiu mais bolsas em relação ao total de inscritos foram 2005, 2007 e 2009, enquanto os anos com maior concorrência por bolsa foram 2006 e 2010. Em média, foram concedidas bolsas para 21% dos inscritos e a concorrência foi de 5 inscritos por bolsa concedida.

Tabela 35 - Total de Bolsas parciais e integrais do ProUni entre 2005 e 2010

| Ano | bolsas parciais | bolsas integrais | total de bolsas distribuídas | total de inscritos | % bolsas pelos inscritos | Inscritos por bolsa distribuída |
|------|-----------------|------------------|------------------------------|--------------------|--------------------------|---------------------------------|
| 2005 | 40.370 | 71.905 | 112.275 | 422.531 | 27% | 4 |
| 2006 | 39.970 | 98.698 | 138.668 | 994.405 | 14% | 7 |
| 2007 | 97.631 | 66.223 | 163.854 | 668.561 | 25% | 4 |
| 2008 | 99.495 | 125.510 | 225.005 | 1.063.915 | 21% | 5 |
| 2009 | 153.126 | 94.517 | 247.643 | 989.078 | 25% | 4 |
| 2010 | 125.922 | 115.351 | 241.273 | 1.410.266 | 17% | 6 |
| 2011 | 124.962 | 129.672 | 254.634 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 2012 | 133.752 | 150.870 | 284.622 | n.d. | n.d. | n.d. |
| 2013 | 87.995 | 164.379 | 252.374 | n.d. | n.d. | n.d. |

Fonte: baseado nos dados das tabelas de André (2011, p. 14), de Sguissardi (2014, p. 85) e de Queiroz (2014, p. 160).

Em termos de IES participantes, em 2005, foram 1.142 IES privadas, 60% do total. (ANDRÉS, 2011, p. 14). Em 2006, foram 1.232 e no primeiro semestre de 2011 já eram 1.500 IES. Em média as IES que aderiram ao programa ofereceram entre 7 a 10% das suas vagas pelo ProUni. Uma reportagem (Bolsas para ninguém. TCU descobre que 29% do ProUni não beneficiaram alunos, mas só universidades. do Globo de 13/3/2011) relata que uma auditoria

⁹⁵ Tanto o Fies como o Prouni realizam a inscrição dos candidatos em sistemas informatizados (ANDRÉS, 2011, p. 13).

⁹⁶ O ProUni também concede as bolsas permanência, no valor de R\$ 300, para estudantes matriculados em cursos presenciais de no mínimo 6 semestres e carga horária igual ou superior a seis horas de aula (ANDRÉS, 2011, p. 15).

do TCU concluiu que 29% das bolsas disponíveis entre 2005 e 2009, aproximadamente 260 mil vagas, não foram ocupadas, apesar das IES terem recebido o desconto de impostos por elas. Segundo cálculos dos auditores, o governo teria arrecadado, em 2005 e 2006, mais R\$ 104 milhões se a isenção fiscal fosse concedida com base nas bolsas efetivamente concedidas aos estudantes e não somente nas oferecidas pela IES (ANDRÉS, 2011, p. 15).

Em termos do quantitativo de bolsas, Queiroz (2014, p. 160) verifica que o crescimento de bolsas, entre 2005 e 2013, foi de 125%. Já em termos de distribuição por região, a autora verifica que se mantém a mesma lógica dos gastos tributários e identifica a concentração do número de bolsas do ProUni no Sudeste com 51%, conforme tabela 36.

Tabela 36 - Total de Bolsas ProUni (presenciais e a distância) ofertada até 2013 por região

| | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul |
|--------------|---------------|-----------------|---------------------|----------------|----------------|
| Total | 70.334 | 191.899 | 122.507 | 649.286 | 239.639 |
| % | 6% | 15% | 10% | 51% | 19% |

Fonte: Editado de Queiroz (2014, p. 160)

O ProUni é definido como uma política focalizada, ainda que na CF de 1988 a Educação Superior seja proclamada como universal. Sguissardi (2014, p. 83) considera que o ProUni foi uma reivindicação dos representantes das IES particulares como forma de combater a baixa demanda e alta inadimplência que os levaram as sucessivas crises financeiras. A política foi criada no contexto do excesso de oferta de vagas nas IES privadas que se montou depois da legislação de adoção do regime legal para instituições privadas com fins lucrativos (CF 88, LDB-96, Decreto n.2.207/97, 2.306/97 e outros), inclusive superava o montante de alunos formados no ensino médio (SGUISSARDI, 2014, p.83). O ProUni ganhou legitimidade com a pressão das associações de representação dos interesses do ensino superior que tentava lidar com a grande quantidade de vagas ociosas. Essa pressão pode ser encontrada na MP n. 213/2004 que teve apoio dos deputados de oposição e de matérias pagas na mídia. O texto final (Lei 11.096 de 13/1/2005) resultou numa flexibilização dos requisitos e sanções, assim como da redução das contrapartidas das IES particulares (SGUISSARDI, 2014, p.84).

Desde o início do governo Lula, os representantes das IES privadas propalavam nos meios de comunicação de massa a situação de alta inadimplência e evasão, diagnosticada também no programa de governo de Lula à presidência (CARVALHO, 2014, p. 234). Em 2003 foram realizadas discussões no âmbito do governo federal sobre uma Reforma na

Educação Superior e um grupo de trabalho interministerial construiu um relatório destacando a situação de crise da educação superior no Brasil, em especial nas IES Federais. Essa crise foi atribuída aos problemas fiscais do Estado brasileiro e se considerou também seu impacto sobre as IES privadas. Essas IES viveram um amplo processo de expansão e o diagnóstico é que elas estão ameaçadas pela inadimplência e pelas vagas ociosas, coincidentemente essas duas principais preocupações dos empresários eram compartilhadas pelo governo federal. Não por acaso o governo cria em 2004 o ProUni. (QUEIROZ, 2014, p. 153). Queiroz (2014, p. 154) destaca a justificativa da MP que criou o ProUni e afirma que houve orientação pela formação de um amplo consenso na construção do marco regulatório do ensino superior, no entanto ela caracteriza esse consenso como falso já que **a MP foi editada de forma autoritária e desrespeitando o Parlamento, além de desconsiderar as críticas e encaminhamentos do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública que era contra o ProUni.**

Nas últimas décadas estão se formando novos arranjos que aprofundam o financiamento público direto e indireto, quando o governo federal transfere recursos públicos às IES privadas por via dos programas de Crédito Educativo, Fies, ProUni e Programa IES – BNDES. As principais fontes indiretas de recursos públicos das IES privadas são as isenções fiscais e previdenciárias, a CF de 1988 acrescentou em relação as anteriores que somente as entidades sem fins lucrativos seriam isentas, mas permitiu que organizações encobrissem os lucros caracterizando-os como contribuição a entidades mantenedoras. Cabe destacar que as IES privadas tinham imunidade fiscal desde o Código Tributário Nacional de 1966 e as IES sem fins lucrativos são isentas de IPTU e ISS (municipais) e do IRPJ e ITR (de competência federal) (QUEIROZ, 2014, p. 152).

A renúncia fiscal aos empresários significa a redução da receita tributária, a imunidade e a isenção de tributos, inclusive até 2003 era denominada pela Receita Federal como benefício tributário, porém em 2004 foi substituída por **gasto tributário** e definida num relatório, em 2005, como gastos indiretos realizados pelo governo por intermédio do sistema tributário com objetivos econômicos e sociais (QUEIROZ, 2014, p. 156). **O ProUni é financiado pelas receitas da renúncia fiscal do IRPJ que são vinculadas aos fundos constitucionais, por isso o programa gera uma queda nos repasses desses fundos para manutenção e desenvolvimento do ensino público federal, estadual e municipal,** ou seja, há uma transferência de recursos do segmento público ao privado. Essa isenção de imposto sobre a renda concedida a um elevado número de IES pode levar a uma queda substantiva nesse fundo constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino público das três

esferas e dos repasses ao Fundo de Participações de Estados (FPE) e ao Fundo de Participações de Municípios (FPM), em parte reduzido pela incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU). As isenções nas contribuições não geram impacto nas verbas vinculadas, mas afetam a arrecadação previdenciária (CARVALHO, 2014, p.239).

No projeto original, as entidades beneficentes de assistência social que atuassem no ensino superior, as IES filantrópicas, que adotarem o ProUni deveriam converter 20% de gratuidade (pretendendo que cumpram a lei) em vagas com bolsa integral para estudantes com renda de até 1 salário mínimo; as IES com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficentes deveriam destinar 10% das vagas para bolsa integral, sendo que as IES com fins lucrativos ficariam isentas de IRPJ, CSLL (são somente para IES lucrativas), CONFINS (reduzido para empresas e sem fins lucrativos) e PIS (atinge três modelos institucionais) (QUEIROZ, 2014, p. 156; CARVALHO, 2014, p. 234)⁹⁷. Esse direcionamento de recursos públicos às IES privadas manteve “[...] a agenda governamental [que] não descartou a continuidade da renúncia fiscal, vigente desde a Reforma Universitária de 1968 [...]” (CARVALHO, 2014, p. 234).

Sguissardi (2014, p.84), na tabela abaixo, detalhou como o ProUni afetou diferentemente três tipos de IES privadas que se submetiam a um tipo específico de regime tributário. A tabela 37 evidencia que as IES com fins lucrativos são as que mais se beneficiam do Programa, pois antes arcavam com quatro tributos e ao aderir ao programa passam a não recolher nenhum deles. Possivelmente, por isso, as IES com fins lucrativos foram as que realizaram adesão mais rápida ao Programa, em 2006 eram 70% das IES com fins lucrativos.

Tabela 37 - Isenções do ProUni por tributo e tipo de IES

| Tributos | Com fins lucrativos | | Sem fins lucrativos | | | |
|--------------------|---------------------|-------------|--------------------------|-------------|--------------|--------|
| | | | Comunitária/Confessional | | Filantrópica | |
| | Atual | Prouni | Atual | Prouni | Atual | Prouni |
| IRPJ | 25% x lucro | - | - | - | - | - |
| CSLL | 9% x lucro | - | - | - | - | - |
| Cofins | 7,6% x receita | - | 3% x receita | - | - | - |
| PIS | 1,65% x receita | - | 1% x folha | - | 1% x folha | - |
| INSS (Patronal) | 20% x folha | 20% x folha | 20% x folha | 20% x folha | - | - |

Fonte: Sguissardi (2014, p. 86)

⁹⁷ Em relação aos tributos federais, as IES eram cobradas diferentemente de acordo com os fins serem lucrativos, sem fins de lucro ou ser filantrópica. Por exemplo, o PIS para IES lucrativas tinha alíquota de 1,65% e as sem fins lucrativos e filantrópicas era de 1% da folha; CSLL tem como base de cálculo o resultado do exercício antes do imposto de renda com alíquota de 9%, as sem fins lucrativos e beneficentes são isentas; a COFINS é de 7,6% incidente sobre o faturamento mensal, nas sem fins lucrativos a alíquota cai para 3% e a isenção é para entidade de assistência social (QUEIROZ, 2014, p. 153).

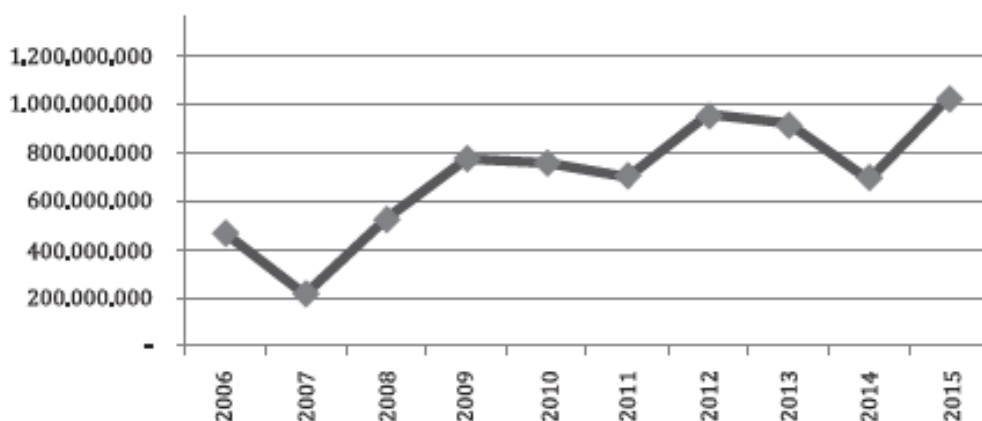
Chaves e Amaral (2016, p. 63), na tabela 38, reúnem um levantamento do total das isenções desde 2006 até 2015. Elas começaram em quase R\$ 500 milhões e ultrapassaram R\$ 1 bilhão. Os autores destacam que a isenção do IRPJ faz parte dos impostos vinculados à educação e retiram recursos da área, enquanto a isenção das contribuições não vinculadas não atinge diretamente a educação, mesmo assim desviam a arrecadação tributária das suas destinações específicas para o pagamento de bolsas (CHAVES e AMARAL, 2016, p.64).

Tabela 38 - Total da Isenção de Tributos pelo ProUni entre 2006-15

| Ano | IRPJ | CSLL | COFINS | PIS-PASEP | Total |
|------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| 2006 | 82.594.530 | 34.966.974 | 96.168.307 | 254.757.556 | 468.487.367 |
| 2007 | 51.862.156 | 21.018.155 | 101.601.383 | 39.931.813 | 214.413.507 |
| 2008 | 165.292.119 | 85.469.571 | 224.185.085 | 49.452.406 | 524.399.180 |
| 2009 | 228.692.436 | 132.009.148 | 337.285.634 | 73.415.899 | 771.403.117 |
| 2010 | 276.864.765 | 18.052.285 | 380.355.708 | 82.763.293 | 758.036.050 |
| 2011 | 301.135.110 | 107.708.310 | 238.990.525 | 52.130.202 | 699.964.148 |
| 2012 | 355.668.203 | 164.332.915 | 356.665.580 | 77.277.542 | 953.944.241 |
| 2013 | 386.819.100 | 133.688.961 | 327.585.930 | 70.976.952 | 919.070.943 |
| 2014 | 240.939.682 | 72.049.043 | 311.442.555 | 67.479.220 | 691.910.500 |
| 2015 | 417.211.405 | 132.082.577 | 390.400.694 | 84.625.116 | 1.024.319.793 |

Fonte: Chaves e Amaral (2016, p. 63)

Gráfico 34 - Isenções do ProUni entre 2006 e 2015



Fonte: Chaves e Amaral (2016, p. 64)

O gráfico 34 mostra que os únicos anos com queda no valor foram 2007, 2011 e 2014. Também é interessante perceber que, com exceção de 2006, o IRPJ e a CONFINS são os

tributos mais representativos do total da isenção, significando entre 20 a 50% do total da isenção. Queiroz (2014, p. 158) explica que o IRPJ e CSLL só se aplicam as IES lucrativas, o COFINS é o tributo com maior custo (pois se aplica a receita e incide sobre lucrativas, profissionais e comunitárias), mas as empresas educacionais e IES sem fins lucrativos ficam isentas com ProUni. O PIS que incide sobre os diversos modelos institucionais e gerava maior quantidade de receita, foi perdendo importância progressivamente. As IES mais beneficiadas são as com fins lucrativos, pois quando aderem ao ProUni elas ficam isentas de praticamente todos os tributos que recolhiam (ALMEIDA apud QUEIROZ, 2014, p. 158).

Apesar do volume de recursos que se deixa de arrecadar com o ProUni, em sua propaganda oficial o governo federal justifica que os Programas ProUni e Fies configuram uma parceria público-privada que ajuda a expandir o ensino superior no Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ainda que os dados da tabela 39 indiquem uma manutenção da concentração de recursos do ProUni no Sudeste (QUEIROZ, 2014, p. 158).

Tabela 39 - Total de Isenções do ProUni por região entre 2006-2013

| | Norte | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul |
|--------------|--------------|-----------------|---------------------|----------------|--------------|
| 2006 | 23.858.368 | 37.404.952 | 23.708.002 | 96.891.969 | 34.026.939 |
| 2007 | 25.965.632 | 77.274.361 | 19.066.121 | 164.173.560 | 62.286.453 |
| 2008 | 22.289.499 | 98.434.481 | 52.677.680 | 170.335.694 | 90.436.301 |
| 2009 | 31.436.163 | 107.296.002 | 79.649.984 | 228.922.769 | 83.294.161 |
| 2010 | 52.258.465 | 106.873.959 | 124.350.605 | 215.689.761 | 78.943.109 |
| 2011 | 37.066.762 | 120.343.170 | 45.964.095 | 256.807.374 | 104.364.263 |
| 2012 | 36.538.329 | 186.631.911 | 41.288.389 | 371.697.804 | 122.266.813 |
| 2013 | 39.691.756 | 202.739.105 | 44.851.767 | 403.777.036 | 132.819.002 |
| TOTAL | 269.104.974 | 936.997.941 | 431.556.643 | 1.908.295.967 | 708.437.041 |
| % | 6,33 | 22,03 | 10,14 | 44,85 | 16,65 |

Fonte: Queiroz (2014, p. 159)

Em outro levantamento, na tabela 40, da renúncia fiscal do ProUni, só que restrito aos 5 primeiros anos, Carvalho (2014, p. 235) mostra que houve um crescimento de 447% nesse período com uma queda na relação entre bolsas ocupadas e ofertadas, que em 2008 chegou a uma taxa de ociosidade de 45% (CARVALHO, 2014, p.238). Essa ociosidade diminuiu aproximadamente 10 p.p nos anos seguintes, ainda assim apenas 4% dos matriculados no ensino superior eram beneficiários do ProUni.

Tabela 40 - Matrículas e Renúncia Fiscal do ProUni – 2005-10

| Ano | MATRÍCULAS PRESENCIAIS EM IES PRIVADAS | BOLSAS PROUNI OFERTADAS | BOLSAS PROUNI OCUPADAS | BOLSAS PROUNI OCUPADAS/ OFERTADAS | BOLSAS PROUNI OFERTADAS/ MATRÍCULAS | BOLSAS PROUNI OCUPADAS/ MATRÍCULAS | Gasto Tributário a preços de 2010 (IPCA) | Custo por bolsa ofertada | Custo por bolsa ocupada |
|-----------------------|--|-------------------------|------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|--|--------------------------|-------------------------|
| 2005 | 3.260.967 | 112.275 | 95.611 | 85% | 3,4% | 2,9% | 134.545.546 | 1.198,36 | 1.407,22 |
| 2006 | 3.467.342 | 138.668 | 109.018 | 79% | 4,0% | 3,1% | 263.844.908 | 1.902,71 | 2.420,20 |
| 2007 | 3.639.413 | 163.854 | 105.573 | 64% | 4,5% | 2,9% | 408.047.858 | 2.490,31 | 3.865,08 |
| 2008 | 3.806.091 | 225.005 | 124.617 | 55% | 5,9% | 3,3% | 479.661.461 | 2.131,78 | 3.849,09 |
| 2009 | 3.764.728 | 247.643 | 161.361 | 65% | 6,6% | 4,3% | 561.957.485 | 2.269,22 | 3.482,61 |
| 2010 | 3.987.424 | 241.273 | 152.720 | 63% | 6,1% | 3,8% | 601.272.945 | 2.492,09 | 3.937,09 |
| Δ% 2005 a 2010 | 122,3% | 214,9% | 159,7% | | | | 446,9% | 208,0% | 279,8% |

Fonte: Carvalho (2014, p. 235)

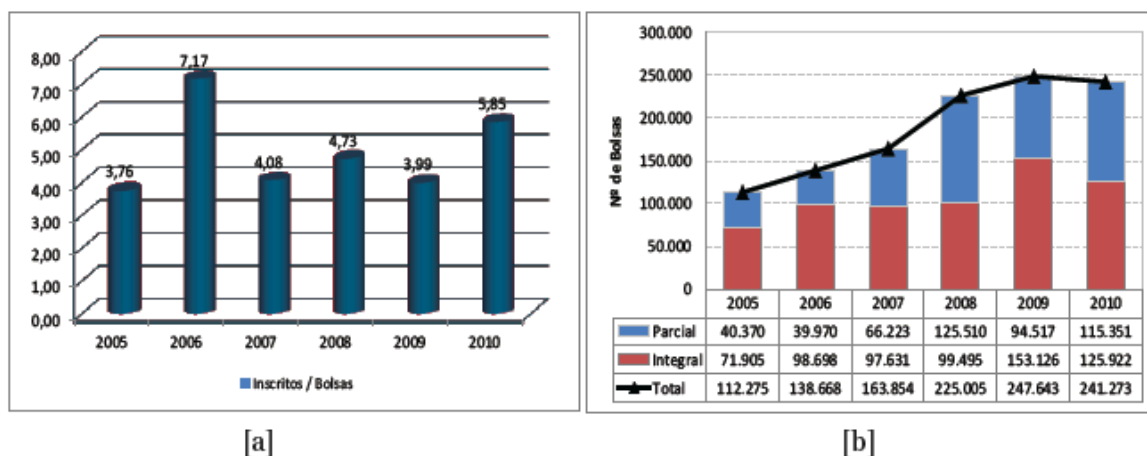
Os dados, da tabela 40, revelam, ao relacionar a desoneração fiscal de cada ano e o total de bolsas concedidas, que o custo por bolsa oscilou entre 2005 e 2010, crescendo, mesmo assim quando o valor foi mais alto, de R\$ 4.000, corresponde a uma mensalidade média de R\$ 330, abaixo dos preços de mercado. Isso indica que o preenchimento das vagas ociosas nas IES acontece a **um baixo custo unitário, cumprindo a lógica de uma política fiscal que visa a redução do gasto público**. Todavia, o gasto tributário cresceu muito mais do que a quantidade de bolsas ofertadas e mais ainda do que as ocupadas, indicando uma perda do poder indutor da política (CARVALHO, 2014, p. 238).

Ademais, segundo Queiroz (2014, p. 157) **a criação do ProUni** era justificada pelo MEC por ser uma alternativa econômica de ampliação do acesso, pois seria mais barato criar vagas nas IES privadas do que nas públicas, além do diagnóstico sobre a existência de uma grande quantidade de vagas ociosas, em torno de 37,5%. Outra justificativa era que para as IES filantrópicas manterem a isenção das contribuições previdenciárias teriam que atender aos novos requisitos (Almeida *apud* QUEIROZ, 2014, p. 157). Ainda que na aparência o ProUni indique uma proposta de democratização do acesso, na essência parece atender aos interesses dos empresários do ensino e estar sintonizado com as orientações dos organismos internacionais como o Banco Mundial. Na prática os empresários conseguem reduzir seus custos com o incentivo tributário e aumentam sua lucratividade (QUEIROZ, 2014, p. 157).

Um indício é que esse sistema de bolsas de estudos combateu a inadimplência e a evasão no ensino particular, e isso é indicado pela ampliação da concorrência por vagas que, como se vê no gráfico 35 (a), chegou a 7 por bolsa, quando a relação candidato-vaga era de cerca de um por vaga (CARVALHO, 2014, p.237). De 2005 a 2010, as bolsas cresceram 115% e a procura por elas aumentou 234%. Nos três primeiros anos prevaleceram as bolsas integrais, a partir de 2008 quando as parciais cresceram 89,5%, elas se tornaram

predominantes. Essa mudança no tipo de bolsa foi, possivelmente, resultado da decisão estratégica das IES (lucrativas ou não) que podem escolher o tipo de bolsa que ofertam (CARVALHO, 2014, p.238).

Gráfico 35 - Evolução da relação inscritos/bolsa ofertada e das bolsas ProUni por tipo – 2005-10



Fonte: Carvalho (2014, p. 237)

A implementação do ProUni teve alguma influência sobre o redesenho do Fies. O governo Lula retomou o crédito educativo com a proposta de substituir o modelo do Fies por um novo Programa Social de Apoio aos Estudantes que considera a carência dos candidatos e a qualidade das IES e dos cursos, no entanto os contratos foram reduzidos nos dois primeiros anos do governo (2003 e 2004). Em 2005, houve um aumento de 83% nos contratos do Fies, explicado em parte, segundo Carvalho (2014), pelo ProUni priorizar a distribuição de bolsas às IES participantes do Fies que, reciprocamente, focou nos bolsistas parciais do ProUni e com objetivo de cobrir 50% do restante das mensalidades. Em 2006, houve uma mudança na forma de cobrança, reduzindo juros e diferenciando cursos prioritários. Em 2008, permitiu o financiamento integral dos bolsistas do Prouni e a diferenciação na parcela financiada dependendo do tipo de curso. Mesmo assim, os contratos do Fies continuaram decrescendo até 2009 quando os contratos firmados eram pouco mais da metade de 2003, em termos relativos, os contratos eram apenas 2,5% das matrículas privadas em 2005. O programa ficou aquém do esperado e pouco relevante, talvez pelo interesse despertado pelo ProUni que não envolve contrapartida financeira (CARVALHO, 2014, p.239-40).

Todavia, os recursos para o Fies tiveram um pequeno crescimento em 2003, possivelmente por serem impactados pelos resíduos dos contratos em vigência do extinto

Programa de crédito educativo, depois caíram e, a partir de 2005, os valores mantiveram uma trajetória de alta até 2009 (CARVALHO, 2014, p.240). Apesar da flexibilização nas regras e redução nos juros em 2010, quando a quantidade de contratos dobrou, eles representavam somente 2% das matrículas privadas. Entre os fatores limitantes talvez estejam a insegurança frente ao compromisso de uma dívida onerosa de longo prazo e a exigência do fiador com renda igual ao valor da mensalidade para Bolsistas ProUni ou o dobro para os demais, considerando que os fiadores são familiares que vivem em condições precárias similar aos estudantes. Possivelmente por isso, o ProUni assumiu centralidade e o FIES foi apenas coadjuvante até 2010 (CARVALHO, 2014, p.241).

Para ter uma dimensão do ProUni é interessante comparar o total das isenções fiscais do Programa com os gastos com a função Educação. Chaves e Amaral (2016, p. 67) verificaram que o programa representou no máximo 1,4% do gasto com Educação, nos anos de 2006 e de 2009. Depois oscilou em torno de 1% até que em 2015 representava 0,9% dos gastos com Educação, conforme tabela 41. Neste mesmo ano, as isenções do ProUni alcançaram R\$ 1 bilhão enquanto o Fies totalizou R\$15 bilhões, lembrando que no ProUni não há possibilidade desse valor retornar ao Fundo Público (CHAVES e AMARAL, 2016, p.68) como no Fies que é um empréstimo que o estudante terá que pagar ao terminar o curso.

Tabela 41 - Gastos com Função Educação e ProUni – 2006-15

| Ano | Função Educação | TOTAL ProUni | % |
|-------------|------------------------|----------------------|------------|
| 2006 | 34.671.882.845 | 468.487.367 | 1,4 |
| 2007 | 41.425.377.718 | 214.413.507 | 0,5 |
| 2008 | 45.472.815.220 | 524.399.180 | 1,2 |
| 2009 | 56.288.390.376 | 771.403.117 | 1,4 |
| 2010 | 70.860.231.561 | 758.036.050 | 1,1 |
| 2011 | 80.085.198.383 | 699.964.148 | 0,9 |
| 2012 | 94.335.209.405 | 953.944.241 | 1,0 |
| 2013 | 100.667.015.796 | 919.070.943 | 0,9 |
| 2014 | 108.079.334.217 | 691.910.500 | 0,6 |
| 2015 | 109.561.074.212 | 1.024.319.793 | 0,9 |

Fonte: Chaves e Amaral (2016, p. 67)

Comparando o Fies ao ProUni, de 2005 a 2010, Carvalho (2014) considera que houve uma perda de importância do Fies durante o governo Lula. Considera que a política pública foi direcionada para os alunos do segmento federal (com o PNAES) com a retomada dos gastos com investimento nas IFES e rompeu com o modelo de gestão de FHC, porém não

houve uma inversão da tendência de predomínio do crescimento privado, iniciada na década de 1970. As IES mercantis se aproveitaram da redução de requisitos do governo FHC e buscaram soluções mais lucrativas e no governo Lula essas empresas foram beneficiadas pela desoneração tributária do ProUni, “[...] de modo que a lógica empresarial combinou-se à renúncia fiscal, até então restrita ao modelo sem fins lucrativos. [...]” (CARVALHO, 2014, p.242). Então,

O ProUni atende as IES privadas de forma duplicada, ou seja, concede isenções fiscais em troca de bolsas à população “carente” e por meio do FIES paga a complementação das mensalidades das bolsas parciais. [...] Para Leher (2009), o ProUni tem sido utilizado pelo governo federal sob um discurso populista de inclusão social da população pobre, mas na prática tem favorecido as instituições privadas numa conjuntura em que se encontravam numa crise de inadimplência (GEMAQUE; CHAVES, 2010, p.80).

4.2.2.4 Consolidação e Apogeu do crescimento orçamentário do Fies: a FiesTa

Analisando a composição dos gastos com Educação por nível de ensino, Mendes (2015, p. 10) construiu a tabela 42 que excluiu as despesas com pessoal e outras não exclusivas a um nível de ensino. Nela é possível identificar que a participação relativa das despesas com esse nível passou de 55% para 63% do total entre 2004 e 2014, indicando que a Educação Superior e Profissional adquiriu ainda mais relevância dentre os gastos com educação.

Tabela 42 - Despesas do Governo Federal com diferentes níveis de ensino em comparação

| | 2004 | 2014 |
|---|-------------|-------------|
| Educação Superior e Profissional | 55% | 63% |
| Educação Básica | 45% | 37% |

Nota: exclui os itens “Pessoal e encargos sociais”, “Exames, avaliações, estatísticas e censos” e “Outros”.

Fonte: Mendes (2015, p. 10)

Numa comparação mais específica, na tabela 43, Mendes (2015, p. 6) detalha o crescimento dos desembolsos com o Fies, e mostra que a partir de 2010, quando a taxa de juros foi reduzida e os critérios de concessão de crédito facilitados, os gastos com o Fies começaram a crescer. Em 2014, o Fies superou os gastos com a educação fundamental e básica do Fundef/Fundeb.

Tabela 43 - Despesa do Governo Federal com Fies e FUNDEF/FUNDEB entre 2004 e 2014

| | FIES | | | FUNDEF/FUNDEB | | |
|------|---------------------|----------|-------------------|---------------------|----------|-------------------|
| | R\$ milhões de 2014 | % do PIB | % Receita Líquida | R\$ milhões de 2014 | % do PIB | % Receita Líquida |
| 2004 | 1.138 | 0,03 | 0,19 | 832 | 0,02 | 0,14 |
| 2005 | 1.050 | 0,03 | 0,16 | 692 | 0,02 | 0,11 |
| 2006 | 1.224 | 0,03 | 0,18 | 492 | 0,01 | 0,07 |
| 2007 | 1.149 | 0,03 | 0,15 | 2.984 | 0,07 | 0,39 |
| 2008 | 1.241 | 0,03 | 0,15 | 4.438 | 0,10 | 0,54 |
| 2009 | 1.302 | 0,03 | 0,16 | 6.764 | 0,15 | 0,83 |
| 2010 | 1.211 | 0,02 | 0,12 | 7.421 | 0,15 | 0,75 |
| 2011 | 2.247 | 0,04 | 0,23 | 10.553 | 0,20 | 1,08 |
| 2012 | 5.342 | 0,10 | 0,53 | 11.789 | 0,22 | 1,18 |
| 2013 | 8.189 | 0,15 | 0,78 | 10.604 | 0,19 | 1,00 |
| 2014 | 13.769 | 0,25 | 1,36 | 10.862 | 0,20 | 1,07 |

Notas: Deflator IPCA junho a julho.

Fonte: Mendes (2015, p. 6)

Mendes (2015, p. 8) reconhece o crescimento desses gastos, principalmente, com o Fies que em quatro anos saiu de um orçamento de R\$ 1,2 bilhão para R\$ 13,8 bilhões, e se questiona sobre o retorno à sociedade. É fato que o número de estudantes cresceu, inclusive no ensino público, como é notória a expansão das potências empresariais do ensino superior, por outro lado Mendes (2015) questiona se o nível de qualidade dos cursos financiados é suficiente para formar bons profissionais e se os alunos têm um desempenho que os permitam aproveitar o subsídio que estão recebendo. Outro programa pouco avaliado em termos do impacto na renda e na empregabilidade dos formandos foi o Pronatec e, excluindo o Fundeb, os maiores aumentos de gastos foram nos níveis finais de ensino (técnico e superior).

O Fies está computado junto com as outras despesas, mas como Mendes (2015, p.5) ressalta o orçamento do Fies não é uma despesa, mas uma inversão financeira porque ele é um empréstimo do Governo Federal aos estudantes que gera a obrigação de ser quitado no futuro. A taxa de juros cobrada dos estudantes é menor do que as praticadas no mercado e do que a taxa dos títulos da dívida emitidos pelo governo, então uma parte do gasto com o Fies é um subsídio creditício que não consta no orçamento, gerando uma despesa subestimada. Além disso, a tendência de inadimplência dos estudantes é alta, pois os critérios de aprovação de crédito e a fiança nessa modalidade são bastante flexíveis e não exigem garantia patrimonial. Chaves e Amaral (2016, p. 60) informam que os recursos do Fies são de dotações orçamentárias do MEC, da Caixa Econômica Federal, das cobranças dos participantes, do rendimento das aplicações financeiras etc. Esses recursos são repassados à União, que emite

títulos da dívida para o Fies pagar as mantenedores das IES e elas utilizam esses títulos para pagar as contribuições e quaisquer tributos. Então, o Fies não repassa recursos inicialmente às IES, o repasse é para o Tesouro que compra outros Títulos (CFT, corrigidos pelo IGP-M), não alterando o estoque da dívida pública. As IES utilizam os títulos para pagar os tributos e contribuições previdenciárias e o que sobra em títulos é recomprado pelo FNDE (CHAVES e AMARAL, 2016, p.61). Há também os agentes financeiros (CEF e BB) que administram os contratos de empréstimo aos estudantes, além do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) que funciona como fiador e garantidor das operações de empréstimo (CHAVES e AMARAL, 2016, p.61).

O FGEDUC, criado em 2011, é um fundo garantidor de crédito de natureza privada em que a União é o único cotista e o BB é o administrador, seu objetivo é garantir o risco dos financiamentos dos estudantes que atendem alternativamente aos requisitos de: renda familiar mensal *per capita* de até 1,5 salários-mínimos; cursar licenciatura e ser bolsista parcial do ProUni, ainda que a partir de 2014 todos os alunos puderam contar com o FGEDUC (TCU, 2016, p.89). O Fundo garante 80% do valor dos encargos educacionais dos contratos até 3/4/12 e 90% para os contratados a partir de 4/4/12. O risco sobre a parcela não garantida é coberto pelo Fies e pelas mantenedoras. As mantenedoras pagam mensalmente a título de Comissão de Concessão de Garantia, 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo Fundo. Além disso, o FGEDUC tem como receita a integralização de cotas pela União, remuneração de suas disponibilidades, valores da recuperação de crédito e devoluções de garantias honradas (TCU, 2016, p.35). A União realizou os aportes conforme tabela 44.

Tabela 44 - Integralização de Cotas do FGEDUC pela União – 2010-15

| Data | Autorização | Valor Integralizado | Forma de Integralização |
|--------------|--------------------|----------------------------|---|
| 14/12/2010 | Portaria MF 573 | 94.978.265,70 | Ações da Petrobrás |
| 25/5/2012 | Decreto 7.733 | 135.446.629,23 | Ações ordinárias do Banco do Brasil |
| 15/4/2014 | Portaria MF 195 | 1.277.553.600,20 | Ações do Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e da Eletrobrás |
| 28/7/2015 | Decreto 8.495 | 464.021.460,93 | Ações da Brasil Resseguros S.A - IRB |
| TOTAL | - | 1.971.999.956,06 | - |

Fonte: TCU (2016, p.36)

Apesar desses aportes, os quase R\$ 2 bilhões não foram suficientes para assegurar a concessão de novos financiamentos, porque o valor máximo garantido pelo Fundo é limitado a dez vezes o valor do seu patrimônio líquido. Desde 2011, o Fundo vem operando sem

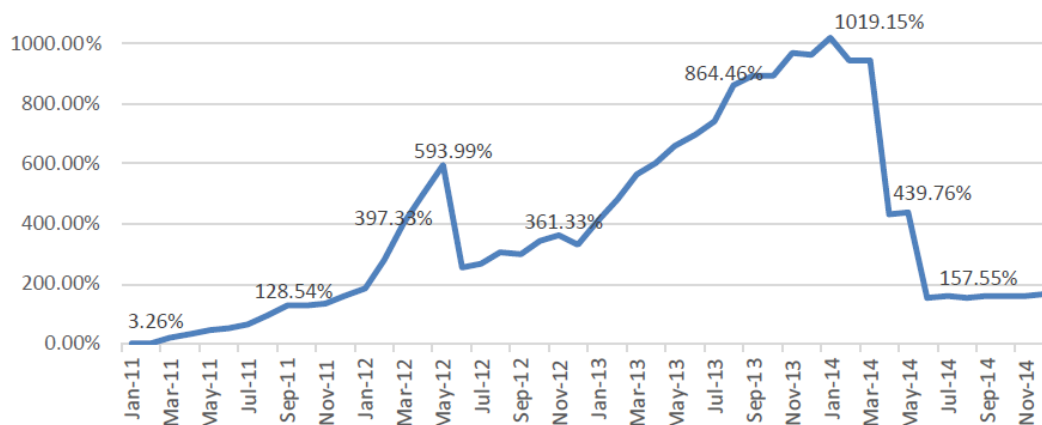
marginem para conceder novas garantias, isso não impediu a continuidade na expansão do número de financiamentos até 2015. Como se vê nas margens disponíveis de garantias pelo FGEDUC, na tabela 45 e no gráfico 36, a alavancagem superou em 900% o permitido pelo patrimônio do Fundo em dezembro de 2013, quando seria necessário o aporte de R\$ 2 bilhões para regularizar a situação (TCU, 2016, p.36).

Tabela 45 - Extrapolação da Alavancagem permitida pelo FGEDUC

| Mês/Ano | Patrimônio do FGEDUC (a) | Alavancagem Máxima do Fundo (10 x PL) (b) | Valor Total das Garantias Outorgadas (c) | % da Alavanc. Máxima (d=c/b) | Margem Disponível (e = b-c) |
|----------|--------------------------|---|--|------------------------------|-----------------------------|
| Jan/2011 | 99.988.928 | 999.889.277 | 32.693.324 | 3,26% | 967.249.953 |
| Dez/2011 | 82.190.047 | 821.900.467 | 1.309.772.334 | 159,36% | -487.871.866 |
| Dez/2012 | 248.375.515 | 2.483.755.151 | 8.162.654.434 | 328,64% | -5.678.899.192 |
| Dez/2013 | 235.636.923 | 2.356.369.233 | 22.711.553.655 | 963,84% | -20.355.184.422 |
| Dez/2014 | 1.658.282.734 | 16.582.827.339 | 27.394.850.333 | 165,20% | -10.812.022.994 |

Fonte: TCU (2016, p.36)

Gráfico 36 - Alavancagem % do FGEDUC (máximo = 100%) por mês – 2011-14



Fonte: TCU (2016, p.90)

O gráfico 36 detalha que, desde setembro de 2011, o valor que o Fundo poderia garantir com seu patrimônio líquido foi ultrapassado em 28% e chegou a 1.019% em fevereiro de 2014 (TCU, 2016, p.89). O FGEDUC só teria patrimônio para lastrear as operações nos primeiros oito meses de existência. O BB (administrador do Fundo) apresentou em relatório de administração dos anos de 2011-4, entregue em 2015, e informou a situação do Fundo em relação à margem de alavancagem e solicitou providências. Até junho de 2016 não foi

realizado um novo aporte (TCU, 2016, p.90), apesar das tentativas de enquadrar a alavancagem do fundo sem novos aportes (TCU, 2016, p. 37).

A administração do FGEDUC e a dos contratos dos Fies, um serviço prestado pelos agentes financeiros (BB e CEF) é um custo do Fies. O relatório do TCU (2016, p. 32) define como despesa a remuneração dos agentes financeiros, consideradas gastos correntes, que afetam o resultado primário das contas públicas, diferente das despesas com concessão de financiamento. A portaria do MEC 505/2010 regulamenta o pagamento de 2% a.a., repassado mensalmente, sobre os contratos em amortização e 1,5% a.a., recolhido mensalmente, para contratos em período de utilização ou carência. Esses valores são cumulativos e crescentes já que o saldo devedor da dívida do aluno aumenta com a utilização e só começa a diminuir com a amortização. Por exemplo, nos contratos firmados entre 2010 e o 1º semestre de 2015, a amortização poderia iniciar num período equivalente a três vezes o de utilização (duração do curso) acrescido de 12 meses. Um curso com 5 anos de duração só seria finalizado em 22 anos e meio, dado que contaria os 5 anos de utilização, um ano e meio de carência e 16 anos de amortização. Em todo esse período será repassado às instituições financeiras a taxa de administração das carteiras de financiamento considerando o saldo devedor do total e de cada financiamento (TCU, 2016, p.32)⁹⁸.

A operacionalização do FIES ocorre com o Tesouro Nacional se responsabilizando mensalmente pelas despesas educacionais dos alunos com as IES privadas até o término do curso, **período de utilização**. Em contrapartida a esses pagamentos, é registrado o crédito do Tesouro junto a cada estudante cuja dívida é acrescida de juros que são inferiores ao custo de captação de recursos do Tesouro (taxa Selic, ou de juros básica da economia). Por exemplo, os contratos assinados até o 1º semestre de 2015 tinham uma taxa efetiva de 3,4% ao ano. Quando o estudante conclui o curso, é iniciado o **período de carência** e as parcelas da dívida não são exigidas, ainda que o acréscimo de juros permaneça. Finalizada a carência, inicia o **período de amortização** quando os egressos devem pagar mensalmente e o saldo da dívida é

⁹⁸ O relatório do TCU (2016, p.33) levantou que não havia estudos sobre a definição dos financiamentos ofertados entre os semestres de 2010 e 2015, destacando que há “indícios de que a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado não obedeceu aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.”. O peso orçamentário desses encargos foi tanto que foi editada a Medida Provisória 741 (em 14/7/16) dando nova redação a lei 10.260/2001 e estabelecendo que a remuneração dos agentes financeiros será custeada pelas IES cujo valor mensal é de 2% sobre o valor dos encargos educacionais liberados. Esse valor seria descontado do valor a receber das IES em cada mês, mas até o fim da auditoria não foi publicada regulamentação da alteração. De acordo com uma análise do relatório, essa MP não resolve totalmente a demanda de recursos de remuneração aos agentes financeiros, pois o pagamento aos agentes é durante todo o ciclo de financiamento e o pagamento das IES é somente enquanto o estudante está matriculado. No ano de elaboração do relatório havia mais contratos em utilização do que em carência ou amortização, então possivelmente os recursos arrecadados com as IES sejam suficientes para cobrir os custos com a CEF e o BB, porém quando o grande volume de contratos celebrados entre 2010 2015 passarem para fase amortização, a arrecadação com as IES sobre menor o número de contratos não cobrirá os contratos em amortização. Além disso, essa MP permitia que as IES repassassem esse encargo adicional de 2% para as mensalidades dos estudantes e em última medida para o Fies (TCU, 2016, p. 33-4).

corrigido. A União paga, além da despesa mensal com as prestações às IES, o custo de administração das carteiras de financiamento do BB e CEF e, ainda, precisa realizar os aportes ao FGEDUC (TCU, 2016, p.29).

No Orçamento Geral da União (OGU) devem aparecer as rubricas destinadas as despesas com a concessão dos financiamentos (mensalidades), a remuneração dos agentes financeiros e os aportes necessários ao FGEDUC. Em termos de enquadramentos dessas despesas no resultado primário e nominal, **a concessão de financiamento não impacta diretamente o resultado primário**, pois são classificadas como despesas financeiras, ou seja, contam como **inversões financeiras** com impacto nulo na dívida líquida já que a cada desembolso com as mensalidades há a criação de um ativo para União. Porém se o beneficiário não pagar a dívida haverá impacto nas contas públicas pela diminuição no valor desses ativos e consequente aumento na dívida líquida da União. Por outro lado, as despesas com **remuneração dos agentes financeiros e FGEDUC impactam imediatamente o resultado primário**, já que não geram ativos e são classificadas como despesa corrente. Também deve contar os **subsídios creditórios do FIES** que se constituem pela diferença entre os juros contratualmente aplicado as dívidas dos estudantes (3,4% a.a) e o maior custo de captação pelo Tesouro (taxa Selic), de modo que a União recebe um valor efetivo menor do que seria necessário para abater sua dívida, que cresce em maior proporção ao longo do financiamento estudantil (TCU, 2016, p.29-30). Mesmo considerando que a concessão de financiamentos (essa rubrica) não tenha um impacto imediato no orçamento da União, não se pode esquecer: o retorno econômico dos financiamentos será efetivamente menor porque a União concede um financiamento a uma taxa menor do que a usada para captar recursos. Além disso, há o impacto da inadimplência que reduzirá diretamente o valor que seria recebido pela União na amortização das dívidas.

Os custos operacionais do Fies, além do empréstimo contraído pelo estudante e repassado à IES, foi separado no levantamento de valores foi por Chaves e Amaral (2016), plotado na tabela 46. Nele se vê que esse custo não excedeu 12% na série de 2000 a 2015.

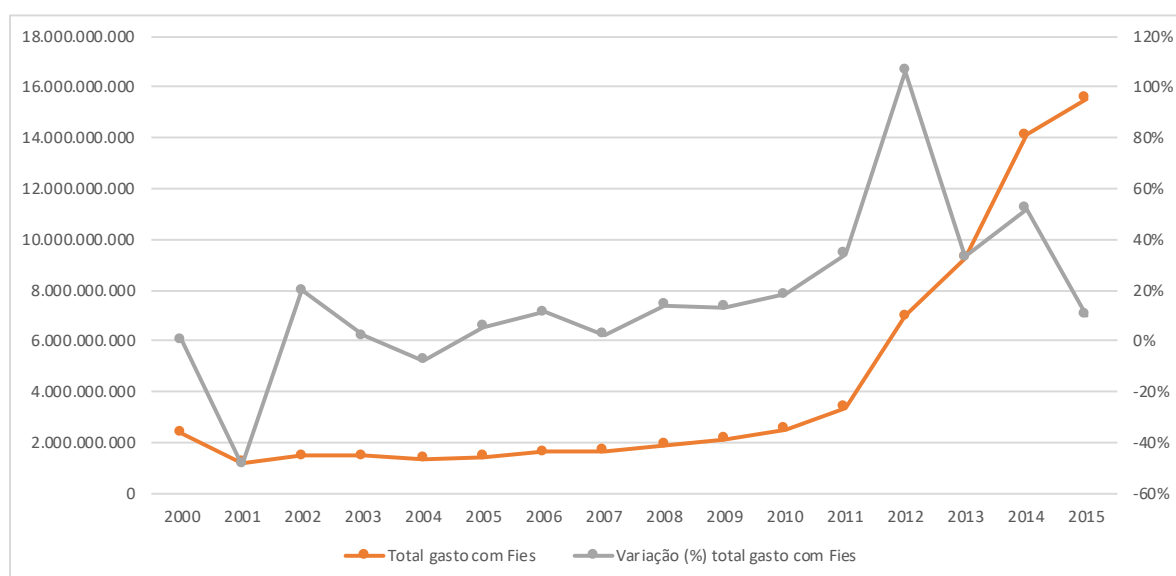
Tabela 46 - Recursos para o Fies Administração x Financiamento de 2000 a 2015

| ano | Recurso para Administração do Fies (R\$) | Recursos para financiamento dos estudantes | Total gasto com Fies | % do Recurso com Administração do Fies em relação ao total | Varição (%) total gasto com Fies |
|------|--|--|----------------------|--|----------------------------------|
| 2000 | 11.376.836 | 2.365.682.279 | 2.377.059.115 | 0,48% | n.d |
| 2001 | 28.530.061 | 1.189.604.694 | 1.218.134.755 | 2,34% | -49% |
| 2002 | 50.422.428 | 1.406.894.383 | 1.457.316.811 | 3,46% | 20% |
| 2003 | 69.321.461 | 1.415.935.122 | 1.485.256.583 | 4,67% | 2% |
| 2004 | 73.743.338 | 1.296.388.819 | 1.370.132.157 | 5,38% | -8% |
| 2005 | 115.723.279 | 1.330.024.014 | 1.445.747.293 | 8,00% | 6% |
| 2006 | 94.583.704 | 1.516.352.926 | 1.610.936.630 | 5,87% | 11% |
| 2007 | 189.920.690 | 1.460.192.991 | 1.650.113.681 | 11,51% | 2% |
| 2008 | 169.008.727 | 1.712.717.215 | 1.881.725.942 | 8,98% | 14% |
| 2009 | 146.741.491 | 1.981.788.327 | 2.128.529.818 | 6,89% | 13% |
| 2010 | 170.090.828 | 2.349.882.226 | 2.519.973.054 | 6,75% | 18% |
| 2011 | 196.703.015 | 3.182.597.320 | 3.379.300.335 | 5,82% | 34% |
| 2012 | 229.465.125 | 6.734.268.859 | 6.963.733.984 | 3,30% | 106% |
| 2013 | 333.184.042 | 8.935.598.047 | 9.268.782.089 | 3,59% | 33% |
| 2014 | 138.124.540 | 13.964.986.186 | 14.103.110.726 | 0,98% | 52% |
| 2015 | 820.027.320 | 14.709.583.082 | 15.529.610.402 | 5,28% | 10% |

Fonte: Dados extraídos de Chaves e Amaral (2016, p. 62) para calcular % de recurso de Administração em relação ao total.

A partir desses dados construí o gráfico 37 que evidencia o grande crescimento do Fies a partir de 2010 e um pico em 2012 quando o orçamento do programa cresceu 106% em relação ao ano anterior. Ainda que o ritmo de crescimento tenha diminuído nos anos seguinte, o gasto total continuou crescendo, culminando em 2015 no total de R\$ 15,5 bilhões.

Gráfico 37 - Total do Gasto com Fies e sua variação % de 2000 a 2015



Fonte: elaborado com base nos dados de Chaves e Amaral (2016, p. 62)

Esses valores mostram, aquilo que é alertado por Chaves e Amaral (2016, p. 62), o grande volume de recursos destinados às IES privadas. Tais valores são praticamente recebidos na sua totalidade pelas IES, porque os custos administrativos nunca ultrapassaram os 12%. Por outro lado, o governo, o agente credor no caso do Fies, espera que uma parte dos recursos financeiros retorne aos cofres da União com o pagamento dos empréstimos, porém como alertam Chaves e Amaral (2016, p. 63) a experiência com esse tipo de crédito no Brasil mostra que normalmente houve uma elevada inadimplência, como por exemplo, em 1997, que chegou a 83%.

É imprescindível ter em conta que o Fies é um empréstimo aos estudantes subsidiado pelo governo, que gera o gasto do governo com subsídios creditícios (diferença entre taxa de juros cobrada aos estudantes e a que o governo paga para obter recursos) e os custos administrativos, mesmo assim os alunos ficaram endividados. O governo gasta de um lado e, ainda assim, **o aluno conclui o curso com uma dívida ao governo que não tem certeza como pagará**. Enquanto as IES privadas, mantidas pelas mensalidades e taxas cobradas pelos serviços que oferecem, contam com os programas públicos como fonte certa de recursos de isenção fiscal, previdenciária e de renúncia fiscal e diretas. Esse volume de recursos aumentou significativamente depois das Portarias do MEC (n. 1/10, n. 10/10, n.15/11, n.3/14) que diminuíram os juros, estenderam os prazos de pagamento e aumentaram as garantias às mantenedoras pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito (FGEDUC) (SGUISSARDI, 2014, p.61). **A certeza das IES que recebem algum tipo de recursos do governo de um lado (*entrepreneurfare*) e a incerteza dos estudantes se conseguirão pagar sua dívida (*debtfare*) constituem uma relação estabelecida por essas políticas públicas de ampliação do acesso ao ensino superior. Ambas ilustram esses dois traços do Estado Neoliberal e sua relação simbiótica. É exatamente a relação da produção das certezas para o mercado do ES pela garantia de receita das IES, por um lado, e por outro a incerteza sobre a capacidade de pagamento dos estudantes e a garantia de cobrança da dívida dos estudantes que está no centro do que uma política como o Fies produz. Em termos teóricos, essa foi a relação simbiótica entre os dois elementos de crítica ao neoliberalismo postulados na tese.**

Ademais, a **criação do Fies no governo FHC e a sua continuidade no governo Lula** (decreto 12.202/2010) são um indicativo importante de que, apesar das diferenças, **ambos os governos atenderam às recomendações do Banco Mundial** sobre a diversificação das fontes de financiamento ao ensino como o empréstimo bancário com taxas de juros subsidiadas (TAVARES, 2014, p.68). Segundo Tavares (2014, p.86) ao comparar o **FIES sob**

cada governo é possível identificar algumas diferenças. No governo FHC foram 200 mil contratos, em 2010 foram celebrados 1,16 milhão de contratos quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) se tornou o operador do Fies. Tal ampliação só foi possível porque as bases do Fies foram reestruturadas pelo FNDE que gerenciava o FGEDUC cuja função foi permitir a dispensa de fiador para o acesso ao financiamento e as mantenedoras, que aderissem, contariam com o Estado para cobrir os riscos de inadimplência (Portaria Normativa n. 3 de 2014), outra parte da reforma do Fies, em 2010, foi a redução dos juros contratuais (de 6.5% para 3.4% ao ano) e a ampliação do prazo de pagamento com parcelas fixas (TAVARES, 2014). Ao ponto que, em março de 2011, segundo o MEC eram aproximadamente 560 mil estudantes beneficiados e 1.459 IES credenciadas com uma aplicação de recursos de aproximadamente R\$ 6 bilhões (ANDRÉS, 2011, p. 10).

A **não exigência de fiador**, a **redução dos juros** e a **facilitação dos critérios de seleção** formaram o tripé do rápido crescimento dos contratos do Fies, iniciado em 2010. Além dessas mudanças que aumentaram a demanda dos estudantes pelo programa que passou a ser gerenciado pelo FNDE, um órgão do governo diretamente vinculado ao MEC. Isso fez com que o **Fies ganhasse um caráter muito mais de política de educação e social**, diferente de um mero programa de financiamento e oferta de crédito, ainda que subsidiado pelo governo, gerido por um banco público e sem uma gestão mais forte do MEC.

A ampliação do Fies pode ser melhor explicada somente se considerar a mudança no seu status para uma política pública social de educação, pois foi depois disso que houve a flexibilização dos critérios de seleção dos estudantes e a ampliação dos contratos, sem se considerar tanto com os critérios de sustentabilidade econômico-financeira no gerenciamento do programa, algo mais forte quando a CEF gerenciava o programa. Apesar dessa aparente guinada de objetivos do Fies para atender as metas de ampliação da escolarização e da inserção dos estudantes de baixa renda no ensino superior (interesses educacionais e sociais, respectivamente), mostrei (no item 4.1) que essa política beneficiou sobremaneira as IES privadas lucrativas e o seu mercado. Para analisar mais detalhadamente o crescimento do Fies, a partir de 2010, e sua relação com as demandas e interesses do setor de ensino superior construí a seção seguinte sobre esse período de crescimento do programa e sua vinculação com as demandas e iniciativas dos empresários do ensino superior.

4.2.3 A expansão do programa (a FiesTa) e sua relação com as iniciativas políticas dos empresários do ensino superior

4.2.3.1 A FiesTa (2010-2016)

As primeiras mudanças do período de amplo crescimento do Fies ocorreram em janeiro de 2010 (Lei 12.202) com novas possibilidades de abatimento do saldo devedor por profissionais do magistério público e dos médicos do programa de saúde da família. Uma nova alteração em junho de 2011 (Lei 12.431) estabeleceu que o FNDE fosse instituído como operador dos contratos e autorizou a bolsa permanência aos beneficiários de bolsa integral do ProUni. Além dessas leis, o Fies foi objeto de diversos decretos, portarias e resoluções, entre 2008 e julho de 2014 foram aproximadamente 80. Uma delas em 2014 (Portaria Normativa MEC n. 15 de 1/7/14) estendeu o Fies aos alunos de pós-graduação *stricto sensu* (SGUISSARDI, 2014, p.82). As mudanças que mais impactaram nas condições de financiamento iniciaram em 2010 (taxa de juros, prazo de amortização e renda familiar) e valeram até o 1º semestre de 2015 quando houve nova modificação. O quadro abaixo resume-as (TCU, 2016, p.40)

Quadro 3 - Mudanças nas condições e critérios de financiamento do Fies

| Condições e Critérios | Histórico | Situação até junho de 2015 | Situação após junho de 2015 |
|--|--|---------------------------------------|-----------------------------|
| Taxa de Juros | Até 10/2006: 9,0% Até 08/2009: 3,5% a 6,5% Até 03/2010: 3,5% | 3,4% a.a. | 6,5% a.a. |
| Prazo de amortização do contrato | Até 2010: 2 vezes a duração do curso | 3 vezes a duração do curso + 12 meses | 3 vezes a duração do curso |
| Pagamento de juros trimestrais (utilização e carência) | Não havia reajuste desde 1999 | R\$ 50,00 | R\$ 250,00 |

Fonte: TCU (2016, p. 40)

O Relatório do TCU mostra que houve uma grande flexibilização nas condições de financiamento, até agosto de 2009 a taxa de 3,5% a.a. era aplicada somente as licenciaturas, pedagogia e tecnologia e aos demais era 6,5%. A partir de março de 2010, a taxa foi reduzida para 3,4% a.a (Resolução CMN 3.842) aplicável a qualquer curso e estendida com efeito retroativo aos contratos formalizados até aquela data (lei 12.202/10). O prazo de amortização foi estendido em mais de 50% para os contratos assinados até 2010, além da ampliação na

carência de seis para dezoito meses. O valor de abatimento dos juros, pago durante o curso foi mantido em 2010 por R\$ 50 como o praticado desde 1999. Sobre as condições de renda familiar exigidas dos beneficiários do Fies, o quadro abaixo traz um detalhamento delas (TCU, 2016, p.40).

Quadro 4 - Mudanças nos critérios de renda familiar

| Percentual mínimo de financiamento pelo Fies | Comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita | Renda familiar mensal bruta |
|---|--|------------------------------------|
| 100% | Maior ou superior a 60% | Até 10 s.m |
| 75% | Entre 40% e 60% | Até 15 s.m |
| Percentual mínimo de financiamento pelo Fies | Comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita | Renda familiar mensal bruta |
| 50% | Entre 20% e 40% | Até 20 s.m |

Fonte: TCU (2016, p. 40-1)

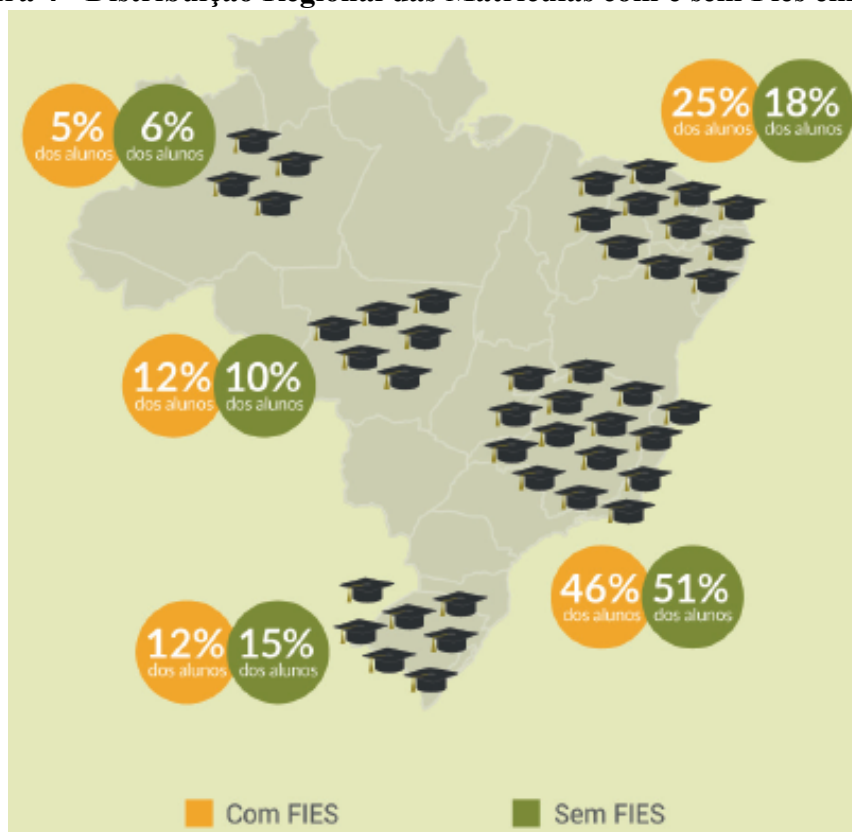
Entre 2010 e o 1º semestre de 2015 os estudantes beneficiários do Fies poderiam ter renda familiar de até 20 salários mínimos e se o comprometimento com os encargos educacionais fosse de pelo menos 20% da renda familiar mensal bruta *per capita*, eles teriam assim pelo menos 50% das despesas com ensino superior financiadas pelo Fies. Um estudo da STN⁹⁹ diagnosticou que, naquele ano, 98% da população brasileira acima de 17 anos vivia em família com renda de até 20 s.m.. O Relatório do TCU considerou que o Fies não tinha um plano de focalização em relação à renda dos beneficiários e identificou que muitos estudantes com condições de renda foram beneficiados pelo programa para ingressar ou continuar no ensino superior, atraídos principalmente pela taxa de juros subsidiada (3,4% a.a.). Até que, a partir de do 2º semestre de 2015, a renda familiar bruta *per capita* foi definida como até 2,5 s.m. (TCU, 2016, p.41). Além da mudança nos critérios de financiamento, que facilitaram a ampliação do número de alunos, entre 2010 e o 1º semestre de 2015 não havia limitação do número de financiamentos a serem concedidos por semestre tampouco um prazo determinado de inscrição, a solicitação era realizada em fluxo contínuo. Ainda que as flexibilizações nos critérios de seleção tenham permitido as expansões, por outro lado a ausência de planejamento prévio pode ter levado os estudantes que não necessitavam do financiamento a

⁹⁹ Esse estudo foi publicado em julho de 2015 pela STN intitulado ‘Financiamento Estudantil: Insights Sobre as Condições de Financiamento e o Risco Fiscal’ no Boletim de Avaliação de Políticas Públicas – Vol. 1, n. 3, disponível em: < http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2015/financiamento-estudantil_insights-sobre-as-condicoes-de-financiamento-e-o-risco-fiscal >

solicitá-lo apenas para obter uma vantagem financeira permitida pelos juros abaixo do mercado (TCU, 2016, p.41). Para além dos objetivos político-eleitorais de ampliação do Fies, tais mudanças podem ser caracterizadas como um novo entendimento e concepção da política de financiamento (Fies) que era um financiamento minimamente subsidiado pelo governo para transformar-se numa política social de fornecimento de bolsas, quase que a fundo perdido.

Desde a criação do Fies, em 1999, o programa atendeu 2,74 milhões de estudantes e, em 2015, já representava 25% das matrículas presenciais nas IES particulares (ABMES, 2017b). As áreas do conhecimento com mais alunos do Fies eram: Saúde (33%), Engenharia e TI (22%), Direito (17%), Negócios (14%), enquanto sem o Fies essas áreas eram, respectivamente, 23%, 20%, 16% e 23% das matrículas. As maiores diferenças estão nas áreas de Saúde com mais alunos no Fies e de Negócios com mais sem o Fies (ABMES, 2017b). Nesse mesmo ano, em termos de concentração geográfica, a região mais dependente do financiamento é a Nordeste onde as matrículas de estudantes com o Fies é 7 pontos percentuais a mais do que as matrículas sem Fies, seguida do Centro-Oeste com 2 pontos percentuais a mais do que as matrículas sem Fies, como se vê no mapa abaixo.

Figura 4 - Distribuição Regional das Matrículas com e sem Fies em 2015



Fonte: ABMES (2017c, p.4)

O Fies se tornou muito conhecido pelos estudantes principalmente depois de 2010. Uma pesquisa, citada pela ABMES (2017c, p.5), com os estudantes que prestaram ENEM em 2014, identificou entre os estudantes com nota menor do que 450 pontos que 75% prestou o ENEM para participar do Fies, 84% recorreria ao Fies para financiar a mensalidade e 90% são da classe B2C; entre os com nota maior que 450 pontos, os percentuais foram, respectivamente 63%, 78% e 81%. Apesar dessa segmentação com base na nota do ENEM, não há uma diferença significativa no interesse do estudante pelo Fies, nem em relação a sua renda.

Como disse anteriormente esse amplo interesse no Fies pode ser explicado pelos dados da Figura 4. Nela é possível identificar que a partir de 2010 o número de novos contratos começa a mudar de patamar, o dobro do ano anterior, quando se estabelece um crescimento médio anual de mais de 50%, com um ápice de 731 mil contratos em 2014 e no ano seguinte inicia a diminuição dos novos contratos.

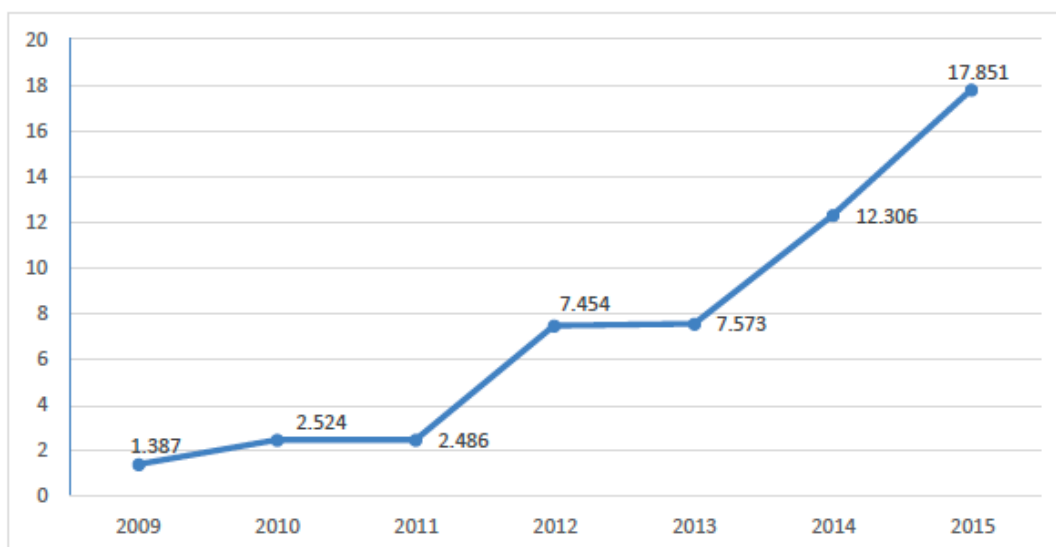
Figura 5 - Quantidade de contratos do Fies e regras de financiamento de 2005 a 2016



Fonte: ABMES (2017c, p.2)

Alguns trabalhos relacionam essa **ampliação do Fies a partir de 2010**, como Bouchut (2014, p. 38), às mudanças nas regras de fiança e na taxa de juros de 6,5% para 3,4%. Ele destaca que em 2013, 560 mil ingressantes do ensino privado eram financiados pelo Fies, perfazendo 31% dos ingressantes no ensino superior privado, bem diferente de 2010 quando o Fies atingiu 76 mil ingressantes (6,5% do total) (BOUCHUT, 2014, p. 38). Fato é que segundo dados do relatório de auditoria do TCU (2016), a dotação orçamentária do Fies partiu de R\$ 2,4 bilhões em 2010 para R\$ 17,8 bilhões em 2015, como se vê no gráfico 38.

Gráfico 38 - Dotação orçamentária do Fies de 2009 a 2015



Fonte: Relatório TCU (2016, p. 11)

A ampliação da dotação orçamentária do Fies a partir de 2010 ocorreu pelo crescimento do número de financiamentos, até 2015 foram mais de dois milhões de novos contratos, partindo de 2009 o crescimento foi de 900% em 6 anos (TCU, 2016, p. 24). Dos novos contratos e dos contratos ativos o TCU compôs a seguinte tabela abaixo.

Tabela 47 - Financiamentos concedidos e em utilização de 2009 a 2015

| Ano | Financiamentos Concedidos | Varição em relação ao ano anterior | Varição absoluta acumulada | Financiamento em utilização |
|--------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|
| 2009 | 32.654 | - | - | n.d. ¹ |
| 2010 | 76.039 | 133% | 108.693 | 76.004 |
| 2011 | 154.367 | 103% | 263.060 | 228.162 |
| 2012 | 377.859 | 145% | 640.919 | 594.110 |
| 2013 | 559.879 | 48% | 1.200.798 | 1.114.218 |
| 2014 | 732.593 | 31% | 1.933.391 | 1.746.640 |
| 2015 | 287.451 | -61% | 2.220.842 | 1.863.176 |
| TOTAL | 2.220.842 | - | - | - |

¹ Informação não disponível.

Fonte: Relatório TCU (2016, p. 25)

Andrés (2011, p. 6) igualmente sugere que esse crescimento do Fies e a reacomodação do ensino superior estão relacionadas às recentes redefinições das regras do Fies que foram flexibilizadas com a diminuição dos juros, a expansão para pós-graduação, a diferenciação das carreiras de licenciatura e medicina com regras específicas de amortização, a ampliação dos prazos e das condições de pagamento. As outras mudanças foram que o agente financeiro do programa deixou de ser exclusivamente a CEF e conta agora com o Banco do Brasil, **a coordenação operacional do Programa passou ao FNDE e a criação de um fundo (FGEDUC) para substituir a necessidade de fiadores dos contratos.**

Apesar do FNDE ter se tornado o agente operador do Fies, o relatório do TCU aponta que o FNDE não dispõe de informações gerenciais sobre os financiamentos, nem tem indicadores de desempenho do programa para identificar ou corrigir falhas. O FNDE também não estava realizando um acompanhamento dos agentes financeiros (BB e Caixa) e da carteira de financiamentos. O TCU solicitou informações sobre amortizações, pagamentos de juros e inadimplência, entre 2011 a 2015, porém o Fundo não tinha a informação do acompanhamento desses relatórios, fornecidos pelos agentes financeiros, apesar de ser uma atividade do operador do Fies (definida na portaria Interministerial 177/2004) (TCU, 2016, p.13-14).

O TCU constatou a ausência de controle do programa por indicadores de desempenho. Até o Relatório de Gestão do Fies de 2012 eram divulgados os indicadores como: taxa de novos contratos e de financiamentos, percentual de IES participante e da execução financeira, taxas de inadimplência por ano de contratação (mais de 360 dias) e acumulada até o ano (mais de 60 dias), percentual do valor dos contratos com atrasos acima de 360 dias e do valor contratado ano a ano com atraso acima de 60 dias, taxas de inscrições validadas pela CPSA e de contratos firmados. Depois de 2012, tais indicadores foram descontinuados sob alegação do FNDE e do MEC que eles seriam inconsistentes e necessitariam de aperfeiçoamento. Além disso, o FNDE não tem nenhum sistema de controle e acompanhamento da carteira de financiamentos. O FNDE não tem mecanismos de controle sobre os agentes financeiros, de modo que a taxa de administração que o Fundo deveria pagar, aproximadamente 1,5% a 2,6%, sobre o saldo devedor e a taxa de inadimplência, não foi efetuada em 2014. Os servidores alegam dificuldade de atestar o valor das faturas emitidas pelos bancos. O TCU analisou que o controle do FNDE é precário e não permite aferir o verdadeiro valor devido de taxas bancárias, determinando que o Fundo entregasse um relatório sobre o saldo devedor e desenvolvesse um sistema de gestão da carteira de financiamentos (TCU, 2016, p. 14-18).

A grande expansão do Fies começa com a mudança nos critérios do financiamento, principalmente, **taxa de juros e perfil do financiado e fiador, além da instituição do FGEDUC em 2010-2011**. Queiroz (2015, p. 47) destaca que essas mudanças iniciaram em 2009, por meio da lei n. 12.087/2009, quando o governo autorizou a liberação de R\$ 4 bilhões para compor os fundos para garantir o risco das operações de crédito, dentre as quais o do crédito educativo. Para Juruá (*apud* Queiroz, 2015, p. 47) o governo tornou-se o avalista e o garantidor final das dívidas pessoais que foram contraídas para se acessar serviços públicos que estavam sendo ofertados pela iniciativa privada, configurando uma parceria público-privada lastreada na dívida pública¹⁰⁰ cujo montante entre 2003-2012 mais que dobrou e ficou próxima a 70% do PIB. A autora chamou atenção que 200 mil estudantes utilizaram o crédito com respaldo no FGEDUC, com um valor total dos contratos que supera os R\$ 10 bilhões. Esse tipo de garantia da operação de empréstimo estudantil, além de ser financiada com recursos públicos que subsidiam essas operações, é lastreada por um fundo estatal de modo que praticamente todo o risco de inadimplência das operações de financiamento ficam sob a responsabilidade do Estado.

Não por acaso, essa demanda por um fundo garantidor dos financiamentos para ampliação do acesso ao Fies foi posta numa carta (de 17/4/2010) do Fórum das Entidades Representativas das Instituições de Ensino Superior Particulares. Cinco meses depois foi promulgada a Medida Provisória n. 501 (de 8/9/2010) que retirava do Fies a exigência de fiador para alunos de baixa renda ou cursos de licenciatura. Assim, o FGEDUC (Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo) foi regulamentado pelos decretos n. 7.337 e 7.338 e pela portaria normativa do MEC n. 21 (todos de 20/10/2010), transformada na lei n. 12.385 de 3/3/2011, que definiu que o Fundo garantiria 80% do risco e os 20% seriam cobertos pelo Fies e pelas mantenedoras, sendo que essas últimas arcariam com 7%. Com a portaria n. 14 de 28/6/2012, o FGEDUC começa a garantir 90% do risco do financiamento contratado a partir de 4/4/2012, reduzindo ainda mais o risco das mantenedoras (QUEIROZ, 2015, p.47).

O PLS 539/2009 (do Senador Zambiasi) modificou a Lei do FIES (10.260/2001) para estabelecer uma nova carência dos financiamentos e abater 1% ao mês do saldo devedor de contratos de cursos relacionados às atividades de professor da rede pública, médicos,

¹⁰⁰ Considero importante esclarecer que o aumento da dívida pública no caso do Fies não se dá no processo de emissão dos títulos repassados as mantenedoras, pois para receber esses títulos o FNDES repassa recursos orçamentários ao Tesouro Nacional que utiliza esses recursos para resgatar outros títulos da dívida. Dessa forma, a emissão de títulos da dívida para o FNDES implica numa recompra de outros títulos, o que não aumenta o estoque da dívida nessa operação. Por outro lado, o aumento dos gastos com o Fies sem incluir uma receita correspondente e num orçamento público que não seja superavitário, gerará a necessidade de endividamento público.

enfermeiros e odontólogos. No ano seguinte, o governo federal criou a Lei n. 12.202 (de 14/1/2010) para permitir o abatimento do saldo devedor dessas carreiras, entre outras mudanças. Os relatórios de gestão do programa indicam que as mudanças na legislação do Fies ocorrem desde sua implementação, mas só se intensificaram com a Lei n. 12.202 de 2010 (QUEIROZ, 2015, p.47).

Queiroz (2015) detalha as mudanças no programa, ocorridas a partir de 2010, que considera ter fortalecido o setor privado, já que facilitaram o acesso dos estudantes ao programa e ampliaram a base de contratos. As principais foram: o **agente operador** deixou de ser a CEF para ser o FNDE e como **agente financeiro** foi incluído o BB, além da CEF; a **taxa de juros** era diferenciada entre os cursos prioritários (3,5% e 6,5% aos sem prioridade), ficando padronizada em 3,4% para todos os cursos e passou a valer para os saldos devedores dos contratos antigos; a **carência para amortização** era de 6 meses e passou para 18 meses e o prazo de pagamento era de duas vezes o período financiado mais 12 meses, passou para 3 vezes o período financiado mais 12 meses; antes não era possível pagar com trabalho, agora cursos de licenciatura e medicina (e os que ingressarem em residência terão carência estendida) podem abater trabalhando na rede pública, a cada mês trabalhado abatem 1% da dívida (QUEIROZ, 2015, p. 48).

Sobre o percentual de financiamento, antes era possível financiar até 100% da parte da mensalidade não coberta dos bolsistas parciais do ProUni, até 75% da mensalidade para estudante de curso prioritário sem ProUni e até 50% da mensalidade dos cursos não prioritários e sem ProUni. Em 2012, foi incluído o critério de renda, de modo que os estudantes com renda familiar mensal até 10 salários mínimos podem: ser financiado até 100% quando a renda *per capita* bruta for comprometida em valores iguais ou maiores de 60%, até 75% de financiamento quando o comprometimento da renda for igual ou maior do que 40% e menor do que 60% e 50% de financiamento quando o comprometimento da renda familiar *per capita* for igual ou maior do que 20% e menor do que 40%; estudantes com renda familiar maior de 15 e menor ou igual a 20 salários mínimos podem ter 50% de financiamento quando o comprometimento da renda com encargo educacional for igual ou superior a 20%. Em relação a limitação de renda, antes o Fies não financiava estudantes que o comprometimento da renda familiar mensal bruta fosse inferior a 20%, mas não havia limite máximo de renda¹⁰¹. Esse limite a renda foi estabelecido em 2012, quando foi instituído o

¹⁰¹ Apesar de não colocar um limite máximo de renda, ao considerar que tem que comprometer pelo menos 20% da renda bruta com a mensalidades, uma renda muito alta dificilmente teria 20% de comprometimento, considero que implicitamente seria uma forma de limitar estudantes com rendas mais altas.

limite máximo de 20 salários mínimos de renda bruta familiar, visando atingir a população de baixa renda (QUEIROZ, 2015, p.49). Porém, como foi citado, anteriormente, nos dados levantados pela auditoria do TCU, esse limite máximo inclui 98% da população brasileira acima de 17 anos, **não implicando numa focalização do programa para população de baixa renda.**

Em relação aos **prazos e pagamentos realizados ao Fundo**, antes o estudante tinha que pagar trimestralmente os juros sobre o valor do financiamento limitados a R\$ 50 durante o financiamento e a carência que durava seis meses até iniciar a amortização da dívida, realizada em duas fases: a 1ª em 12 meses em que se pagava o valor referente ao último semestre do curso e a 2ª com duas vezes o tempo de financiamento e o valor do saldo devedor descontado dos pagamentos anteriores. As principais mudanças foram no período de carência que passou para 18 meses e a amortização com duração de até três vezes o tempo de financiamento acrescido de 12 meses. A **inscrição** era por processo seletivo em período estabelecido por portaria do MEC, mudou para ser em qualquer período do ano para o 1º ou 2º semestre e por meio do Sistema Informatizado do Fies (SISFIES) (QUEIROZ, 2015, p.51).

Outra alteração importante foi em relação à **exigência de idoneidade cadastral do estudante e dos seus fiadores** na assinatura do contrato ou aditivos, a Lei 12.801 de 2013 dispensa a comprovação de idoneidade dos estudantes, mas os fiadores precisam comprová-la, porque o financiamento exige do estudante o oferecimento de garantias que pode ser a fiança convencional ou a solidária (definida no art. 10 da Portaria n. 10 de 30/4/2010). Como havia o diagnóstico da dificuldade dos estudantes em conseguir fiador, foi **criado o (FGEDUC)** que permitiu a contratação do Fies sem a necessidade de fiador. Podem optar pelo FGEDUC: os estudantes matriculados em licenciaturas ou com renda familiar per capita de até um salário mínimo e meio ou que sejam bolsistas parciais do ProUni e optem pelo FIES no mesmo curso (QUEIROZ, 2015, p.50). Antes o Fies era supervisionado e acompanhado nas instituições pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) composta por 5 membros (2 da IES, 2 estudantes e 1 professor), com uma Portaria (normativa n. 14 de 14/3/2014), essa comissão pode contar com uma equipe de apoio técnico de até 10 funcionários efetivos da IES lotados no mesmo local de oferta. Em 2011, (na Lei 12.513) foi incluída a possibilidade do financiamento da educação profissional e tecnológica que pode ser contratado pelo estudante ou pela empresa, o FIES Técnico e FIES Empresa (QUEIROZ, 2015, p.51).

Analisando essa minuciosa descrição das modificações no Fies que se sucederam após 2010, orquestradas pelos governos do PT, Queiroz (2015, p. 51) considera que elas visaram

facilitar o crescimento das matrículas no setor privado e integrá-lo ao ProUni. Outra evidência do crescimento do Programa, para além das que descrevi anteriormente, é a ampliação das vagas e do orçamento do Fies. Isso é mostrado no levantamento de Queiroz (2015, p. 52) sobre o valor orçado do Fies na LOA e no montante executado, assim como a relação percentual entre eles, conforme a tabela 48¹⁰². A partir desses dados, destaco que de 2000 a 2009, somente em 5 anos, não consecutivos, a execução orçamentária variou de 72,16% a 100%, nos outros anos ela ficou entre 32,76% e 56,35%. Entre 2010 e 2013 a execução ficou entre 97,13% e 340,29% do orçado, ou seja, foram executados mais recursos do que o inicialmente orçado. Essa execução acima do orçamento indica um descontrole na gestão do programa e de seus recursos. O que também levou o Fies a ser objeto de uma auditoria do TCU (em 2015) ainda em curso cujas informações do relatório abordo ao longo do texto.

Tabela 48 - Recursos do Fies Orçados, executados e a diferença percentual de 2000 a 2013

| Figura 2 – Recurso alocado na LOA para o FIES, Execução Financeira do FIES e a Diferença Percentual entre o orçado e a execução financeira | | | |
|---|---|------------------------------------|--|
| Ano | Recurso alocado na LOA para o FIES | Execução Financeira do FIES | Diferença Percentual entre o orçado e a execução financeira |
| 2000 | 861.931.832,00 | 282.401.725,51 | 32,76 |
| 2001 | 615.639.568,00 | 320.555.621,04 | 52,07 |
| 2002 | 624.017.960,00 | 589.577.316,18 | 94,48 |
| 2003 | 709.844.423,00 | 579.424.337,76 | 81,62 |
| 2004 | 871.685.873,00 | 629.003.621,30 | 72,16 |
| 2005 | 1.063.050.000,00 | 552.739.919,48 | 52,00 |
| 2006 | 916.701.466,00 | 413.227.199,09 | 45,07 |
| 2007 | 980.262.787,00 | 883.564.644,67 | 90,13 |
| 2008 | 1.064.059.300,00 | 1.064.059.301,00 | 100,00 |
| 2009 | 1.291.404.106,00 | 727.740.474,00 | 56,35 |
| 2010 | 1.608.429.138,00 | 1.562.205.148,00 | 97,13 |
| 2011 | 1.646.961.434,00 | 2.662.814.410,00 | 161,68 |
| 2012 | 2.164.688.457,00 | 3.258.530.248,23 | 150,53 |
| 2013 | 1.644.604.823,00 | 5.596.506.179,43 | 340,29 |

Fonte: Queiroz (2015, p.52)

Queiroz (2015, p.52) ressalta que o maior percentual do executado em relação ao valor orçado na LOA para o Fies foi de 340,29% e ocorreu em 2013. O governo editou, em julho de 2014, uma medida provisória prevendo um crédito extraordinário de R\$ 5,4 bilhões para o Fies. Outro dado da relevância do Fies comparado as demais políticas de educação mostra que do total das despesas liquidadas na Educação Superior e Pós-Graduação, em 2012, o Fies foi a

¹⁰² A tabela original trata a última coluna como diferença percentual entre o valor orçado e o realizado, no entanto, os valores correspondem a relação percentual entre o total executado e o valor orçado e não a diferença.

maior parte com 32,6%, seguido de 24,5% da despesa de pessoal, 18,5% com bolsa de estudos e 10,3% com Assistência ao estudante (QUEIROZ, 2015, p.52).

Em termos da execução orçamentária do Fies focando no período de maior expansão (2009-2015) e ampliando o período tratado por Queiroz (2015), encontrei no relatório do TCU (2016) as despesas com a concessão de financiamentos relacionadas nos PPAs, compiladas na tabela 49.

Tabela 49 - Financiamentos Empenhados e Pagos do Fies - 2009-2015

| Exercício | Empenhado | Var. % acum. dos recursos empenhados | Pago | Pagamento de Restos a Pagar | Total Pago | Variação % acumulada dos recursos pagos |
|--------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------------------|-----------------------|---|
| 2009 | 1.022.221.524 | - | 727.740.474 | - | 727.740.474 | - |
| 2010 | 1.608.428.142 | 57,35% | 813.380.571 | 72.157.862 | 885.538.433 | 21,68% |
| 2011 | 2.322.966.446 | 127,25% | 1.523.766.662 | 311.588.597 | 1.835.355.259 | 152,20% |
| 2012 | 5.180.918.061 | 406,83% | 3.258.530.248 | 1.217.531.399 | 4.476.061.647 | 515,06% |
| 2013 | 7.300.994.841 | 614,23% | 5.694.590.360 | 1.879.697.530 | 7.574.287.890 | 940,80% |
| 2014 | 12.132.517.111 | 1.086,88% | 12.049.871.392 | 1.652.367.469 | 13.702.238.861 | 1.782,85% |
| 2015 | 16.589.786.531 | 1.522,92% | 13.933.373.913 | 82.695.894 | 14.016.069.807 | 1.825,97% |
| TOTAL | 46.589.786.531 | - | 38.001.253.620 | 5.216.038.751 | 43.217.292.371 | - |

¹ Valores nominais.

Fonte: TCU (2016, p.30)

Houve um crescimento do dispêndio (nominal) em 1800%. Ainda que os financiamentos sejam despesas financeiras, não afetando o cálculo primário das contas públicas, os desembolsos afetam o resultado nominal e aumentam a dívida bruta¹⁰³. A expansão no programa iniciada em 2010 não foi objeto de estudo, apenas no fim de 2014 e início de 2015 houve um movimento para limitá-la. Em 29/12/14 foi editada Portaria do MEC 23/14 que mudou a forma de emissão dos certificados financeiros usados para quitar débitos com as IES com mais de 20 mil alunos, mas isso levou a criação de uma dívida da União com as IES superior a R\$ 3 bilhões (TCU, 2016, p.30). Em 2015, uma nova medida tentou limitar o reajuste das mensalidades das IES, inicialmente para 6,4%, flexibilizado para 8,5% e foi criado um grupo de trabalho para acompanhar a evolução dos preços das mensalidades. Em junho de 2015, as condições de assinatura de novos contratos foram alteradas com o aumento da taxa de juros (de 3,4% para 6,5%), a diminuição da carência de amortização, o aumento da parcela trimestral de juros (de R\$ 50 para R\$ 250), além de modificações na renda familiar. A consequência desse conjunto de mudanças foi a redução para 44 mil novos contratos no 2º

¹⁰³ O resultado nominal é a diferença entre o fluxo de receitas totais (incluindo aplicações financeiras) e despesas totais (incluindo despesa com juros) e o resultado primário exclui a parcela referentes aos juros que incidem sobre a dívida líquida. Dívida bruta do Governo Geral inclui todas as dívidas de responsabilidade de todas as esferas de governo junto ao setor privado, financeiro, ao Banco Central e ao resto do mundo, e a dívida líquida é o balanço entre os débitos e créditos de todas as esferas de governo (informações disponíveis em: < <https://www.bcb.gov.br/conteudo/home-ptbr/FAQs/FAQ%2004-Indicadores%20Fiscais.pdf> >

semestre de 2015 em comparação a média de 273 mil de 2012 a 2015.¹ Mesmo assim, o Relatório do TCU (2016) projeta que nos próximos anos o programa precisará manter altos valores de desembolso destinados aos contratos firmados no período de maior expansão (2010 a 2014) (TCU, 2016, p. 31).

Dado esse crescimento nos gastos do programa, o Executivo utilizou a medida provisória para abrir crédito extraordinário de complementação do orçamento do Fies, subestimado na elaboração do orçamento (TCU, 2016, p. 31) entre 2012 e 2015. Esses créditos são autorizações para realizar gastos que não estão previstos ou estejam dotados insuficientemente nas leis orçamentárias, passíveis de abertura por medida provisória sem apreciação do Congresso Nacional (TCU, 2016, p.56). Foram abertos seis créditos, transformando numa rotina o que seria excepcional, pois as características das despesas do Fies não se identificam com as condições de imprevisibilidade exigidas pela Constituição Federal para caracterizar como extraordinário (TCU, 2016, p.57). Pela exposição de motivos de cinco medidas provisórias, o Relatório do TCU entendeu que os gestores do poder executivo tinham conhecimento sobre o crescimento do estoque e fluxo do número de financiamentos concedidos, por isso considerou descabida a alegação de não ser previsível o acréscimo das despesas (TCU, 2016, p.58).

As necessidades de abertura de crédito podem ser identificadas na subestimativa dos recursos necessários para custear o Fies nos projetos de leis orçamentárias anuais. Os dados da tabela 50 mostram que o crescimento do número de financiamentos a partir de 2010 não foi acompanhado pelas previsões orçamentárias, houve inclusive uma redução da dotação de 2012 para 2013 (TCU, 2016, p.58).

Tabela 50 - Dotação Inicial e Recursos Pagos do Fies – 2009-2016

| Exercício | Dotação Inicial (a) | Autorizado (b) | Empenhado (c) | Pago (d) | Pago – Dot. Inicial (e = d-a) | Proporção f = e/a |
|-------------------|------------------------|-------------------|------------------|----------------|-------------------------------------|----------------------|
| 2009 | 1.291.404.106 | 1.022.221.524 | 1.022.221.524 | 727.740.474 | -563.663.632 | -44% |
| 2010 | 1.608.429.138 | 2.408.429.138 | 1.608.428.142 | 813.380.571 | -795.048.567 | -49% |
| 2011 | 1.646.961.434 | 2.322.966.446 | 2.322.966.446 | 1.523.766.662 | -123.194.772 | -7% |
| 2012 | 2.164.688.457 | 7.249.200.857 | 5.180.918.061 | 3.258.530.248 | 1.093.841.791 | 51% |
| 2013 | 1.644.604.823 | 7.300.994.844 | 7.300.994.841 | 5.694.590.360 | 4.049.985.537 | 246% |
| 2014 | 1.527.097.593 | 12.132.517.111 | 12.132.517.111 | 12.049.871.392 | 10.522.773.799 | 689% |
| 2015 | 12.389.786.541 | 16.589.786.541 | 16.589.786.531 | 13.933.373.913 | 1.543.587.372 | 12% |
| 2016 ¹ | 18.204.906.359 | 18.705.006.359 | 17.513.712.309 | 11.316.136.802 | - | - |

¹ Até 23/9/2016.

Fonte: TCU (2016, p.58)

A diferença entre a previsão e a execução orçamentária é evidenciada na comparação das dotações iniciais com os recursos empenhados (TCU, 2016, p.58). Nessa comparação é

possível observar que a maior diferença entre o valor inicial e o empenhando se dá nos anos de 2012, 2013 e 2014, conforme dados da tabela 51.

Tabela 51 - Dotação Inicial e Recursos empenhados do Fies – 2009-2016

| Exercício | Dotação Inicial (a) | Empe nhado (b) | Emp. - Dot. Inicial (c = b-a) | Proporção (d= c/a) |
|-------------------|----------------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------------------|
| 2009 | 1.291.404.106 | 1.022.221.524 | -269.182.582 | -21% |
| 2010 | 1.608.429.138 | 1.608.428.142 | -996 | - |
| 2011 | 1.646.961.434 | 2.322.966.446 | 676.005.012 | 41% |
| 2012 | 2.164.688.457 | 5.180.918.061 | 3.016.229.604 | 139% |
| 2013 | 1.644.604.823 | 7.300.994.841 | 5.656.390.018 | 344% |
| 2014 | 1.527.097.593 | 12.132.517.111 | 10.605.419.518 | 694% |
| 2015 | 12.389.786.541 | 16.589.786.531 | 4.199.999.990 | 34% |
| 2016 ¹ | 18.204.906.359 | 17.513.712.309 | - | - |

¹ Até 23/9/2016.

Fonte: TCU (2016, p.58)

Essa ampliação nos recursos do programa está relacionada ao crescimento do Fies nos governos Lula e Dilma quando houve um aumento nas IES participantes e nos novos contratos do programa, conforme dados da tabela 52 levantados por Queiroz (2015, p.53). Ela identifica uma redução nos novos contratos entre 2006 e 2009, explicada pelo TCU (2009 *apud* Queiroz, 2015, p. 53) como decorrente da implementação do ProUni que atende a população com renda *per capita* abaixo de 3 salários mínimos. E, em 2010, os novos contratos cresceram 120% comparado ao ano anterior, segundo Queiroz (2015, p.53) um possível resultado das mudanças promovidas pela Lei 12.202 de 2010. Tal crescimento na adesão das IES ao Fies e, principalmente, dos estudantes cujos contratos cresceram 263% entre 2011 e 2013 indica a importância do Programa para o Governo Dilma (QUEIROZ, 2015, p.53).

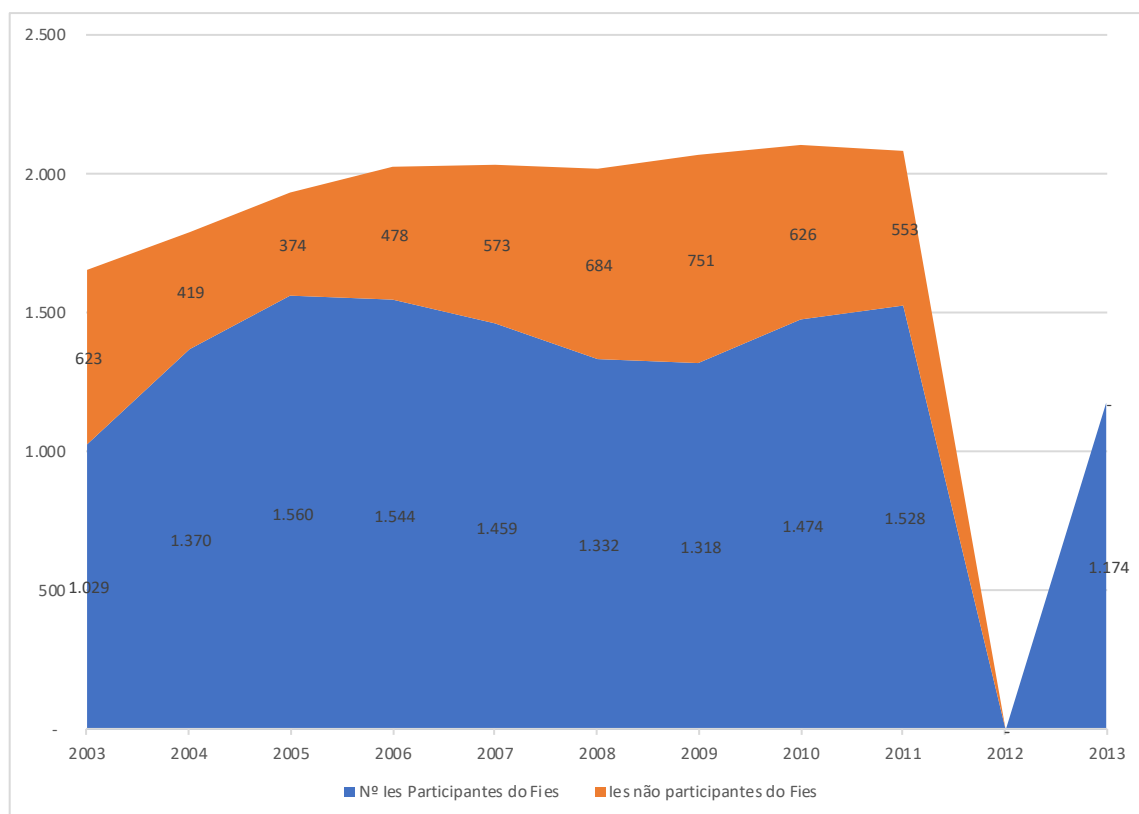
Tabela 52 - Quantidade de IES privadas e aderentes ao Fies, Ingressantes em graduação de IES privadas e Novos contrato Fies de 2003 a 2013

| Figura 4 – Nº de IES privadas, nº de IES participantes do FIES, nº de ingressos em cursos de graduação presenciais privados, nº de novos contratos do FIES | | | | | | |
|---|-------|--|----------|--|--------------------------------------|----------|
| | | Nº de IES participantes do FIES | % | Nº de ingressos em cursos de graduação presenciais privados | Nº de novos contratos do FIES | % |
| 2003 | 1.652 | 1.029 | 62,29 | 1.218.742 | 49.248 | 4,05 |
| 2004 | 1.789 | 1.370 | 76,58 | 1.263.429 | 43.610 | 3,45 |
| 2005 | 1.934 | 1.560 | 80,66 | 1.346.723 | 77.212 | 5,73 |
| 2006 | 2.022 | 1.544 | 76,36 | 1.417.301 | 58.741 | 4,14 |
| 2007 | 2.032 | 1.459 | 71,80 | 1.472.747 | 49.049 | 3,33 |
| 2008 | 2.016 | 1.332 | 66,07 | 1.521.191 | 32.384 | 2,13 |
| 2009 | 2.069 | 1.318 | 63,70 | 1.353.479 | 32.654 | 2,41 |
| 2010 | 2.100 | 1.474 | 70,19 | 1.366.191 | 71.611 | 5,24 |
| 2011 | 2.081 | 1.528 | 73,42 | 1.458.463 | 153.151 | 10,5 |
| 2012 | 2.112 | n.d. | ----- | 1.508.205 | 368.841 | 24,45 |
| 2013 | n.d | 1.174 | ----- | n.d. | 557.192 | ----- |

Fonte: Queiroz (2015, p.53)

Com base na tabela 52, construí dois gráficos (o 39 e o 40) para compreender mais detalhadamente as oscilações em alguns indicadores do Fies. No gráfico 39, verifico um crescimento no número de IES até 2006 e sua manutenção até 2012, ao mesmo tempo identifiquei um aumento nas IES aderentes ao Fies, chegando a 80% em 2005, depois essa adesão ao Programa ficou em torno de 70%.

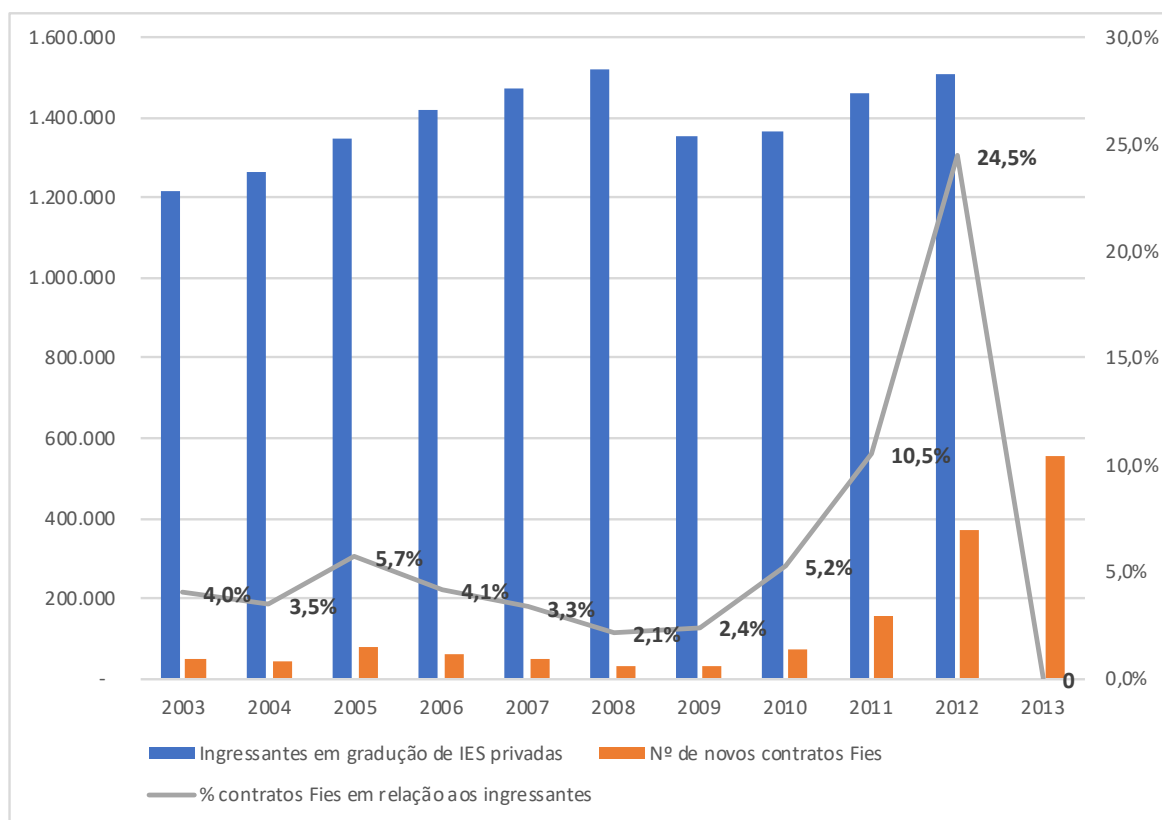
Gráfico 39 - Quantidade de IES aderentes aos Fies x não aderentes



Fonte: Elaborado com base na tabela 52 de Queiroz (2015, p.53)

No gráfico 40, identifiquei que o número de ingressantes em geral no Ensino Superior seguiu uma trajetória ascendente até 2008 e os novos contratos do Fies acompanharam essa tendência mantendo uma relação média de 4% dos ingressantes. A partir de 2010, os ingressantes em IES privadas voltam a crescer lentamente (0,9%, 6,8% e 3,4% em cada ano), enquanto os novos contratos do Fies cresceram quase 120% em 2010, 114% em 2011 e 141% em 2012, ao ponto de no último ano chegarem a 24,46% das novas matrículas. Ressalto, no entanto, que como o Fies pode ser concedido em qualquer período do ano (critério definido em 2010), esses novos contratos não atenderam somente aos ingressantes no ensino superior do mesmo ano. Nesse sentido a comparação percentual entre os ingressantes no ES de cada ano e o número de novos contratos do respectivo período, não implica dizer que esses novos contratos são um subconjunto dos ingressantes. A relação estabelecida entre esses dois dados é apenas para situar o tamanho do programa em relação a esse indicador de novas matrículas no Ensino Superior privado, ao longo do texto será feita uma comparação entre os contratos ativos e o total de matrículas no ensino superior.

Gráfico 40 - Quantidade de Ingressantes aderentes aos Fies x não aderentes



Fonte: Elaborado com base na tabela 52 de Queiroz (2015, p.53)

Em 2013, o Fies chegou a 556,5 mil contratos firmados no ano, um crescimento de 47% em relação ao ano anterior. Segundo Sguissardi (2014, p. 82) uma das principais explicações para tal crescimento foi a mudança na contratação e redução dos juros (SGUISSARDI, 2014, p.82) e a carência para iniciar a amortização que passou para 18 meses após a conclusão do curso. Desde 2010, ano dessas mudanças, até 2013 foram 1,16 milhões de contratos assinados, concentrados em Engenharia (198 mil), Direito (178 mil), Administração (98 mil), Enfermagem (84 mil) e Pedagogia (53 mil) (SGUISSARDI, 2014, p.83). A importância do Fies em relação ao total das matrículas privadas aumentou, confirmando que, de certa forma, uma parte importante do lucro (aproximadamente 40%) das grandes empresas educacionais (Kroton e outras) viria desse programa de financiamento estudantil. O total de contratos ativos do Fies, entre 2010 e 2013, saiu de 74.700 para 1.143.000, um crescimento de 1430%, passando de 1,6% para 21,4% do total de matrículas (4,7 milhões e 5,3 milhões) (SGUISSARDI, 2014, p.83). Destaco que essa comparação é da quantidade de contratos ativos do Fies e do ProUni (e não dos novos contratos firmados a cada ano) em relação ao total de matrículas ativas em IES privadas (e não só dos ingressantes de cada ano), como feito por Queiroz (2015, p. 53). Nesse sentido, os dados são dos contratos

acumulados dos programas que foram subconjuntos desse total de matrículas. Como está na tabela 53, as matrículas cresceram 12,8%, o ProUni 19,2% e o Fies 1.430% de 2010 para 2013, o gráfico 41 ilustra visualmente que o crescimento das matrículas do Fies e do ProUni foi maior do que do total das matrículas.

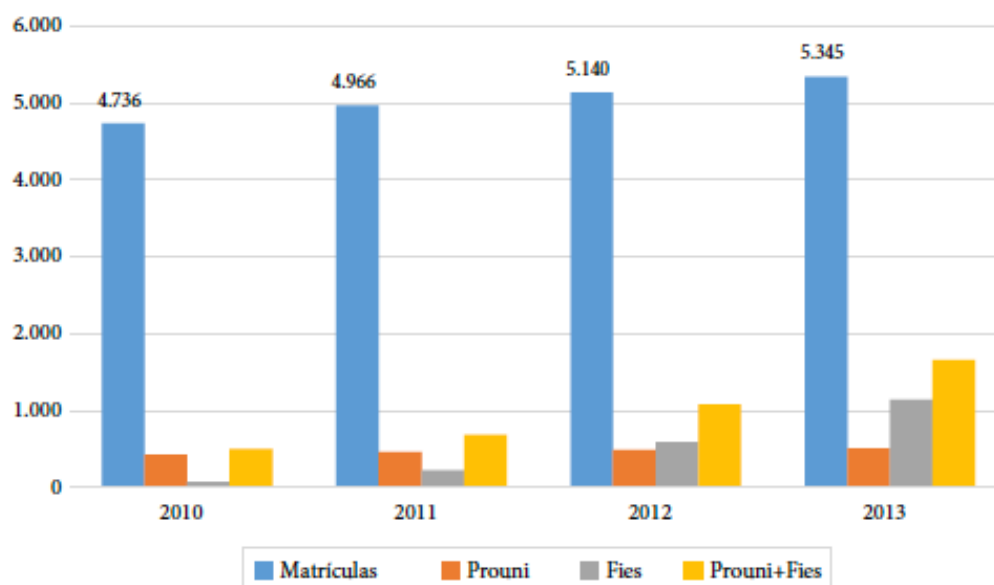
Tabela 53 - Participação relativa do Fies e ProUni nas matrículas em IES privadas entre 2010-2013

| Ano | Matrículas (Mil) | Prouni** | | Fies** | | Prouni+Fies | |
|-------------|---------------------|----------------|------|----------------|------|----------------|------|
| | | Total (Mil) | % | Total (Mil) | % | Total (Mil) | % |
| 2010 | 4.736 | 433,7 | 09,1 | 74,7 | 01,6 | 508,4 | 10,7 |
| 2011 | 4.966 | 466,0 | 09,4 | 224,7 | 04,5 | 690,7 | 13,9 |
| 2012 | 5.140 | 490,3 | 09,5 | 591,7 | 11,5 | 1.082,0 | 21,0 |
| 2013 | 5.345* | 516,8 | 09,6 | 1.143,0 | 21,4 | 1.659,8 | 31,0 |
| 2010-2013 Δ | 12,8 | 19,2 | - | 1.430,1 | - | 226,2 | - |

* Projeção MEC/ACS ** Alunos com bolsa e contratos de empréstimos atualmente ativos. As bolsas e contratos ativos de cada ano incorporam as bolsas e os contratos dos anos anteriores que continuam ativos.

Fonte: Sguissardi (2014, p. 87)

Gráfico 41 - Participação relativa do Fies e ProUni nas matrículas em IES privadas entre 2010-2013

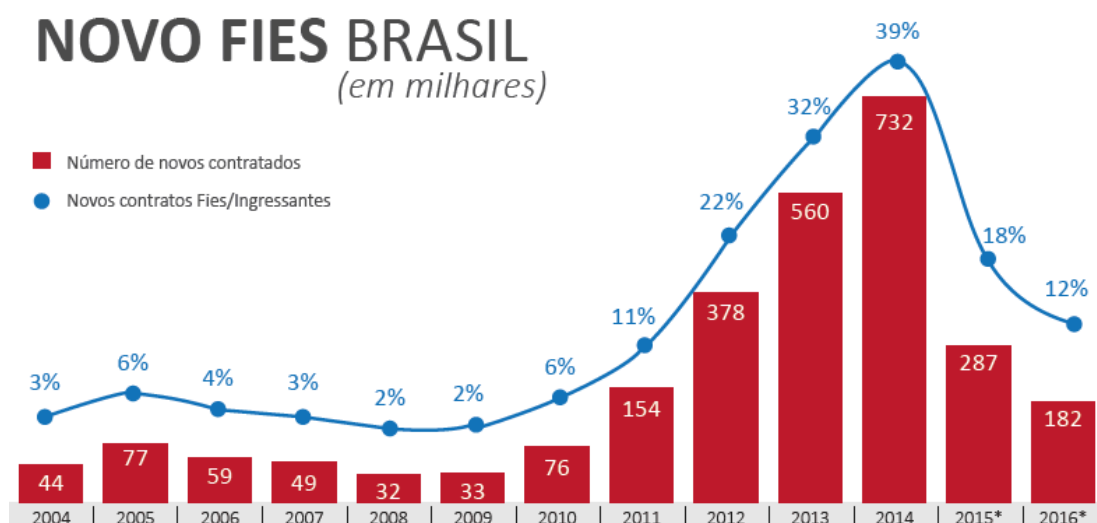


Fonte: Sguissardi (2014, p. 87)

Num levantamento sobre o Fies até 2016, o Fórum da ABMES (FÓRUM-ABMES, 2016) destaca que com a crise de 2015, o Fies foi reduzido, mesmo com taxa de escolarização líquida do ensino superior de 17% frente a meta do PNE de 33%. O gráfico do documento, reproduzido abaixo como 42, mostra que os novos contratos saíram de aproximadamente 560

mil em 2013 e 732 mil em 2014 para 287 mil em 2015. No documento (FÓRUM-ABMES, 2016, p.3) a análise do gráfico considera que “[...] o Fies chegou a atingir quase 40% dos ingressantes no ensino superior em 2014 e, em seguida, sofreu uma forte redução em 2015 e 2016, passando a contemplar menos de 15% dos estudantes em 2016.” Contudo, considero que essa análise é, no mínimo, tendenciosa e equivocada, pois os novos contratos do Fies não atenderam somente aos ingressantes no ensino superior do mesmo ano da realização do contrato. Ainda que seja uma comparação possível, como expliquei anteriormente, os estudantes que estavam no sistema poderiam solicitar o Fies para continuar, então os novos contratos não se aplicam somente aos novos entrantes.

Gráfico 42 - Número de Novos contratos Fies e seu percentual em relação aos ingressantes de 2004 a 2016



Fonte: FÓRUM-ABMES (2016, p. 2)

Esse gráfico, associado àquela análise, reforçam a ideia de que o Fies foi um elemento determinante para a entrada em 2014 de quase 40% dos estudantes no ensino superior. A publicação da ABMES (assim como outras das entidades representantes das IES) defende a ideia de que os estudantes são muito dependentes do programa, sem mencionar a dependência das próprias instituições de ensino. Do lado do governo essa defesa ecoa. Segundo Queiroz (2015, p. 53), o Fies é justificado pelo governo como um benefício das classes trabalhadoras e para muitos estudantes é tido como a única alternativa de financiamento dos seus estudos, ainda que depois de formados eles precisem arcar com a dívida do financiamento a juros. No entanto, o Fies disponibiliza os recursos públicos, que deveriam ser destinados às IES públicas, para subsidiar as IES privadas na expansão das matrículas (QUEIROZ, 2015, p.53).

Por isso, Queiroz (2015, p. 53-4) define essa expansão como algo que ocorre historicamente sob a aparência da ampliação do acesso, porém atende aos interesses dos empresários do ensino superior, deixando a educação aos auspícios do mercado.

A dimensão que esse programa tomou na política de educação é explicada historicamente pela disputa entre os setores privatistas e os educadores e movimentos em defesa da educação pública e gratuita, tanto que o PL que apresentava as diretrizes do PNE 2011-2020 só foi sancionado pela Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. O novo PNE 2014-2024 define as bases da política educacional e para Queiroz (2015, p.54), “[...] aprofunda o empresariamento da educação superior via parceria público-privada em relação à política de Educação Superior do PNE anterior. [...]”. Na meta 20 do Plano está definido que o investimento público em educação pública deve chegar a 10% do PIB até 2024, no entanto a sua implementação permite que os recursos não sejam exclusivos das instituições públicas, podendo ser aplicados nas parcerias público-privadas, ou seja, o fundo público é usado para fortalecer a privatização e a mercadorização da educação no Brasil (QUEIROZ, 2015, p.54).

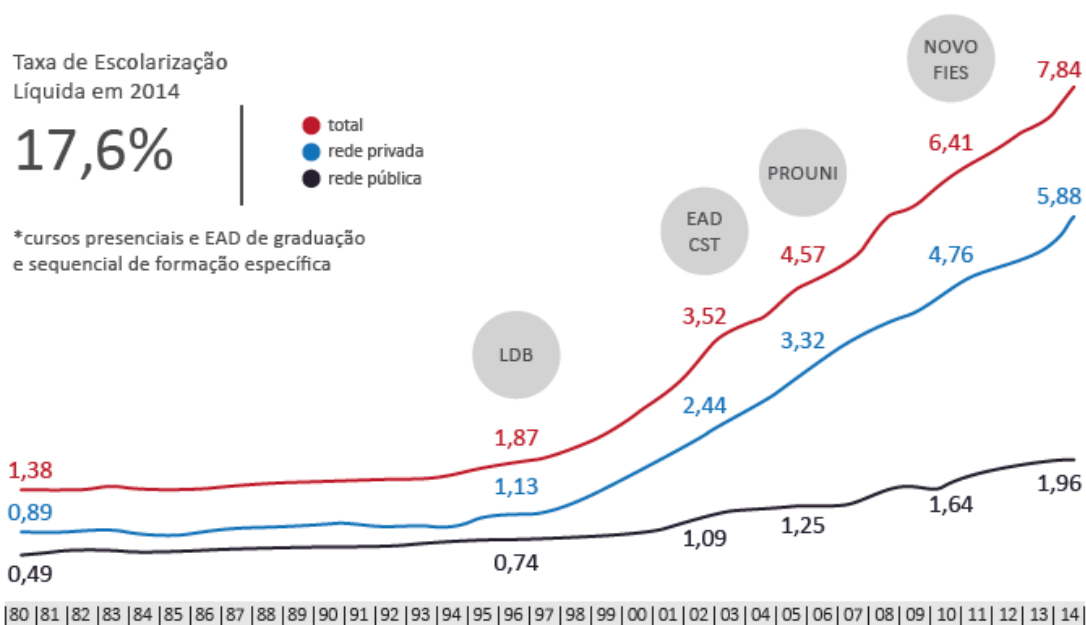
Essas disputas em torno do Fies são um forte indício que **isoladamente as mudanças nos critérios de seleção e nas exigências do financiamento não elucidam sua grande expansão**. Elas até explicam o crescimento da demanda dos estudantes diante das facilidades do processo seletivo como: a inscrição a qualquer tempo, as condições dos juros baixos (bem abaixo do mercado e taxa básica), as poucas exigências de garantias (sem necessidade de fiador) e o amplo prazo de carência para iniciar a amortização. Por outro lado, suponho que a efetivação do crescimento do Fies (em contratos e orçamento) foi mais o resultado das pressões políticas do empresariado para ampliar a disponibilização dos recursos públicos para o programa do que algo para os estudantes. Para discutir essa suposição e problematizar sobre quais os principais beneficiários da expansão do Fies, trago alguns documentos em que as IES e seus representantes expõem análises de pesquisas sobre o Fies e as demandas privadas por programas e regulamentos públicos para questionar: **Qual é a relação dos empresários e acionistas do ensino superior com a criação e ampliação dos programas públicos de ensino superior privado? Quais os principais aspectos defendidos pelos empresários do ensino superior em relação ao programa?**

4.2.3.2 As demandas e a defesa das mantenedoras nos Estudos, Publicações e nos Fóruns das IES sobre a ampliação de recursos públicos para o ensino superior privado

4.2.3.2.1 A dependência do financiamento público para expansão do ensino superior nos estudos das associações de mantenedoras

Um dos documentos das associações de mantenedoras de IES privadas faz um diagnóstico de que o ensino superior privado teve sua expansão impulsionada a partir de 1996 e que “[...] os momentos de crescimento foram sempre estimulados por políticas públicas. [...]”. O gráfico 43 demonstra que as matrículas no ES se mantiveram inalteradas ao longo dos anos até 1996 quando se constituiu um dos primeiros marcos de mudança, a LDB. Essa legislação impulsionou a expansão da oferta do ensino superior privado, então, em 2002, foram criadas as primeiras graduações tecnológicas e cursos na modalidade EaD, em 2005 foi o ProUni que ampliou o acesso aos alunos da rede pública com renda de até 1,5 salário mínimo. Outro marco importante foi a reformulação do Fies (redução de juros, aumento de carência e amortização), em 2010, quando o programa saiu de 76 mil novos alunos financiados (em 2010) para 732 mil em 2014 (FÓRUM-ABMES, 2016).

Gráfico 43 - Número de matrículas de 1980 a 2014 (em milhões)



Fonte: Fórum (2016, p. 3)

O documento do Fórum-ABMES (2016) destaca que o novo Fies teve um grande impacto principalmente nos estudantes da classe C, cita uma pesquisa sobre o perfil do ingressante com Fies mostrando que 75% estudaram em escola pública, 80% tinham renda de até 1,5 salário mínimo *per capita* e 65% estava na faixa de 18 a 24 anos. Do ensino básico em escola pública, em 2010, eram 55% e passaram para 70% em 2013. Em relação a renda, em 2004, os 20% mais ricos correspondiam a 70% das matrículas e em 2014 caíram para 40% (Fontes: Sindata/Semesp; Censo da Educação Superior/Inep; FNDE). O texto indica que a redução do Fies atingiu diretamente a classe C e se mantido o nível dos contratos de 2015 e 2016 faz uma projeção de que o país chegará a 2024 com no máximo 20% dos jovens no ensino superior, bem abaixo da meta 12 do PNE que é de 33% de taxa líquida (FÓRUM-ABMES, 2016, p.3).

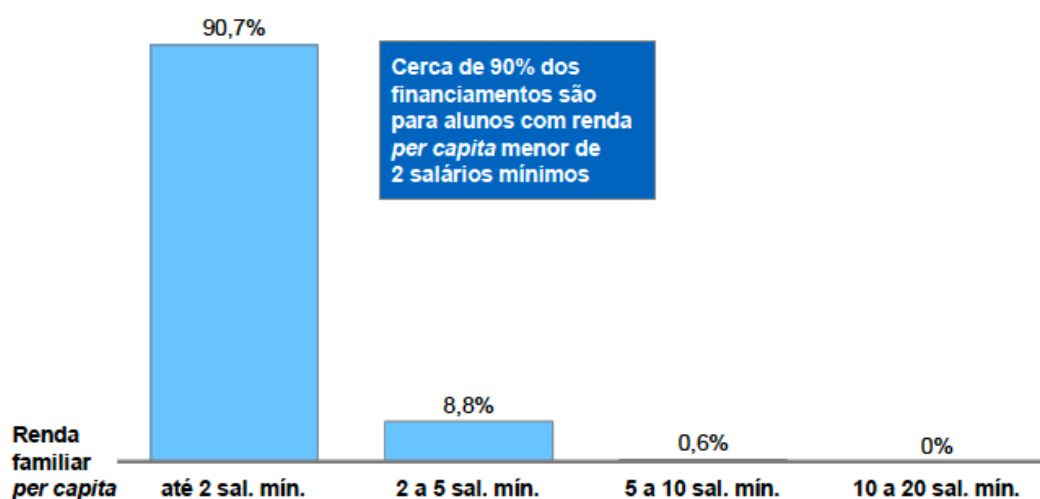
Para reforçar a ideia de que a Classe C depende do financiamento estudantil para viabilizar o ensino superior, o Semesp realizou, junto com o Instituto Data Popular, uma pesquisa¹⁰⁴ para entender os anseios da classe C (definida pela renda de R\$ 388,81 a 1.361,93 per capita ou R\$ 1.806,57 a R\$ 3,463,03 familiar) em relação ao ensino superior, sendo que a população que se enquadra nessa renda é superior a 50%. A pesquisa descobriu que metade dos entrevistados espera contar com o Fies para ingressar no ensino superior, pois quase 60% não acreditam que a universidade pública seja acessível para eles e “[...] sabe-se que praticamente 100% não conseguirão ingressar por possuírem uma base escolar bastante deficitária oriunda da rede pública.” (FÓRUM-ABMES, 2016, p. 5).

Mesmo assim, mais da metade dos entrevistados não tem nenhum planejamento para arcar com os custos de uma universidade e não chega a 5% os que consideram utilizar um financiamento privado, por medo do endividamento e das altas taxas de juros. Somado a isso, a incerteza sobre as condições para pagar a mensalidade, perda de emprego ou não acessar o financiamento, fez com que menos de 40% considerassem ingressar no ensino superior no ano seguinte a pesquisa (2016). No contexto de crise e de cortes no Fies, as IES reduziram as mensalidades e ofereceram descontos, mas a pesquisa identificou que para 80% das pessoas da classe C, o principal critério de escolha é a qualidade, depois a localização e o preço da IES, e que mensalidades muito baixas geram desconfiança com a qualidade do curso, por exemplo, as mensalidades abaixo de R\$ 250 são vistas como de qualidade duvidosa (FÓRUM-ABMES, 2016, p.4-8).

¹⁰⁴ A pesquisa com 800 entrevistados que concluíram o ensino médio e foram separados em dois grupos: de formados há até dois anos e outro com formados há mais de dois anos no ensino médio (FÓRUM-ABMES, 2016, p.4).

Outro documento, intitulado “Fies: situação atual e projeções para o Financiamento Estudantil” (ABRAES, 2016), das associações de mantenedoras mostra uma grande demanda por ensino superior no Brasil, pois o país tem 3 vezes menos pessoas com nível superior do que a média da OCDE e precisaria aumentar em 3 milhões os alunos que ingressam por ano. No entanto, mais da metade dos alunos com ensino médio apontam para dificuldade de pagamento como o maior empecilho para acessar o ensino superior, mesmo entre aqueles com uma faixa de renda elegível para o Fies (1,5 a 3 SM per capita). Juntando os alunos concluintes do ensino médio com os que já estavam tentando ingressar no ensino superior, a estimativa é de que há aproximadamente 2 milhões de alunos por ano com ENEM superior a 450 pontos que precisariam de financiamento para ingressar no ensino superior, além de um estoque de 24 a 37 milhões de pessoas com ensino médio completo. Então, o documento mostra que as principais barreiras ao ingresso dos jovens no ES são o seu custo e a necessidade de trabalhar, pois a renda disponível para as famílias gastarem com educação é bem menor do que R\$450, dentre o público elegível para o Fies (que seriam até 2 e 10 salários mínimos por família). A necessidade dos financiados está expressa no dado dos contratos firmados, entre 2010 e 2016, dos quais 90% foram de alunos com renda familiar *per capita* menor do que 2 SM, conforme gráfico 44 (ABRAES, 2016).

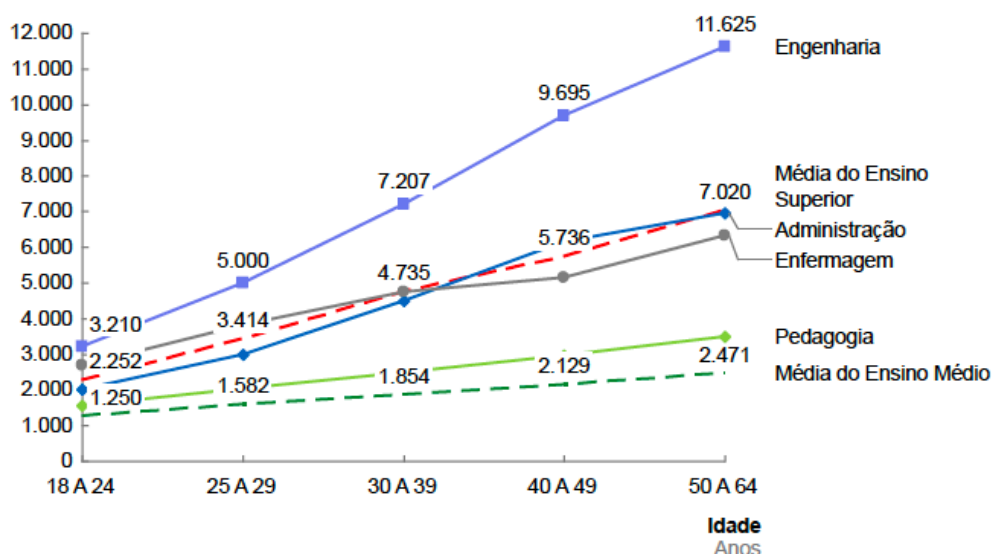
Gráfico 44 - Distribuição de Financiamentos por faixa de renda (% alunos Fies, contratos firmados entre 2010 e 2016)



Fonte: ABRAES (2016, p. 10)

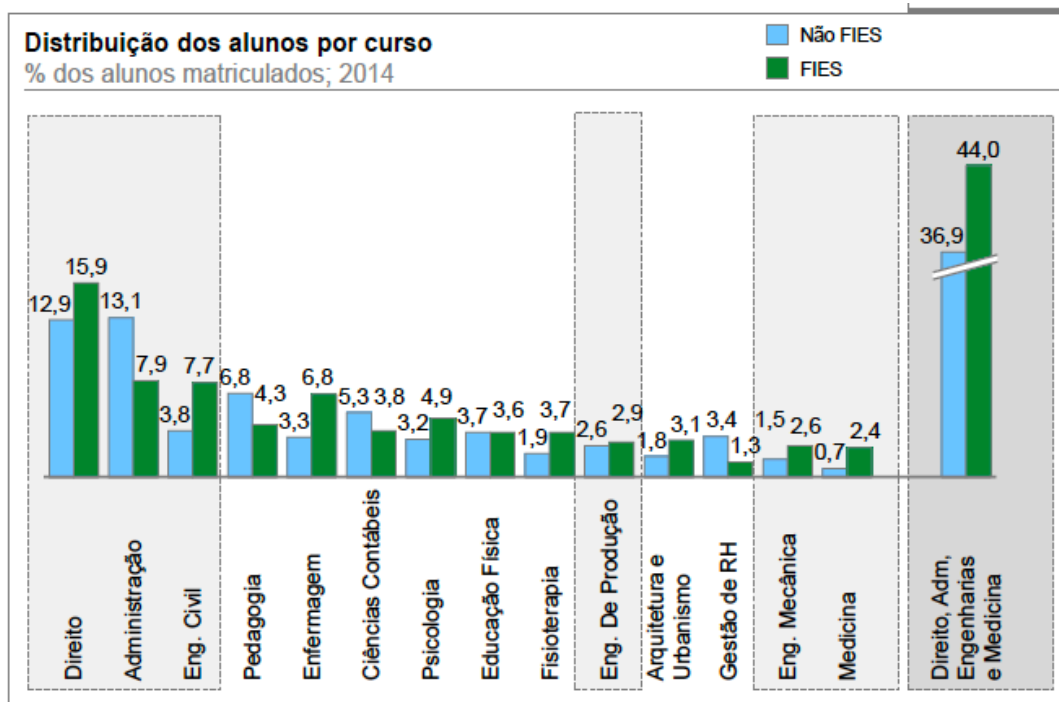
O documento da ABRAES (2016) defende que o Fies atende não só as necessidades socioeconômicas dos estudantes em busca de acesso ao ensino superior, como também considera que o aumento da qualificação com nível superior é vantajoso para o estudante e para o país. Isso porque profissionais com esse nível e formados em IES privadas têm salários 2 a 3 vezes maior do que as pessoas com ensino médio e geram uma arrecadação incremental de impostos 4 vezes maior do que o custo do Fies por aluno. Ademais, se o Brasil formar um número de alunos próximo à média da OCDE geraria um impacto de 3 a 6% no PIB, sem considerar a melhoria na produtividade (ABRAES, 2016). Um dos gráficos abaixo mostra a média salarial de cada curso superior por idade e a distribuição dos alunos com e sem Fies destacando os com maior quantidade de alunos e que Direito, Adm., Engenharias e Medicina tem mais alunos Fies do que sem.

Gráfico 45 - Renda médias das pessoas com ensino superior (em reais)



Fonte: ABRAES (2016, p. 14)

Gráfico 46 - Distribuição de alunos por curso com e sem Fies (% matriculados em 2014)



Fonte: ABRAES (2016, p. 13)

Outra pesquisa sobre empregabilidade¹⁰⁵ da ABMES mostra que em algumas áreas como Administração, Engenharia, Tecnologia da Informação e na área da saúde, os cursos de Farmácia e Medicina, tem uma alta demanda por profissionais, tanto que as admissões superaram a quantidade de concluintes, como se vê na tabela 54 (ABMES, 2016d).

Tabela 54 - Comparação de Admissões e Concluintes por curso

| Curso | Vertical | Admissões (2010 – 2015) | Concluintes (2009 – 2014) | Diferença (estoque) (admissões – concluintes) |
|-------------------------|----------------------|-------------------------|---------------------------|---|
| Administração | Negócios | 2027,9 | 733,1 | 1294,8 |
| CST em TI | Eng. & TI | 549,3 | 67,7 | 481,6 |
| Engenharias | Eng. & TI | 481,7 | 309,2 | 172,5 |
| Farmácia | Saúde | 210,1 | 96,5 | 113,6 |
| Medicina | Saúde | 187,6 | 88,1 | 99,5 |
| Relações Internacionais | Negócios | 88,3 | 17,0 | 71,3 |
| Pedagogia | Educação | 693,6 | 655,0 | 38,6 |
| Design | Artes, Design & Moda | 89,8 | 51,7 | 38,2 |
| Economia | Negócios | 60,9 | 37,4 | 23,5 |
| CST em Negócios | Negócios | 662,6 | 642,7 | 19,9 |

* Valores em milhares

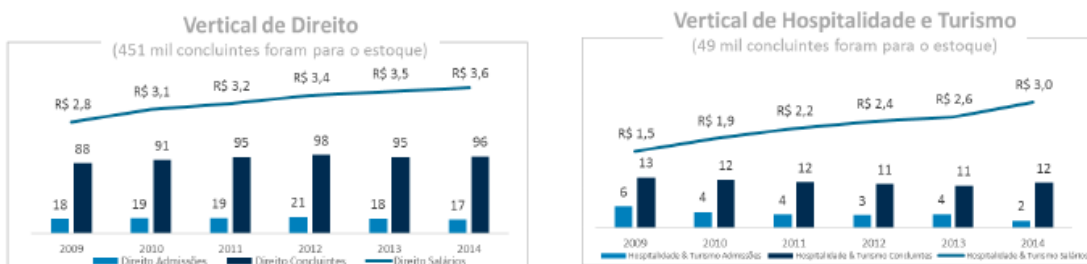
Fonte: ABMES (2016d, p. 1).

¹⁰⁵ Intitulada Concluintes do Ensino Superior, Empregabilidade e Estoque (ABMES, 2016d).

Conforme gráfico 47, as áreas que efetuaram mais contratação foram em negócios e engenharia, possivelmente como as admissões superaram os profissionais formados, entre 2009 e 2014, houve também uma elevação nos salários. Enquanto as áreas de Saúde, Comunicação, Educação e Artes, Design e Moda há um equilíbrio entre as admissões e os concluintes, mas alguns cursos ainda têm mais admissões que concluintes como: Farmácia, Medicina e Design (ABMES, 2016d). Dessas, os salários que menos cresceram foram os da área de educação. A pesquisa mostra que as áreas com mais concluintes do que admissões são Direito e Hospitalidade e Turismo. Os fatores limitadores na ampliação das contratações dessas áreas são, por exemplo, a exigência da prova da OAB para o curso de Direito cuja aprovação foi de 13,3% e na hospitalidade a maioria das vagas está em cargos de gestão em que há um baixo volume (ABMES, 2016d).

Gráfico 47 - Admissões, Concluintes e Salários por áreas

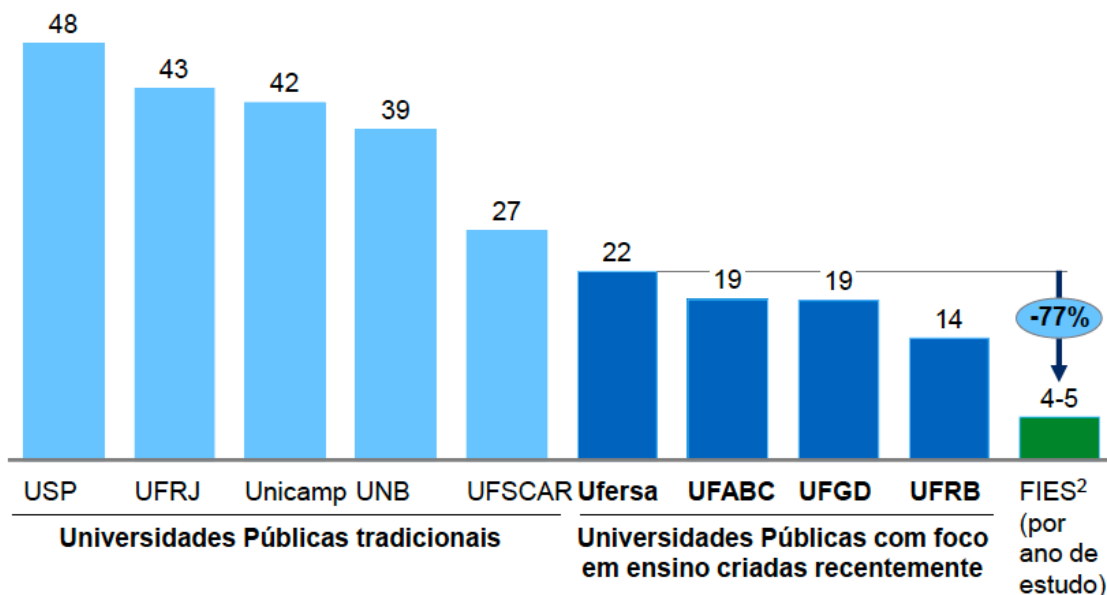




Fonte: ABMES (2016d, p. 2, 3 e 4)

Além da defesa do Fies pela necessidade dos atendidos e dos benefícios para sua empregabilidade e arrecadação do Estado, há outras duas justificações do Fies no documento da ABRAES (2016). De acordo com a pesquisa do INEP com dados do Enade (2010-12), alunos do Fies teriam desempenho acadêmico em linha com os demais e, em 2014, foi identificado que há menor evasão dos alunos com o Fies após 1º ano de curso, apenas 7%, enquanto dos sem o Fies é 26% (ABRAES, 2016, p. 17-18). O programa também é defendido por gerar custo por aluno 75% menor do que as IES Públicas e em comparação as IFES tradicionais a diferença chega a 90% (conforme gráfico 48). Em termos de comparação internacional, o documento mostra que nos países desenvolvidos com amplo financiamento estudantil é comum que o programa seja público e com perdas concentradas no governo, taxas de juros subsidiadas e incentivo às carreiras estratégicas, não havendo preocupação com o desempenho acadêmico ou a divisão de risco com as IES (só acontece nos EUA se a perda for dentro do semestre). O gráfico 49 ilustra os países com programas de financiamento estudantil voltados a manter grande parte da população com ensino superior (ABRAES, 2016).

Gráfico 48 - Despesa governamental por aluno por ano em IFES (R\$ mil, 2014)

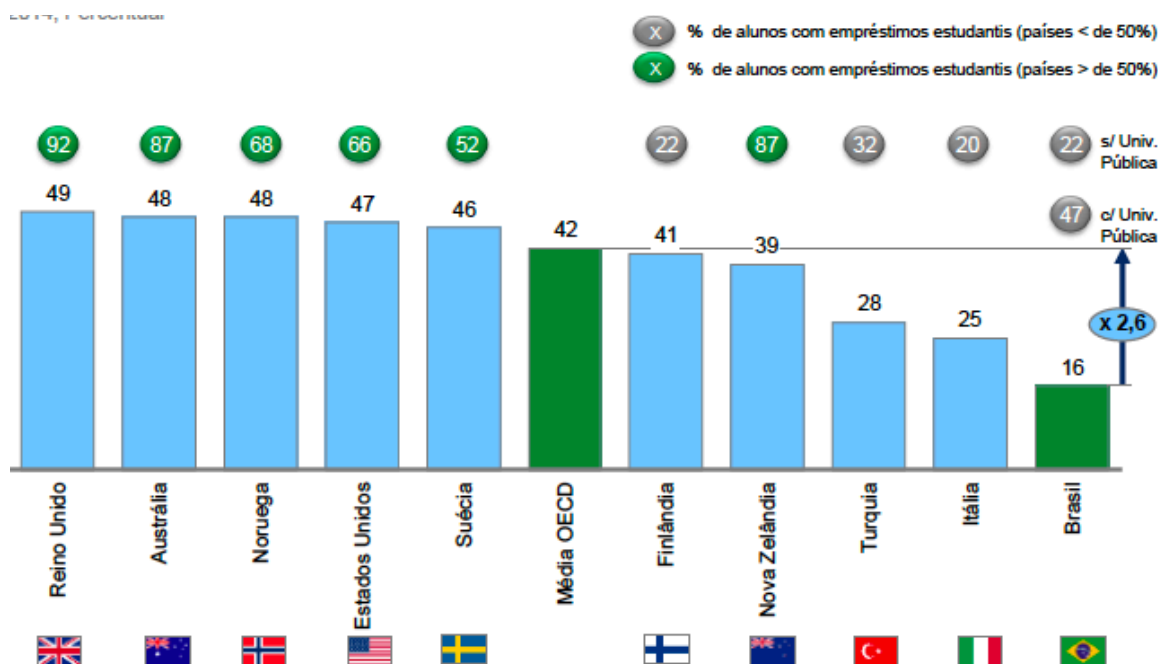


1 Último ano encontrado.

2 Inclui custos com perdas, subsídios de juros e taxas administrativas. Considera mensalidade de R\$ 800 e simulação de taxa de perdas variando entre 40-50%, SELIC e IPCA seguindo projeções FOCUS.

Fonte: ABRAES (2016, p. 20 e 11)

Gráfico 49 - População entre 25-34 anos com escolaridade superior e % de alunos com empréstimo estudantil por país (em 2014)



Fonte: ABRAES (2016, p. 20 e 11).

Outra pesquisa¹⁰⁶, intitulada **A visão dos jovens brasileiros sobre os programas sociais do MEC - A importância do Fies, ProUni e Pronatec**, realizada pela ABMES, com foco em pessoas entre 18 e 30 anos com ensino médio completo e sobre educação e financiamento estudantil em capitais da região Norte, Nordeste, Sul e Sudeste, em 2016, identificou que 71,2% dos respondentes desejam estudar em faculdade pública, ainda que 78,6% estudariam numa IES particular, mas 50,5% alegou que não teria condições de pagar uma faculdade particular, 37,3% afirmou que conseguiria e 12,2% respondeu talvez. Em termos de opinião, quase todos (96,4%) consideram que o governo federal deveria implementar ações que permitissem aos brasileiros, independente da renda, obter um diploma (ABMES, 2016b).

Nas perguntas sobre o Fies, 97,5% responderam que conheciam o programa e 92,4% o aprovam, porém somente 50,3% pretendem aderir ao Fies e 41,4% não pretendiam buscar o Fies. Sobre os critérios de seleção, 63,2% concordam com a exigência de no mínimo 450 pontos no ENEM e 90,2% considerou que o governo deveria ampliar o número de vagas a cada ano. O ProUni era conhecido por 93,6% dos entrevistados e aprovado por 95,5%, porém o interesse em aderir ao programa foi apenas de 57,9% (38,1% não), ainda assim 91,9% concordou que o governo deveria aumentar as vagas a cada ano. Em termos da PEC do controle dos gastos públicos, 75% dos entrevistados na concorda com a diminuição nos investimentos educacionais, até porque mais da metade (62,9%) avalia que os estudantes das escolas públicas e particulares não têm as mesmas condições para ter acesso às universidades públicas (ABMES, 2016b).

As associações das mantenedoras e representantes das IES utilizam esses estudos e pesquisas para diversos fins. Um deles é defender seus interesses em audiências públicas nas casas legislativas, como as que ocorreram na última alteração da legislação do Fies. Também realizam a divulgação nos seus sites institucionais ou esses estudos são um importante subsídio informacional para matérias e reportagens publicadas nos jornais e revistas de grande circulação. Ainda assim, essas publicações não são o único meio de pressão e defesa dos interesses das mantenedoras de IES. Essas entidades também se organizam para participar de comissões e grupos de trabalho que realizam a discussão e encaminham propostas de

¹⁰⁶ As cidades pesquisadas foram São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Recife, Belo Horizonte, Manaus, Belém e Florianópolis, em junho de 2016, chegando a uma amostra de 1000 pessoas com amostragem aleatória simples com nível de confiança de 95% e margem de erro de 3,1% p.p.. Os entrevistados tinham o seguinte perfil: 53,5% feminino e 46,5% masculino; faixa etária de 54% de 18 a 21 anos, 21,4% de 22 a 25 anos e 24,5% acima de 25 anos; a maioria, 64,8%, concluiu ensino médio em escola pública estadual, 28,1% escola particular, 5,4% de Escola Pública Municipal e 1,7% da Escola Pública Federal (ABMES, 2016b).

alteração em leis e regulamentos no âmbito do poder executivo e do Ministério da Educação. Um exemplo concreto disso é mostrado no item seguinte.

4.2.3.2.2 O Fórum das entidades representativas do Ensino Superior

Além das publicações e estudos produzidos ou patrocinados pelas associações das IES, esses agentes se organizam em outras esferas para intervir sobre as regulamentações e decisões governamentais que influenciam o direcionamento das políticas públicas, principalmente as de ampliação do acesso ao ensino superior. Uma evidência dessas demandas e de como elas são atendidas está na análise produzida por Queiroz (2016) sobre os resultados das reuniões anuais do fórum de entidades representativas do Ensino Superior e os seus reflexos nas políticas educacionais dos governos do PT, especialmente no que tange ao financiamento público (QUEIROZ, 2016, p.21). Por meio de uma pesquisa documental com os principais textos legislativos e governamentais (projetos de lei, medidas provisórias, portarias e decretos) entre 2007 e 2013, Queiroz (2016, p.22) identificou que o crescimento do setor privado da educação tem forte correspondência com as demandas dos empresários da educação por meio dessas entidades representativas.

Essa expansão recente do setor privado na Educação Superior não nasceu na década de 1990, posto que na ditadura militar foram implementadas políticas educacionais estratégicas para fortalecer o setor. Vale (*apud* Queiroz, 2016) destaca que em 10 anos da ditadura militar, o ensino superior deu um salto, cresceu 559,8% em termos de matrícula, sendo que a maioria concentrada no setor privado cujo crescimento foi de 990,1% e chegou a um total de 596.565. Houve uma inversão na antiga predominância do setor público, quando a proporção de matrículas passou para 36,4% nas IES públicas e 63,6% nas privadas. Os governos de FHC e depois de Lula configuram um segundo movimento expressivo de privatização. Antes de encaminhar a reforma universitária ao Congresso, o governo Lula estabeleceu um diálogo com os empresários do ensino (QUEIROZ, 2016, p.23). De modo que, para Queiroz (2016, p. 23), o setor privado pelas suas entidades representativas demandou a ampliação do espaço de reivindicações e conseguiu direcionar as políticas de educação e garantir uma expansão do setor guiada pelos grandes conglomerados empresariais do ensino superior (QUEIROZ, 2016, p.23).

O setor educacional se inseriu no mercado de capitais com a emissão de debentures em 2006 (Oyama *apud* QUEIROZ, 2016, p.24), depois com a abertura de capital das empresas educacionais (em 2007) e lançamento das ações em bolsas de valores, elas precisaram antecipadamente alterar sua estrutura e se adaptar a legislação brasileira, mudando o status de

sem fins lucrativos ou filantrópicas para IES lucrativas. Pouco depois dessas mudanças, em abril de 2008, o Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular com sede em Brasília (DF), que visa articular o posicionamento do ensino superior particular, foi criado pelas entidades: Associação Brasileira das Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), Associação Brasileira de Mantenedoras das Faculdades Isoladas Integradas (ABRAFI), Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU), Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP) e Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos do Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP) (QUEIROZ, 2016, p.24).

Uma das principais frentes de trabalho do Fórum e das entidades de representação acontece por meio dos Grupos de Trabalho no MEC que discutem desde a regulação e a avaliação, o Sistema E-Mec, o Fies/ProUni, o financiamento do BNDES para IES e a certificação das entidades beneficentes. Os discursos e as defesas dessas empresas estão num conjunto de documentos composto pelas cartas entregues ao Ministro da Educação. Essas cartas foram resultado de reuniões anuais do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior composto pelas: Carta Recife (2008), Carta Araxá (2009), Carta de Florianópolis (2010), Carta de Salvador (2011), Carta de Natal e Carta de Foz do Iguaçu (2013) (QUEIROZ, 2016, p.25).

Queiroz (2016, p. 25) sugere que para compreender a atuação do governo e do setor empresarial, antes da Carta Recife, é importante conhecer a demanda do Resumo Executivo do Documento “Políticas Públicas para a Educação Superior: proposta do setor privado (2007) e as ações do governo federal que atendem aos pleitos das empresas do ensino superior. Neste documento, os empresários demandam que: o art. 213 da CF de 1988 seja cumprido de modo que as IES privadas tenham acesso ao financiamento público, mesmo a fundo perdido; suprima-se a exigência de fiador do Fies; adote-se uma regulamentação de mensalidade pela inclusão de uma política de desestímulo à inadimplência; crie uma alternativa a bolsa de estudo como o vale pago pelo Poder Público que permite o aluno escolher a IES; permita a utilização de recursos do FAT e do FGTS; e promova a isenção de tributos para produtos destinados à educação. O governo respondeu a essas demandas com as seguintes ações: Lei 11.552 (19/11/2007) que possibilita a adoção do Fies para mestrado e doutorado; Portaria N. 1 (31/03/08) instituindo a bolsa complementar para usuários do ProUni; Portaria N. 2 (31/3/08) direcionando o uso dos recursos do Fies articuladamente aos do ProUni; PL 3.148 (2/4/08) (de José Agripino do DEM-RN) sugerindo a alteração na lei para que o FAT financie estágio remunerado em empresas e universidades; PL 2.943/2008

definindo que as bolsas remanescentes do ProUni sejam destinadas a estudantes que cursaram parte do ensino médio em escolas privadas (QUEIROZ, 2016, p.26-7). Basicamente o governo seguiu ampliando os programas públicos voltados à iniciativa privada, assim como permitiu que recursos arrecadados para o trabalhador fossem direcionados à educação privada.

Na Carta **Recife**, as principais demandas foram: ampliar o acesso das classes C, D e E ao ensino superior num total de 5 milhões nos 5 anos seguintes; expandir os mecanismos de financiamento da educação superior; alterar a lei n. 9.870/1999 que fomenta a inadimplência e dificulta a expansão das linhas de financiamento, pois veda a punição pedagógica aos inadimplentes e define o desligamento após o fim do semestre letivo. Essas **demandas foram atendidas** com: o PL 4.386/2008 (26/11/08) que institui o benefício fiscal aos estudantes assíduos na conclusão do ensino médio, destinando 50% do Cofins ao pagamento das anuidades dos estudantes universitários (só que o Cofins foi isentado pelo ProUni); PL 5.175 (6/5/09) da comissão de legislação participativa, apoiado pela UNE, que estabelece um marco regulatório para Educação Superior, definindo que até 2020 seria atingida a proporção de 50% das vagas do ensino superior na rede pública e gratuita, assim como a duplicação das vagas na rede privada pelo ProUni cuja representação seria de 60% das vagas gratuitas (QUEIROZ, 2016, p.27). Esses encaminhamentos mantêm a pressão do setor privado voltada a ampliação das matrículas e da base de aluno como uma forma de atender a uma demanda reprimida, mas não faz nenhuma menção a critérios de qualidade ou avaliação dessas políticas.

Na carta de **Araxá** (2009) as demandas foram: modificar critérios de ingresso no ProUni, considerando a renda e não a origem do aluno; propor o financiamento para capital de giro pelo BNDES (algo que foi atendido pelo Programa IES-BNDES entre 2009-14); modificar o projeto de Lei N. 5.413/09 para permitir acesso do estudante ao financiamento antes de efetivar matrícula; apoiar projetos destinando o uso do FGTS para pagamento das anuidades escolares; buscar os recursos do Banco Mundial para pesquisa e infraestrutura; alterar a legislação para permitir a recuperação judicial de entidades sem fins lucrativos. Essas **demandas foram atendidas** com as seguintes medidas: PL 5.568 (7/7/09) que altera a lei instituidora do ProUni para incluir a pós-graduação; PL 5.569/09 (7/7/09) também alterando a lei do ProUni para incluir polos de educação à distância como beneficiário do programa; PLS 539/2009 (1/12/09) (do Senador Sérgio Zambiasi) que modifica o PL do FIES para permitir a movimentação da conta do FGTS no pagamento de alguma dívida junto ao Fies; Lei N. 12.087 (11/11/09) que inclui a participação da União em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas e produtores rurais e cooperativas, assim

como autorizou a participação de até R\$ 4 bilhões para os fundos garantidores do risco de operações de crédito educativo; Portaria N. 14 (24/9/09) que dispõe sobre os procedimentos do Programa de Melhoria do Ensino das Instituições (Programa IES – MEC/BNDES), permitindo o financiamento de obras, livros, equipamentos, capacitação, máquinas, capital de giro e reestruturação financeira; Lei 12.202 (14/1/10) permitindo o abatimento do saldo devedor do Fies dos profissionais do magistérios superior e médicos e utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas IES; Portaria N. 1 (22/1/10) que regulamenta a adesão de mantenedoras de ensino não gratuitas e dá outras providências; Portaria N. 381 (29/3/10) que institui o módulo internacional do ProUni (QUEIROZ, 2016, p.28-9). Nessa carta continuam as demandas pela flexibilização dos critérios de concessão de bolsa e da utilização de recursos de garantia do trabalhador para o pagamento do ensino superior, sendo incluída a demanda específica de linhas de financiamento do BNDES para as IES.

Na Carta de **Florianópolis** (17/4/10), as demandas foram: o reforço ao atingimento da meta de inclusão de 50% dos jovens com idade entre 18 e 24 anos em curso superior, entre 2011-20, ou seja, deveria inserir mais de 12 milhões no ensino superior; desenvolver programa de apoio para que os jovens das classes C, D e E frequentem o ensino superior; mudar os critérios de acesso às linhas de financiamento do BNDES; ampliar o acesso ao Fies pela criação do fundo garantidor de financiamentos. Essas **demandas foram atendidas** com: o PL 7.747 (5/8/10) que fixa a nova carência dos financiamentos e autoriza a renegociação de contratos, assim como permite a movimentação da conta do FGTS para o trabalhador pagar alguma dívida com o Fies; a MP N. 501 (8/9/10, depois convertida na Lei 12.385 de 2011) define que o Poder Executivo determinará as condições de amortização e que Fies não terá mais exigência de fiador nos contratos com estudantes de baixa renda ou cursos de licenciatura; o PLS 240/10 (21/9/10) determina que o programa de seguro desemprego conceda uma bolsa provisória de estudo ao trabalhador desempregado ou aos seus dependentes matriculados em IES particulares; a Portaria N. 21 (20/10/10) institui procedimentos para adesão de mantenedoras e opção dos estudantes pelo FGEDUC; o Decreto N. 7337 (20/10/10 revogado pelo Decreto 7790 de 2012) sobre condições de amortização dos contratos de financiamento; o Decreto 7338 (20/10/10) sobre a integralização de cotas do FGEDUC; o PL 8.035 (20/12/10) que aprova o PNE 2011-20; o PL 1.000 (12/4/11) incluindo a pós-graduação na concessão de bolsas ProUni; a Portaria n. 4 (2/3/11) que possibilita que o estudante solicite abatimento mensalmente de 1% do saldo devedor caso seja graduado em curso de licenciatura e seja professor da rede pública de educação básica; a Lei 12.385 (3/3/11) definindo que a União prestará auxílio financeiro aos Estados, DF e

Municípios, inclusive para garantir o risco em operações de crédito; a Lei 5.266 (5/5/11) que institui o desconto de 50% nas tarifas de transporte municipal do Rio de Janeiro para estudantes de IES bolsistas do ProUni, do MEC ou cotistas beneficiários de políticas afirmativas; o PLS 137/2011 (4/4/11) que permite a utilização do FGTS para pagar matrícula e mensalidade de IES e as dívidas em cadastro de inadimplentes; PLS 157/2011 (12/4/11) que permite movimentar o FGTS para pagar algum financiamento concedido ao estudante do ensino superior (QUEIROZ, 2016, p.30-2). Nessa carta continua a demanda pela ampliação de estudantes no ensino superior, porém o foco se torna a mudança na forma de garantia oferecida pelos estudantes, é quando se cria o fundo garantidor que substitui a necessidade do fiador nos contratos do Fies. **Essas mudanças deixam bem claro, a participação do Estado como credor e garantidor, configurando o que Soederberg define como políticas de *debtfare*.**

Na Carta de **Salvador** (2011) as demandas foram: uma política de apoio a investimento em infra-estrutura e melhoria nas condições de ensino (reorganização do Programa MEC/BNDES); para o Fies foi solicitado uma antecipação de pré-contratos para último ano do ensino médio, aumento do requisito de participação para 1 a 5 salários, uma operacionalização automática do sistema e efetivação da bolsa para aluno de tempo integral; ao ProUni foi sugerido manter as bolsas parciais e integrais, criar e manter a bolsa de manutenção para alunos de tempo integral, aumentar as faixas salariais para ampliar a participação e melhorar o monitoramento para fiscalizar as informações prestadas pelos alunos. Essas demandas foram atendidas com: a Portaria 18 (30/8/11) que redefine os procedimentos do PROGRAMA IES MEC/BNDES; a Indicação Legislativa n. 124 (9/11/11) que institui o desconto de 50% nas tarifas de transporte intermunicipal aos estudantes do ensino superior; o PL do Senado N. 324/2011 que inclui estudantes estrangeiros como beneficiários do ProUni; PL 2.422/2011 (28/9/11) que permite o uso do FGTS para pagar a matrícula e a mensalidade das IES; o PCL 68/2011 (2/9/11) que incentiva as empresas a financiar a formação profissional dos seus empregados; a Portaria N. 2 (1/2/12) sobre a cobrança pelas IES dos valores de encargos do ProUni e Fies; a Portaria do Mec N. 270 (29/3/12) que regulamenta a adesão das mantenedoras de entidades privadas de educação profissional e tecnológica ao Fies; a Portaria N.7 (10/4/12) que define os procedimentos de inscrição e contratação do Fies; Decreto N. 7.721 (16/4/12) que condiciona o recebimento do Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência em curso de formação inicial ou continuada de qualificação profissional; a Portaria N. 14 (28/6/12) alterando as portarias anteriores para estabelecer que o risco da parcela do financiamento não garantida

pelo FGEDUC será coberto pelo Fies e pelas mantenedoras (QUEIROZ, 2016, p.32-3). Esses **dois últimos elementos, que vinculam o seguro desemprego à participação em curso de capacitação, ilustram um política social de tipo *workfare***, pois vincula o recebimento de um benefício social a uma obrigação do trabalhador e o último trata das questões das garantias do financiamento.

Na Carta de **Natal** (2012) as demandas foram: ampliar os mecanismos do ProUni e do Fies para inclusão maciça de jovens das classes baixas; atuar para alcançar mais rapidamente a meta de 10 milhões de alunos. Essas demandas foram atendidas com: a Lei 12.688 (18/7/12) que institui o programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das IES (Proies); o Decreto 7.790 (15/8/12) instituindo o financiamento da educação profissional e tecnológica pelo Fies Empresa; a Portaria Conjunta N. 6 (17/8/12) que dispõe sobre a concessão de moratória e do parcelamento de dívidas tributárias federais pelas mantenedoras; a Portaria N. 17 (6/9/12) sobre o Fies; o PLC 103/2012 (25/10/12) que aprova o PNE; a Portaria N. 25 (5/12/12) que dispõe sobre a modalidade Fies Empresas definindo a contratação do financiamento estudantil pelas empresas; a Portaria N. 26 (5/12/12) sobre o procedimento para oferta de bolsa e seleção de bolsista que relacionada ao Proies; a Portaria 161 (6/3/13) que dispõe sobre o Fies na modalidade educação profissional e tecnológica; a Portaria N. 183 (13/3/13) sobre a Comissão Nacional de Acompanhamento e Controle Social do Prouni; a Portaria N. 9 (17/5/13) que altera os procedimentos de oferta de bolsa e seleção de bolsistas do Proies; a Medida Provisória N. 616/13 (31/5/13) que abriu um crédito extraordinário de R\$ 2,9 bilhões para o Fies e visa garantir o acesso aos estudantes de universidade particulares por meio de novos financiamentos (QUEIROZ, 2016, p.34-5).

Na Carta de **Foz do Iguaçu** (2013) as demandas foram: flexibilizar as regras de acesso ao Fies e ProUni; reiterar o pedido do Fies para EaD e pós-graduação; apoiar a criação de programas e instrumentos de inclusão social no ensino superior. Essas demandas foram atendidas com: a Portaria N. 20 (16/8/13) que definiu a dispensa das garantias previstas ao estudante do Fies que optou pelo FGEDUC; a Lei 12.861 (12/9/13) que abriu um crédito extraordinário de quase R\$ 3 bilhões para conceder crédito estudantil (Fies); o Decreto 8.118 (10/10/13) que altera o Decreto 7.721 (16/4/12) sobre o condicionamento do recebimento do Seguro-Desemprego a comprovação de matrícula e frequência em curso de formação e qualificação profissional; a Portaria N. 23 (20/11/13) que alterou as diversas portarias (n. 2/2008, n. 10/2010, n.15/2011, n. 25/2011 e n.19/2012) sobre o Fies (QUEIROZ, 2016, p. 35-6).

Essas duas últimas cartas focaram nas demandas do Programa de financiamento do BNDES para as IES, de perdão e renegociação tributária às IES, execução do Fies relacionada a demanda das empresas por qualificação do seu trabalhador, bem como a necessidade de complementação orçamentária para ampliar o Fies. Considero que tais normativas atenderam a essas demandas de recursos dos grupos empresariais e podem ser caracterizadas como políticas *entrepreneurfare*, ou seja, de mobilização de políticas e recursos públicos para dar suporte as demandas e exigentes dos grupos empresariais do mercado de ensino superior.

O ponto e contraponto entre as demandas o setor empresarial do ensino superior e o governo demonstram como elas se refletiram nas políticas de educação do governo do PT, sobretudo no âmbito do financiamento público ao setor privado. Segundo Queiroz (2016, p. 36), os recursos públicos têm garantido a expansão e lucratividade do setor empresarial. A autora também verifica que as recomendações das políticas educacionais do Banco Mundial, em consonância com o projeto neoliberal, foram incorporadas pelo governo brasileiro desde o governo de Fernando Collor até o governo Dilma. Esses governos demonstraram uma orientação para a mercantilização dos direitos sociais, sobretudo na área de educação (com programas como o Ceduc, Fies, ProUni) cujas políticas estimulam a alocação direta ou indireta de verbas públicas nas organizações privadas, algo mantido e aprofundado nos governos petistas (QUEIROZ, 2016, p.37).

Esse levantamento de Queiroz (2016) evidencia nitidamente como as políticas de educação e suas alterações históricas são, em parte, resultado das demandas organizadas e articuladas pelos empresários do ensino superior. Essa análise permite romper com a aparência de que as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior são guiadas prioritariamente pelos interesses dos usuários, como é defendido nos estudos e publicações das associações de mantenedoras de IES. Além do mais, evidencia que essas políticas públicas ao direcionar os fundos públicos para o mercado do ensino superior atendem sobretudo aos interesses dos acionistas dos grandes grupos empresariais. Mais um indício do aporte normativo e material (financeiro) do Estado voltado a atender os interesses das IES particulares está no programa de financiamento das IES do BNDES.

4.2.3.2.3 Os financiamentos do BNDES para ampliação e reestruturação econômico-financeiras das IES privadas

O BNDES, criado em 1952, tinha como principal objetivo reforçar a industrialização do país e apoiar a economia brasileira, assim os projetos apoiados pelo Banco eram prioritariamente de infraestrutura e do setor de transporte e energia. Até que nos anos 90, o

Banco deu suporte ao programa de privatizações das grandes estatais brasileiras (QUEIROZ, 2014, p. 163). O BNDES é um dos maiores bancos de investimentos estatais do mundo, que atua como uma agência de financiamento do capital monopolista porque suas linhas de crédito são utilizadas normalmente para acelerar os processos de centralização e concentração do capital nas mãos dos investidores nacionais e internacionais (CASTELO *apud* QUEIROZ, 2014, p. 164).

Por outro lado, o Banco atua na área social por meio de alguns programas, como os que aumentam os gastos públicos na educação e definem a ampliação do financiamento como positiva. No entanto, segundo Queiroz (2014, p. 164) essa atuação social do Banco associada a um discurso de favorecimento dos trabalhadores está no plano da aparência, porque na essência há uma defesa da privatização e do empresariamento das políticas sociais, já que parte do Fundo Social é destinado à iniciativa privada. O Fundo Social do BNDES, criado em julho de 1997, é constituído por uma parcela do lucro anual e destina-se a apoiar financeiramente projetos não reembolsáveis de cunho social e direcionados a população de baixa renda.

Antes da criação do Fundo, em março de 1997, o MEC estabeleceu um protocolo de ação conjunta com o BNDES para implementar o Programa de Recuperação e Ampliação dos Meios Físicos das IES (Programa IES). O objetivo do programa era contribuir para consolidar e modernizar o ensino superior, apoiando a renovação dos meios físicos das IES pelo financiamento de obras e de equipamentos (QUEIROZ, 2014, p. 164). Da vigência inicial de 5 anos, o programa foi estendido para 10 anos, até 2007. Esse período do programa é considerado pelos pesquisadores do BNDES como coincidente com o crescimento do ensino superior, confirmado na tabela 55 elaborada num estudo¹⁰⁷ sobre os impactos desse programa¹⁰⁸ (QUEIROZ, 2014, p. 165). O amplo crescimento foi no número de IES privadas com ampliação de 195% e das matrículas com 207%.

¹⁰⁷ SECCA, R.X.; LEAL, R.M.; MENEZES, N.M.L. O apoio do BNDES a instituições de ensino superior (IES): uma análise do primeiro programa IES (1997-2007). **BNDES Setorial**, n. 31, mar. 2010. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3106.pdf >

¹⁰⁸ Além desse, há outros dois estudos do BNDES sobre o ensino superior. Este sobre o setor de uma forma geral SECCA, R. X.; LEAL, R. M. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. **BNDES Setorial**, n. 30, set. 2009. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3003.pdf > e outro sobre os impactos do Programa no setor de GUIMARÃES, A.L.S. et al. O financiamento do BNDES ao ensino superior: uma avaliação dos impactos do primeiro Programa IES. **Revista do BNDES**, n. 33, jun. 2010. Disponível em: < https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3302.pdf >

Tabela 55 - Número de IES e Matrículas comparando os anos de 1997 e 2007

| Número de IES | | | |
|----------------------|-------------|--------------|------------|
| | 1997 | 2007 | % |
| Públicas | 211 | 249 | 18 |
| Privadas | 689 | 2.032 | 195 |
| Total | 900 | 2.281 | 153 |

| Número de matrículas na graduação presencial (mil alunos) | | | |
|--|--------------|--------------|------------|
| | 1997 | 2007 | % |
| Públicas | 759 | 1.241 | 64 |
| Privadas | 1.186 | 3.639 | 207 |
| Total | 1.945 | 4.880 | 151 |

Fonte: Queiroz (2014, p. 165)

O Programa IES – BNDES, que deu suporte a esse crescimento do setor privado, tinha vigência inicial de 5 anos com recursos de até R\$500 milhões a ser dividido entre IES públicas e privadas. Sua operacionalização inicialmente começaria com a IES apresentando o projeto à Secretaria de Educação Superior no MEC, depois o agente financeiro credenciado pelo BNDES analisa e aprova a solicitação de apoio financeiro e o BNDES avaliava e homologava as operações aprovadas pelo agente financeiro, por fim o MEC faria o acompanhamento técnico e financeiro do projeto (QUEIROZ, 2014, p. 166). No decorrer do Programa ocorreram algumas mudanças: 1. A prorrogação do programa por mais 5 anos e os recursos aumentaram para R\$ 750 milhões, divididos em R\$ 500 milhões para as IES privadas e os R\$ 250 milhões para as públicas; 2. Em 2004, foi permitido financiar as IES privadas com operação indireta automática no valor de até R\$ 10 milhões; 3. Em 2005, o limite de financiamento foi elevado para R\$ 900 milhões, sendo R\$ 650 milhões para IES privadas e R\$ 250 para as públicas. O primeiro Programa contou com 61 projetos distribuídos entre 48 IES das quais 3 eram públicas e 45 eram privadas (QUEIROZ, 2014, p. 167), conforme dos dados da tabela 56, apresentados pelo BNDES, foram 61 projetos, sendo que 4 (12%) para as três IES públicas – via fundação e 57 (88%) para 45 IES privadas. Dois contratos, em 2005, destacam-se pelo valor, um de R\$35 milhões e outro de R\$30 milhões, nesse mesmo ano houve um acréscimo de R\$150 milhões no programa. A tabela 56 indica a quantidade de projetos, o valor contratado e o desembolsado por região (QUEIROZ, 2014, p. 174).

Tabela 56 - Número de projetos e valores por porte da IES e região do país

| Macrorregião geográfica | Porte do cliente | Nº de projetos | Valor contratado (R\$ milhões) | Valor desembolsado (R\$ milhões) |
|-------------------------|------------------|----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Centro-Oeste | Médio | 1 | 4,7 | 4,9 |
| Norte | Médio | 1 | 8,8 | 8,8 |
| Sudeste | Grande | 19 | 195,3 | 193,2 |
| | Médio | 7 | 29,2 | 29,9 |
| | Pequena | 5 | 43,5 | 30,9 |
| Sul | Grande | 17 | 161,3 | 158,9 |
| | Médio | 8 | 42,4 | 42,5 |
| | Pequeno | 3 | 40,5 | 37,6 |

Fonte: Queiroz (2014, p. 175)

Essa tabela identifica que as maiores beneficiadas pelo programa foram as IES de grande porte, concentradas nas regiões Sul e Sudeste. O BNDES destacou que a maioria das IES financiadas (59%) era de grandes empresas que receberam 68% dos valores contratados e 70% dos recursos desembolsados pelo Programa (QUEIROZ, 2014, p. 174). Esses recursos foram distribuídos em diferentes tipos de gastos, conforme destacado na tabela 57. Dos tipos de gastos indicados, o que captou mais recursos foi o de Obras e Instalações com a maior parte destinada às IES privadas (QUEIROZ, 2014, p. 176).

Tabela 57 - Tipos de recursos financiados pelos Projetos por Tipo de IES

| | IES privadas | IES públicas | Total geral |
|--------------------------------|----------------------|--------------------|----------------------|
| Despesa pré-operacional e giro | 700.000 | 0 | 700.000 |
| Estudos, projetos e tecnologia | 9.740.317 | 0 | 9.740.317 |
| Equipamentos | 191.139.065 | 0 | 191.139.065 |
| Obras e instalações | 848.842.608 | 91.881.059 | 940.723.667 |
| Terrenos | 20.681.093 | 9.522.000 | 30.203.093 |
| Veículos | 132.205 | 0 | 132.205 |
| Móveis, utensílios e materiais | 21.785.127 | 0 | 21.785.127 |
| Outros | 23.939.487 | 0 | 23.939.487 |
| Total geral | 1.116.959.903 | 101.403.059 | 1.218.362.962 |

Fonte: Queiroz (2014, p. 176)

Terminada a primeira fase do Programa, a parceria do BNDES com o MEC foi renovada **em 2009** com a criação de um novo programa cujo objetivo declarado era apoiar a melhoria da qualidade do ensino e se intitulava Programa de Melhoria do Ensino das Instituições de Educação Superior, estabelecido **até 2014**. O orçamento inicial foi de R\$ 1 bilhão para o financiamento das IES públicas e privadas. O Programa IES – MEC/BNDES disponibilizou os recursos às IES públicas e privadas (com e sem fins lucrativos) em forma de financiamento concedido pelo BNDES, intermediado por instituições financeiras credenciadas, aos projetos que propõem melhorar a qualidade do ensino superior (QUEIROZ, 2014, p. 176).

Nessa nova fase era necessária a aprovação do MEC de um Plano Institucional da IES, observar o pré-requisito de ter um desempenho mínimo nas avaliações do Sinaes e a aceitação das metas de melhoria da qualidade para cada IES estabelecidas e monitoradas pelo MEC. O financiamento poderia ser destinado ao investimento fixo e a reestruturação financeira da IES. No entanto, esses critérios foram questionados pelo Fórum das Entidades representativas das IES privadas no MEC e nas Cartas de Araxá (2009) e de Florianópolis (2010), que sugeriram a alteração dos critérios de acesso ao Programa IES-BNDES. O então ministro da Educação, Fernando Haddad, alterou os procedimentos do programa (pela portaria normativa 18 de 30/08/11) tornando as regras do programa mais simples do que as fixadas inicialmente (na portaria n. 14 de 24/9/2009), então as IES precisaram seguir os seguintes procedimentos: apresentar o projeto conforme as normas do BNDES, comprovar a adesão ao Fies, FGEDUC e ProUni, ter IGC igual ou superior a 3 no Sinaes (QUEIROZ, 2014, p. 177). Os itens financiáveis eram as obras, as máquinas e equipamentos, os livros, os gastos com capacitação gerencial, a aquisição de software, os estudos para redefinição de rotinas, o capital de giro e a reestruturação financeira. As taxas de juros eram compostas pelo custo financeiro, remuneração básica do BNDES, taxa de intermediação financeira, remuneração da instituição financeira credenciada. O prazo para reestruturação financeira era de até 6 anos, incluindo a carência de 1 ano, e nos demais itens era de 10 anos, incluída a carência de até 2 anos (QUEIROZ, 2014, p. 178-9).

A partir de 2011, as IES foram obrigadas a aderir ao ProUni, ao Fies e ao FGEDUC (QUEIROZ, 2014, p. 179). Mesmo com essas mudanças, os empresários da educação, organizados no Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, continuaram demandando mais flexibilização e criticando os critérios de avaliação definidos pelo BNDES e pelo MEC que determina que as IES precisam ter 70% dos cursos com conceitos iguais ou superiores a 3 no Enade ou CPC, o que fez com que 76% das IES

particulares estivessem desqualificadas. Essa situação gerou o questionamento de um dos diretores da ABMES sobre a necessidade de avaliação, pois ele considerava que o ensino superior é um serviço comparado a compra de gado, atividade que o BNDES financia sem cobrar uma avaliação similar (QUEIROZ, 2014, p. 180).

Por esse formato e foco na iniciativa privada, Queiroz (2014, p. 180) classifica essas políticas brasileiras para o campo do ensino como uma modalidade de parcerias público-privadas que se complementam ao longo da história e “[...] fortalecem de forma direta e indireta o empresariamento, privatização e mercadorização desse nível de ensino, porém, não apaga as resistências dos sujeitos políticos coletivos em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade.” Nesse sentido, o BNDES define a educação superior como um mercado de ensino caracterizado por um ambiente competitivo e atrativo (QUEIROZ, 2014, p. 165). Inclusive para o Banco uma das explicações do crescimento desse mercado está na disponibilidade de financiamento estudantil e de bolsas de estudo. O BNDES explica que seu investimento no setor de ensino superior no âmbito da oferta, ou seja, do programa de melhoria das IES, é justificado porque existe um financiamento da demanda realizado pelo fundo público através de outros programas públicos como o Fies e o Prouni (QUEIROZ, 2014, p. 166).

A vinculação desses programas, que financiam ou subsidiam com recursos públicos tanto o polo da oferta privada do ensino superior como a demanda desse serviço, é um forte indicativo da dependência desse mercado dos fundos públicos, além de ilustrar a simbiose entre o que caracterizo por políticas *entrepreneurfare* (na oferta) e políticas *debtfare* (na demanda).

Para ilustrar essas políticas que afetam o polo da demanda do ensino superior, caracterizo o desenvolvimento das iniciativas que vinculam o acesso ao ensino superior a uma operação comercial de crédito utilizada na compra de qualquer outro tipo de bem ou serviço. Em paralelo a nova concepção estabelecida pelo Fies de que o ensino superior pode ser adquirido mediante um financiamento, identifiquei um novo mercado criado pelas IES privadas que está descrito, no item a seguir, como o processo de consolidação do mercado de crédito/financiamento estudantil privado no Brasil.

4.2.3.2.4 A consolidação do mercado de crédito/financiamento estudantil privado

Algumas IES privadas (com e sem fins lucrativos) mantêm programas próprios de bolsa (totais ou parciais) que concedem auxílios aos estudantes que não podem arcar com as mensalidades escolares do curso superior (ANDRÉS, 2011, p. 39). Um levantamento da

ABMES, realizado em 2005 e divulgado depois de três anos, mostrava que 91% das universidades privadas ofereciam algum tipo de bolsa ou desconto aos seus alunos. Alguns deles eram das próprias IES sem participação dos programas governamentais, normalmente concedidos por mérito acadêmico, idade ou até por motivo de transferência dos alunos de outras universidades. Esses programas se configuravam como uma estratégia das IES para atrair os estudantes e disputa-los com as concorrentes. Além disso, há pelo menos 10 anos, alguns bancos (nacionais e estrangeiros) junto com instituições de crédito e investimentos operam linhas de crédito específicas para financiar estudantes de nível superior, seja graduação ou pós no Brasil. Outra pesquisa, do SEMESP, baseada no Censo da Educação Superior do MEC de 2007, identificou que apenas 6,9% dos alunos matriculados no ensino superior particular tinham sido beneficiados por algum programa de financiamento reembolsável, o benefício atingia somente 250 mil alunos e 20% deles recebiam crédito das IES em que estavam matriculados (ANDRÉS, 2011, p. 40). Andrés (2011, p. 40) explica que há diversas opções de financiamento e cita alguns exemplos.

Um deles é a iniciativa pioneira da **Fundação APLUB de Crédito Educativo**, criada em 1976, pelo Grupo APLUB para introduzir o crédito educativo no Brasil. No seu site, a Fundaplub se define como uma instituição privada de caráter social que participa do crescimento educacional pelo crédito educativo como incentivo a formação superior. Tem convênio com aproximadamente 30 IES e beneficia aproximadamente 60 mil estudantes (ANDRÉS, 2011, p. 45). Em pesquisa sobre a APLUB, encontrei que a instituição, em 2015, mudou sua marca para Fundacred e no seu site¹⁰⁹ informa que seu começo foi em 1972 com a fundação da Fundaplub. Também inclui que a quantidade de beneficiários desde o início da instituição foi de mais de 75 mil estudantes.

A outra é o **CEBRADE** (Centro Brasileiro de Desenvolvimento do Ensino Superior), uma associação sem fins econômicos criada pelo SEMESP junto a 18 IES. Uma das suas linhas de atuação é o Amparo Educativo que visa criar condições de acesso, permanência e formação superior e com o programa de concessão de Bolsa cujo benefício é a postergação do pagamento da mensalidade, total ou parcial, para ressarcimento após a conclusão do curso com um ano de carência (ANDRÉS, 2011, p. 45-6). O CEBRADE realiza então uma análise social e econômica do estudante e do fiador, a quem se exige pelo menos três vezes o valor mensal do benefício e uma condição patrimonial condizente com o valor total do benefício (ANDRÉS, 2011, p. 47). Em pesquisa mais atual sobre essa organização, o seu site

¹⁰⁹ Disponível em: < <https://www.fundacred.org.br/site/quem-somos/> >

(<http://www.cebrade.org.br/>) não estava funcionando. Em outro sítio¹¹⁰ identifiquei que o programa foi lançado em 2003 para gerir um sistema de crédito estudantil com concessão de bolsas visando reduzir os índices de inadimplência das IES privadas.

Há também iniciativas de financiamento estudantil viabilizadas pelas IES, é o caso do **FIEF (Financiamento Estudantil Facilitado)**¹¹¹. O financiamento possibilita que o estudante pague apenas a metade do valor das mensalidades e no dobro do tempo, anuncia que não há incidência de juros, mas inclui a cobrança de IOF e a correção do valor da mensalidade a cada 12 meses pelo IPCA. A contratação pode ser feita a cada semestre. O contrato exige fiador (um ou mais), mas não cobra nenhuma taxa de juros ou administrativa, nem faz exigência do ENEM. Esse programa é organizado pelas IES do Grupo Tiradentes¹¹² que reúne diversas faculdades no Nordeste. Segundo as informações pesquisadas nos dois sítios, o programa não está vinculado a nenhum Fundo de investimento. Outro programa de crédito vinculado a um grupo empresarial, o Ser Educacional (controlador das Uninassau, Joaquim Nabuco, Unama e Univeritas), é o Educured (crédito universitário). Assim como o FIEF, é um crédito educativo parcial de até 50% do valor da mensalidade com a necessidade de fiador (até três para compor a renda mínima)¹¹³.

Outra alternativa de crédito, só que originada nos **bancos comerciais**, é a oferecida pelo Banco Santander/Banco Real com algumas propostas para o ‘Segmento Universidades’. Com a união dos dois bancos a experiência do programa Real Universitário foi somada as ações da Divisão Global do Santander Universidades em 20 países (ANDRÉS, 2011, p. 47). Em pesquisa recente no sítio¹¹⁴ do Banco Santander no Brasil só foi possível encontrar Financiamento Graduação para o curso de Medicina com taxas de juros entre 1,59% a 2,29%, para alunos a partir do segundo semestre ou segundo ano, sujeito a análise de crédito como qualquer outro financiamento. Outro banco que possui crédito universitário específico é o Bradesco¹¹⁵ com financiamento de até 100% das parcelas, com exigência de instituições conveniadas, renovação a cada semestre.

Outra modalidade, independente do sistema de ensino superior e mais vinculada ao mercado financeiro, só que fora dos grandes bancos, é a **oferecida pela BIVA**¹¹⁶. A empresa é

¹¹⁰ Disponível em: < <http://noticias.universia.com.br/mobilidade-academica/noticia/2007/04/03/424983/cebrade-oferece-auxilio-financiar-estudos-universitarios.html> >

¹¹¹ Informações sobre esse programa de financiamento estão disponíveis em: < <https://fief.com.br> >

¹¹² Mais informações disponíveis em: < <https://www.grupotiradentes.com/#> >

¹¹³ As informações sobre esse programa de financiamento estão disponíveis em: < <http://www.educured.com.br/> > .

¹¹⁴ Disponível em: < <https://www.santanderuniversidades.com.br/produtos-e-servicos/universitarios/Paginas/oferta-estudantes-medicina.aspx> >

¹¹⁵ Disponível em: < <https://universitario.bradesco/html/cub/produtos-servicos/emprestimo-financiamento/credito-universitario-bradesco.shtm> >

¹¹⁶ Mais informações sobre a empresa disponível em: < <https://biva.com.br/quem-somos.html> >

uma *startup* do mercado financeiro especializada no serviço de empréstimo direto, intermediando os contatos entre credores e tomadores de empréstimo. Um dos serviços oferecidos pela empresa é o financiamento estudantil coletivo¹¹⁷, nele o estudante financia até 100% da mensalidade, inicia pagando em torno de 35% das mensalidades e pode realizar a amortização total em até 12 anos. A BIVA ainda oferece ajuda para inserir o egresso do ensino superior no mercado de trabalho.

Além dessas alternativas de crédito privado estudantil, há possivelmente aquela que está mais estabelecida e atende a um maior número de estudantes que é vinculada aos Fundos de Investimentos em Direitos Creditórios (FIDC)¹¹⁸. Esses fundos destinam uma parcela acima de 50% do seu patrimônio para aplicações em direitos creditórios (oriundos dos créditos que uma entidade tem a receber como duplicata, contrato de aluguel, hipotecas, de operações comerciais ou financeiras). Os créditos originados nessas transações e em forma de recebíveis “[...] podem se tornar ativos de um FIDC e os investidores, que adquirem suas cotas, ficam indiretamente expostos ao retornos e riscos de tais recebíveis.” A administração é feita por instituição financeira que realiza a venda de cotas a investidores.

Um exemplo de programa de crédito privado viabilizado por esses fundos é o Programa de Crédito **Creditar Universitário**¹¹⁹ que financia 50% do valor das mensalidades. As mensalidades são divididas em duas parcelas, de modo que o estudante paga mensalmente metade da mensalidade mais encargos e juros e consegue prolongar o período de pagamento do curso para o dobro do tempo. É necessário incluir até dois garantidores cujas rendas precisam somar pelo menos três vezes o valor da mensalidade. Esse programa pertence ao FIDC da Raydan Invest¹²⁰ que, além desse programa, oferece serviços de cobrança educacional e seguro educacional.

Um dos principais programas de crédito estudantil privado no Brasil é o PraValer, criado em 2006 em parceria com as IES privadas e, em 2014, já estava presente em mais de 200 IES e financiando mais de 40 mil estudantes (BOUCHUT, 2014, p. 38). Ele pertence a **Ideal Invest**, criada em 2001, e especializada em soluções de crédito para o mercado educacional. Essa empresa agrega empresas de investimento e de participações com a pretensão de expandir sua atuação para R\$ 250 milhões até 2010 totalmente direcionada aos alunos do ensino superior (ANDRÉS, 2011, p. 40). De acordo com a ABMES (2017b), a Ideal

¹¹⁷ Informações disponíveis em: < <https://biva-estudantes.com.br> >

¹¹⁸ Disponível em: < http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/listados-a-vista-e-derivativos/renda-fixa-privada-e-publica/fundos-de-investimentos-em-direitos-creditorios-fidc.htm >

¹¹⁹ As informações sobre esse programa estão disponíveis em: < <https://www.creditaruniversitario.com.br> >

¹²⁰ As informações sobre esse fundo estão disponíveis em: < <https://www.raydan.com.br> >

Ivest criou o primeiro Fundo de Investimentos em Direito Creditório (FIDC) do Brasil, em 2002 e captou quase R\$ 2 bilhões com 120 investidores diferentes, além de ter estabelecido parceria com os Bancos Itaú e Votorantim. Esse fundo repassou R\$ 1,7 bilhão ao setor, beneficiou 100.000 alunos e 500 IES parceiras (ABMES, 2017a).

Os programas de crédito criados pela Ideal Invest operam taxas de juros e condições de pagamento mais adequadas do que as oferecidas no mercado tradicional. Utilizando fundos de direito creditórios e recebíveis, a Ideal possibilita que as IES antecipem seus fluxos de caixa. Para os estudantes, a Ideal criou o programa de crédito educativo, o Pravaler (ANDRÉS, 2011, p. 41). O Pravaler é um financiamento que possibilita o pagamento dos estudos num maior período de tempo. Em algumas IES, o programa financia cursos EaD, pode ser acessado por calouros e veteranos e está disponível para mais de 170 IES, atendendo aproximadamente 8 mil alunos (ANDRÉS, 2011, p. 41). É uma das alternativas mais baratas de financiamento, com juros que variam de 0% a 1,48%, funcionando com o parcelamento da mensalidade em 2 vezes a duração do curso, de modo que o estudante consegue alongar sua dívida, conseguindo pelo menos o dobro do tempo para pagar. Não exige que o aluno seja carente, nem tem um limite de vagas. De acordo com os dirigentes do programa, desde a criação em 2006 até setembro de 2009, mais de 350 mil alunos ficaram interessados em financiar as mensalidades, de modo que o fundo Ideal Invest havia repassado R\$ 130 milhões ao programa. Desses interessados, 182 mil eram novos alunos que buscaram o Pravaler em 2009. A maioria dos estudantes que recorreu ao crédito da Ideal Invest trabalhava, tinha em média 24 anos e uma renda mensal de R\$ 961,01. Isso configurou o Pravaler como o maior programa de crédito universitário privado do país, contando no fim de 2010 com 173 instituições parceiras, distribuídas em 14 estados e mais de 450 mil alunos interessados e cadastrados para usar o financiamento (ANDRÉS, 2011, p. 41). Atualmente, o site do Pravaler¹²¹ informa que são mais de 500 IES parceiras e de 120 mil alunos que utilizaram o programa.

As IES que se credenciaram no programa podem ampliar a base de potenciais alunos e reduzir a evasão. O potencial é grande, porque 74% dos estudantes brasileiros de nível superior são matriculados em IES privadas (cerca de 5 milhões) (ANDRÉS, 2011, p. 42). Um estudo sobre evasão mostrou que, entre 2001 e 2005, nas IES privadas ela varia 26%, nas públicas em torno de 12% em relação a uma média nacional de 22%. Outra pesquisa de 2007 mostrou que apenas 25% dos alunos terminam a graduação com pagamentos em dia. A evasão

¹²¹ Disponível em: < <https://www.creditouniversitario.com.br/sobre-o-pravaler/> >

variava entre 15 e 20% e em 75% dos casos a causa era dificuldade financeira (ANDRÉS, 2011, p. 42). Segundo informações da Ideal Invest, a maioria dos alunos interessados no Pravaler são calouros com o curso todo a pagar. Os cursos com mais demanda eram os de Direito, Enfermagem e Administração, assim como os de Farmácia, Medicina, Fisioterapia, Pedagogia e Psicologia, segundo estudo realizado em 2006 com uma amostra de 180 mil alunos das 22 IES parceiras do Pravaler (ANDRÉS, 2011, p. 42). Os dados de uma apresentação do Pravaler na ABMES (2017b) identificam que a renda de 88% alunos do financiamento privado é de até 3 SM *per capita* (desses 26% até 1 SM, 48% de 1 a 2 SM, 14% de 2 a 3 SM) e 11% ganham mais de 3 SM. A renda média do aluno é de R\$ 1.100, do garantidor é de R\$ 4.200 e a mensalidade média gira em torno de R\$ 1.050, enquanto a renda média per capital no Brasil é de R\$ 995. A inadimplência do Pravaler é nos contratos antigos em torno de 14% e nos novos baixou para 7% (ABMES, 2017a). Esses dados mostram que o valor da mensalidade é muito próximo ao da renda, indicando um grande comprometimento da renda com o financiamento estudantil.

O histórico desse fundo e do mercado de financiamento estudantil pode ser visualizado na Figura 6 disponível no site da Ideal Invest.

Figura 6 - Histórico do Ideal Invest, Pravaler e mercado de crédito estudantil privado



Fonte: disponível em: < <http://instituicao.idealinvest.com.br/#section1> >

Analisando os eventos do mercado de crédito estudantil privado em relação às transformações históricas do mercado do ensino superior e as mudanças no Fies, é possível estabelecer algumas relações. A primeira foi que a Ideal Invest surgiu junto com a criação do Fies e ampliação das empresas educacionais estrangeiras (a primeira fase da figura). A segunda relação se estabelece entre a criação do Pravaler que acontece depois da criação do ProUni e antecipou o processo de abertura de capital de alguns grupos educacionais (Fase 2 da figura). A terceira relação é que a partir de 2010, quando se inicia o processo de expansão do Fies simultaneamente se estabelece a fase III, indicando a expansão das atividades do

crédito privado associada ao crédito estudantil público, bem como inclui a entrada do maior banco comercial privado do Brasil nesse negócio.

A formação desse mercado do crédito privado está relacionada ao financiamento público e o seu crescimento foi, possivelmente, ainda mais impulsionado pelo recuo do financiamento governamental precedido de um período de grande expansão. Destaco isso porque o financiamento público foi importante para desmistificar para o estudante comum a possibilidade de tomar um financiamento para acessar o ensino superior. O Estado *debtfare* por meio dessas políticas normatizou e normalizou o endividamento como meio de acesso ao ensino superior.

Aproximadamente dois milhões de brasileiros contrataram o crédito estudantil desde 2010. O Fies cobra juros mais baixos do que os de mercado aos estudantes. Com o crescimento da demanda as faculdades começaram a cobrar mensalidades mais caras e, como os estudantes não pagam diretamente as mensalidades e os juros são baixos, eles acabam mais tolerantes aos aumentos nas mensalidades. Com a redução da oferta de contratos do Fies, em 2014, os estudantes passaram a procurar cursos à distancia mais baratos e a contratação de financiamentos privados. O capital privado começou a ganhar mais espaço e assumir o risco de financiar estudantes que são um grupo com uma renda incerta. Um exemplo desse risco está no mercado de crédito norte-americano que segundo levantamento do Banco Central do país possui um terço dos beneficiários inadimplentes. A inadimplência pode ser maior se o impacto do ensino superior na renda futura não se concretizar. Mesmo assim, no Brasil, a demanda por financiamento continua alta, pois 7,5 milhões de jovens são universitários, mas há 27 milhões de jovens entre 18 e 25 anos. Enquanto o número de contratos com subsídio público caiu 60%, os novos contratos com crédito privado quintuplicaram de acordo com as estimativas dos profissionais do setor, por exemplo, o crédito Pravalor emprestou quase R\$ 1,5 bilhão a quase 100 mil contratos desde 2001, sendo que dois terços foram fechados depois de 2014, quando o Fies encolheu. As IES criaram uma série de opções para facilitar o acesso dos estudantes como parcelamentos, prazos estendidos, bolsas, convênios com financiamento privado, mas sem realizar a atividade financeira diretamente¹²².

O modelo do crédito estudantil privado do Brasil tem diferenças em relação ao de outros países, pois o estudante paga durante o curso, gerando maior responsabilidade, as faculdades subsidiam total ou parcialmente os juros e a análise de crédito avalia, além do

¹²² As informações deste parágrafo são da reportagem da Revista Época, intitulada Com recuo do Fies, setor privado empresta mais dinheiro para universitários, disponível em: < <https://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/02/com-recuo-do-fies-setor-privado-empresta-mais-dinheiro-para-universitarios.html> >.

perfil socioeconômico, a viabilidade profissional do curso e o perfil do aluno nas redes sociais. Essa análise é atualizada a cada seis meses. Essa exigência possivelmente manteve a inadimplência no setor baixa. Esse mercado de crédito educativo privado desperta interesse entre os investidores estrangeiros, um deles foi o fundo americano Ribbit Capital que se tornou um dos sócios da Ideal Invest. Apesar desse mercado de empréstimo estudantil ser mais delicado do que de hipoteca, onde há o imóvel como garantia. Outra variável é o risco do estudante começar o curso superior sem saber se vai concluir, gostar ou se vai encontrar trabalho ao fim¹²³.

A operacionalização desses programas de crédito educativo é mais fácil, independentemente ou em parceria com fundos e financeiras, para os grandes grupos educacionais. As evidências disso são as parcerias entre os grandes grupos e o Programa Pravalor e, mais especificamente, a parceria entre a Kroton e a BV financeira (sem transação acionária), firmada em 2017, para ofertar o FEP (Financiamento Estudantil Privado) cuja abrangência será com todas as IES do grupo, a duração de dez anos e fará apenas correção monetária sem a cobrança de juros dos alunos. O FEP terá as mesmas regras do Programa de parcelamento (PEP) criado pela Kroton em 2015, depois da retração do Fies, quando os alunos podem financiar 50% da mensalidade sem cobrança de juros, apenas a correção e os 50% podem ser quitados no mesmo período de duração do curso. A contratação será feita pela Kroton que no 1º semestre do aluno concede o PEP com recursos do seu caixa e no segundo uma parte dos alunos migrará para o financiamento que transfere o risco para a BV financeira. Segundo o presidente da Kroton, a estimativa é que 30% dos estudantes utilizem o crédito privado da Kroton, sendo que 15% permaneçam no PEP e os outros 15% migrem para a BV. Os outros 70% pagariam as mensalidades com recursos próprios, do Fies ou outra forma de pagamento. Inicialmente serão ofertados produtos já existentes na BV como os seguros, mas a *joint venture* poderá criar novos serviços e suas receitas serão divididas em partes iguais pelas duas empresas¹²⁴.

Há algumas explicações para essa facilidade dos grandes grupos de ensino superior ofertarem o crédito educativo. Uma é que quanto maior a base de alunos, maior o potencial de credores, depois esses grupos dispõem de mais capital que inclusive podem dispor para investir nos fundos de investimento em direito creditício e lastrear as operações de crédito.

¹²³ As informações deste parágrafo são da reportagem da Revista Época, intitulada Com recuo do Fies, setor privado empresta mais dinheiro para universitários, disponível em: < <https://epoca.globo.com/economia/noticia/2017/02/com-recuo-do-fies-setor-privado-empresta-mais-dinheiro-para-universitarios.html> >.

¹²⁴ Essas informações sobre a parceria entre a Kroton e a BV estão disponíveis em: < <http://www.valor.com.br/empresas/5076662/kroton-passa-oferecer-financiamento-estudantil-com-bv-financeira> >

Depois, os grupos de capital aberto dispõem de experiência e de um setor responsável por lidar com o mercado financeiro. Então, assim como aconteceu com o Fies, esse mercado de crédito estudantil privado alimenta e se alimenta da estrutura concentradora e monopolista do mercado de ensino superior brasileiro.

Ademais, entendo que o Fies, mesmo sendo viabilizado por recursos públicos, juros subsidiados, fundo garantidor de crédito e com uma de punição indireta ao estudante inadimplente, tem uma aparência mais de programa social de ampliação de acesso ao ensino superior do que de um programa de financiamento ou crédito educativo. Por outro lado, esse programa público, em paralelo a outros (ProUni, BNDES) que fomentaram a expansão do ensino superior privado como um mercado, incute a lógica e as normas de que para acessar o ensino superior é natural/normal, aos que não conseguem ingressar numa universidade pública ou pagar as mensalidades, utilizar um financiamento e se endividar para acessar o ensino superior privado. Analiso, então, que o Fies contribui para consolidar a mudança na concepção de educação e abrir caminho para a construção de um mercado subsidiário e de suporte ao mercado do ensino superior que é o de crédito educativo. Os programas de crédito educativo públicos no Brasil, principalmente o Fies devido a sua expansão, naturalizaram que a educação-mercadoria fosse comprada por aqueles que não tinham condições financeiras no momento e para isso acessem uma linha de crédito privada como qualquer outra, lastreada tanto em recursos públicos como capital privado. Essa é outra ilustração de como políticas de *debtfare*, para além de influenciarem na criação do mercado do ensino superior, auxiliaram a construção do mercado do crédito educativo privado, ou seja, estão imbricadas ao **Estado *entrepreneurfare* que além de fomentar o mercado do ensino também fomenta a criação do mercado de crédito estudantil.**

Por outro lado, com a crise do Fies, quando os índices de inadimplência aumentaram e os gastos com o programa se ampliaram muito, o governo Dilma começou a reduzir os novos contratos e mudou algumas regras. Logo depois de assumir, o governo Temer iniciou um processo mais amplo de reformulação do programa com o envio de uma medida provisória ao congresso. Percebi, em linhas gerais, que as mudanças implementadas no novo Fies de 2018, o aproximam de um programa de crédito privado do que de uma política de ampliação do acesso ao ensino, principalmente na modalidade III em que a taxa de juros é variável e definida pelas instituições financeiras. Isso é um indício de **como o mercado privado do crédito estudantil está se estabelecendo como parâmetro inclusive para as reformulações de um programa público de financiamento estudantil.**

Com isso, espero ter demonstrado como o estabelecimento do mercado do ensino superior no Brasil oligopolizado e subordinado aos interesses financeiros dos seus investidores, associado a uma política de endividamento estudantil pública e a um mercado de crédito estudantil em *status nascendi/crescendi*, conecta as esferas da acumulação financeira sobre os grupos educacionais e da acumulação pelo crédito sobre os estudantes endividados.

4.2.3.3 Uma síntese sobre os desdobramentos e beneficiados da FiesTa (2010-2016)

A reflexão que subjaz esta síntese é: a quem serviu essa ampliação do Fies? Para atender aos estudantes sem condições financeiras? Para suprir as demandas das IES particulares por receitas certas e sem riscos? Para mudar a concepção do Fies de financiamento à política social? Para beneficiar eleitoralmente o governo?

O Fies cresceu nos últimos 5 anos, de 75 mil novos financiamentos em 2010 passou a mais de 700 mil em 2014. Esse crescimento esteve associado com algumas mudanças nas regras do Programa como a redução dos juros (resolução 3.777/2009), criação do FGEduc (lei 12.087/2009 e sua capitalização pelo decreto 73.338/2010) que permitiu a expansão das operações de crédito e a sua concessão sem aval ou fiança (BOTELHO E PESSOA, 2016, p.47). Por outro lado, o desenho do Fies criou um comportamento perverso nas instituições de ensino como a mutualização da dívida para diversas IES e do Fundo entregar um seguro total contra inadimplência, fazendo com que essa IES relaxem os critérios de entrada e forneçam empréstimo a alunos sem potencial acadêmico, mesmo com a exigência de uma nota mínima no exame nacional (BOTELHO E PESSOA, 2016, p.48).

A junção entre a abertura nos critérios de concessão e o financiamento subsidiado explica a explosão de contratos do FIES. O custo das subvenções do FIES, segundo relatório de Benefícios financeiros e creditícios da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, passou de R\$ 16 milhões em 2011 para mais de R\$ 6,6 bilhões em 2015, ou seja, aumentaram 400 vezes em quatro anos. Com esse crescimento dos subsídios implícitos, os autores se questionam sobre a sustentabilidade do programa, pois com as taxas de juros abaixo da inflação, mesmo que a inadimplência fosse zero, seriam necessários recursos para manter o número de financiados constante (BOTELHO E PESSOA, 2016, p.48), então enquanto houver taxas subsidiadas o programa nunca será superavitário. Por outro lado, se o programa expandir o ensino superior dos trabalhadores e assim impactar na produtividade e no prêmio salarial, terá um retorno social alto e algum impacto fiscal com a tributação sobre a renda (BOTELHO E PESSOA, 2016, p.49). De modo que, essa discussão sobre a sustentabilidade do programa envolve avaliar a sua focalização ou capacidade de financiar

uma educação geradora de prêmios salariais e alta empregabilidade (BOTELHO E PESSOA, 2016, p.54).

Essa expansão do Fies a partir de 2010 foi explicada pelo FNDE e MEC ao TCU (por ofício de junho de 2016) como uma ação direcionada pelos planos nacionais de educação e respaldada nas alterações da lei 12.202 de 14/1/10. O TCU também questionou sobre os impactos fiscais da expansão (TCU, 2016, p. 25), o FNDE respondeu que nos contratos formalizados com os estudantes estava previsto que a manutenção do financiamento estaria condicionada a disponibilidade orçamentária do programa. Além disso, não foram apresentados estudos ou instrumentos de análise sobre os impactos fiscais do programa, indicando que a expansão do FIES não foi precedida por embasamento técnico que norteasse o crescimento e a sustentabilidade do programa (TCU, 2016, p. 26). Percebo nesse posicionamento do governo que as metas do PNE, principalmente do aumento da taxa de escolarização e ampliação do % do PIB gasto com educação, são utilizadas para justificar e legitimar a ampliação dos recursos públicos direcionados ao Fies como uma solução que impactaria nessas metas, inclusive de aumentar a escolarização. Assim como o direcionamento do TCU, a resposta do FNDE sobre os impactos fiscais do programa indica que, apesar da expansão sem precedentes, a lógica do Fundo ao vincular a renovação dos contratos à disponibilidade de recursos é muito mais de manutenção econômico-financeira do programa do que de democratização da educação e formação superior.

Inclusive a visão do TCU é de que o Fies é uma política pública concedida como financiamento, por isso é razoável que não dependa majoritariamente de recursos do Tesouro. Nesse sentido, o TCU (2016, p.45) considera o risco do Fies se tornar insustentável financeiramente e não ter capacidade de novos financiamentos e, para minorá-lo, sugere que o ônus financeiro do programa seja distribuído de acordo com a capacidade de cada agente envolvido (Tesouro, estudantes e IES), pois a concentração em único agente tende a tornar a política insustentável em longo prazo. O fato do FNDE se assegurar na questão de que a concessão de novos financiamentos está contratualmente condicionada à disponibilidade de orçamento, uma eventual não renovação dos contratos geraria grande impacto social e disputas judiciais com as mantenedoras e os próprios estudantes (TCU, 2016, p.45).

Para fazer uma estimativa dos recursos necessários para custear o Fies, o relatório do TCU compilou os dados repassados pelo FNDE e estimou que, em dezembro de 2015, o custo médio mensal de cada estudante era de R\$ 964,56 com prazo médio de manutenção do contrato de 8 semestres. Considerando essas informações e o total de financiamentos

concedidos em cada semestre o relatório dispôs, na tabela 58, o custo para manter os contratos (TCU, 2016, p. 45).

Tabela 58 - Custo estimado para manter contratos assinados– 2012-2016

| Início do Financiamento | | Número de Financiamentos Concedidos (A) | Término Estimado do Financiamento | | Nº de meses até o término, a partir de Dez/2015 (B) | Custo estimado R\$ 964,56/mês (C=A x B x 964,56) |
|-------------------------|-------------|---|-----------------------------------|------|---|--|
| 2010 | 1º Semestre | 31.606 | 1º Semestre | 2014 | - | - |
| | 2º Semestre | 44.433 | 2º Semestre | | - | - |
| 2011 | 1º Semestre | 71.107 | 1º Semestre | 2015 | - | - |
| | 2º Semestre | 83.260 | 2º Semestre | | - | - |
| 2012 | 1º Semestre | 230.192 | 1º Semestre | 2016 | 6 | 1.332.203.973,12 |
| | 2º Semestre | 147.667 | 2º Semestre | | 12 | 1.709.204.178,24 |
| 2013 | 1º Semestre | 344.647 | 1º Semestre | 2017 | 18 | 5.983.788.785,76 |
| | 2º Semestre | 215.232 | 2º Semestre | | 24 | 4.982.788.785,76 |
| 2014 | 1º Semestre | 479.176 | 1º Semestre | 2018 | 30 | 13.865.820.076,80 |
| | 2º Semestre | 253.417 | 2º Semestre | | 36 | 8.799.692.454,72 |
| 2015 | 1º Semestre | 243.479 | 1º Semestre | 2019 | 42 | 9.863.704.378,08 |
| | 2º Semestre | 43.972 | 2º Semestre | | 48 | 2.035.854.351,36 |
| 2016 | 1º Semestre | 147.413 | 1º Semestre | 2020 | 48 | 6.825.056.797,44 |
| TOTAL | | | | | | 55.397.825.265,60 |

¹ Preços de dezembro de 2015.

Fonte: TCU (2016, p.46)

Então, a valores de dezembro de 2015, o custo estimado para manter os contratos do Fies era de R\$ 55,4 bilhões até 2020, sendo 25% dele somente para os contratos assinados no 1º semestre de 2014 (TCU, 2016, p. 45)¹²⁵. O FNDE contestou essas projeções, sem especificar onde estariam os erros, e sugeriu que os contratos firmados até o 2º semestre de 2016 devem atingir R\$ 18,7 bilhões e R\$ 15,8 bilhões, respectivamente para 2016 e 2017, gerando uma redução de R\$ 5,5 bilhões no total projetado de 2016. (TCU, 2016, p.46). De toda forma, o Projeto de Lei orçamentária de 2017, enviado em 31/8/16 ao Congresso, prevê gastos da ordem de R\$ 19.920.653.632 para o pagamento das mensalidades do Fies. Além das despesas com as mensalidades, o Fies deve arcar com o FGEDUC e os agentes financeiros. Em 2015, por exemplo, foram gastos R\$ 740 milhões para pagar os agentes financeiros. O relatório estima que, a preços de 2015, sejam necessários R\$ 60 bilhões, entre 2016-20, para manter os financiamentos concedidos (TCU, 2016, p.47). Como se vê nos dados apresentados pelo FNDE, na tabela 59, a geração de receitas próprias é muito baixa se comparada aos gastos do programa.

¹²⁵ Entendo que essa projeção ao considerar que os contratos iniciados no 1º semestre de 2012 ainda tenham 6 meses de duração, depois de dezembro de 2015, precisariam ter iniciado no fim do semestre ou estaria considerando um semestre a mais de duração dos contratos. Isso pode possivelmente ter sido uma das razões para o FNDE não ter concordado com a projeção do TCU (2016).

Tabela 59 - Receitas próprias do Fies – 2010 a 2015

| Receitas – Art. 2º da Lei 10.260/2001 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | |
|--|-------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------|
| Trinta por cento da renda líquida dos concursos lotéricos + totalidade dos prêmios não reclamados | 890.989 | 701.970 | 794.905 | 794.905 | 909.952 | 1.129.323 | |
| Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos | Juros | 733.539 | 734.873 | 698.462 | 61.152 | - | 206.933 |
| | Amortização | - | 33.363 | - | 445.987 | 857.136 | 893.610 |
| | Outras multas e juros de mora | - | - | - | - | - | 429 |
| Taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento. | - | - | - | - | - | - | |
| Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo | - | - | - | - | - | - | |
| Rendimento de aplicações financeiras sobre disponibilidades | 246.740 | 309.720 | 173.337 | 29.247 | 67.935 | 116.894 | |
| Receitas patrimoniais | - | - | - | - | - | - | |
| Outras receitas | 1.791 | 1.760 | 1.721 | 827 | 1.621 | 1.155 | |
| TOTAL | 1.873.059 | 1.781.686 | 1.668.425 | 1.332.118 | 1.836.644 | 2.348.344 | |

Fonte: TCU (2016, p.47)

Ao comparar os dispêndios do programa com os recursos arrecadados, claramente os dispêndios foram muito maiores, somente em 2015 foram pagos R\$ 14 bilhões (TCU, 2016, p.47). A outra tabela (60) faz esse comparativo entre os valores arrecadados e os pagos às IES (TCU, 2016, p.48).

Tabela 60 - Recursos arrecadados e valores pagos às IES entre 2010 e 2015

| Exercício | Pago (a) | Pagamento de Restos a pagar (b) | Total Pago (c=a+b) | Arrecadado Fies (d) | Diferença (e=d-c) |
|--------------|-------------------|---------------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| 2010 | 813.381 | 72.158 | 885.539 | 1.873.059 | 987.520 |
| 2011 | 1.523.767 | 311.589 | 1.835.356 | 1.781.686 | -53.670 |
| 2012 | 3.258.530 | 1.217.531 | 4.476.061 | 1.668.425 | -2.807.636 |
| 2013 | 5.694.590 | 1.879.698 | 7.574.288 | 1.332.118 | -6.242.170 |
| 2014 | 12.049.871 | 1.652.367 | 13.702.238 | 1.836.644 | -11.865.594 |
| 2015 | 13.933.374 | 82.696 | 14.016.070 | 2.348.344 | -11.667.726 |
| TOTAL | 37.273.513 | 5.216.039 | 42.489.552 | 10.840.276 | -31.649.276 |

¹ Valores nominais.

Fonte: TCU (2016, p.48)

O TCU então destaca que, por essa diferença entre os valores arrecadados e os gastos com o Fies, há uma grande dependência do programa dos recursos da União, por exemplo, nos anos de 2014 e 2015 foram necessários mais de R\$ 11 bilhões por ano a mais do que o

arrecadado. Essa análise das expectativas de retorno dos financiamentos, produzida no relatório do TCU, visa reduzir a dependência do programa dos recursos orçamentários, constituindo-se um diagnóstico da sustentabilidade do Fies no médio e longo prazo (TCU, 2016, p. 48).

Diferentemente, e quase que oposta, a essa preocupação com a sustentabilidade econômico-financeira e fiscal do programa, estão o discurso e as iniciativas das mantenedoras. As IES realizam todo um trabalho de **construção simbólica** da importância da educação para as camadas populares que justificam a manutenção e a ampliação do Fies, mostrando que o programa atende principalmente aos estudantes da classe C sem condições de arcar com as mensalidades e ainda se autoproclamam como provedores de uma educação de qualidade e mais barata do que a pública. Por outro lado, esses grupos empresariais do ensino superior dependem desses recursos públicos para diminuir sua capacidade ociosa, reduzir a inadimplência e evasão, ou seja, garantir uma demanda que gere um fluxo de receita certo, de modo a diminuir os riscos dos negócios do ensino superior e ampliar a sustentabilidade não da política, mas do mercado do ensino superior, caracterizando um dos traços do *entrepreneurfare*, definidos a partir de Harvey (2005).

O indício mais forte de que o Fies serviu não para atender prioritariamente a metas do PNE de ampliar as novas matrículas, inserindo novos estudantes no ensino superior e aumentando a taxa de escolarização nesse nível, está nos dados levantados no relatório do TCU (2016) comparando o crescimento dos novos contratos do Fies ao das novas matrículas. Ao analisar o documento do Inep sobre a evolução das matrículas, o relatório do TCU (2016, p.27) aponta que, entre 2006 e 2009, a expansão da taxa bruta de matrículas foi maior do que entre 2009 e 2013, anos da expansão do Fies. Isso indica que o grande crescimento de financiamentos entre 2010 e 2013, mais de 1,1 milhão de novos contratos, não se refletiu num grande crescimento nas taxas brutas e líquidas de matrícula, configurando-se como um indício de ineficácia do Fies em relação ao objetivo da Meta 12 do PNE. Para explorar essa hipótese, o relatório levanta as sinopses estatísticas do INEP sobre as matrículas no Ensino Superior e as compara com os financiamentos concedidos. É possível observar, na tabela 61, entre 2009-14, que o número de estudantes matriculados cresceu em 1,37 milhão, sendo 470 mil na rede pública e 900 mil na privada, enquanto os novos contratos de financiamento do FIES foi 1,9 milhão (TCU, 2016, p.28).

Tabela 61 - Estudantes matriculados em cursos presenciais e financiamentos do Fies entre 2009 e 2014

| Ano | Pública | | Privada | | | Pública + Privada | | Finan. Concedidos pelo Fies |
|--------------|-----------|--------------|-----------|----------------|--------------|-------------------|--------------|-----------------------------|
| | Total | Var. % acum. | Total | Var. Absoluta | Var. % acum. | Total | Var. % acum. | |
| 2009 | 1.351.168 | - | 3.764.728 | - | - | 5.115.896 | - | 32.654 |
| 2010 | 1.461.696 | 8,18% | 3.987.424 | 222.696 | 5,92% | 5.449.120 | 6,51% | 76.039 |
| 2011 | 1.595.391 | 18,07% | 4.151.371 | 163.947 | 10,27% | 5.746.762 | 12,33% | 154.367 |
| 2012 | 1.715.752 | 26,98% | 4.208.086 | 56.715 | 11,78% | 5.923.838 | 15,79% | 377.895 |
| 2013 | 1.777.974 | 31,59% | 4.374.431 | 166.345 | 16,20% | 6.152.405 | 20,26% | 559.879 |
| 2014 | 1.821.629 | 34,82% | 4.664.452 | 290.021 | 23,90% | 6.486.081 | 26,78% | 732.593 |
| TOTAL | - | - | - | 899.724 | - | - | - | 1.933.593 |

Fonte: TCU (2016, p.28).

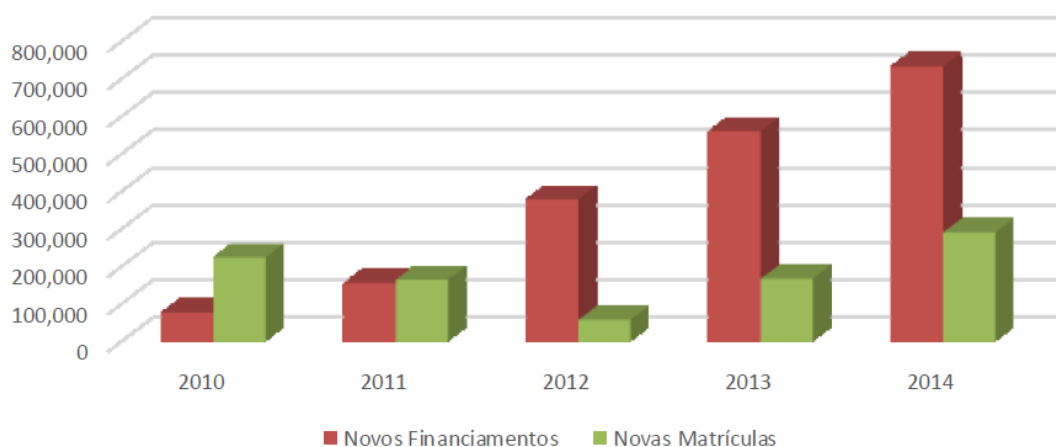
O relatório identifica um crescimento em termos absolutos de quase o dobro da rede privada (899.724) em relação à rede pública (470.461), percentualmente a rede pública cresceu 34,8% contra 23,9% da rede privada. Ao analisar os dados dos novos contratos do FIES, o relatório mostra que eles não foram plenamente convertidos em novas matrículas, pois entre 2013 e 2014 foram 732 mil financiamentos concedidos, 31% de crescimento, contra 290 mil novas matrículas, 6,6% em relação ao ano anterior (TCU, 2016, p.28). Logo o relatório identificou

[...] indícios de que o Fies esteja financiando estudantes que teriam condições de estarem matriculados no ensino privado sem o auxílio do programa, caso contrário, se o Fies tivesse atingido apenas o público que de outra forma não teria como acessar o ensino superior, era razoável esperar maior proporcionalidade entre o crescimento no número de financiamentos concedidos e o aumento do número de matrículas na rede privada (TCU, 2016, p. 29). [Assim como]

A ausência da perfeita correlação entre o robusto crescimento do Fies e as taxas de novas matrículas na rede privada pode ser explicada pela adesão ao Fies de estudantes que já se encontravam matriculados em instituições pagas e que até então não se utilizavam do financiamento. [...] (TCU, 2016, p. 77)

Como entre 2009 e 2014 foram celebrados mais de 1,9 milhão de financiamentos e apenas 900 mil matrículas privadas. E só em 2014 foram acrescidas 290 mil matrículas enquanto os novos financiamentos foram 732 mil (TCU, 2016, p.77). Essa diferença pode ser observada mais evidentemente no gráfico 50.

Gráfico 50 - Comparação entre novos financiamentos e novas matrículas do Fies entre 2010 e 2014



Fonte: TCU (2016, p.77)

O relatório do TCU cita que o estudo do STN também indica que as mudanças de 2010 do Fies não ampliaram as matrículas na iniciativa privada, no entanto a baixa taxa de juros foi o propulsor da adesão dos estudantes ao Fies que viram a possibilidade de investir o recurso que tinham para pagar o ensino superior (TCU, 2016, p.80). As facilidades na obtenção do financiamento e a maior vantagem de suas condições foram percebidas pelo mercado e se prestaram a iniciativas diversas de estímulo a que os estudantes contratassem o Fies, independentemente de sua situação econômica, desvirtuando os objetivos do programa. Algumas matérias de jornal ilustram essa iniciativa das IES. Uma delas¹²⁶ faz uma simulação para mostrar como seria lucrativo aos estudantes investir o valor em títulos do tesouro, a 12%, e no fim do financiamento de uma mensalidade de valor médio de R\$ 645, o estudante teria economizado R\$ 127 mil descontando o pagamento de todo o financiamento. Na mesma matéria a Anhaguera (da Kroton) diz em propaganda no seu site que se colocar o dinheiro na poupança o aluno pode até ter lucro. Em outra reportagem¹²⁷ foi identificado que a Kroton retirou do seu site um texto que dizia que o Fies poderia até dar lucro aos alunos que fizessem o contrato, o site informava que a taxa de juros era baixa (TCU, 2018, p. 81). Outro site¹²⁸ explicava que como a taxa de juros do Fies é 0,279% ao mês, é possível ganhar mais aprendendo a investir. Outra análise de um portal de investimentos¹²⁹ mostra como é

¹²⁶ Disponível em: < http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral_regras-atuais-do-fies-incentivam-quem-tem-dinheiro-para-curso.1642345 >

¹²⁷ Disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/blogs/paulo-saldana/kroton-anhaguera-tira-de-site-texto-em-que-dizia-que-fies-da-lucro-para-aluno/> >

¹²⁸ Disponível em: < <https://www.clubedospoupadores.com/financiamentos/fies-vale-pena-financiar-faculdade.html> >

¹²⁹ Disponível em: < <http://www.infomoney.com.br/onde-investir/infomoney-responde/noticia/3304607/vale-pena-financiar-faculdade-com-juro-baixo-investir-dinheiro-mensalidade> >

possível investir o que seria pago a faculdade num investimento com rendimento próximo ao da CDI e ao final pagar a dívida com o Fies e ainda restar um valor próximo a 350 mil reais (TCU, 2016, p.82).

Essa propaganda dos empresários das IES carrega a normalização do endividamento como instrumento de política de acesso ao ensino superior (pois renega o ensino público), além de disseminar a lógica do investimento financeiro e rentismo entre os estudantes que se utilizassem do financiamento público mesmo sem precisar. É uma manifestação do *Debtfare* que coloca para o Estado (via fundo público) a necessidade de continuar investindo direta e indiretamente num setor/mercado do ensino superior (uma concepção de políticas de *entrepreneurfare*) em que os principais beneficiários não são os estudantes (público), como os dados revelam neste e no item seguinte sobre problemas e implicações do Fies (endividamento, inadimplência e desemprego ou subutilização da qualificação), mas os proprietários e acionistas dos grupos educacionais.

Outro indicativo de a quem serviu a expansão do Fies está estampado nos indicadores de inadimplência. O Relatório do TCU (2016, p.37) fez um levantamento da taxa de inadimplência do programa por considera-la um indicador importante para se conhecer os impactos do FIES no endividamento público de médio e longo prazo. E não necessariamente, como chamo atenção com o conceito de *debtfare*, como algo que tem implicações sobre a vida dos estudantes endividados. No levantamento apresentado pelo FNDE, em resposta ao questionamento do TCU, o relatório apresenta a situação de adimplência dos contratos ao fim de 2015, conforme detalhado na tabela 62. O levantamento mostra que somente 51% dos contratos em amortização estavam adimplentes no fim de 2015 e 26% dos atrasados era por mais de 1 ano. A maioria dos contratos em amortização em 2015 foi firmada antes de 2010, período da expansão do programa (TCU, 2016, p.37).

Tabela 62 - Adimplência dos contratos do Fies em fase de Amortização

| Posição | Contratos (a) | Proporção (b) | Saldo Devedor (c) | Proporção (d) | Saldo Devedor Inadimplido |
|------------------------------------|----------------|----------------|-------------------------|----------------|---------------------------|
| Em Dia | 178.555 | 51,25% | 2.241.475.990,61 | 52,73% | - |
| Até 60 dias de atraso | 49.725 | 14,27% | 574.425.948,73 | 13,51% | 8.843.335,69 |
| De 61 até 180 dias de atraso | 16.683 | 4,79% | 192.002.972,13 | 4,52% | 6.126.736,94 |
| De 181 até 360 dias de atraso | 13.232 | 3,80% | 140.688.307,08 | 3,31% | 9.810.643,12 |
| Acima de 360 dias de atraso | 90.216 | 25,89% | 1.102.034.082,09 | 25,93% | 600.158.044,60 |
| TOTAL | 348.411 | 100,00% | 4.250.627.300,64 | 100,00% | 624.938.760,35 |

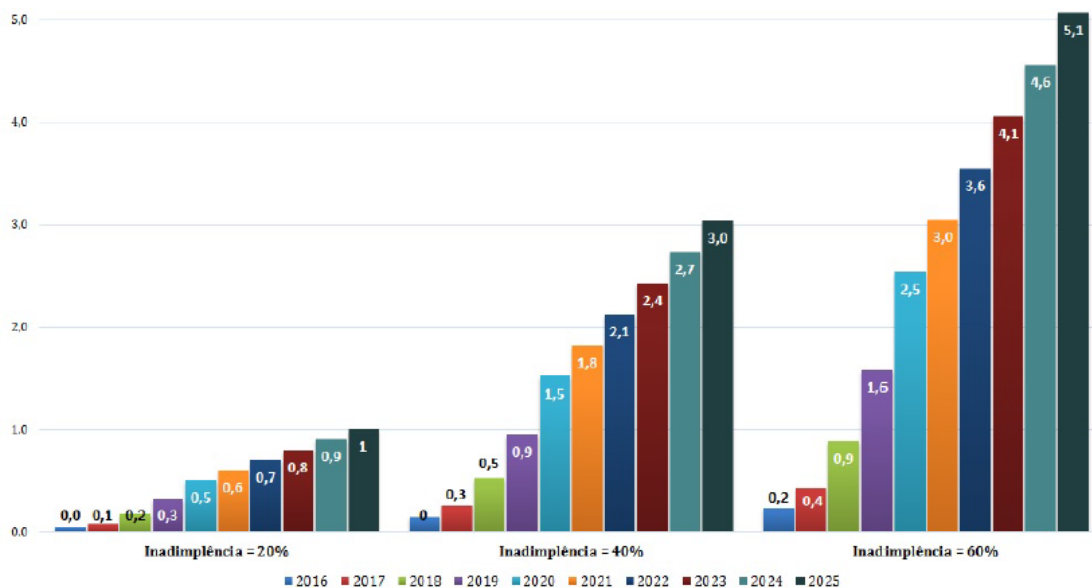
Fonte: TCU (2016, p.37)

Para analisar o risco fiscal do programa, o relatório do TCU recorreu a estudo da STN. Esse estudo considerou que o FGEDUC cobre 90% do risco de crédito de até 10% da carteira

garantida, depois disso o fundo não honrará as parcelas em atraso, ou seja, se a inadimplência for menor que 10% o FGEDUC garante 90% do valor financiado, as IES 1,5% (15% da operação contratada) e a União honrará 8,5%, contado como déficit primário. Se a inadimplência for mais de 10%, o FGEDUC não honrará o que exceder a 10% da carteira garantida, as IES pagarão 1,5% e a União arcará com o restante, também contabilizado como déficit primário (TCU, 2016, p.37). Uma simulação do impacto da inadimplência nos próximos 7 anos com taxa de juros de 3,4% a.a. (anterior à Resolução 4432/2015) e um nível de inadimplência de 40%, teria um impacto negativo no resultado primário de R\$ 1 bilhão a partir de 2020 e de R\$ 3 bilhões a partir de 2025. O gráfico 51 indica os cenários de déficit, chegando a R\$ 3 bilhões a partir de 2021 se a inadimplência atingir 60% (TCU, 2016, p.38).

Gráfico 51 - Cenário de déficit primário por taxa de inadimplência do Fies

(Valores em R\$ bi)



Fonte: TCU (2016, p.38)

A situação de inadimplência do Programa foi levantada na tabela 63 com dados desde 2013 a 2016. Em análise desses dados, o relatório destaca que o atraso de mais de 360 dias era 20,4% em dezembro de 2013 e passou para 26,2% em maio de 2016, crescimento de 5,8 p.p. em pouco mais de dois anos, lembrando que a maioria desses contratos em amortização foram firmados antes de 2010 (ano da flexibilização das regras). O FNDE informou em maio de 2016 que 121.817 contratos assinados depois de 2010 estavam em amortização, perfazendo 30% do total de 393.701 dos contratos nesta etapa (TCU, 2016, p.49).

Tabela 63 - Adimplência dos contratos Fies em Amortização de 2013 a 2016

| Posição | 31/12/2013 | | 31/12/2014 | | 31/12/2015 | | 31/5/2016 | |
|---------------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|----------------|---------------|
| | Contratos | % | Contratos | % | Contratos | % | Contratos | % |
| Em Dia | 173.929 | 54,09% | 166.532 | 52,86% | 178.555 | 51,25% | 198.253 | 50,36% |
| Até 60 dias | 55.184 | 17,16% | 51.645 | 16,39% | 49.725 | 14,27% | 54.081 | 13,74% |
| De 61 até 180 dias | 14.278 | 4,44% | 13.272 | 4,21% | 16.683 | 4,79% | 22.141 | 5,62% |
| De 181 até 360 dias | 12.569 | 3,91% | 9.072 | 2,88% | 13.232 | 3,80% | 15.984 | 4,06% |
| Acima de 360 dias | 65.596 | 20,40% | 74.550 | 23,66% | 90.216 | 25,89% | 103.242 | 26,22% |
| TOTAL | 321.556 | 100% | 315.071 | 100% | 348.411 | 100% | 393.701 | 100% |

Fonte: TCU (2016, p.48)

Uma das explicações do Relatório para os altos índices de inadimplência do Fies é que a taxa de juros de 3,4% a.a. foi estendida a todos os contratos em amortização, fazendo-os iguais aos dos contratos assinados após 2010 (pela resolução 3.842 do Conselho Monetário Nacional em março de 2010) e que apesar da taxa de juros mais baixa ser um estímulo a adimplência, por outro lado quem tiver dificuldades financeiras tenderá a deixar o financiamento mais barato em aberto, considerando que a dívida crescerá menos do outras com juros mais altos, por isso mais caras. A partir de 2010, o FIES ampliou o financiamento para estudantes com renda familiar maior, até 20 salários mínimos, o que poderia assegurar menor inadimplência, no entanto o principal fator determinante do pagamento do financiamento é a renda do beneficiário após a graduação. Se mantida a situação de inadimplência em torno de 25% dos devedores de mais de 360 dias, 500 mil contratos estariam inadimplentes (TCU, 2016, p.49).

O relatório sugere que, para lidar com isso, os agentes financeiros terão de propor uma ação judicial individualizada aos inadimplentes e os custos precisam ser compatíveis com o valor a ser recuperado e para que isso aconteça a tendência é deixar a situação de inadimplência por mais tempo, dificultando ainda mais a recuperação. Cita como exemplo o Creduc quando a CEF ofertou o parcelamento da dívida em até 36 meses ou à vista com desconto. Aos que pagavam as prestações o desconto foi de 90% da dívida e aos inadimplentes foi de 80% se renunciassem a novos parcelamentos. O relatório então defende que a inadimplência não deve ser justificada pelo caráter social do programa, pois considera que essa vertente se expressa na taxa de juros inferior à do mercado e no longo prazo de amortização do endividamento (TCU, 2016, p.49).

O Relatório do TCU inclusive endereça o custo de manter a baixa taxa de juros do contrato do Fies à justificativa social do Programa, pois gera um impacto fiscal produzido pelos subsídios creditórios ou implícitos. Um exemplo disso seria dos financiamentos concedidos entre 2010 e 1º semestre de 2015 com taxa efetiva de 3,4% a.a., enquanto a taxa

de inflação medida pelo BC (com IGPM) era maior do que isso, gerando uma taxa de juros reais negativas do Fies. Uma comparação da taxa de juros do Fies com o IPCA entre 2010 e 2015 permite ver que a taxa de juros ficou negativa em torno de 2 a 3%, chegando a 6,57% negativa em 2015, quando a inflação foi maior (10,67%). A situação é ainda pior se considerar que o Fies paga aos agentes financeiros de 1,5 a 2% do saldo devedor dos financiamentos. Isso geraria inclusive uma desvalorização real dos ativos do Fies que seriam representados pelo saldo devedor dos financiamentos concedidos e mesmo com adimplência total ainda assim é necessário que a União arque com recursos para manter o equilíbrio fiscal do Programa¹³⁰ (TCU, 2016, p. 50).

Além disso, como as taxas de juros cobradas dos beneficiários do Fies são inferiores ao que é pago pelo Tesouro Nacional para captar recursos, aproximadamente 14,25%, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda realizou um cálculo dos subsídios implícitos às políticas públicas implementadas e divulgou na internet, como mostrado na tabela 64 com os valores entre 2011-15 (TCU, 2016, p.38).

Tabela 64 - Subsídios implícitos do Fies – 2011-2015

| Exercício | Valor | Variação % Acumulada |
|------------------|------------------|-----------------------------|
| 2011 | 16.091 | - |
| 2012 | 279.519 | 1.637% |
| 2013 | 590.693 | 3.571% |
| 2014 | 1.839.602 | 11.332% |
| 2015 | 6.655.221 | 41.260% |
| TOTAL | 9.381.126 | - |

Fonte: TCU (2016, p.39)

O crescimento do valor dos subsídios está relacionado diretamente as transferências do Tesouro ao Fies, via OGU, dos financiamentos ativos e da concessão de novos financiamentos. Por isso, o Relatório considera que esse aumento de mais de 40.000% dos subsídios está correlacionado à expansão entre 2011-5, cita ainda um texto¹³¹ que estimou o

¹³⁰ Ilustra a situação de vantagem financeira a partir da publicação do STN “Financiamento Estudantil...” em que um estudante com curso com mensalidade de R\$ 843,20 e 4 anos de curso, após o período de carência teria uma dívida de R\$ 44.572,43 e uma prestação de R\$ 352,79 para pagar ao longo de 13 anos. Se esse mesmo estudante pudesse pagar as mensalidades, mas tomasse o empréstimo e investisse o valor numa aplicação com rendimento próximo a SELIC (mais ou menos 10% a.a.), ele teria no início da amortização um capital de R\$ 56.617,06 o que permitiria sacar as prestações e ainda deixar o dinheiro rendendo (TCU, 2016, p. 51).

¹³¹ Intitulado “Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro?” publicado em agosto de 2016 no Boletim Radar nº 46, disponível em: < http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7067/1/Radar_n46_custo.pdf >.

custo implícito do Fies para União e indiretamente para o contribuinte. O texto chegou ao dado que mesmo se todos os estudantes estiverem adimplentes, o contribuinte brasileiro arcará com R\$ 47 (nos financiamentos de 2010 a 2015) e R\$ 27 (do segundo semestre de 2015 a 2º semestre de 2016) de cada R\$ 100 desembolsados pelo governo federal com os empréstimos. Logo, de cada R\$ 100 reais desembolsados pelo Tesouro Nacional nos mais de 2 milhões de contratos (assinados entre 2010 e 2015.1) apenas R\$ 53 voltaria para o Fies (TCU, 2016, p.39).

Ainda que entenda como válidas as críticas do Relatório sobre o desconhecimento e descontrole das contas e da ampliação do Fies, a lógica presente nessa análise tanto da desvalorização dos ativos como dos subsídios implícitos é guiada por uma racionalidade puramente econômica, mesmo o relatório mencionando os juros subsidiados como o elemento de custo social do programa. Igualmente reconheço uma tensão entre essa lógica puramente econômico-financeira de análise do Fies, definido como uma linha de crédito qualquer cuja operacionalização é em condições especiais dado seu caráter público, e uma outra, mais frágil ao longo do relatório, que busca justificar algumas características do programa pelo seu custo social.

Analiso que a questão social no Relatório do TCU é residual, sobretudo por não haver uma preocupação das implicações do crescimento e descontrole do Fies sobre os estudantes. Os estudantes são normalmente definidos como os principais beneficiários da flexibilização das regras do programa. Por outro lado, há uma análise interessante no levantamento de dados no Relatório do TCU (2016) sobre o evidente crescimento das IES privadas terem se tornado as maiores provedoras de ensino superior, atingindo mais de 70% das matrículas. Segundo Azevedo (2015, p. 92) o faturamento do setor privado de ensino superior foi, em 2014, quase R\$ 36 bilhões, e sua ampliação foi potencializada pelos programas de financiamento do BNDES, além dos programas federais como o ProUni e Fies (AZEVEDO, 2015, p.92). Em relatório, a consultoria HOLPER aponta que poucos setores da economia cresceram como o Ensino Superior, de 1997 a 2007 houve uma expansão de 394%, média de 17,3% a.a. comparável somente aos setores de telecomunicações e dos serviços financeiros nos anos 80 e 90 (AZEVEDO, 2015, p.95). O mercado da educação no Brasil está em expansão, pois nos últimos anos o governo tem incentivado o desenvolvimento do setor, diminuindo a burocracia para abertura de novas faculdades. Os grupos estrangeiros, que recebem aporte financeiro do capital estrangeiro e geralmente importam o modelo de gestão, são atraídos pelo potencial de mercado gerado pelo baixo número de brasileiros com ensino superior, 14%, quando a média

dos países da OCDE é de 35%, segundo a pesquisa *Education at a Glance* 2016 que comparou mais de 40 países.

Os dados apresentados a seguir, fundamentaram ainda mais a minha inferência de que o crescimento do Fies nesses últimos anos contribuiu apenas para atingir a meta do PNE de aumentar os gastos com educação em relação ao PIB, principalmente direcionando os recursos à iniciativa privada, sem uma contrapartida diretamente proporcional no aumento da taxa de escolarização que seria o indicador mais importante, sem considerar uma análise da qualidade. Nessa linha, relatório do TCU (2016, p. 82) afirma que “[...] é certo que o Fies passou a ser visto não apenas como oportunidade de acesso ao ensino superior, mas também como chance de realização de negócios [...]”. Essa oportunidade de negócio foi aproveitada pelas IES que se beneficiaram do ambiente de crescimento do Fies (TCU, 2016, p.82), como veremos nos dados a seguir.

Um dos indícios desse benefício das IES privadas com o crescimento do Fies está no levantamento de informações da Bolsa de Valores sobre os grupos empresariais de Ensino Superior. O Relatório do TCU (2016, p. 41) constatou que um grande crescimento do lucro líquido dos grupos empresariais no período de maior expansão do Fies, entre 2010 e 2015, listados na tabela 65.

Tabela 65 - Evolução do Lucro Líquido dos Grupos Educacionais listado em Bolsa – 2009-2015

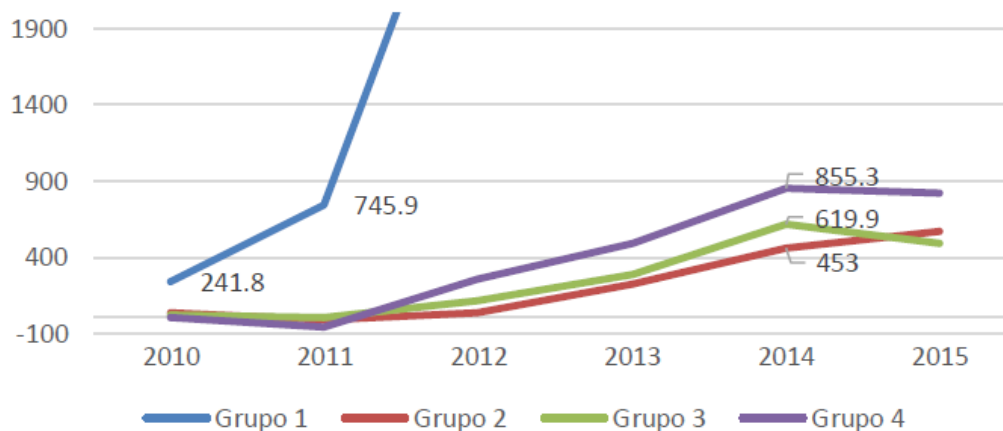
| Ano | Kroton Educacional | | Estácio Participações | | Ser Educacional | | Anima (GAEC Educ.) | |
|------|--------------------------|------------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | Lucro (Prejuízo) Líquido | Var. % Acumul. | Lucro (Prejuízo) Líquido | Var. % Acumul. | Lucro (Prejuízo) Líquido | Var. % Acumul. | Lucro (Prejuízo) Líquido | Var. % Acumul. |
| 2009 | (8.104) | - | 77.100 | - | 29.707 | - | n.d | - |
| 2010 | 11.493 | 241,8% | 101.700 | 31,9% | 35.719 | 20,2% | (19.648) | - |
| 2011 | 52.341 | 745,9% | 70.200 | -8,9% | 31.552 | 6,2% | (31.914) | -62,4% |
| 2012 | 268.038 | 3.407,5% | 109.700 | 42,3% | 64.256 | 116,3% | 29.100 | 248,1% |
| 2013 | 582.410 | 7.286,7% | 244.700 | 217,4% | 116.297 | 291,5% | 77.200 | 492,9% |
| 2014 | 1.216.382 | 15.109,6% | 425.600 | 452,0% | 213.864 | 619,9% | 148.400 | 855,3% |
| 2015 | 1.785.338 | 22.130,3% | 512.800 | 565,1% | 173.252 | 483,2% | 141.400 | 819,7% |

n.d: informação não disponível.

Fonte: TCU (2016, p.42)

Os dados do relatório plotados no gráfico 52, a variação acumulada de lucro líquido de cada Grupo Educacional. O Grupo 1 (Kroton) variou acumuladamente 22.130%, o Grupo 2 (Estácio) 565%, o Grupo 3 (Ser Educacional) 483% e o Grupo 4 (Anima) 819% (TCU, 2016, p.83).

Gráfico 52 - Evolução do Lucro Líquido dos Grandes Grupos Educacionais – (% da variação acumulada)



Fonte: TCU (2016, p.82)

Mesmo não atribuindo somente ao Fies o grande crescimento nos lucros, tampouco se pode desconsiderar a importância do Fies para o crescimento do setor de Ensino superior. Isso porque como mostram os dados da tabela 66 (TCU, 2016, p.42), é fato que no fim de 2015, 54,4% dos estudantes do Grupo Kroton eram financiados pelo Fies, 41,2% do Grupo Estácio, 45,2% do Grupo Ser e 40,4% do Grupo Anima. Em 2014, quando houve maior expansão do Fies (732 mil novos contratos) mais de 60% dos estudantes da Kroton eram financiados pelo Fies (TCU, 2016, p.82). Depois disso, não há grupo empresarial que tenha menos de 40% dos seus alunos beneficiado pelo Fies. Isso significa que a receita oriunda dessas mensalidades é certa e não depende mais diretamente da situação de renda do aluno, da sua família e do seu fiador.

Tabela 66 - Proporção de Alunos Fies dos Quatro Grupos Educacionais listados em bolsa – 2009-15

| Ano | Kroton Educacional | | | Estácio Participações | | |
|------|---------------------|-----------------|-------|-----------------------|-----------------|-------|
| | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % |
| 2009 | 43.612 | n.d | - | 186.900 | n.d | - |
| 2010 | 76.413 | 8.329 | 10,9% | 173.100 | n.d | - |
| 2011 | 97.280 | 20.494 | 21,1% | 189.900 | 15.200 | 8,0% |
| 2012 | 130.976 | 58.943 | 45,0% | 209.900 | 41.300 | 19,7% |
| 2013 | 156.432 | 86.956 | 55,6% | 239.400 | 76.100 | 31,8% |
| 2014 | 422.783 | 258.794 | 61,2% | 290.100 | 122.700 | 42,3% |
| 2015 | 437.633 | 238.206 | 54,4% | 331.000 | 136.400 | 41,2% |

| Ano | Ser Educacional | | | Anima (GAEC Educação) | | |
|------|---------------------|-----------------|-------|-----------------------|-----------------|-------|
| | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % |
| 2009 | n.d | n.d | - | n.d | n.d | - |
| 2010 | 28.079 | 1.017 | 3,6% | 30.980 | 2.738 | 8,8% |
| 2011 | 33.483 | 2.896 | 8,6% | 32.495 | 6.372 | 19,6% |
| 2012 | 48.670 | 15.916 | 32,7% | 36.115 | 12.463 | 34,5% |
| 2013 | 70.255 | 31.432 | 44,7% | 42.647 | 19.729 | 46,3% |
| 2014 | 101.195 | 48.048 | 47,5% | 71.049 | 34.279 | 48,3% |
| 2015 | 123.988 | 56.089 | 45,2% | 72.740 | 29.406 | 40,4% |

n.d: informação não disponível.

Fonte: TCU (2016, p.42)

Além da segurança no recebimento das mensalidades, o Relatório do TCU (2016) aponta que uma das consequências da concentração de beneficiários do Fies nessas IES pode ser uma falta de controle sobre o valor das mensalidades, inclusive porque como não há desembolso imediato, possivelmente eles resistam menos a quaisquer abusos nos valores cobrados¹³². Outra vantagem para IES, além do ganho de escala propiciado pelo amplo número de alunos com o Fies, foi a redução na inadimplência de sua carteira de estudantes quando até dezembro de 2014 não houve nenhum episódio de atraso no repasse de recursos. Como contrapartida, as IES arcam somente com 6,25% sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC, também participam (art. 5 da lei 10.260/2001) como devedor solidário nas operações não cobertas pelo FGEDUC. No caso de inadimplência do financiamento, as IES participam com a proporção de 15% do valor da operação se estiverem adimplentes com suas obrigações tributárias ou com 30% se estiverem inadimplentes. Apesar dessas contrapartidas, o Relatório considera um desequilíbrio no arranjo do Fies, pois dos três principais atores do programa as IES (que proveem o ensino), os estudantes (que devem se

¹³² A obrigatoriedade das IES concederem descontos em mensalidade pagas pelo Tesouro Nacional, só foi instituída no segundo semestre 2015 (Portaria Normativa 8 de 2/7/15 do MEC), fazendo-as assim com valores de pelo menos 5% inferiores ao cobrado junto aos demais estudantes. Além desse, mais recente ainda o valor de 2% sobre o que o Tesouro Nacional paga de custeio da taxa devida às instituições financeiras que operacionalizam o programa e administram as carteiras de financiamento (Medida Provisória 741/2016) (TCU, 2016, p.43).

graduar e depois pagar) e o Tesouro Nacional que custeia as mensalidades e despesas em torno dela, este é o que arca com os maiores custos, não favorecendo a sustentabilidade do programa (TCU, 2016, p.43).

É nesse contexto que Azevedo (2015, p.95) considera que foi “[...] por intermédio de programas de financiamento direto ao estudante (PROUNI e FIES) e financiamento às empresas de ensino superior, o tesouro público federal tem dado suporte para o desenvolvimento do que poderia ser chamado, no Brasil, de “capitalismo acadêmico sem riscos [...]”. O Fies e o ProUni respondiam por 31% das matrículas das universidades privadas e no caso do maior grupo privado só o Fies respondia por 40% da renda da Anhanguera e da Kroton (dados de uma reportagem de março de 2014 do Jornal Valor Econômico citada por Sguissardi (2014, p.86)). Os dados indicam como os recursos públicos foram utilizados para sustentar a expansão do ensino superior privado, ao mesmo tempo que as políticas inseriam 1,7 milhões de alunos no ensino superior em 2013 (SGUISSARDI, 2014, p.86).

Os grupos privados como o *Laureate Internacional Universities*/Universidade Anhembí-Morumbi, Kroton/Anhanguera Educacional Participações, Estácio Participações e UNIP (Universidade Paulista) são os beneficiários últimos do Fies. Entre 2011-14, cerca de R\$ 24 bilhões foram destinados a estas empresas como financiamento de anuidades escolares. Deste total a Kroton (com 12 mantenedoras) foi a que recebeu mais pagamentos, em 2014, mais de R\$2 bilhões, em relação a outras grandes empresas de outro setor foi o dobro da Embraer e da Odebrecht, e as outras educacionais foram a Estácio (683 milhões) e a UNIP (R\$ 390 milhões) (AZEVEDO, 2015, p.96).

Não por acaso, nos anos de 2011 até 2014, antes da edição das Portarias 21 e 23 do Fies de 29/12/2014 que endureceram os critérios para concessão dos empréstimos do Fies,

[...] o setor educacional do mercado de ações foi o mais lucrativo dentre os 15 ou 16 setores da economia presentes na Bovespa. De agosto de 2012 a agosto de 2014, por exemplo, enquanto o Ibovespa (índice do total de cerca de 350 empresas) teve uma redução de 3,67%; a Vale (VALE5), redução de 13,48%; e a Petrobras (PETR4), valorização de 9,32% de suas ações; a Kroton (KROT3) teve uma valorização de 314% e a Estácio (ESTC3), 240,97% de suas respectivas ações. (SGUISSARDI, 2015, p.870)

No entanto, apesar do aumento do número de formandos em 2015, o número de novos estudantes caiu pela primeira vez desde 2009, possivelmente **pelas restrições ao Fies** que diminuiriam o número de novos matriculados nas IES privadas¹³³. De acordo com uma consultoria especializada na área, (HOPER, 12/02/2015), as mudanças introduzidas pelas

¹³³ Essa informações sobre o mercado do ensino superior foram extraídas do texto intitulado “Mercado educacional segue no alvo dos investimentos”, disponível em: < <http://experienceclub.com.br/MERCADO-EDUCACIONAL-SEGUE-NO-ALVO-DOS-INVESTIMENTOS/> >

Portarias nos critérios do Fies (nota superior a 450 no Enem, nota superior a zero na redação e cronograma de desembolso do Fundo em oito parcelas e não 12) reduziu um terço dos beneficiários do Fies ou entre 8% a 35% do total de matrículas, dependendo do grau de adesão da IES ao Fies (SGUISSARDI, 2015, p.881). Dada a importância do Fies no faturamento dos maiores grupos empresariais, 49% das receitas totais da Ser Educacional (SEER3), 44% da Kroton (KROT3), 40% da Estácio (ESTC3) e 38% da Anima (ANIM3) (UMPIERES *apud* SGUISSARDI, 2015, p.881), essa redução do Fies gerou, no mais lucrativo dos 15 setores da Bovespa entre 2012 e 2014, uma perda de 30% a 50% no valor das ações dessas quatro empresas (SGUISSARDI, 2015, p.881).

Depois da diminuição nas vagas do Fies, os principais grupos empresariais apresentaram mais dificuldades para continuar crescendo no mesmo ritmo. O programa saiu de 730 mil vagas em 2014 para 222 mil em 2016. O setor de ensino superior já é considerado desde então como um setor que tem enfrentado muitas mudanças. Contudo, cada grupo está reagindo diferentemente, em meados de 2017 a Anima tinha a expectativa de uma queda de 57% no lucro, a Estácio surpreendeu com um crescimento de 7% do lucro do primeiro trimestre de 2017, mas isso se deve a uma gestão voltada a cortar custos, pois nos nove primeiros meses de 2016, seus lucros caíram 37%. No mesmo período, a Kroton teve um crescimento de 10,5% nos lucros. Da Ser Educacional também se espera um crescimento no lucro de 136% na comparação anual que também focou no corte de gastos. Esses resultados estão relacionados as reduções anunciadas pelo governo em relação ao Fies que passou de um valor máximo por semestre de 42 mil para 30 mil. Como esses grupos dependem muito do Fies, a Kroton por exemplo tem 46% dos alunos da graduação presencial no programa, esses cortes no programa são um desafio a gestão desses grupos¹³⁴.

Além da diminuição nas vagas do Programa, o Relatório do TCU (2016) informa que houve a **ausência de repasse de parte dos títulos públicos**¹³⁵ às mantenedoras, em 2015, gerando uma dívida de R\$ 3,1 bilhões, ocasionada pela PN-MEC 23/2014 (TCU, 2016, p.64-5). A emissão de títulos para o pagamento do Fies deve ocorrer mensalmente, como foi até o fim do ano de 2014. Porém a PN-MEC 23/2014 estabeleceu uma nova forma de pagamento, a saber: as entidades mantenedoras com 20.000 ou mais matrículas do Fies terão emissão de títulos em até 8 parcelas anuais com intervalo mínimo de 45 dias entre as parcelas cuja

¹³⁴ As informações deste parágrafo foram extraídas da reportagem da Revista Exame, intitulada “No Ensino, a incerteza do Fies, disponível em: < <https://exame.abril.com.br/negocios/lucros-e-a-espera-pelo-novo-fies/> >

¹³⁵ A lei 10.260/2001 prevê que como contrapartida da prestação de serviços das IES sejam pagos sob a forma de títulos públicos. Destaca que o uso dos títulos públicos como forma de pagamentos às IES foi “estratégia adotada na concepção do programa com vistas a diminuir a dívida dessas entidades com relação a débitos previdenciários e tributários, daí a exigência de que o processo de recompra só se efetue quando não houver mais dívidas em aberto.” (TCU, 2016, p.64-5).

abrangência seria somente de um mês de competência a cada emissão (TCU, 2016, p.65). O relatório aponta que tais alterações impactaram as mantenedoras com vinte mil ou mais alunos, esse grupo recebe repasses a cada 45 dias, mas como cada repasse é referente a um mês de encargo educacional, mesmo com periodicidade de 45 dias, então haveria um período de ao menos 15 dias a cada emissão em que as mantenedoras não receberiam contraprestação. Por isso, em 2015, as mantenedoras receberam somente 60% do que era devido naquele ano. A auditoria foi informada que o FNDE firmou um acordo judicial com a Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (ABRAES), ou seja, o FNDE precisou ser acionado judicialmente para reconhecer o passivo criado pela mudança na forma de pagamento. Questionado, o FNDE informou que o acordo não incluía todas as IES prejudicadas, somente aquelas IES representadas pela ABRAES. O grupo não contemplado entrou com uma medida administrativa em análise pela consultoria jurídica do MEC. A tabela 67 indica os grupos contemplados e os não pelo acordo (TCU, 2016, p.66).

Tabela 67 - Grupos Educacionais contemplados e não contemplados no acordo judicial

| Grupo | Valor reconhecido (RS) |
|--|-------------------------------|
| Kroton | 776.895.356,35 |
| Estácio | 640.251.255,01 |
| Laureate | 321.901.536,03 |
| Ser | 253.738.792,97 |
| Ânima | 186.530.755,01 |
| Devry | 94.478.926,39 |
| Total | 2.273.796.621,76 |
| Grupos educacionais <u>não</u> contemplados no acordo | |
| Grupo | Valor devido (RS) |
| Assupero | 458.460.090,75 |
| Uniesp | 266.782.090,71 |
| Nove de Julho | 96.193.909,15 |
| Total | 821.436.090,61 |

Fonte: TCU (2016, p.67)

O acordo judicial firmado estabeleceu o pagamento em 3 parcelas, 25% até 30/6/16, 25% até 30/6/17 e 50% até 30/8/18. O relatório destaca que o principal responsável pela medida foi o então ministro da Educação (José Henrique Paim) e aponta que o procedimento de pagamento estava estabelecido há anos e que era previsível que tal mudança geraria o déficit de repasse de recursos às entidades, então não se pode atribuir um erro de previsão (TCU, 2016, p.67). Entre os motivos, o destaque é que estejam relacionados com fatos ocorridos antes de 2015 e ensejavam ações corretivas naquele ano, pois uma análise mais ampla mostra o crescimento de gastos com o Fies sem planejamento e a necessidade de contê-

lo em 2015, o que está caracterizado como uma “espécie de contingenciamento financeiro não oficial.” que foi reforçada pela adoção de critérios mais restritivos de renda (TCU, 2016, p.68). Tampouco desconsiderando que essa mudança da forma de remuneração tenha prejudicado as IES, ressalto que das IES afetadas claramente os grandes grupos empresariais nacionais com capital aberto e os dois estrangeiros foram os beneficiados com o acordo judicial. Mesmo identificando que os beneficiados estão vinculados a ABRAES, é de se questionar porque não foi estendida aos demais tendo em vista que o erro foi do MEC e não das IES.

Enfim, a concomitante retração do Fies e desvalorização dos grupos educacionais, reforça o diagnóstico de Douglass (*apud* AZEVEDO, 2015) sobre as IES privadas lucrativas serem muito dependentes do financiamento público e o setor como um todo ser fortemente subsidiado. Inclusive nos EUA, mais de 80% da receita do Grupo Apollo tem origem nos estudantes financiados por empréstimos ou bolsas do governo federal (AZEVEDO, 2015, p.92). Nos EUA, onde menos de 20% das IES tem finalidade de lucro, elas cresceram 235% entre 2000-10 e sua participação de mercado (*market share*) passou de 3% para 9,1% (AZEVEDO, 2015, p.96-7). Douglass (*apud* AZEVEDO, 2015) sugere que a mercadorização do ensino superior nos EUA sofreu o efeito brasileiro, então Azevedo (2015) questiona se não houve uma transferência de políticas do Brasil aos EUA, quando normalmente acontece o inverso. Esse efeito brasileiro é quando o setor público não consegue manter um ritmo de crescimento que atenda a demanda pública pelo acesso ao ensino superior, então os governos permitem que as empresas prestem o serviço para suprir essa demanda, crescendo e se tornando maiores do que o provedor principal, anteriormente público (DOUGLASS *apud* AZEVEDO, 2015, p.97).

O grande crescimento dos programas de financiamento como o Prouni e, especialmente, o Fies cujo orçamento quadruplicou em 2011, levou os analistas financeiros dos bancos de investimentos a declarar que as grandes empresas do setor trabalhavam junto com o governo para expandir os empréstimos estudantis, dando aos maiores grupos uma vantagem sobre os grupos menores que não têm influência política (SGUISSARDI, 2014, p.88). Ou seja, esse crescimento do setor privado do ES no Brasil foi impulsionado pela escassez de vagas aos que precisam da educação pública e gratuita, mas que são atendidos pelos programas federais, inspirados em PPPs (Parcerias Público-privadas) (AZEVEDO, 2015, p.93). As PPPs são mais palatáveis na educação do que uma agenda de privatização. O ProUni atendeu, entre 2005 e 2013, quase 1,3 milhão de estudantes, o Fies entre 2010 e 2014 consignou 1,7 milhão de contratos, repassando quase 14 bilhões de reais somente em 2014

para as IES privadas. É um sistema de parceria em que as empresas têm o recurso garantido, a dívida fica com o aluno e o risco com o governo (AZEVEDO, 2015, p.94). É precisamente essa articulação que garante as receitas das empresas, reduzindo seus riscos às custas de recursos públicos e de uma política pública de endividamento estudantil que configura a simbiose das duas categorias de crítica ao projeto neoliberal, respectivamente, *entrepreneurfare* e *debtfare*.

Por isso, considero que a mercantilização da educação no Brasil aconteceu não somente guiada por interesses empresariais que vislumbram a educação como um elemento de formação de mão-de-obra qualificada e por isso a tratam como outro insumo necessário ao processo produtivo, ou seja, como uma **mercadoria-educação**. Pois, como essas políticas de financiamento público (Fies e Prouni) ao ensino privado mantiveram e acentuaram as lógicas concentradoras e monopolistas constitutivas do mercado do ensino superior, efetuaram uma distribuição de recursos seguindo a concentração do capital existente nesse mercado (conforme citado anteriormente de Costa et al., 2017). Por isso, o processo de mercantilização brasileiro toma outra configuração ao ser guiado e orientado por grupos empresariais transnacionais e investidores do mercado financeiro. Esses agentes tratam a educação como um serviço que pode ser vendido por qualquer organização lucrativa, redefinindo-a como uma **educação-mercadoria** que pode ser explorada como qualquer outro bem, sobretudo pode ser viabilizada por uma operação de crédito a juros e que envolve a criação de dinheiro ou capital fictício (*debtfare*).

Elaboro o item seguinte para compreender mais detalhadamente as implicações dessas transformações do mercado de ensino superior associadas a ampliação do Fies na vida dos estudantes. Eles são os principais agentes da política e seu destinatário, mas não os identifiquei como foco de nenhuma análise (acadêmica ou dos documentos). Nesta seção 4.3 apresento e analiso os efeitos dessa política financiamento sobre a vida dos estudantes que dela fizeram uso para ter acesso ao ensino superior e em contrapartida se endividaram.

4.3 A ressaca da FiesTa: Quem são os estudantes (endividados) (que em busca de um direito foram) aprisionados pela dívida?

Nesta seção, trago alguns dados e informações sobre os usuários do Fies. Essa compreensão do perfil dos estudantes com Fies e, sobretudo, uma discussão sobre as implicações do programa nas suas vidas que não são tratadas nas pesquisas que encontrei no Brasil sobre o programa. A maioria delas se foca na análise da relação entre as políticas de ampliação do acesso ao ensino superior e a financeirização das IES do mercado do ensino. Por outro lado, as pesquisas de Soederberg esmiúçam a dívida decorrente do crédito educativo nos EUA e trazem análises mais gerais de como o ensino superior faz pouca diferença ou impacto na renda dos estudantes, porque muitos trabalham em empregos que não exigem uma formação superior, ao ponto que ela considera que a política serve mais para formar um exército de reserva de mão-de-obra, em parte qualificado. Ela também analisa como a dívida estudantil foi transformada num ativo e, através dos processos de securitização, é negociada em bolsa como qualquer outro papel. No entanto, Soederberg não detalha concretamente os efeitos colaterais da política de financiamento na vida cotidiana dos estudantes.

Ao identificar essa lacuna, busquei informações que possibilitam construir um perfil dos estudantes endividados (pelos quase 2,5 milhões de contratos do Banco de Dados do FNDE). Como meu principal objetivo é principalmente compreender os principais desdobramentos que a adesão ao Fies trouxe nas vidas cotidianas dos estudantes, como detalhei no item de construção do objeto e da pesquisa, consegui uma pequena amostra de questionários e entrevistas a partir do grupo do Facebook (Tudo sobre Fies¹³⁶) com pouco mais de 40 mil membros e mediante a busca sistemática de reportagens (escritas e em vídeo¹³⁷), além das entrevistas publicadas por jornais e revistas com os estudantes usuários do Fies.

A partir dessas informações, pretendo ilustrar e analisar os principais desdobramentos e problemas concretos vivenciados pelos estudantes com Fies. E, como defendo na tese, mostrar o processo de normalização do endividamento como meio de acesso ao ensino superior e do direcionamento do fundo público para o mercado do ensino superior.

¹³⁶ O link para o grupo é: < <https://www.facebook.com/groups/503103603077760/> >. O administrador do grupo também mantém um blog sobre o Fies < <http://tudosobrefies.blogspot.com.br/> >.

¹³⁷ Um documentário sobre essas implicações produzido pelo canal fechado GloboNews e exibido em 16/04/2017, intitulado Um retrato do Fies, o Fundo de Financiamento Estudantil, disponível para assinantes no link: < <http://g1.globo.com/globo-news/globo-news-especial/videos/v/um-retrato-do-fies-o-fundo-de-financiamento-estudantil/5806212/> >.

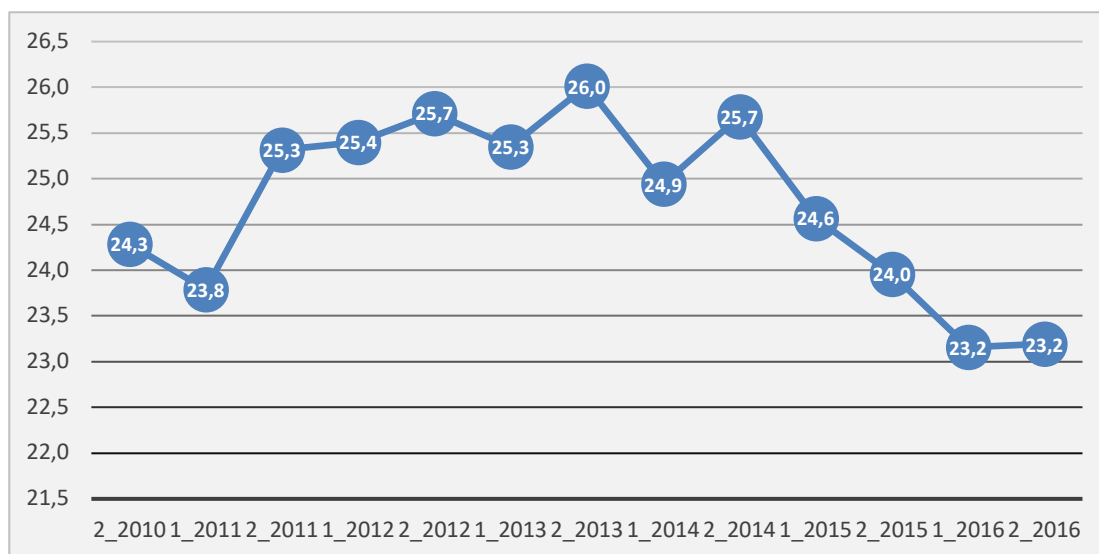
4.3.1 O perfil socioeconômico dos estudantes endividados

Nesta subseção trabalho com os dados coletados dos estudantes que contrataram o Fies e analiso em relação aos dados da investigação de Ristoff (2014) sobre o perfil socioeconômico dos estudantes do ensino superior e dos efeitos das políticas de ampliação do acesso (do ensino público e privado) sobre a alteração desse perfil¹³⁸.

O perfil socioeconômico dos estudantes foi traçado com base no banco de dados dos contratos assinados entre o 2º semestre de 2010 e o 2º semestre de 2016, totalizando 2,4 milhões de contratos. Desses, 41% são do **sexo** masculino, 58,6% do feminino e 0,4% não declarado. Em termos de declaração de **cor/raça**, 46,4% se declarou branco, 39,6% pardo, 11,1% negro, 2,3% amarelo e 0,2% de índio. A média da **idade** foi de 25 anos. O **ensino médio** foi cursado por 75,9% dos estudantes na escola pública, 6,7% parcialmente e 16,9% não cursaram em escola pública.

Analisando os dados do **perfil socioeconômico por semestre**, identifiquei que o percentual de contratos de estudantes do sexo feminino variou somente de 57-59% e do sexo masculino de 41 a 43%. A média da **idade** modificou pouco entre os semestres, era pouco mais de 24 anos no segundo semestre de 2010 e ficou entre 25 e 26 anos de 2011.2 a 2014.2, depois começou a cair e chegou a pouco mais de 23 anos em 2016.2, conforme gráfico 53.

Gráfico 53 - Média de Idade por semestre

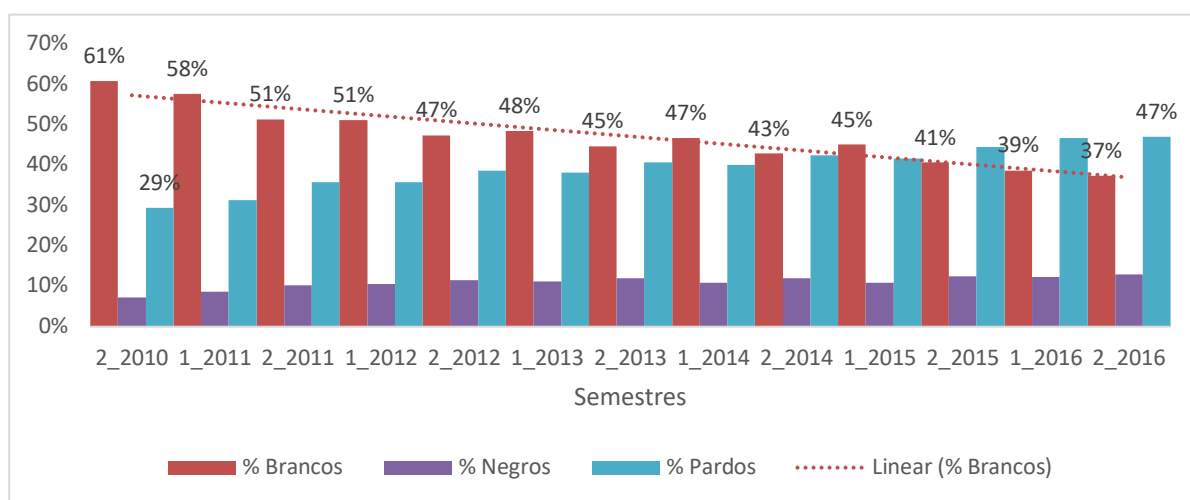


Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

¹³⁸ Para fazer essa análise Ristoff (2014, p.729) utilizou os dados do questionário do Enade instituído em 2004 até 2012 com dados obtidos a cada 3 anos em cada grupo de área do conhecimento, analisando as dimensões relacionadas a **cor, renda, origem escolar e escolaridade dos pais**, sem segmentar entre alunos das IES públicas ou privadas.

Em termos de **raça/cor** é possível observar, no gráfico 54, uma diminuição no percentual de brancos (eram 61% em 2010.2 e passaram a 37% em 2016.2) em detrimento do crescimento do percentual de pardos (de 29% a 47%) e de negros (de 7% para 13%), como os amarelos só variaram de 2% para 3% e os índios de 0,2% para 0,3%, por isso não foram incluídos no gráfico.

Gráfico 54 - Distribuição de contratos por semestre em relação a raça/cor



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

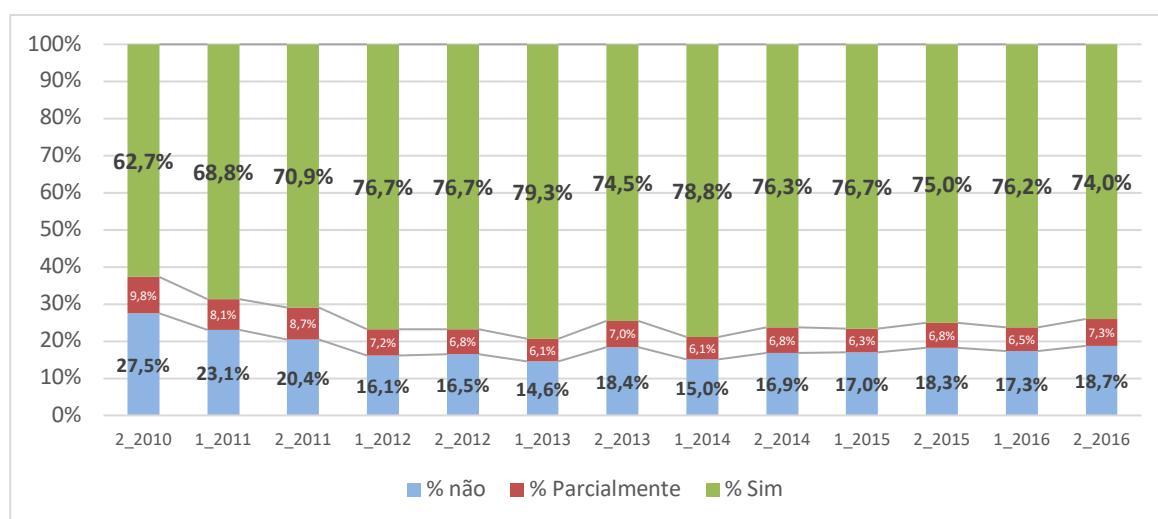
Ainda que os dados apontem para uma diminuição na participação relativa dos brancos nos contratos do Fies chegando a 37%, Ristoff (2014, p.730) destaca que a sociedade brasileira tem 48% de brancos (dados IBGE 2010) e o campus brasileiro (incluindo as IES públicas) tem 20% a mais. Ele ressalta que essa distância é maior nos cursos de Medicina, Odontologia, Psicologia, Direito, reduzindo-se em cursos como História e licenciaturas. Então, Ristoff (2014) considera o campus como uma imagem distorcida da sociedade, ainda que tenha identificado uma mudança no sentido da diminuição no percentual de brancos em curso como Medicina, por exemplo. Com relação ao Fies, pode-se considerar que houve uma diminuição da representação dos brancos, que ficou abaixo do percentual da população em geral em 2016, indicando que o Fies foi mudando para incluir as populações sub-representadas no ensino superior.

A maior distorção na representação de cor no campus é em relação aos pardos que são 43% da população brasileira e estão sub-representados na média em todos os cursos que é 20% menor, além de nenhum curso ter representação igual ou superior aos 43% da sociedade

brasileira (RISTOFF, 2014). Entre os contratos do Fies, o percentual de pardos era menor do que população brasileira em 2010 (29%) e chegou a 47% em 2016, equalizando com a representação geral na sociedade. Em relação aos negros, a população brasileira é de 8%, mas esse percentual é mais alto nos cursos de História, Música e Pedagogia, onde predominam os negros. Ristoff (2014, p. 732) analisa que “Os cursos mais competitivos, por sua vez, tendem a ter percentuais menores de pretos.” Entre os contratos do Fies, os negros eram 7% (em 2010) e passaram a representar 13% (em 2016), superando a sua representação na sociedade. A partir desses dados, é possível inferir que o Fies funcionou como uma política que contribuiu para aproximar a representação de cada raça/cor no ensino superior do perfil de raça/cor que compõem a sociedade brasileira como um todo.

Em termos de **origem de ensino médio dos estudantes** percebi, pelo gráfico 55, que houve uma pequena variação entre os semestres com aumento do percentual de estudantes com origem em escola pública, com pico no 1º semestre de 2013, depois se manteve em torno de 75%. Esse mesmo movimento aconteceu junto com a diminuição dos que não eram de escola pública com menor valor em 2013.1, ficando depois em torno de 17%.

Gráfico 55 - Distribuição de contratos por semestre em relação ao tipo de ensino médio em escola pública



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Ainda que a participação dos estudantes de escola pública tenha aumentado nos contratos do Fies, ela ficou um pouco abaixo, da média brasileira que é 87% com origem no ensino médio público, segundo Ristoff (2014). Observando as IES públicas e privadas, Ristoff (2014) identificou que no 1º ciclo do ENADE (2004) apenas 46% das matrículas no ensino superior vieram do ensino médio público e no 3º ciclo (2012) passaram para 60%, um

aumento de 14p.p.. Porém, a maioria dos estudantes dos cursos de alta demanda é do ensino privado, por exemplo, 89% em Medicina e 75% em Odontologia (RISTOFF, 2014, p.738). Enquanto em História e Pedagogia ou licenciaturas e cursos de baixa procura é alto o percentual do ensino público. Há indícios de crescimento lento dos estudantes com ensino médio em escola pública na maioria dos cursos de graduação, revelando a importância das cotas (RISTOFF, 2014, p.739).

Essas duas tendências tanto da diminuição de estudantes declarantes da raça/cor branca, em paralelo ao aumento da parda, quanto do aumento dos estudantes com origem na escola pública são um indício da mudança no perfil social e, possivelmente, econômico dos estudantes financiados. Ainda que no BD (FNDE 2010-2016) não tenha o dado da renda dos estudantes, Ristoff (2014) apontou que na sociedade brasileira apenas 7% das famílias têm renda mensal bruta superior a 10 salários mínimos, entre os alunos do ensino superior é raro uma representação que seja igual ou inferior à da sociedade brasileira, numa amostra de cursos, “[...] o campus brasileiro é significativamente mais rico que a sociedade brasileira [...]” (RISTOFF, 2014, p.733). Os estudantes de medicina são 6 vezes mais ricos que a população brasileira como os de Odontologia, Direito e Psicologia, por outro lado o curso de História tem percentual igual ao da sociedade brasileira e Pedagogia tem percentual inferior (só 5% tem renda maior que 10 SM) ao da sociedade brasileira (RISTOFF, 2014, p.734). Em Medicina e Odontologia há menor representação na faixa até 3 salários mínimos, enquanto em História e Pedagogia é quase nula a participação de estudantes na faixa de renda superior a 30 salários mínimos (RISTOFF, 2014, p.737). Porém, ao longo dos três ciclos, Ristoff (2014) identificou uma mudança mais forte no perfil da renda familiar, porque em todos os cursos, mesmo com alta demanda, **menos estudantes ricos ingressaram na educação superior**, possivelmente outro efeito das políticas de inclusão (RISTOFF, 2014, p.736).

Os resultados da análise de Ristoff (2014) indicaram uma forte correlação entre a renda familiar, a origem escolar, a raça/cor, a situação de trabalho e a escolaridade dos pais. Os cursos com mais estudantes brancos, ricos, de ensino médio privado e sem trabalho são também os que têm mais pais com nível de escolaridade superior. Em cursos como Medicina, é expressivo os estudantes cujo pai tem escolaridade superior e, nos de baixa demanda (licenciaturas e pedagogia), esse percentual é inferior à média da sociedade (RISTOFF, 2014, p.740). Longitudinalmente, Ristoff (2014, p. 741) identificou uma diminuição gradativa de estudantes de pai com escolaridade superior, indicando uma ampliação do acesso das famílias historicamente excluídas desse nível de ensino. Em termos gerais, a análise demonstrou que houve uma diminuição do percentual de brancos e crescimento dos estudantes de cor preta e

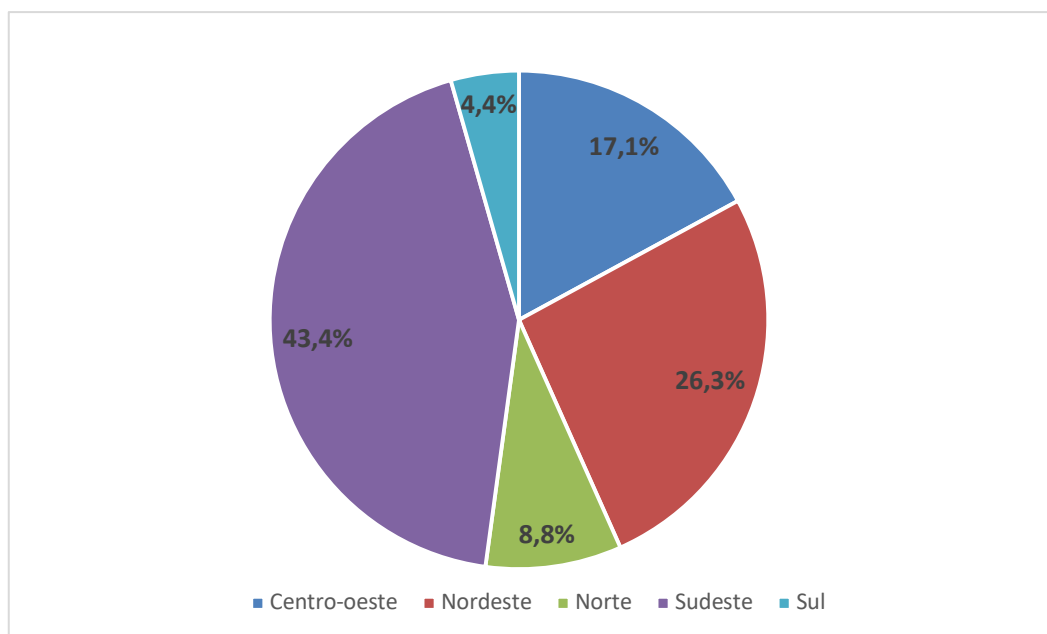
parda, entre 2004-12, mas na média o campus brasileiro é significativamente branco. Em 16 cursos analisados, a representação percentual de pretos é igual ou maior que na população brasileira, mas dos pardos que são 43% da população brasileira, não há um curso de graduação que seja igual ou maior que essa representação na sociedade. Igualmente o percentual de estudantes de alta renda diminuiu, mas ainda há uma expressiva distorção (RISTOFF, 2014, p.742). Ele identificou, então, uma forte correlação entre os indicadores socioeconômicos, porque os estudantes cujos pais têm escolaridade superior são os de renda mais elevada, em curso com maior percentual de brancos e com origem em escolas privadas. A origem social e a situação econômica da família são fatores determinantes na trajetória do jovem brasileiro na educação superior (RISTOFF, 2014, p.743).

Esse estudo de Ristoff (2014) não analisa isoladamente os estudantes que utilizaram o Fies, pois inclui os dados de todos os estudantes no ensino superior privado ou público. Então, mostra de forma geral como o perfil socioeconômico dos estudantes mudou ao longo desses anos de 2004 a 2012 e aponta o quanto as desigualdades socioeconômicas da sociedade brasileira se reproduzem no acesso dos mais ricos e das famílias mais escolarizadas aos cursos com maior reconhecimento social e retorno econômico.

A desigualdade também é uma característica presente na distribuição dos contratos do Fies no território nacional, identifiquei no Banco de Dados que 57 municípios concentram aproximadamente 50% dos contratos do Fies (1,1 milhão). Entre esses 24 são capitais (excluindo Florianópolis-SC, Vitória-ES e Palmas-TO e incluindo o Distrito Federal) que concentram 35,7% dos contratos, sendo que a população de todas as capitais representa somente 24% da população brasileira.

Entre esses municípios que concentram 50% de todos os contratos, como identificado no gráfico 56, a região Sudeste abarca quase metade, seguida pelo Nordeste com quase um quarto. O Estado com mais contratos é São Paulo (24,4%) seguido de Minas Gerais (11,1%), Bahia (7,9%), Rio de Janeiro (7,4%), Distrito Federal (6,1%) e Ceará (5,6%).

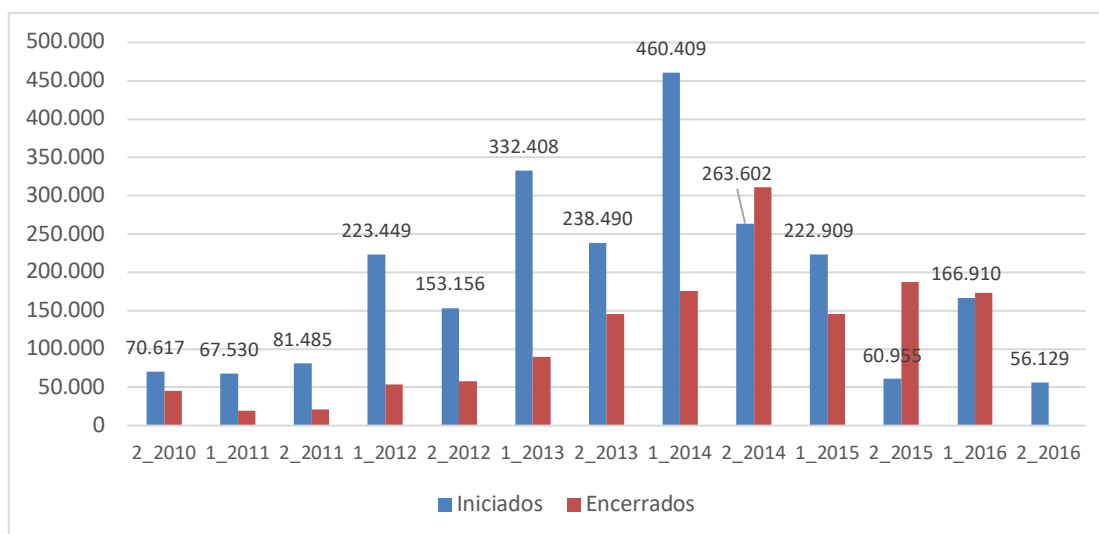
Gráfico 56 - Percentual dos contratos dos 57 municípios por região



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Adentrando nas **características dos contratos**, aproximadamente 2,4 milhões (2.398.049), trago alguns elementos descritivos. Essa **quantidade** é a dos **contratos iniciados** entre o segundo semestre de 2010 até o segundo semestre de 2016, nesse mesmo período também foram encerrados 1.425.786 contratos. No gráfico 57, plotei um comparativo dos contratos iniciados e encerrados por semestre, sendo que não havia no Banco a quantidade de contratos encerrados no 2º semestre de 2016.

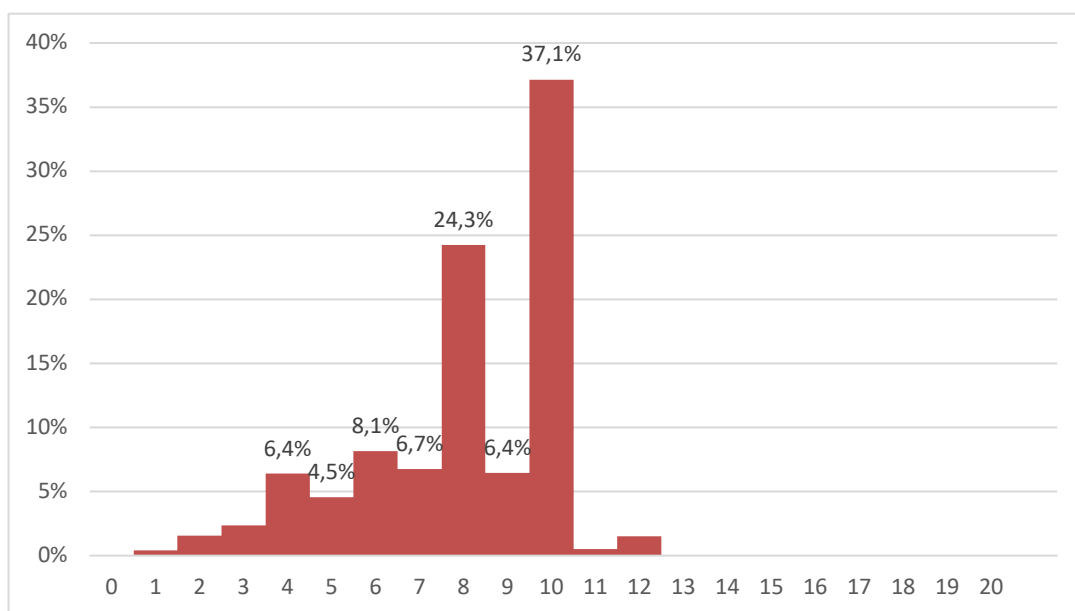
Gráfico 57 - Quantidade de Contratos Iniciados e Encerrados por semestre



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Nesse gráfico é possível identificar que, do segundo semestre de 2010 até o primeiro semestre de 2014, a quantidade de contratos iniciados era maior do que os encerrados, mantendo uma trajetória de crescimento da base do Fies. No segundo semestre de 2014 e de 2015 e 1º de 2016, os contratos encerrados superaram os iniciados, outro indicativo de retração do programa. Outro dado interessante do perfil dos contratos é o número de semestres financiados. É possível perceber, no gráfico 58, que quase 40% dos contratos financiam 10 semestres e 24,26% financiam 8 semestres, sendo que mais de 80% dos contratos financiados duram entre 6 e 10 semestres.

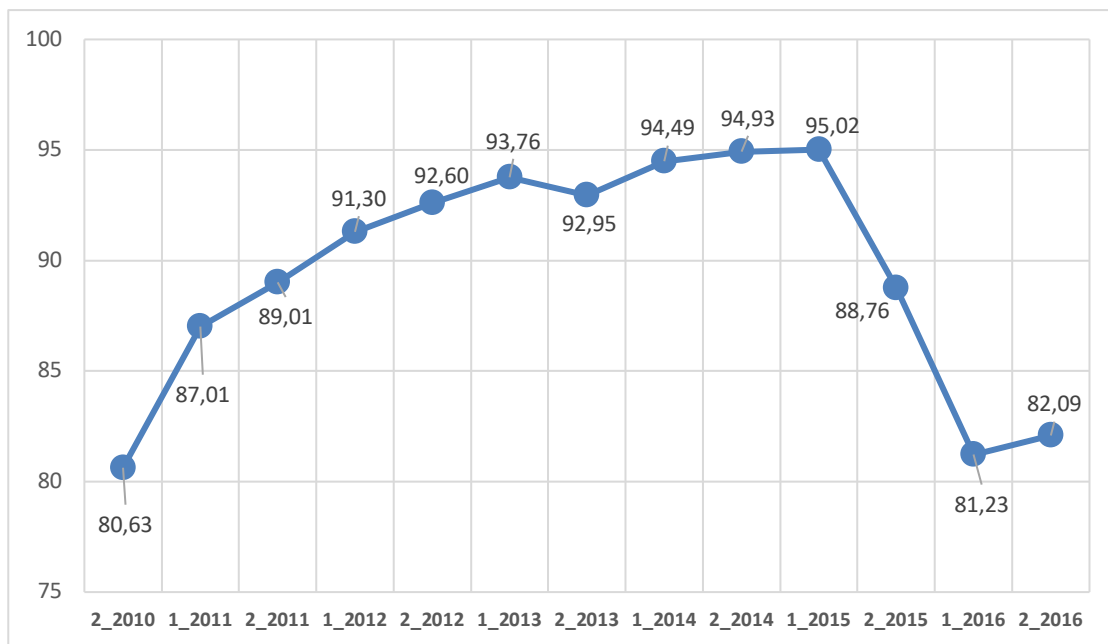
Gráfico 58 - Quantidade de Semestres Financiados



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Outra característica dos contratos é o percentual da mensalidade financiada pelo Fies. De todos os contratos do banco, em média, foi financiado 91,75% do valor das mensalidades. Essa média variou ao longo dos semestres como se vê no gráfico 59. Ela era de 80% em 2010.2, cresceu até 95% em 2015.1 e depois começou a cair. Outro indicativo de que tanto a fase de expansão quanto a retração do Fies se expressam não só no número de contratos aprovados bem como no percentual da mensalidade financiado.

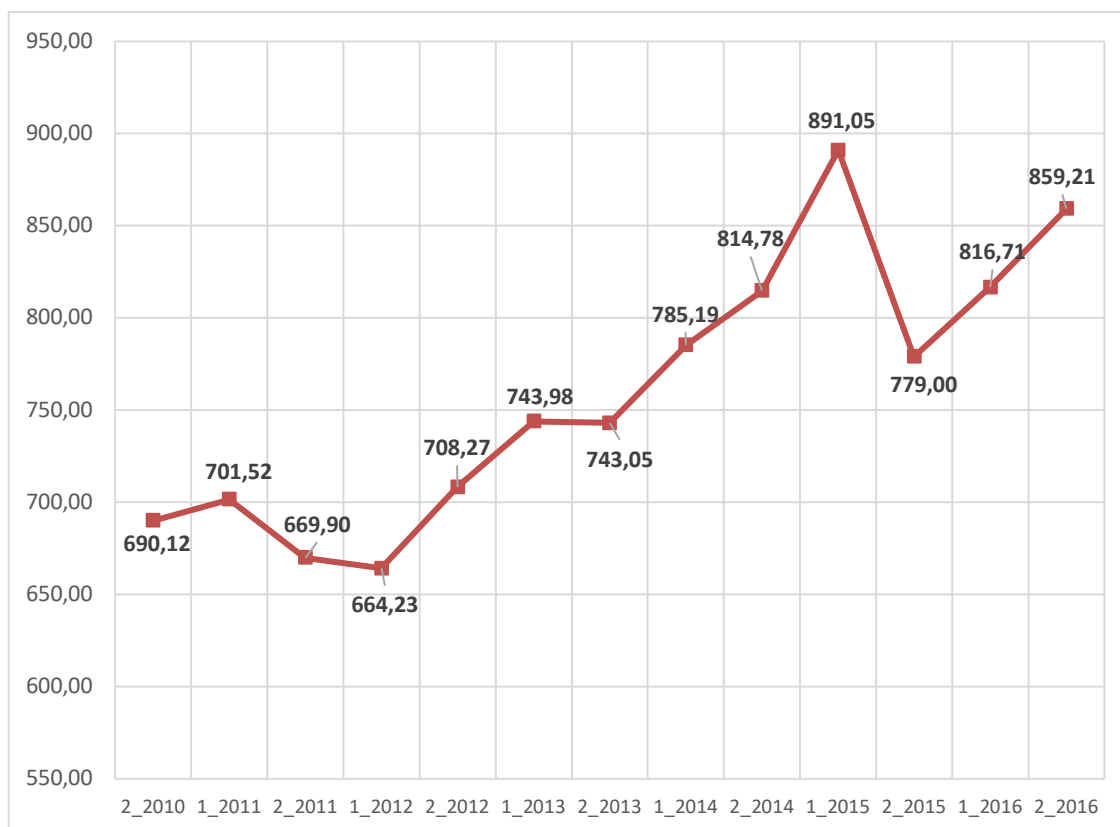
Gráfico 59 - Percentual médio de financiamento das mensalidades



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Outro ponto a verificar nos contratos é o valor das mensalidades financiadas. O valor médio das mensalidades foi de R\$ 766,83 entre 2010.2 e 2016.2. Essa média sofreu uma variação ao longo dos semestres, conforme indicado no gráfico 60. Houve um crescimento a partir do 2º semestre de 2012 com um ápice no primeiro semestre de 2015, depois caiu. Esse dado reforça que a expansão e contração do Fies também se refletiu no valor das mensalidades aprovadas nos contratos. Esse crescimento no valor médio das mensalidades financiadas pode estar relacionado, não só ao tipo de curso financiado, como a um aumento no preço médio das mensalidades, como foi relatado anteriormente e será tratado com mais detalhes.

Gráfico 60 - Valor médio da mensalidade por semestre



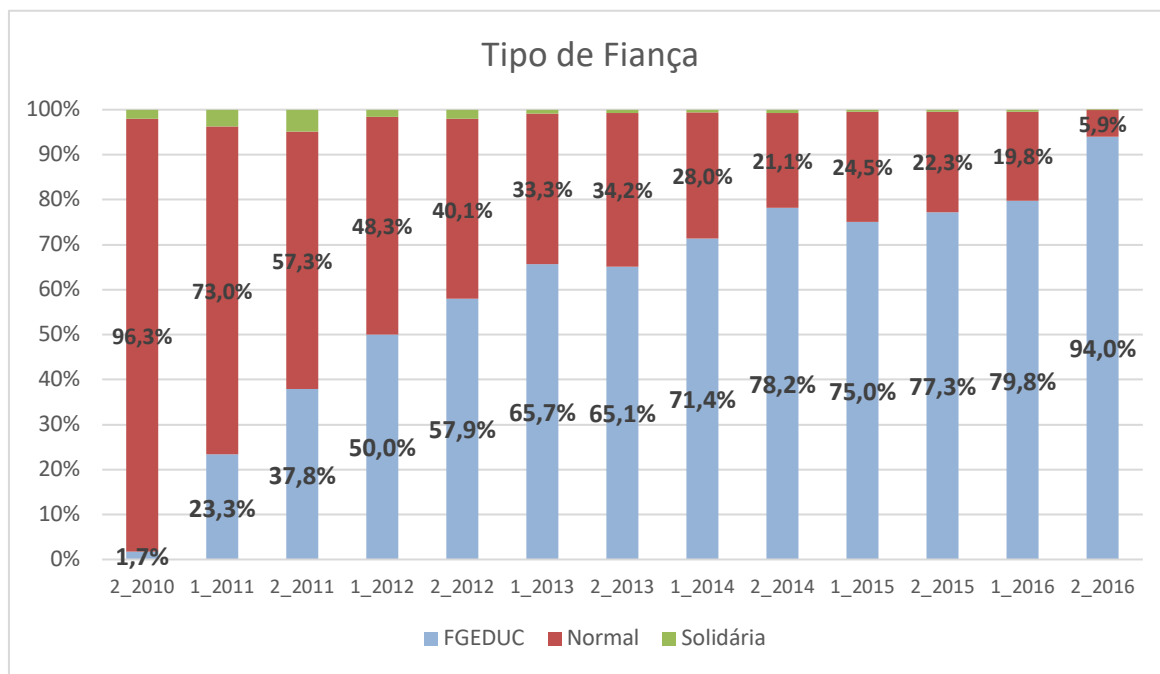
Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Como já foi explorado anteriormente (no item 2), os alunos do ProUni poderiam fazer uso do Fies para financiar os outros 50% da mensalidade que não poderiam custear. Anteriormente, analisei o ProUni como uma política que precisaria ser vista em associação ao Fies já que ambas focam no ensino superior e o ProUni implica em isenções fiscais às IES lucrativas colocando-as em condição semelhante às filantrópicas, comunitárias e confessionais do ponto de vista tributário. Todavia, identifiquei que o ProUni não tem relevância nesse conjunto de contratos do Fies (de 2010.2 a 2016.2), pois apenas 2,7% (64.186) dos contratos do Fies é de estudantes que fizeram uso de bolsa de 50% do ProUni, logo a maioria dos usuários do Fies não utiliza o ProUni (lembrando que os contratos em análise são a partir de 2010 e o ProUni iniciou em 2005).

Outro dado importante em relação aos contratos é o **tipo de fiança** (garantia apresentada pelo estudante). O levantamento disso entre todos os contratos indica que o FGEDUC é o principal tipo, estando em 64,9% dos contratos celebrados entre o 2010.2 e 2016.2, a fiança normal estava em 34% e a solidária em 1,1%. Analisando a cada semestre o

gráfico 61 mostra que a fiança pelo FGEDUC teve um crescimento vertiginoso a cada semestre, passado de 1,7% para 94% dos contratos do 2º semestre de 2016.

Gráfico 61 - Contratos por Tipo de Fiança por semestre



Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Esses dados indicam que essa modalidade de fiança foi ganhando espaço entre os contratos celebrados a cada semestre. Dessa forma, **o risco de não pagamento e inadimplência dos contratos foi cada vez mais sendo assegurado pelo Estado, que se configura como um Estado endividador e um super-credor, como define Soederberg.** Isso implicou numa redução do risco das IES não receberem o pagamento das mensalidades e como mostrei anteriormente foi um elemento imprescindível ao desenvolvimento do mercado do ensino superior assim como para sua atratividade aos investimentos estrangeiros. Não se pode deixar de reconhecer que o formato de fiança em que o FGEDUC é o garantidor e, o Estado em última medida é o credor e o fiador, traz uma facilidade ao estudante de uma família com dificuldades de renda ou até mesmo comprovação dela. O estudante sabe que em caso de inadimplência não implicará a vida de um fiador que normalmente é um ente da sua família. Por outro lado, caso ele não consiga honrar com os pagamentos no período de amortização, a cobrança será sobre ele que terá seu nome como devedor ativo da União e será cobrado pelos agentes financeiros como a CEF e o BB, podendo inclusive ser listado nas sociedades de proteção ao crédito como SPC (Serviço de Proteção ao Crédito) ou Serasa

Experian¹³⁹. Logo, consigo inferir que o Estado age como endividador (*debtfare*) na medida em que provê condições aos estudantes terem acesso ao crédito, mesmo sem uma exigência de garantia de renda familiar, porém como a administração dos contratos no período de amortização fica com os bancos, os estudantes (inadimplentes ou não) serão tratados como consumidores de um tipo de crédito qualquer. Então, mesmo considerando que é um financiamento público, a relação contratual é celebrada em termos privados e mediada por agentes financeiros tradicionais, reforçando a tese de que a política implica numa normalização do endividamento.

4.3.2 As implicações (da expansão do Fies) na vida cotidiana dos estudantes

Esta seção pretende ampliar a compreensão das implicações do acesso ao ensino superior por meio do endividamento tanto na vida cotidiana pessoal como profissional dos egressos do ensino superior. Por isso, disporei de alguns dados coletados por questionários eletrônicos aplicados com os estudantes do grupo do *Facebook*. Os dados indicam não só o perfil do estudante, como também trazem algumas características desde o processo de contratação do Fies até as implicações que o Fies produziu sobre a sua vida, avaliada pelo próprio estudante, por fim procura indicar a compreensão do estudante sobre o Fies e outros financiamentos.

O perfil socioeconômico dos 47 estudantes que responderam ao questionário é composto por 27,7% do **sexo** masculino (sendo 41% no Banco de Dados do FNDE) e 72,3% do feminino (58,6% no Banco de Dados do FNDE). Em termos de declaração de **cor/raça**, 34% de brancos (sendo 46,4% no Banco de Dados do FNDE), 51,1% de pardos (39,6% no Banco de Dados do FNDE) e 10,6% de negros (11,1%). A média da **idade** foi de 23,8 anos (sendo 25 anos no Banco de Dados do FNDE). O **ensino médio** foi cursado por 72,3% dos estudantes na escola pública (sendo 75,9% no Banco de Dados do FNDE), 2,4% parcialmente (sendo 6,7% no Banco de Dados do FNDE) e 25,3% não cursaram na escola pública (sendo 16,9% no Banco de Dados do FNDE). Apesar das diferenças entre os percentuais das características dos estudantes do questionário e os do BD em termos de sexo, da raça/cor e da média da idade, elas não ultrapassam 15p.p. e no caso da idade nem 10% da média. Como não

¹³⁹ Ambas são empresas que registram informações pessoais e dados de pessoas com dívidas em atraso e depois as fornecem às lojas e bancos que ofertaram algum tipo de crédito e financiamento. Em caso de inadimplência, o banco ou loja podem enviar a informação para essas empresas e isso ficará disponível para qualquer empresa que contratar o serviço de consulta a esse cadastro. A diferença é que a Serasa foi criada pelos bancos e hoje pertence a uma empresa irlandesa e o SPC Brasil é patrocinado pelas associações comerciais, especificamente as Câmaras de Dirigentes Lojistas (CDLs). (essas informações foram extraídas do link: < <https://www.konkero.com.br/financas-pessoais/negociar-dividas/qual-a-diferenca-entre-serasa-e-spc> >.

houve procedimento de seleção de amostra, os respondentes foram os que se voluntariaram para tal, essa aproximação foi uma mera coincidência, pois não pretendo fazer nenhuma tentativa de generalizar os dados do questionário para o Banco de Dados do FNDE (2010-2016).

Em termos da **distribuição regional** dos respondentes, 36% foram do Sudeste, 30% do Nordeste, 23% do Sul, 9% do Centro-Oeste e 2% do Norte. Outra característica levantada desse grupo de respondente foi do **grau de escolaridade dos pais** em que 27,7% deles tinha fundamental incompleto, seguido de 23,4% de ensino médio completo, 17% com ensino superior completo e 14,9% com pós-graduação, somando todas as situações os **pais sem ensino superior completo eram 72,1%**. A maioria desses estudantes estava cursando a primeira faculdade, somente 10,6% tinham iniciado e não concluído outra faculdade e apenas 2,2% havia concluído outra graduação.

Sobre a **condição econômica**, 68,1% dos estudantes estavam desempregados, quase 30% empregados, sendo 13% sem carteira assinada e 17% com carteira assinada. Entre os empregados, as principais ocupações foram de vendedor, auxiliar administrativo, lojista, auxiliar de laboratório e estagiário. Considerando a **renda individual**, 66% declararam não receber nada, o que coincide com o percentual de desempregados, 15% recebiam entre R\$ 600 e R\$900, 17% entre R\$1200 e R\$ 1500 e apenas 2,13% mais de R\$ 1500. A **renda familiar** é em média de R\$ 3.500 e em quase 60% dos casos a renda foi de até R\$ 3.300 e os outros quase 30% têm uma renda de até R\$ 6.666. Em termos do **número de membros da família**, 81% possuem entre 2 a 4 membros. A **renda média per capita familiar** é de R\$ 1.025 e em 87% dos casos ela é de até R\$ 1.666. Na **situação de moradia**, 53,2% residem em moradia própria, 25,5% em alugada, 10,6% financiada e 10,6% é cedida ou emprestada. Entre os que têm **custo com moradia, o gasto médio** foi de R\$ 626.

Sobre o curso do **ensino superior**, os respondentes eram de diversas áreas (saúde, humanas e exatas), com predominância em torno de 10% em cada um dos seguintes cursos Administração, Direito, Medicina, Engenharias. A maioria dos estudantes ingressou em 2014 e 2017, mesmo ano em que começaram a utilizar o Fies. O **valor médio da mensalidade é de R\$ 1782**, sendo que 48,94% até R\$1.550 e 40,43% até R\$ 3.089; e o percentual médio financiado é de 85%, entre os quais 45% deles têm financiamento de 100%. Somente 8,5% recebem bolsa ProUni. Alguns estudantes (30%) informaram que conhecem algum colega que paga uma mensalidade menor do que a sua, possivelmente por não ter contrato com o Fies, as respostas foram das mais diversas, desde descontos entre 10% a 50% ou até R\$500, reforçando o relato das reportagens que apontaram essa prática de diferenciar preço como

uma política deliberada das IES para camuflar a cobrança de valores mais altos para estudantes do Fies. Esse sobrepreço das mensalidades para alunos do Fies seria supostamente contra uma lógica racional definida na teoria econômica, já que esses alunos oferecem menor risco de abandono e de inadimplência, no entanto esse comportamento oportunista das IES é condizente com a lógica capitalista da acumulação por espoliação sobre os estudantes e por meio dos fundos públicos. Por outro lado, uma explicação pela exploração e acumulação capitalista para isso é que como os estudantes do Fies têm menos controle sobre o valor da mensalidade que é repassada pelo governo, é mais fácil as IES cobrarem mais sem ter resistência ou reclamação deles. Isso destaca como o Estado *debtfare* se coloca a serviço da acumulação do capital, nesse caso das IES e dos seus acionistas.

Sobre o **contrato com o Fies**, em termos da **Fiança**, 44,7% era do tipo normal/convencional, 48,9% eram pelo FGEDUC e 6,4% não sabiam, comparável a situação dos contratos do BD em 2012.1, pois nos contratos de 2016 o uso do fundo era de 94%. Para renovar os contratos, apenas 19% tiveram problema, entre esses um terço deixou de fazer a matrícula até conseguir a renovação e um quinto fez a matrícula pagando com salário ou ajuda de familiares. Na resposta sobre **o que levou a usar o Fies**, 80% informaram que não tinha condições financeiras e 15% tinham renda, mas a mensalidade pesaria no orçamento. Ainda que quase 96% tenham declarado saber que a educação é constitucionalmente direito de todos e dever do Estado.

Em relação ao **suporte da IES para o estudante acessar o Fies**, um terço dos respondentes informou que a IES somente indicou a existência do Fies, 30% disseram não precisar de suporte, 8% disseram que a IES passou informações detalhadas e 17% informaram que a IES indicou o Fies e disponibilizou o suporte. Na maioria dos casos (90%), os estudantes foram **claramente informados que estavam assumindo um financiamento** e para 79% deles a IES não ofereceu além do Fies outra opção de financiamento das mensalidades. Para os 21%, entre as opções oferecidas pela IES quase 50% dos casos foi o PraValer, além disso o Fundacred e linhas de financiamento próprio.

Questionados sobre o **que mudou na vida depois de iniciar o curso superior**, 61,7% dos estudantes informaram que só estavam adquirindo conhecimento porque **ainda não estava trabalhando ou estagiando**, apenas aproximadamente 25% deles conseguiu um estágio e 8,5% conseguiram um emprego relacionado ao curso. Dentre os respondentes como apenas 2 (4,3%) deles haviam terminado o curso, uma análise do impacto da política na vida dos estudantes depois de concluir, ficará restrita somente a ilustração desses dois casos. Um deles concluiu há 2 anos e continua no mesmo emprego e o outro, que concluiu há 4 anos,

recebeu uma promoção e melhorou o salário. Ambos estão realizando a quitação do financiamento e comprometem, respectivamente, 25% e 14% da renda com a amortização do Fies. Questionados se realizariam um novo endividamento, o primeiro respondeu que não porque atualmente tem condições de pagar faculdade e outro que sim pela expectativa de melhorar o salário.

Sobre **o valor da dívida ao fim do curso**, apenas um estudante foi informado que só saberia ao fim do contrato, excluindo esse estudante, identifiquei que **em média o valor da dívida, informado por eles, ao fim do curso é de R\$ 86.243**, sendo que para 60% é até R\$ 82.060 e 30% estão entre R\$82.060-161.656. Em termos de média, verifiquei que a **mensalidade média é aproximadamente 50% da renda média familiar** ou que o valor da dívida média por curso dividida por 96 meses (curso de 4 anos multiplicado por 2), gerará uma parcela mensal de R\$ 898¹⁴⁰, valor correspondente a **quase um quarto da renda média mensal familiar**. Apesar desse comprometimento da renda, **todos os estudantes declararam que pretendem quitar o financiamento do Fies**.

Para compreender um pouco mais a disponibilidade de renda e **uso de outros produtos financeiros**, os estudantes foram questionados sobre o que utilizavam, 75% responderam ter conta bancária e 50% tinham cartão de crédito, sobre a necessidade de usar crédito rápido, 13% disseram usar limite do cheque especial e 14% pagam a fatura do cartão parcelada. Em termos de estudantes com algum tipo de financiamento, apenas 10% dos estudantes têm financiamento de moto ou carro, 15% financiam móveis ou eletrodomésticos, 23% com saúde ou remédio e 30% com moradia. Esses financiamentos comprometem diversas faixas percentuais da renda, por exemplo, de 10% a 30% para carro/moto, de 5% a 30% com móveis/eletrodomésticos, de 5% a 50% com tratamento de saúde e de 15% a 80% com moradia. Em termos da **inadimplência nesses financiamentos**, 83% dos estudantes declarou que não deixou financiamentos em aberto, apenas um está devendo moto/automóvel, outro ao Banco, outro ao cartão de crédito e outro não informou o que e 4 estão devendo ao Fies. Eles disseram que deixaram o financiamento em aberto por estarem desempregados ou por falta de dinheiro.

Essas informações dos questionários não pretendem servir a generalizações, seu principal propósito é ilustrar qualitativamente a realidade concreta dos estudantes que usam o Fies para contrapor-la às abstrações construídas nas análises econômicas dos problemas do Fies que normalmente produzem uma culpabilidade dos estudantes pelos efeitos negativos e

¹⁴⁰ Considerando a regra do Fies entre 2010 e 2015, o período de pagamento seria, em média, de 144 meses (3 vezes 48 meses, a duração média dos cursos), então dividindo a média do saldo devedor por esses total de meses, a parcela mensal ficaria em média R\$ 598,81.

não efetividade da política. Então, a ideia é que esses dados indiquem aspectos concretos das consequências mais amplas do que está por vir depois do período de vertiginoso crescimento dos contratos do Fies.

Nos últimos anos houve um crescimento expressivo dos estudantes beneficiados pelo ProUni e Fies, principalmente se comparado ao total de ingressantes em cursos presenciais em IES privadas, se em 2005 os destinatários desses programas representavam 15,6% dos ingressantes, em 2014 tornam-se 57,6%. O número de contratos do FIES caiu entre 2005-8 e sofreu um grande impulso em 2010, quando as regras de financiamento mudaram (redução dos juros, ampliação da carência e criação do FGEDuc). Os programas apresentam tendências distintas entre 2005 e 2014, sendo que em 2012 o Fies torna-se preponderante em relação ao número total de ingressantes (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.10). Essas diferenças nas tendências podem ser explicadas de duas formas: porque o ProUni estabeleceu um percentual mínimo de bolsas que as IES normalmente não ampliam por iniciativa própria e o Fies cresceu muito por causas das novas condições de financiamento (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016, p.11).

A grande expansão do Fies, como relatado na primeira parte da análise focando o mercado do ensino aconteceu seguindo uma lógica concentradora, em que se percebe um movimento de oligopolização no mercado das IES. A **concentração do mercado das IES** igualmente **estruturou** um processo de **distribuição concentradora dos recursos do Fies** em poucas IES que serviu para manter e reforçar (estruturar) o processo de oligopolização do mercado do ensino superior (como foi estruturada por esse mercado). Em termos bourdieusianos, **a construção do mercado oligopolizado do ensino superior, impulsionada pelo Estado *Entrepreneurfare*, foi tanto estruturada por políticas públicas como é estruturante de uma lógica concentradora na operacionalização dessas políticas.**

Essa concentração dos contratos do Fies em poucas IES aconteceu porque elas adoraram a estratégia de migrar os alunos já matriculados para o Fies. Com isso, uma reportagem¹⁴¹ levantou que algumas faculdades tem a maioria dos seus estudantes vinculados ao Programa. Em 2013, segundo dados levantados com o MEC, mais de cem instituições têm mais de 60% dos estudantes com mensalidades financiadas. Várias dessas IES nem existiam em 2010 ou contavam apenas com uma ou duas turmas de graduação, e em 2013 tinham centenas de alunos financiados pelo Fies. A Faculdade Tijuca do Grupo Unesp em 2010 tinha apenas 27 alunos matriculados, nenhum com Fies, passou, em 2015, a ter 1.272 alunos,

¹⁴¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Faculdade tem 99% dos alunos com Fies, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral/faculdade-tem-99-dos-alunos-com-fies-imp-,1634716> >.

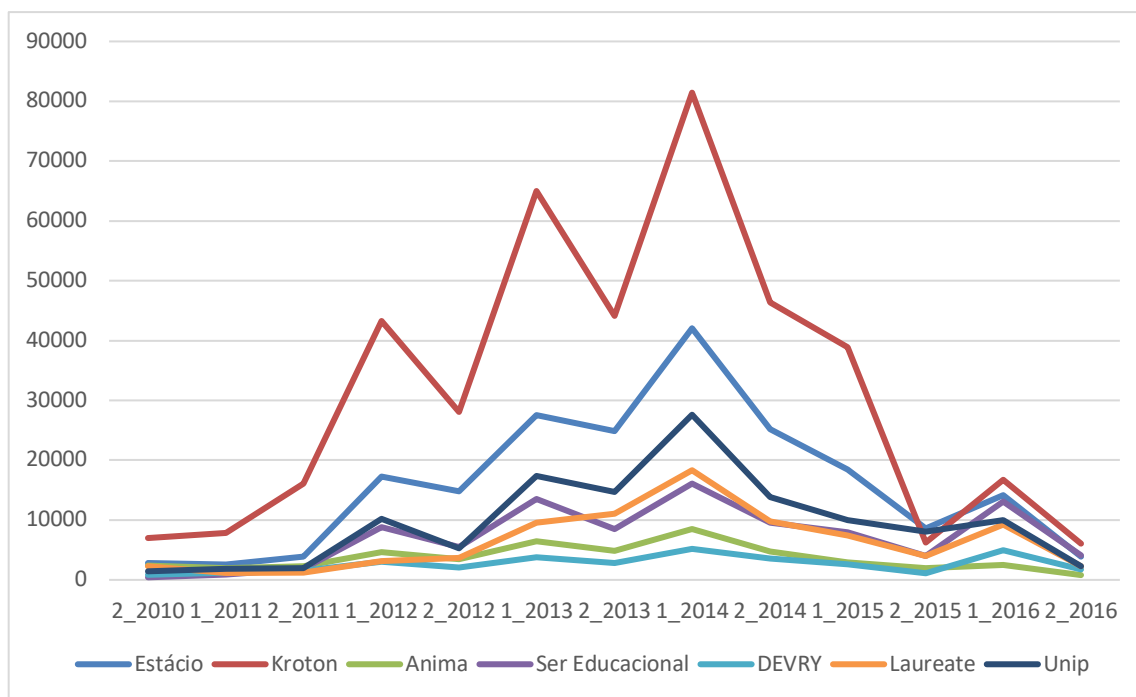
dentre os quais somente quatro pagavam suas próprias mensalidades e os demais tinham Fies. É a faculdade com mais de mil alunos que tem maior percentual de estudantes no Fies, 99,7%. O Grupo Uniesp é o que mais depende do financiamento entre os cinco maiores do País. Esse grupo mantém outra IES líder em adesão ao Fies, entre as IES com mais de 10 mil alunos, é a Faculdade de São Paulo em que os alunos do Fies se multiplicaram em mais de 1.500 vezes entre 2010 a 2013, passando de 8 para 13.136 estudantes, totalizando 90% do seu corpo discente com Fies.

Outro levantamento¹⁴² só que entre as mantenedoras identificou que a Anhanguera Educacional Ltda., que pertence ao grupo Kroton, é a campeã, com 80,7 mil alunos com Fies, quantidade maior do que qualquer IFE do país. Houve um crescimento de 2010 a 2015, de 2.000% em contratos do Fies, só que não houve um aumento correspondente de novos alunos, pois eram 230 mil em 2010 e continuou a mesma quantidade de estudantes em 2013. Então, há menos alunos pagando a mensalidade por conta própria e mais usando o programa federal para quitar as mensalidades. Isso também aconteceu nas mantenedoras de outros grandes grupos de ensino. Duas IES do Grupo Estácio passaram de 6,9 mil matrículas com Fies, em 2010, para 39,9 mil em 2013, uma variação cinco vezes maior do que no número total de alunos. Outro caso foi o da maior mantenedora da Unip, a Associação Unificada Paulista de Ensino Renovado, com uma taxa de crescimento de alunos com financiamento 16 vezes maior do que a do total de alunos, atingindo, em 2015, 46 mil alunos com Fies. O único grupo que justificou o crescimento do Fies foi a Estácio, atribuindo-o a confiança dos alunos no programa e ao fato dos seus usuários terem mais chances de concluir o curso, apesar de declarar que não estimulava adesão ao Fies.

Para ampliar essas informações, busquei no BD (FNDE 2010-6) o número de contratos das Mantenedoras com mais contratos por semestre e identifiquei que em todos os semestres, exceto em 2015.1, entre as três mantenedoras com mais contratos sempre havia um grande grupo educacional (de capital aberto ou fechado) com uma predominância maior da Kroton. Além disso, procurei o volume de contratos, ao longo dos semestres, entre os maiores grupos empresariais. No gráfico 62, identifiquei uma concentração no Kroton, Estácio e Unip e um movimento de crescimento e queda no volume de contratos muito parecido entre os grupos.

¹⁴² As informações deste parágrafo são da reportagem, Faculdade tem 99% dos alunos com Fies, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.faculdade-tem-99-dos-alunos-com-fies-imp-,1634716> >.

Gráfico 62 - Contratos por Semestre para os Sete Maiores Grupos empresariais



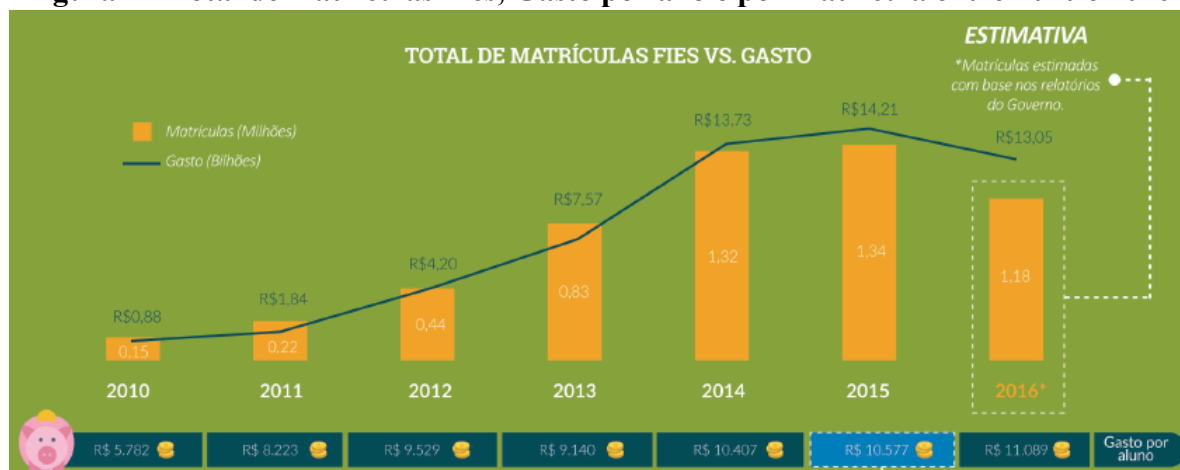
Fonte: Elaborado com base no Banco de Dados FNDE (2010-16).

Esses dados detalham o quadro de concentração do mercado das IES que direciona a distribuição de contratos do Fies para determinadas mantenedoras e grupos educacionais. Todavia, como o objetivo não é analisar a concentração desse mercado, isso está no item 4.1, mas é identificar algumas repercussões dela sobre os estudantes, relacionadas, principalmente ao endividamento. Uma primeira decorrência desse processo é o aumento no preço das mensalidades e a prática diferenciada de preço entre os estudantes da mesma IES, além da concentração em determinados cursos e regiões do país e, por fim, os problemas com inadimplência e endividamento.

4.3.2.1 Aumento das mensalidades e práticas diferenciadas de preços entre alunos com e sem Fies

O crescimento no valor das mensalidades foi um evento relacionado e é concomitante a essa expansão concentradora do Fies em algumas poucas IES. Ademais, impactou diretamente os estudantes tanto durante o curso como na dívida total ao fim do curso (e do financiamento). Segundo um levantamento da associação de mantenedoras, ABMES (2017c), houve um aumento no custo anual do contrato por aluno que era, em 2010, de R\$ 5.782 e passou para R\$ 10.577, em 2015, como mostra a figura abaixo.

Figura 7 - Total de matrículas Fies, Gasto por ano e por matrícula entre 2010 e 2016



Fonte: ABMES (2017c, p.3)

Esse custo médio por contrato e o levantamento do valor médio das mensalidades (do banco de dados) apontam para um aumento das mensalidades, mas não permitem inferir que essa elevação foi causada pelo aumento no preço da mensalidade de cada contrato. Como são médias, há outros fatores explicativos, como o crescimento dos contratos do Fies em cursos com valores de mensalidade mais alta que impactaria no valor médio da mensalidade. Por isso, recorri a outras informações para tentar compreender essa relação dos aumentos médios nas mensalidades e nos custos dos contratos com a expansão do Fies.

Outro indício da relação entre a expansão e uma inflação nos preços das mensalidades está numa reportagem¹⁴³ mostrando que nos dez anos antes da ampliação no Fies a curva de preço das mensalidades estava em queda. A partir de 2011, os valores médios das mensalidades começaram a aumentar e cresceram a uma média de 2,9% ao ano, saindo de R\$ 575 para R\$ 645. O texto explica que esse aumento ocorreu porque a maioria dos financiamentos foi destinada aos alunos já matriculados cuja mensalidade tinha algum desconto ou era bolsista, ao mudar para o Fies eles perderam esses benefícios e levando assim a um aumento no ticket médio financiado pelo Fies. Como as empresas divulgam o preço sem desconto ou alguma facilidade, condicionam os preços mais altos ao governo e aos alunos.

Outra informação¹⁴⁴, baseada no Portal da Transparência e microdados do Censo da Educação Superior, chama atenção para que, entre 2010 e 2013, os contratos do Fies cresceram 448% (de 150 para 827 mil) enquanto o total de alunos na rede privada subiu

¹⁴³ As informações deste parágrafo são da reportagem, Com novas regras no Fies, mensalidades reverterem queda e voltam a subir, de 16/02/2015, disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.com-novas-regras-no-fies-mensalidades-revertem-queda-e-voltam-a-subir.1634994> >.

¹⁴⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculadas-cai-imp-.1634714> >.

apenas 13% (de 3,9 para 4,1 milhões). O crescimento dos contratos do Fies não foi equivalente ao das matrículas, pois os estudantes já matriculados tornaram-se beneficiários do programa, então essa ampliação do Fies foi mais para manter e permitir a conclusão dos cursos do que uma ampliação do acesso (CORBUCCI, KUBOTA e MEIRA, 2016). Como a ampliação do Fies beneficiou os estudantes que estavam no ES privado e supostamente tinham condições de pagar as mensalidades, ela não gerou uma ampliação de novas matrículas consequentemente não melhorou as taxas de escolarização, mas possivelmente teve um impacto em reduzir a evasão. Isso possivelmente beneficiou muito mais as IES, ao garantir suas receitas, do que a população realmente necessitada que estava fora do ensino superior.

Esse descompasso (não proporcionalidade no crescimento das novas matrículas e contratos do Fies) é explicado pelo fato de muitas IES incentivarem os alunos anteriormente matriculados a deixar de pagar a mensalidade para passar a ser beneficiado pelo Fies. As IES incentivaram essa adesão usando as mais variadas ações desde a distribuição de *tablets*, a feirões para esclarecer o financiamento ou fornecimento de prêmios para quem indicasse amigos. Isso foi potencializado pelo fato das novas regras estimularem quem não precisava do programa, já que os juros abaixo da inflação fazem com que o montante a ser pago no futuro seja menor do que o custo da mensalidade atualmente. Então, houve uma transferência para o Fies dos alunos que recebiam desconto ou eram bolsistas¹⁴⁵.

Isso gerou um aumento no valor médio das mensalidades que permitiu, por exemplo, a Kroton conseguir uma margem de lucro operacional (Ebitda, descontando juros, impostos e depreciação) de 41,5% (entre janeiro e setembro de 2014), muito próxima a 44,3% da Ambev, uma das mais eficientes do País nesse indicador¹⁴⁶. Essas novas regras do Fies potencializaram o crescimento das transferências públicas aos grupos educacionais, tanto que, em 2014, o Kroton-Anhanguera foi a empresa que mais recebeu pagamentos do governo federal. Doze mantenedoras do grupo receberam mais de R\$ 2 bilhões, o dobro do recebido pela Embraer (por fabricar aviões militares) e pela Odebrecht com dezenas de obras pelo País. Nesse mesmo ano, outros grupos lideraram os recebimentos do Tesouro Nacional como: a Estácio (R\$ 683 milhões) e a Unip (R\$ 390 milhões). O total a mais gasto com o Fies de 2011 a 2014 depois do crescimento do programa chegou a R\$ 24 bilhões, valor suficiente para

¹⁴⁵ As informações deste parágrafo são da reportagem, Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-.1634714> >.

¹⁴⁶ As informações deste parágrafo são da reportagem, Com novas regras no Fies, mensalidades reverterem queda e voltam a subir, de 16/02/2015, disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.com-novas-regras-no-fies-mensalidades-revertem-queda-e-voltam-a-subir.1634994> >.

manter a Universidade de São Paulo (USP) no período. Essa relação das IES com o Fies é caracterizada por Celso Napolitano (presidente da Federação de Professores de São Paulo – Fepesp) como um capitalismo sem risco, já que as empresas não competem por preço, podendo reajustar e não tem crise de falta de aluno¹⁴⁷.

Do lado das IES havia a garantia de que elas receberiam os valores das mensalidades sem atraso ou inadimplência, ou seja, “[...] as empresas têm dinheiro garantido, a dívida fica com o aluno e o risco, com o governo.”¹⁴⁸. Além disso, **entendo** que seria uma estratégia para as IES cobrarem mensalidades sem descontos, o que geraria um aumento no faturamento por aluno com uma receita assegurada. Então, ao tornar a receita das mensalidades certa e ainda elevá-la, o Fies promoveu a garantia de uma crescente demanda e receita, a um risco decrescente para IES. Enquanto para o aluno a política respaldou uma prática lesiva das IES que aumentava o preço pelo acesso ao ensino superior. Para alguns alunos esse aumento poderia ser compensado já que a taxa de juros cobrada era mais baixa do que a inflação e a taxa de juros básica do mercado, diminuindo o valor real devido no fim do contrato.

Com as alterações no Fies, após a reeleição de Dilma Rousseff, que restringiram o acesso ao Fies (exigindo uma nota mínima no Enem, aumento da taxa de juros, diminuição de vagas etc.), os Grupos educacionais apresentaram grandes perdas em valor de mercado na Bolsa e se posicionaram contrários às mudanças.¹⁴⁹ Com o corte nas vagas e na renovação dos contratos do Fies, o valor das mensalidades sofreu inflação para acomodar o crescimento da inadimplência de 12,9% em 2015 e 9% em 2016. Estimativas atuais mostram que 50% dos alunos do ensino superior privado possuem algum tipo de financiamento, mas há perspectiva de que até 2021 chegue a 20% dos alunos do ES com endividamento. Não houve uma política que condicionasse o valor das mensalidades à média de mercado, os valores poderiam ser determinados pelas IES, as mensalidades cresceram entre 15 e 20%.¹⁵⁰

Além do aumento no valor das mensalidades, num levantamento para uma reportagem, a revista Veja, descobriu que o valor do primeiro semestre das faculdades era muito superior ao dos semestres seguintes. A investigação mostrou que, em 2015, o Fies

¹⁴⁷ As informações deste parágrafo são da reportagem, Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-.1634714> >.

¹⁴⁸ As informações deste parágrafo são da reportagem, Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-.1634714> >.

¹⁴⁹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-.1634714> >.

¹⁵⁰ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento estudantil inflacionou mensalidades em até 20%; modelo é insustentável, de 13/07/2017, disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/financiamento-estudantil-inflacionou-mensalidades-em-ate-20-modelo-e-insustentavel-esdkcwfa6q4eeuryc62jv8z3> >.

solicitou que as universidades divulgassem o valor das mensalidades, quando se descobriu os preços abusivos. Essa exigência derrubou os preços em 2016, mas como a solicitação foi somente sobre o primeiro semestre, as IES baixaram o valor da mensalidade do início do curso e depois aumentavam o valor dos semestres seguintes. Por exemplo, o curso de educação física da Universidade de Cuiabá (da Kroton) custava inicialmente R\$ 4.908 reais, no semestre seguinte aumentou para R\$7.248 reais e no terceiro semestre era R\$8.630. Apesar dessas evidências a Kroton declarou que cumpre a legislação educacional e passa por auditorias do MEC, então pratica o mesmo valor de encargo educacional para alunos com ou sem Fies, realiza, apenas, o desconto de 5% do encargo educacional para ingressantes a partir de 2015¹⁵¹. Esse problema dos aumentos foi relatado por um dos entrevistados (número 2), ele afirmou que até tinha condições de pagar as mensalidades quando entrou na faculdade em 2013, mas por causa desses aumentos disse que “hoje não, porque subiu muito ... começou por 1.050 o primeiro semestre, 1.098 o segundo e agora está em 1.700”, referindo-se a 2017.

Outra matéria, da Revista Veja, mostra que alunos com 100% de financiamento do Fies, ainda recebiam cobranças de taxas. Foram descobertos casos de alunos com contratos do Fies que teriam uma mensalidade 50% maior do que um colega que não utiliza o programa. Alguns alunos sem o Fies conseguem 70% de desconto na mensalidade se tiverem realizado cadastro em algum site de bolsa de estudo, como por exemplo, o Educa Mais Brasil cujo presidente é irmão do presidente da Kroton. A reportagem entrevistou quase uma centena de alunos do Kroton usuários do Fies e identificou que além dos boletos com uma cobrança além do financiamento, há o superfaturamento dos preços, variando entre R\$700 a R\$1.500. Sempre os maiores valores são de alunos do Fies. Apesar das IES fornecerem várias explicações, nenhuma respondeu porque não há aluno do Fies que pague o mesmo valor que os sem Fies. Tanto a legislação do Fies quanto o Código de Defesa do Consumidor asseguram, respectivamente, que os encargos devem considerar os descontos e que não se pode cobrar preços diferentes para os mesmos serviços. Para burlar a legislação as IES adotam práticas grotescas como: desconto porque avó é funcionária pública, se transferidos de outra instituição ou associado a um sindicato ou por ter se inscrito no site Educa Mais Brasil. A reportagem considera que os descontos são disfarces para parecer que o preço é mais alto e possibilitar uma cobrança da mensalidade mais alta nos contratos do Fies¹⁵².

¹⁵¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Revista Veja denuncia Unic por fraudes no Fies, de 23/01/2017, disponível em: < <http://www.olhardireto.com.br/noticias/exibir.asp?id=431065¬icia=revista-veja-denuncia-unic-por-fraudes-no-fies-grupo-kroton-seria-maior-beneficiario-em-esquemas> >.

¹⁵² As informações deste parágrafo são da reportagem, Virou Farra, da Revista Veja de 25/01/2017, disponível em: < <http://www.olhardireto.com.br/uploads/000231201713117.pdf> >.

Um analista do mercado financeiro também identificou essas práticas de superfaturamento (Tiago Ring) e em 2013, formulou uma apresentação que relaciona a valorização das ações dos grupos educacionais ao seu comportamento lesivo e ao descontrole no Fies. Ele argumenta nessa apresentação que o lucro dessas empresas era insustentável já que são oriundos de um programa de governo mal gerido. Esses dados incomodaram a Kroton e o analista foi demitido após uma reunião do Grupo Kroton com a Kapitalo Investimentos, empresa onde trabalhava¹⁵³.

Tiago Ring identificou que o governo paga mensalidades mais altas dos estudantes com Fies, enquanto os que cursam sem Fies recebem descontos, inclusive se forem torcedores de um time de futebol recebem descontos de até 20%¹⁵⁴. Tiago Ring deixou o emprego que estava há seis anos porque sua apresentação sobre o Fies estava circulando no mercado e foi criado um site com os mesmos conteúdos e questionamentos aos rumos do Programa postos na apresentação. Essa apresentação sobre o Fies era detalhada e comprometedor, descrevia os abusos no FIES e mostrava que as maiores empresas do setor inflavam os preços das mensalidades. Uma das seções do documento produzido por Tiago, chamada LaFIESta, mostrava que as regras do Programa permitiam as empresas precificar livremente, inclusive acima da inflação, substituir disciplinas presenciais por online e fornecer descontos. A lei define que os descontos regulares e coletivos devem ser aplicados ao Fies, então possibilita fornecer descontos segmentados para grupos específicos e, não sendo coletivos, não precisam ser aplicados aos alunos vinculados ao Fies. Ao fim do diagnóstico, Ring considera que era um descaso com o dinheiro público e que, se houvesse outra gestão, o Fies poderia formar mais alunos com menos recursos e mais qualidade¹⁵⁵.

Mesmo sem relatos sobre as relações diretas entre as IES e os interesses inerentes à política, nem situações de fraude em relação às mensalidades, o financiamento estatal ao Ensino Superior é um problema para a economia norte-americana. O gasto com os programas chega a US\$ 1,4 trilhões e o governo federal é o credor de 93% desse valor, transformando o Departamento de Educação dos Estados Unidos num dos maiores bancos do mundo. Esse valor acumula um aumento contínuo do endividamento nos últimos anos, que o elevou em 170% na última década, pois houve um ciclo de aumento das mensalidades e dos juros cobrados, atingindo 9% ao ano (maiores do que os 4% do financiamento imobiliário).

¹⁵³ As informações deste parágrafo são da reportagem, Virou Farra, da Revista Veja de 25/01/2017, disponível em: < <http://www.olhardireto.com.br/uploads/000231201713117.pdf> >.

¹⁵⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, A farra do Fies pode ser letal, de 15/01/2017, disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/colunas/eliogasparsi/2017/01/1849967-a-farra-do-fies-pode-ser-letal.shtml> >.

¹⁵⁵ As informações deste parágrafo são da reportagem, Analista deixa gestora após crítica fundamentada ao FIES, de 12/01/2017, disponível em: < <http://www.braziljournal.com/analista-deixa-gestora-apos-critica-fundamentada-ao-fies> >.

Atualmente, cerca de 44 milhões de norte-americanos tem dívida de financiamento estudantil e 25% desses estão com o pagamento atrasado (dados do *Consumer Financial Protection Bureau* - CFPB – Departamento de Proteção Financeira ao Consumidor dos EUA). O aumento da inadimplência fez crescer o preço das mensalidades para compensar o crescente déficit de cada ano. O valor médio devido pelos estudantes norte-americanos no momento da graduação era de US\$ 34.000, em 2017, 70% maior do que em 2007. Esse aumento na inadimplência torna as dívidas de financiamentos estudantis pouco atraentes ao setor privado, levando o setor público a assumir grande parte do valor devido. Como as dívidas estão crescendo mais rapidamente do que as quitações, a reportagem considera que a bolha do financiamento estudantil pode estar se estabelecendo de forma similar à bolha imobiliária que levou o país, em 2008, a uma das maiores crises econômicas da sua história¹⁵⁶.

No Reino Unido, as dívidas estudantis cresceram 16,6% em 2017 e chegaram a 100,5 bilhões de euros (89,3 bilhões só na Inglaterra) em março daquele ano. Uma parte desse crescimento é explicado pelo aumento dos estudantes ingressantes e a outra pelo elevação das mensalidades autorizado numa mudança legislativa em 2012 (na Inglaterra que permitiu as IES cobrar uma anuidade de £9.000) quando a dívida total ainda somava £45,9 bilhões, menos da metade do valor atual, isso levará a dívida aos cofres públicos. Esses valores mostram que a dívida estudantil está se tornando a maior prioridade a cada ano. Segundo um site de aconselhamento financeiro para estudantes (*Save the student*), esse aumento nas taxas tende a ampliar a dívida que está sendo aceita como algo que a maioria dos graduados nunca pagará inteiramente antes que seja perdoada no período de 30 anos depois da sua graduação. Por isso, a União Nacional dos Estudantes da Inglaterra considera que o custo da educação foi transferido aos estudantes de uma forma que nunca será pago. Enfim, são montantes que levam a questionar se os empréstimos são a melhor forma de financiar a educação e o que seria melhor para o setor, os contribuintes e o público¹⁵⁷.

No Brasil, como vimos também há um grande endividamento dos estudantes, ilustrado por casos de estudantes com renda familiar de R\$2.000 e uma mensalidade de R\$1.536. Esse mesmo estudante terá que pagar o financiamento de aproximadamente R\$700 reais e a média salarial de um profissional da sua área é entre R\$1.000 a R\$3.000 reais. O que explicaria em

¹⁵⁶ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento estudantil inflacionou mensalidades em até 20%; modelo é insustentável, de 13/07/2017, disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/financiamento-estudantil-inflacionou-mensalidades-em-ate-20-modelo-e-insustentavel-esdkcwfa6q4eeuryc62jv8z3> >.

¹⁵⁷ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento estudantil inflacionou mensalidades em até 20%; modelo é insustentável, de 13/07/2017, disponível em: < <http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/financiamento-estudantil-inflacionou-mensalidades-em-ate-20-modelo-e-insustentavel-esdkcwfa6q4eeuryc62jv8z3> >.

parte a inadimplência de aproximadamente 49% em 2016¹⁵⁸. Sem considerar os casos de superfaturamento das mensalidades ou da discrepância entre a renda familiar e o valor das mensalidades, considero que o crescimento do endividamento é, em parte, uma consequência da formação superior de baixa qualidade, inadequada às necessidades de um mercado de trabalho que na média remunera pouco, gerando uma expectativa de salário do egresso distante das parcelas de quitação do financiamento estudantil. Algumas causas desse descompasso estão relacionadas à aplicação dos recursos do Fies concentrada em alguns cursos e regiões do país, além de IES com baixo nível de qualidade. Com isso, consigo inferir que o direcionamento da formação superior no Brasil, ainda que financiada com recursos públicos, é dado pela capacidade e estratégia das IES ofertarem alguns cursos e em determinadas regiões do país, bem como pelos preços estabelecidos pelo mercado do ensino superior, e não por uma política de educação que deveria atender aos interesses e necessidades da desigual sociedade brasileira. Essa é mais uma manifestação de como as IES atuaram para direcionar os recursos públicos em favor do seu mercado e do capital que investe nele.

4.3.2.2 Qualidade das IES, concentração regional e em cursos, perfil do egresso e impacto do Fies na renda

O índice de qualidade das IES financiadas pelo Fies é baixo. Somente 16% das 448 universidades, centros universitários e faculdades cujas mantenedoras receberam 80% de todo valor gasto com o Fies em 2014 possui indicador de qualidade acima do mínimo exigido, apenas 71 IES tinham IGC com nota 4, nenhuma com 5, e outras 46 (10%) não tinham conceito no cadastro do MEC. O conceito 3 é o IGC mínimo exigido para que a IES funcione, leva em conta uma média dos três últimos anos do Conceito Preliminar de Curso (CPC) que inclui uma avaliação dos alunos, o Enade e a análise da infraestrutura docente. No ano de 2013, 72% das 1.568 IES tinham IGC 3, apenas 4% chegou a indicador 4 ou 5. Pelo menos até 2015, para uma IES ter alunos do Fies, o IGC não era considerado, apenas o CPC precisa ser de no mínimo 3¹⁵⁹.

Além disso, o programa não conseguiu conter a evasão, pois o número de alunos que abandonou os cursos da rede privada está crescendo e foi maior entre os estudantes com contrato do Fies. A evasão na rede particular em geral cresceu 28% de 2012 a 2013 e entre alunos do Fies o salto foi de 88%. Possivelmente o crescimento do Fies entre as matrículas

¹⁵⁸ As informações deste parágrafo são da reportagem, Virou Farra, da Revista Veja de 25/01/2017, disponível em: < <http://www.olhardireto.com.br/uploads/000231201713117.pdf> >.

¹⁵⁹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Instituições têm alta evasão e baixas notas, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.instituicoes-tem-alta-evasao-e-baixas-notas-imp-1634713> >.

privadas não ampliou o número de formandos que, inclusive, caiu 7% de 2012 a 2013. A falta de monitoramento do Fies não é só na exigência de qualidade do ensino como na empregabilidade dos concluintes, pois não há foco em financiar cursos que tenham relação com as necessidades estratégicas do Brasil. O financiamento é distribuído a partir da existência de uma clientela, por exemplo, as matrículas em São Paulo cresceram 13% e os contratos do Fies desse estado cresceram 1.216%, entre 2010 e 2013, mais do que o dobro do crescimento do país que foi de 448% no mesmo período¹⁶⁰.

Em 2013, 26,7% das matrículas eram financiadas pelo Fies. Entre as regiões, o Centro-Oeste (incluindo o Distrito Federal) tinha a maior proporção de matrículas financiadas pelo Fies com 36,2%, seguida do Nordeste com 34,8%, no Sul era 24,71%, no Norte chegava a 23,83% e o Sudeste era apenas 23,08%. Apesar disso, como a região Sudeste é muito populosa acabou concentrando quase metade (45,38%) dos contratos do Fies em relação ao resto do país, entre 2010 e 2015. Mesmo assim era um percentual mais baixo do que os 52,87% de matrículas do Sudeste em relação ao total de matrículas do país, conforme gráfico 62¹⁶¹. Em termos do volume de matrícula por região, em 2015, a de maior concentração é o Sudeste com 48%, seguida por 18% no Nordeste, 17% no Sul, 10% no Centro-Oeste e 7% no Norte (ABMES, 2016a).

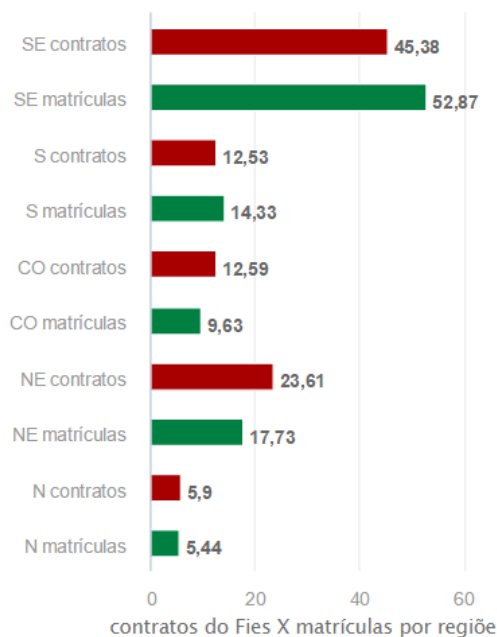
¹⁶⁰ As informações deste parágrafo são da reportagem, Instituições têm alta evasão e baixas notas, de 15/02/2015, disponível em: < <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,instituicoes-tem-alta-evasao-e-baixas-notas-imp-1634713> >.

¹⁶¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, 45% dos contratos do Fies entre 2010 e o 1º semestre ficaram no Sudeste, de 09/12/2015, disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/45-dos-contratos-do-fies-entre-2010-e-o-1-semester-ficaram-no-sudeste.html> >.

Gráfico 63 - Comparação do percentual de contratos do Fies e matrículas por Região do Brasil

Contratos do Fies X matrículas*

Compare a porcentagem de contratos do Fies entre 2010 e o 1º semestre de 2015 e o nº de matrículas na rede privada em cada região em 2013



Fonte: Disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/45-dos-contratos-do-fies-entre-2010-e-o-1-semester-ficaram-no-sudeste.html> >¹⁶².

Diante do cenário de descontrole fiscal, associado a essas discrepâncias regionais, no segundo semestre de 2015, o MEC anunciou algumas mudanças nas regras e critérios do Fies como: cotas mínimas para financiar matrículas em cursos com avaliação máxima, alterou critérios de renda familiar, aumentou os juros e passou a privilegiar estudantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (excluindo o DF) que concentraram 51,26% dos contratos e o DF, o Sudeste e o Sul responderam por 48,74% dos 61,5 mil contratos financiados neste período de seleção¹⁶³. Além da priorização por região, os novos critérios passaram a considerar o desempenho dos alunos no Enem e os cursos com notas mais altas no CPC. Um quarto dos novos financiamentos concedidos no segundo semestre de 2015 foram para curso com nota 5, em 2014 esse percentual era de 8,1%. Os candidatos em cursos de nota 3 eram

¹⁶² As informações deste parágrafo são da reportagem, 45% dos contratos do Fies entre 2010 e o 1º semestre ficaram no Sudeste, de 09/12/2015, disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/45-dos-contratos-do-fies-entre-2010-e-o-1-semester-ficaram-no-sudeste.html> >.

¹⁶³ As informações deste parágrafo são da reportagem, 45% dos contratos do Fies entre 2010 e o 1º semestre ficaram no Sudeste, de 09/12/2015, disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2015/12/45-dos-contratos-do-fies-entre-2010-e-o-1-semester-ficaram-no-sudeste.html> >.

51,9% em 2014 e passou para 36,1% no 2º semestre de 2015. Essa mudança aconteceu, em 2015, quando os 313 mil novos contratos representavam apenas 43% dos 732 mil financiamentos oferecidos em 2014¹⁶⁴.

Além da concentração regional e baixa avaliação das IES, outro problema é que o Fies não realiza um direcionamento para áreas de formação prioritárias, gerando uma concentração de contratos em determinados cursos. Aproximadamente um terço de quase 1 milhão de novos contratos de 2013 foram para cursos de Direito (16%), Administração (8%) e Enfermagem (7%). Essas carreiras dispõem de grande oferta de diplomados e não são consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país. Engenharia cresceu muito depois de 2010 e figura como o terceiro curso com mais contratos. A lógica do mercado é o que rege a evolução dos contratos, pois a distribuição dos contratos segue a tendência das matrículas disponíveis (da oferta), diferente de outros países que efetuam algum direcionamento. Os representantes dos grandes grupos, como a ABRAES, são contrários ao governo direcionar o financiamento para determinadas carreiras. Mesmo sem um direcionamento das vagas, o governo incentiva os cursos de Medicina e formação de professores, permitindo que os egressos abatam 1% da dívida por mês trabalharem na rede pública. Um exemplo do déficit está no curso de Medicina que é carente em quase todas as regiões do Brasil, mas houve uma diminuição de 9% dos contratos do Fies, em 2010, para 3% em 2011, saindo de terceiro para 11º curso mais financiado. Por outro lado, entre 2010 e 2013, os contratos na Pedagogia cresceram 1.729%, tornando-se a 6ª maior participação com 4,6% dos contratos, enquanto Engenharia Civil cresceu 1.705%, representando 7% do total de contratos em 2013¹⁶⁵. Os cursos com mais ingressantes, em 2015, no presencial foram o de Direito (14%), Administração (9%) e Engenharia Civil (6%), enquanto os a distância foram Pedagogia (20%), Administração (13%) e CST – Gestão de RH (7%) (ABMES, 2016a). Um ranking próximo aos cursos mais financiados proporcionalmente pelo Fies.

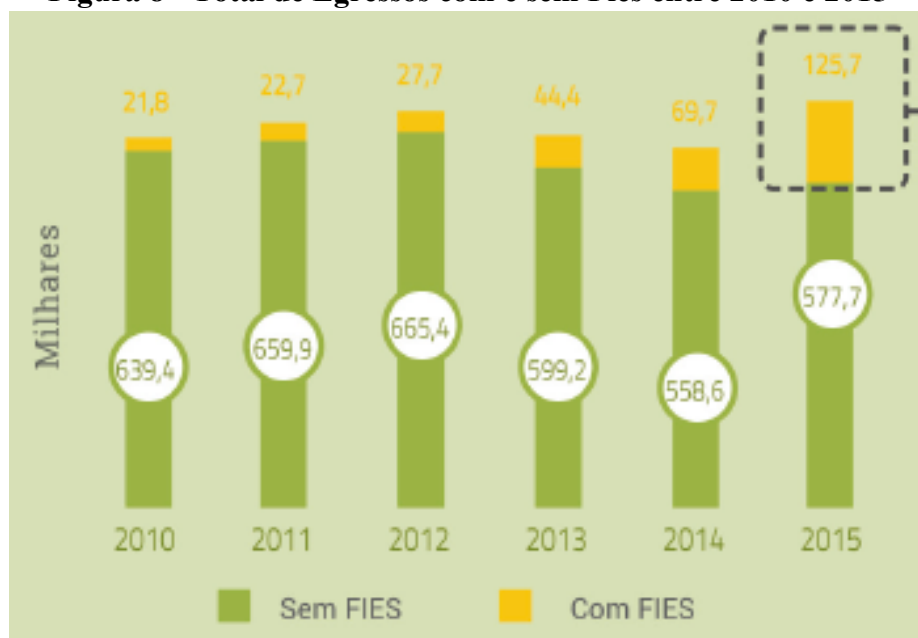
Apesar do crescimento no volume de entrada de novos alunos em alguns cursos prioritários, não há uma garantia que os mesmos se tornarão egressos e profissionais dessas áreas, pois alguns cursos têm altos níveis de evasão e alguns profissionais não necessariamente trabalharão na mesma área de formação. De acordo com uma pesquisa da ABMES (2016c), somente 42% dos ingressantes concluem seus cursos. Do total de

¹⁶⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, Alunos do Centro-Oeste, Nordeste e Norte têm 51% das vagas do Fies, de 14/10/2015, disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/10/1694101-alunos-do-centro-oeste-nordeste-e-norte-tem-51-das-vagas-do-fies.shtml> >.

¹⁶⁵ As informações deste parágrafo são da reportagem, 1 de cada 3 contratos do Fies segue mercado, de 01/03/2015, disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral.1-de-cada-3-contratos-do-fies-segue-mercado.1642347> >.

concluintes de 2010 a 2015, apenas 8% utilizou o Fies, embora esse número de egressos atendidos pelo Fies tenha crescido em 2015, conforme figura abaixo.

Figura 8 - Total de Egressos com e sem Fies entre 2010 e 2015



Fonte: ABMES (2016c, p. 3).

A participação de concluintes oriundos do Fies era de 3,4% em 2010 e aumentou para 21,8% em 2015. De acordo com a Abmes (2016c), esse aumento de egressos do Fies em 2015 é decorrente da conclusão dos estudantes que ingressaram nos 378 mil contratos de 2012 quando houve um aumento expressivo em relação aos anos anteriores (2010 eram 76 mil e 2011 eram 154 mil). O documento sugere que se pode esperar um aumento nos anos seguintes, pois em 2013 foram 556 mil novos contratos do Fies, em 2014 foram 731 mil e só em 2015 começou a diminuir, chegando a 315 mil (ABMES, 2016c).

O documento da Abmes (2016c) também traçou o perfil dos concluintes, até 2014 (a partir de dados do ENADE) foram: 59% de mulheres, 72% da classe B2 e C, 59% tinham mais de 25 anos, 73% vinham de escolas públicas, 79% eram os primeiros com nível superior na família e 68% trabalhavam ou estagiavam. Os concluintes de 2015 e 2016 (segundo a pesquisa Educa) eram: 50% mulheres, 74% da classe B2 e C¹⁶⁶, 55% com mais de 25 anos, 71% vinham de escolas públicas, 75% eram solteiros, 78% são os primeiros a se formar na família e 69% estagiavam ou trabalhavam. Além disso, 66% deles pagam a própria

¹⁶⁶ Essa forma de classificação não considera a renda, como a classificação do IBGE, mas usa um sistema de pontuação pelas variáveis ligadas a moradia, instrução e serviços públicos. Mais detalhes disponíveis em: < <https://www.geografianews.com/single-post/2017/07/14/Faixas-Salariais-x-Classe-Social> >.

mensalidade, 32% vão para IES de carro ou moto própria, 70% saem do local de trabalho para IES e 25% ingressaram logo após o ensino médio (ABMES, 2016c).

Em outra pesquisa, a ABMES (2017c) traçou o perfil dos concluintes do ensino superior em 2015, é possível identificar algumas diferenças ao segmentar os estudantes entre os do Fies e os regulares. De acordo com esses dados os concluintes do Fies: são um pouco **mais jovens**, porque 68% têm menos de 30 anos, enquanto 59% dos regulares têm menos de 30 anos; têm **menos renda**, pois 73% tem renda familiar inferior a 4,5 salários mínimos enquanto 62% dos estudantes regulares estão na mesma faixa de renda; **trabalham menos no último ano de curso**, 64% contra 71% dos regulares trabalham no ano de conclusão; são **majoritariamente de escolas públicas**, 83% deles, e nos regulares 75% estudaram em escolas públicas.

O panorama geral desses dados dos concluintes, sobretudo do Fies, aponta que a maioria dos estudantes foi de escola pública, é o primeiro com ensino superior na família e tem menos de 30 anos. Em termos de nível socioeconômico, mais de 70% (de todos os concluintes) são das classes B2 e C ou os do Fies tem renda familiar menor do que 4,5 salários mínimos e 64% trabalham. Em termos gerais isso indica que não há uma folga de renda ou condição social para lidar com o pagamento da amortização do Fies. Possivelmente o salário do egresso será a principal renda para pagamento do Fies e talvez a maior renda para sobrevivência da família, já que os pais não têm curso superior, supostamente com potencial de renda menor do que dos filhos com ensino superior.

Por isso, considero imprescindível entender se o Fies tem algum impacto nos salários individuais. Rocha, Monasterio e Ehrl (2016) fazem um exercício de verificar essa relação utilizando a base da Rais de 2003 a 2013 para ver os salários de pessoas empregadas e a base do FNDE de 2004 a 2012 para identificar os beneficiários do Fies. Eles ressaltam que uma análise dos efeitos do Fies é mais complexa do que parece, porque a comparação de pessoas antes e depois de terem cursado ensino superior não permitiria saber se as pessoas teriam conseguido o incremento salarial sem a existência do Fies. Também não é possível comparar diretamente a trajetória dos beneficiados com os não beneficiados, pois eles podem ter outras características que influenciariam a sua renda. Então, os autores utilizam uma técnica estatística (*Propensity Score Matching*) que recorre a um grupo de controle com características semelhantes, mas que não foram tratados, ou seja, que não receberam o Fies. Mesmo assim, o estudo apresenta duas limitações, uma de representar apenas o grupo específico de trabalhadores formais empregados entre 2003 e 2013 e pela técnica de controle

estatístico pode não considerar características não observáveis nos indivíduos (dedicação ou qualidade da formação).

Um primeiro resultado aferido pelo estudo, apenas cruzando os bancos de dados da Rais e do Fies e ainda sem realizar o controle estatístico, apontou que **o incremento na renda total dos trabalhadores é maior entre os que utilizaram o Fies** porque **cresceu 174%** (de R\$ 605 para R\$ 1.659,07, em valores de 2003) enquanto os **não beneficiários do Fies** tiveram um **crescimento** da renda de apenas **75,7%** (de R\$ 932 para R\$ 1.637,69, também em valores de 2003) (ROCHA, MONASTERIO E EHRL, 2016, p. 35). Destaco que apesar de não ter incremento maior, o salário inicial (em 2003) do grupo que não utilizou o Fies era 55% maior do que o que utilizou o Fies e que o salário em 2013 ficou praticamente no mesmo valor.

Rocha, Monasterio e Ehrl (2016) ressaltam que o grupo de beneficiários do Fies tem características bem diferentes do trabalhador formal mediano que aparece na Rais. Enquanto o grupo de beneficiados do Fies é formado por uma maioria de mulheres (56,9%), sete anos mais jovens, de cor branca (68,4%), concentradas na região Sudeste (51,1%) e com salário inicial inferior, antes de se beneficiar do programa (de R\$ 606 em comparação a R\$933 dos não beneficiários), os trabalhadores **do grupo 1** (com todos os níveis de escolaridade em 2003) da Rais são 32,5% de mulheres, 70,1% declarados brancos e mais concentrados no Sudeste (58,8%).

O **Grupo 2** é formado por trabalhadores elegíveis ao Fies (que em 2003 tem nível de escolaridade médio completo ou superior incompleto) e são os mais parecidos com os usuários do Fies em termos de idade, sexo, salário, distribuição regional e qualificação, uma aproximação de perfil que era o intuito para incluir outro grupo de controle. Os trabalhadores do **Grupo 3** (trabalhadores com nível médio completo ou superior incompleto em 2003 e nível superior completo em 2013, permite comparar entre os graduados que foram beneficiados ou não com Fies) têm as característica mais distintas em relação ao que usaram o Fies, exceto pelo fato da maioria ser de mulheres, porém é este grupo que permite estabelecer a diferença entre os que pagam a formação por conta própria e os beneficiários do Fies. Comparando com os demais, os usuários do Fies são, em média, 3 anos mais jovem e ganha quase metade do que os demais. O grupo 3 e os do Fies são os mais parecidos em termos de trajetória do salário (ROCHA, MONASTERIO E EHRL, 2016, p.36).

Sem utilizar o controle estatístico para diferenciar o perfil entre os beneficiários ou não do Fies, Rocha, Monasterio e Ehrl (2016) identificaram que o incremento de salário é maior nos que usaram o Fies para cursar o ensino superior. Ao utilizar o procedimento de

controle estatístico de perfil, os autores identificaram que o Fies teve um impacto positivo de R\$ 307 na renda dos trabalhadores do Grupo 1, de R\$ 281 na dos trabalhadores do Grupo 2 e de R\$15 na dos trabalhadores do grupo 3, ou seja, o impacto só foi significativo na renda dos grupos 1 e 2. E, “Quando se adota como grupo de controle aqueles indivíduos que, além de elegíveis em 2003, haviam concluído o ensino superior em 2013 (grupo 3), o efeito desaparece, ou seja, não existe uma diferença estatisticamente significativa entre salários de indivíduos com educação superior que utilizaram o Fies ou não.” (ROCHA, MONASTERIO E EHRL, 2016, p.37). Ainda que o Grupo 2 tenha as características mais parecidas com o grupo que recebeu o Fies.

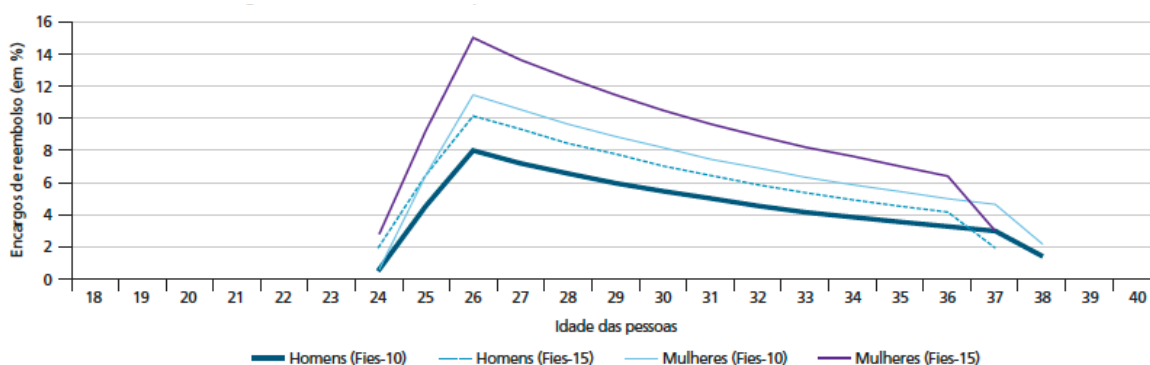
Então, o impacto significativo na renda só foi identificado entre os trabalhadores do grupo 1 e 2, mas comparado aos trabalhadores que se formaram entre 2003 e 2013 (grupo 3) não houve impacto significativo. Rocha, Monasterio e Ehrl (2016, p.37-8) consideram que não há um grupo mais adequado para avaliar o impacto do Fies, pois o grupo 2 seria mais adequado para suposição de os beneficiários do Fies não teriam feito ensino superior sem o benefício do Programa enquanto o grupo 3 seria o mais adequado considerando que os beneficiados pelo Fies teriam cursado o ensino superior mesmo sem o auxílio programa, o que os autores consideram bastante improvável. Então, sugerem que os resultados por grupos de controle sirvam como limites superior e inferior de impacto do programa e sugerem como limitações do estudo: 1. há o risco de dimensões não observáveis terem influenciado as estimativas do estudo; 2. só foram estimados os efeitos individuais do programa sem considerar seu impacto agregado no aumento da oferta de mão-de-obra; 3. “o efeito calculado do Fies só é válido para o mercado formal de trabalho, e o programa pode ter tido outros resultados na formação de profissionais liberais, conta-própria ou que estão na informalidade.” (ROCHA, MONASTERIO E EHRL, 2016, p.38).

Além do impacto do programa no salário, outro elemento importante para compreender as implicações da política na vida dos estudantes endividados com o Fies é fazer uma estimativa de **como a dívida será amortizada e qual impacto disso no salário dos egressos**. Com essa preocupação em foco, Nascimento e Longo (2016b, p. 23) consideram que os encargos de reembolso (pagamento do empréstimo como proporção da renda futura) do programa que incidem sobre os ex-estudantes na fase de amortização do financiamento podem ser altos dependendo do nível de renda dos mutuários e inviabilizar o pagamento das parcelas, constituindo mais um impulsionador da inadimplência. Os autores ressaltam inclusive que isso é um problema em outros países como os EUA cujas dívidas estudantis ultrapassaram US\$ 1 trilhão, além do Chile e da Colômbia. Os autores destacam que a questão

não é somente o tamanho do subsídio e sim encontrar uma dosagem que não inviabilize o financiamento para o governo ou para as pessoas.

Tomando como base a Pnad de 2014, Nascimento e Longo (2016b) consideraram como amostra para renda os homens entre 24 e 59 anos e as mulheres entre 24 e 54 anos, ambos com nível superior (contando como idade de entrada e aposentadoria com 35 e 30 anos de contribuição, respectivamente). Com isso, estimaram que a renda média mensal é de R\$ 5.173 para homens e de R\$ 3.042 para mulheres e fizeram um ajuste considerando o crescimento do rendimento médio com a idade em decorrência do aumento de produtividade. Depois estimaram os encargos de desembolso, isto é, os padrões de amortização, chegando a um valor médio de mensalidade de R\$ 955, considerando distintamente as regras do Fies entre 2010 e 1º semestre de 2015 (Fies-10) e dos contratos entre o 2º semestre de 2010 e o 2º semestre de 2016 (Fies-15) e sua diferença na taxa de juros e no tempo de amortização. Com isso, os autores calcularam que no Fies-10 os desembolsos não ultrapassam 8% da renda bruta dos homens e a das mulheres o pico foi 12%. No Fies-15 com o aumento de juros e diminuição do prazo de amortização, os homens tiveram picos levemente superiores a 10% e as mulheres chegaram a praticamente 15%, conforme gráfico 64 (NASCIMENTO e LONGO, 2016b, p. 25-28).

Gráfico 64 - Percentual de encargos sobre a renda dos Homens e Mulheres



Fonte: Nascimento e Longo (2016b, p. 28).

Nascimento e Longo (2016b) sugerem que não há um percentual ideal de comprometimento da renda com os encargos de reembolso, porque o uso da renda de cada indivíduo varia de acordo com diversos fatores pessoais e familiares. Mas citam Ziderman (apud NASCIMENTO e LONGO, 2016b, p.28) que atribui uma margem de 8 a 12% da renda bruta como um limite manejável e, considerando 12% como máximo, na estimativa acima as mulheres já estariam excedendo esse teto (NASCIMENTO e LONGO, 2016b, p. 25-28).

Essa simulação indica uma situação média, pois um dos entrevistados (número 2) disse que não considera que ao se formar terá um ganho no salário, pois relata: “trabalhei ao longo do curso... mas nada relacionado... trabalho formal... com telemarketing... informal é aula particular... [...] empresa privada acho que não vou conseguir assim que for recém formada, acho que não...”. Por isso, disse: “...eu não vejo perspectiva de melhora a curto prazo, pela minha qualificação e pela minha experiência eu só consigo no máximo 1.300, tira a parte do INSS sobra mil reais, aí tira 600 reais do governo aí sobra 400 reais como é que você sobrevive com 400?” Indicando que a perspectiva de renda de alguns indivíduos pode ser muito diferente dessa média, apontada na pesquisa. O entrevistado 5, também é pessimista ao considerar que “aqui onde eu moro não tem muito futuro na rede privada, os salários são baixíssimos...então todo mundo que entra nessa área entra com foco na área pública...”.

Esses estudos e depoimentos apresentados anteriormente indicam que o Fies não foi uma política formulada e alterada levando em consideração os impactos produzidos e a efetividade dos seus resultados sobre a vida dos seus beneficiários. Seja por não haver uma exigência de qualidade das IES e dos cursos ofertados, ou por não serem direcionados recursos para áreas do conhecimento onde o país mais precisa de profissionais e assegurar um nível maior de empregabilidade com perspectiva de melhoria salarial dos egressos. Na aparência, o Fies foi considerado como um instrumento de ampliação do acesso ao ensino superior que permitiria aos estudantes, sem condições financeiras, ampliar seus anos de escolarização, o que, naturalmente, elevaria seu nível de renda. Aliás, os textos e estudos analisados até aqui partem do pressuposto do ganho que o ensino superior pode trazer ao estudante e pouco se questionam sobre as implicações e consequências da dívida que está sendo compulsoriamente assumida pelo estudante. Como na essência não houve nenhum compromisso de avaliação do seu impacto sobre a vida dos estudantes, fica difícil não inferir que o Fies foi guiado pela lógica oligopolista do mercado do ensino superior brasileiro que distribuiu os financiamentos e recursos públicos, reforçando seus interesses e permitindo a perpetuação dessa estrutura e lógica de mercado no ensino superior. No entanto, é imprescindível considerar as graves consequências que as políticas de financiamento estudantil pelo crédito imputam aos estudantes, a situação de **inadimplência decorrente do endividamento compulsoriamente assumido para acessar o ensino superior** (em que o primeiro é o sintoma e a evidência visível do problema maior que é a dívida e a relação de endividamento). Sobre esses dois aspectos passarei a tratar a seguir, pois considero que eles são indispensáveis na construção de uma resposta ao questionamento de quem realmente se beneficiou da ampliação do Fies.

4.3.2.3 Endividamento estudantil e inadimplência

A inadimplência é uma decorrência da situação de endividamento. Analisando-a nos termos de Soederberg, que define o crédito como uma forma especial de dinheiro que assume um poder social similar a relação de exploração, a inadimplência pode ser caracterizada como uma situação de contravenção do devedor às regras impostas pelo credor nessa relação de poder que promove a criação privada de dinheiro. Essa burlar das regras do devedor pode ser por uma escolha e intensão de não pagar pela dívida (insubmissão) ou pela necessidade de usar os recursos que tem para sobreviver (falta de opção). Como se define pela contravenção às regras dessa relação de exploração, a inadimplência é acompanhada por alguma sanção ao devedor. Concretamente a sanção pode ser de ordem monetária, como multa ou juros, até a comprometimento moral em relação a situação cadastral e em algumas sociedades e situações pode haver um enquadramento legal e coercitivo, levando o devedor ao encarceramento. Do ponto de vista de quem a pratica, entendo que há pelo menos duas razões (ou uma intenção) básicas que podem criar uma situação de inadimplência, quais sejam: a falta de possibilidade material e financeira para honrar um determinado compromisso de pagamento futuro seja por uma mudança de cenário ou mesmo por desconhecimento das reais obrigações no momento de contrair a dívida; ou por uma intenção do devedor (insubmissão), antecipada ou não, de não pagar uma dívida por considerá-la, entre outros aspectos, abusiva, desproporcional ou ilegítima.

As informações sobre a operacionalização do Fies e dos seus impactos no crescimento da renda do egresso assim como do comprometimento dessa renda com os encargos da sua amortização são um forte indicativo de que a maior parte dos casos de inadimplência do Programa pode ser explicada pelo fato dos egressos não disporem de renda para honrar os pagamentos. Inclusive, o Fies não é a única dívida ou compromisso assumido pelos estudantes que já iniciam sua vida universitária com acesso a cartão de crédito entre outros produtos bancários que ampliam as possibilidades de endividamento. Ao mesmo tempo, isso explica os níveis históricos de inadimplência e renegociação das dívidas dos programas de crédito educativo no Brasil, em parte configuram-se como um gatilho das reformas no desenho desses programas, conforme descrito nos itens anteriores.

O programa de crédito estudantil norte-americano começou em 1965 e atualmente acumula uma dívida total acima de US\$ 1 trilhão, superando as do cartão de crédito ou do financiamento de carros. A dívida média por estudante superou, em 2012, os US\$ 25 mil, um crescimento de 25% em dez anos. O estudante que deixa de saldar apenas um empréstimo

estudantil é colocado na condição de mau pagador e após nove meses estará em *default* (inadimplência) e com isso o volume total do empréstimo vence imediatamente. Essa dívida afeta os contribuintes, pois 80% dos empréstimos norte-americanos são emitidos ou garantidos pelo Governo, quando não são amortizados, as dívidas são transferidas para o contribuinte, aumentando ainda mais os déficits federais. No entanto, o governo tem plenos poderes de cobrança como a capacidade de executar os salários de um tomador e confiscar reembolsos tributários e a Previdência Social¹⁶⁷.

No caso do Brasil, há uma estimativa da dívida somada de cada um dos 1,9 milhão de estudantes era, em 2015, de R\$ 58,8 bilhões, considerando o financiamento médio de R\$ 645 mensais, calculada pela CM Consultoria (com dados do anuário da Hoper Consultoria). Mesmo que todos os estudantes quitem integralmente os empréstimos e não exista inadimplência, o programa gerara um déficit de arrecadação que ultrapassará R\$ 17,6 bilhões que seria bancado pelos contribuintes até 2033¹⁶⁸. Lembrando que esse déficit decorre dos custos operacionais do programa e principalmente da diferença entre a taxa de juros cobrada e a inflação e taxa de juros de captação de moeda paga pelo Estado. Para ter uma ideia, um levantamento da ABMES (2016a) sobre os valores das mensalidades aponta que elas se distribuem assim: 31% entre 500 a 750 reais, 27% entre 750 a 1000 reais, 20% de 1000 a 1500 reais e 16% até 500 (ABMES, 2016a). Mais da metade está entre R\$500 e R\$1000.

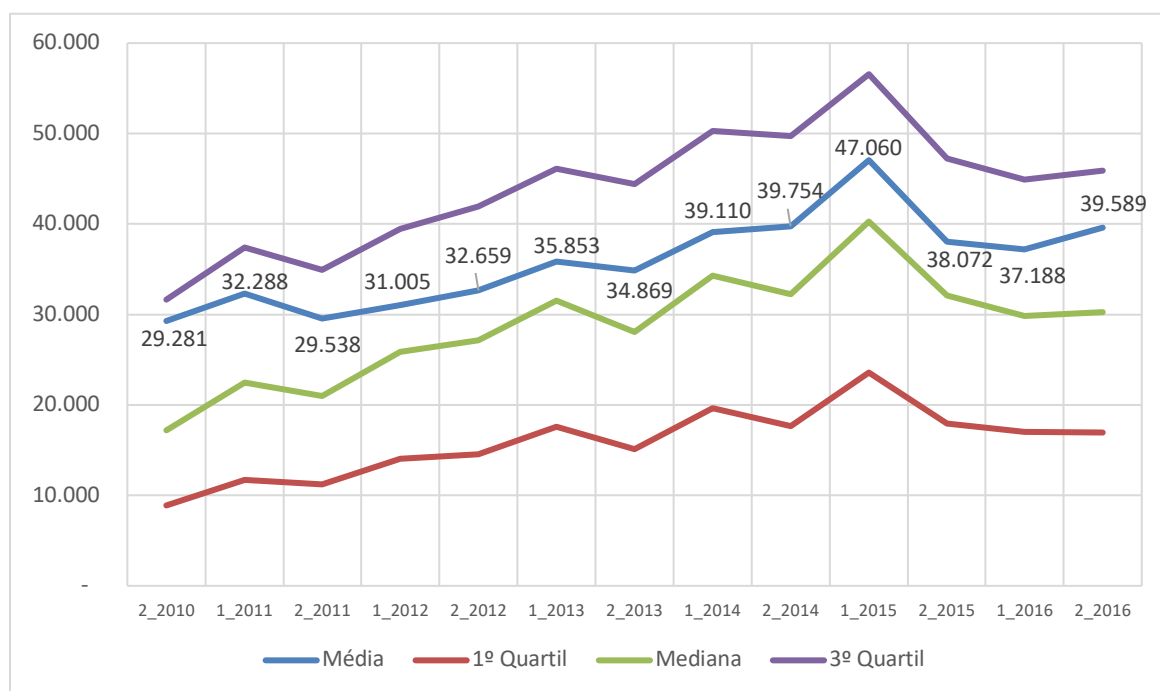
O valor das mensalidades tem um reflexo direto sobre o valor da dívida contraída pelos estudantes nos contratos de financiamento do Fies. Para saber ao menos uma estimativa desse endividamento, foi consultado o Banco de Dados do FNDE (2010-2016), de onde obtive uma média dos endividamentos contraídos pelos estudantes no ato da assinatura do contrato, considerando o valor da mensalidade, o percentual financiado e a quantidade de semestres com financiamento autorizado. O gráfico 65 demonstra que o endividamento médio por contrato cresceu significativamente até o primeiro semestre de 2015, um crescimento acumulado de 61%. O 1º quartil indica que 25% dos contratos tem uma dívida média menor que R\$ 20.000, exceto no 1º semestre de 2015. A mediana aponta que 50% dos contratos estão abaixo dos 40 mil reais e o 3º quartil indica que em 75% dos contratos as dívidas são menos de 50 mil reais, exceto em 2015.1 quando chegaram a quase 60 mil reais. Esclareço que essa não é uma dívida real, pois alguns contratos podem ter sido encerrados antes da

¹⁶⁷ As informações deste parágrafo são da reportagem, Crédito Educativo e Falta de Educação Financeira, de 13/04/2012, disponível em: < <https://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2012/04/13/credito-educativo-falta-de-educacao-financeira/> >.

¹⁶⁸ As informações deste parágrafo são da reportagem, Governo banca 1/3 do Fies e gasto chegará a R\$ 17,6 bilhões, de 01/03/2015, disponível em: < <http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral/governo-banca-13-do-fies-e-gasto-chegara-a-r-17-6-bilhoes,1642341> >.

totalização dos semestres contratados que foram utilizados para computar esse endividamento. Porém, ela se torna uma dívida efetiva na medida em que o estudante que assinou o contrato num determinado semestre cumpre todos os semestres do curso.

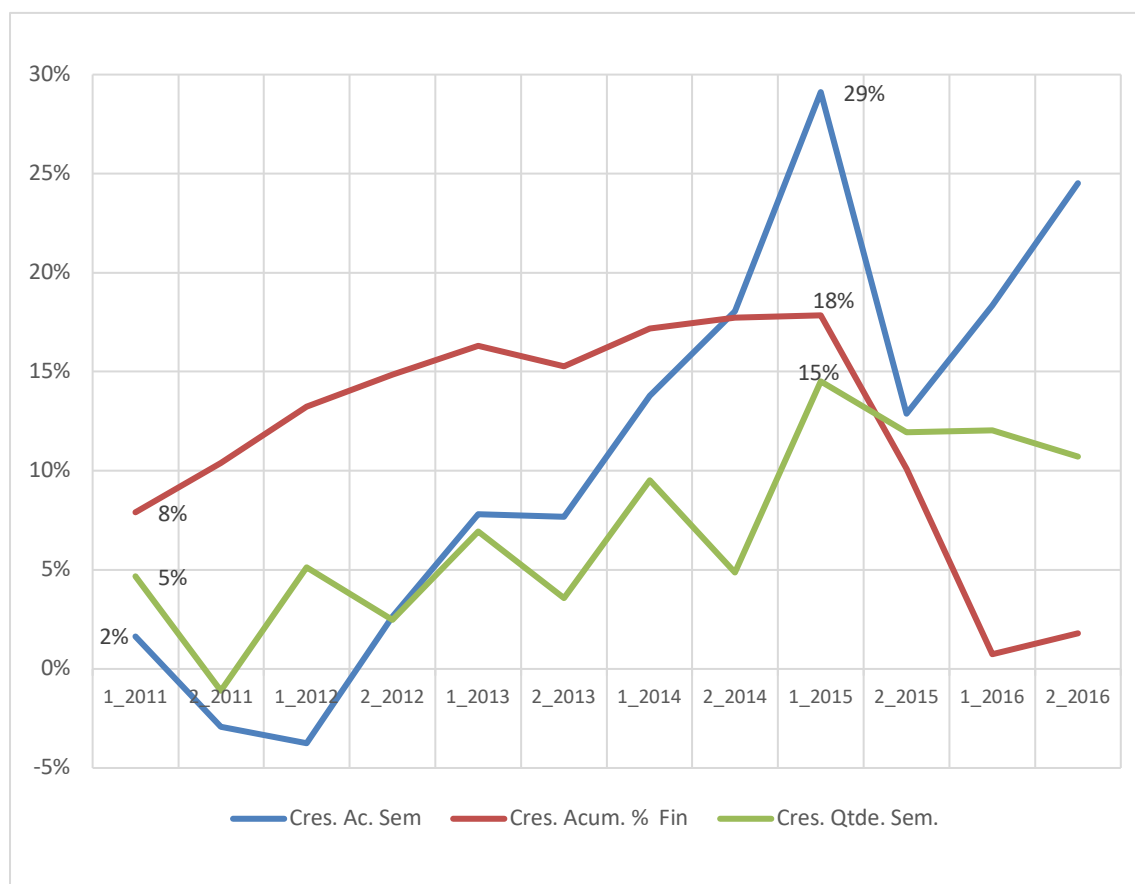
Gráfico 65 - Média, 1 Quartil, Mediana e 3 Quartil da dívida por contrato de 2010.2 a 2016.2



Fonte: elaboração com base nos dados do BD do FNDE (2010-16).

Para compreender esse movimento de crescimento até 2015.1 e depois de queda no endividamento contratado, busquei um detalhamento do movimento das variáveis que compuseram esse endividamento total. Elas foram o valor da semestralidade, o percentual financiado e o número de semestres financiados em contrato. A partir do valor médio de cada uma dessas variáveis por semestre foi calculado o seu crescimento % acumulado e construído o gráfico 66.

Gráfico 66 - Crescimento Percentual acumulado da semestralidade, do % financiado e quantidade de semestres financiados



Fonte: elaboração própria com base nos dados do BD do FNDE (2010-16).

É possível observar nesses dados que todas as variáveis tiveram crescimento entre 2010.2 e 2015.1, a semestralidade média era R\$4.140 e chegou a R\$ 5.346, o percentual financiado médio era 80,6%, passando para 95%, e a quantidade média de semestres financiados era de 7,5 e chegou a 8,6. Contudo, a variável com maior crescimento acumulado foi o valor da semestralidade com 29% de alta, seguida do percentual financiado com 18% e da quantidade de semestres que chegou a 15% de aumento.

Esses dados do BD do FNDE (2010-6) só possibilitam identificar o volume de endividamento médio por contrato a cada semestre. Não há nesse Banco um indicativo da situação de adimplência do contrato, a princípio essa informação não está com o FNDE, mas com os bancos que são os agentes que cuidam dos contratos na fase de amortização. Se tivesse acesso a situação de adimplência dos contratos, assim como da renda familiar, seria possível traçar um perfil socioeconômico dos estudantes e relacioná-lo com o tamanho do seu endividamento, ou seja, o percentual de comprometimento da renda e a situação de inadimplência. Logo poderia compreender, a partir desses dados mais amplos, que a

inadimplência, como uma das consequências do endividamento, está muito mais relacionada a incapacidade de renda do estudante ou da sua família, do que de uma escolha econômica de não quitar uma dívida que a princípio tem menor custo do que as outras ou pela avaliação de que não há uma expectativa de punição por dever em última instância ao governo, como fazem acreditar muitas análises econômicas dos estudantes inadimplentes.

Como mostrado a seguir, em alguns casos ilustrativos a não quitação de uma dívida é uma escolha imposta muito mais pela necessidade de gastar com a sobrevivência do que qualquer outra coisa ou intenção de burlar as regras do financiamento. Isso se torna mais evidente ao considerar as falas dos entrevistados sobre os motivos que os levaram a buscar o Fies que foram: mesmo usando ProUni “Falta de recurso e não conseguiu passar em vestibular em universidade pública.” (entrevistado 1); o entrevistado 2, disse que escolheu o Fies por causa do custo alto do curso e disse “Tive que trocar de faculdade para conseguir Fies...”; o entrevistado 4 disse que “porque seria único meio de conseguir cursar...”; e o entrevistado 5 informou que “eu fiz o ENEM, a princípio eu consegui uma bolsa do prouni de 50%, aí fui me inscrever e vi que não teria condições de pagar o resto, os outros 50%... a própria faculdade sugeriu o Fies... foi bastante fácil até... a faculdade se mostrou disponível para ajudar em relação ao Fies...a primeira opção e a única foi o Fies”.

Entre os estudantes entrevistados, apenas um disse que intencionalmente não priorizaria o pagamento do Fies e justificou “eu sei que o calote deixa o programa instável... só que eu considero que se não tiver um emprego na área, eu não vou pagar o fies... porque isso é sacanagem comigo” (entrevistado 2), ou seja, vinculou a não quitação do Fies ao fato de não conseguir um emprego na área de atuação profissional do curso financiado pelo Fies. Essa fala ilustra que a inadimplência como uma insubmissão intencional das regras de pagamento do Fies em que o estudante vinculou ao fato do programa não ter assegurado, como prometido ao ingressar no ES, um emprego na sua área de formação. Porém, ao fim da entrevista, o mesmo entrevistado afirmou “eu não vou ter como pagar se eu não tiver um emprego que dê para me sustentar...eu não vou sacrificar a minha subsistência para pagar uma conta que não tive retorno nenhum depois ...” (entrevistado 2), indicando que a intenção de ficar inadimplente não era somente por questionar a efetividade do programa em melhorar sua empregabilidade, mas em como o fato de não conseguir um emprego na área do seu curso superior não asseguraria um nível de salário que desse para quitar as parcelas do Fies e garantir a subsistência.

Como já vimos anteriormente, o programa de financiamento brasileiro se tornou um problema para milhares de brasileiros, pois dependendo do contrato e da taxa de juros a dívida

crece exponencialmente e pode tornar-se impagável. A crise do programa, que deveria facilitar, mas complicou a vida dos estudantes carentes, gerou diversas revisões do programa a cada troca de governo. Porém nunca foi criada uma legislação que de fato proteja o aluno pobre e que não dispõe de renda para pagar as mensalidades. Entre as principais mudanças, o MEC ampliou os prazos para pagamento e reduziu a taxa de juros, criou a possibilidade de abatimento da dívida por trabalho. Apesar de minorar os problemas dos futuros financiamentos, a proposta não resolveu os contratos antigos, como por exemplo o do estudante que se formou em jornalismo pela PUC-SP, em 2002, e está com o nome sujo no Serasa há cinco anos porque não conseguiu pagar a dívida com a CEF. Como não conseguiu emprego fixo ao finalizar o curso, sua dívida saiu de R\$ 9.896,39 para R\$ 49.153,70 com a CEF por conta dos juros altos, favorecendo que ele continue inadimplente. Ele é um dos casos em que o pai não tem ensino superior (é pedreiro) e não consegue pagar porque não conseguiu emprego e considera absurdo o crescimento da dívida. Outro que está sofrendo os efeitos negativos do Fies é o seu fiador (seu irmão) que teve a conta bancária (uma conta salário) bloqueada em 30% e está arriscado a perder o carro, único bem que possui, para saldar essa dívida e praticamente rompeu relações com o estudante¹⁶⁹.

A reportagem chama atenção como é contraditória a permissividade da CEF aos grandes devedores latifundiários, banqueiros e empresários no pagamento de suas dívidas, ao mesmo tempo em que é extremamente rígida e ágil com aqueles que se submeteram a financiamento para custear os estudos¹⁷⁰. Outro exemplo da penalização dos estudantes do Fies ocorre no momento da renovação semestral do contrato de financiamento. A situação é relatada em outra reportagem¹⁷¹. Uma estudante precisava renovar o quarto semestre e teve dificuldades de atualizar a situação no sistema on-line, então descobriu que precisava ir ao banco com o fiador (no caso o seu pai) e que ele deixou de pagar uma conta de telefone e estava no sistema de inadimplentes. A rematrícula só era permitida se o fiador pagasse a conta e tivesse o status regularizado, porém a resolução disso ultrapassaria o prazo, então a opção seria substituir o fiador por alguém com uma renda mensal 100% superior ao valor da mensalidade. A estudante tentou o SisFies (sistema de atendimento do governo), mas não conseguiu alternativa e disse que “O atendimento foi péssimo. Me disseram que não tinha como continuar usando Fies por ter perdido o prazo e que eu perderia a bolsa”. No fim, ela

¹⁶⁹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento vira tormenta na vida de estudantes pobres, de 16/05/2014, disponível em: < <http://www.adusb.org.br/web/page?slug=news&id=5598&pslug=#.WMA6RPkrKyJ> >.

¹⁷⁰ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento vira tormenta na vida de estudantes pobres, de 16/05/2014, disponível em: < <http://www.adusb.org.br/web/page?slug=news&id=5598&pslug=#.WMA6RPkrKyJ> >.

¹⁷¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

precisou interromper o curso e lidar com uma dívida de R\$ 8 mil ao Fies e mais cinco mensalidades em aberto. Essa dívida com o crédito educativo, também é um problema para o marido da estudante que, com 29 anos, é formado em História e usou o Fies, porém não conseguiu emprego fixo. Ele trabalha esporadicamente como professor e como Uber com o carro da mãe e a estudante como assistente de relacionamento de uma editora, juntos fazem uma renda de R\$ 1.600 por mês¹⁷².

Esses dois casos ilustram situações cotidianas que os estudantes precisaram lidar ao fazer uso do Fies. É precisamente esse tipo de situação que **revela como a relação com a educação superior é transfigurada em uma relação de consumo** e, mais ainda, de crédito e endividamento, implicando que o estudante se submeta à relação de poder com o ente credor e estenda isso ao seu fiador que normalmente é um ente familiar. No caso brasileiro, há a especificidade de que o emissor do crédito e dos fundos é o Estado, mas a relação contratual acontece por intermédio de um banco de economia mista (BB) ou empresa público (CEF), o que leva o tratamento do contrato de financiamento para o plano das outras operações de crédito ofertadas por esses bancos. Constituem assim **fortes indícios que corroboram com a tese de que essas políticas constituem um processo de normalização do endividamento como meio de acesso ao ensino superior**, quiçá aos direitos sociais.

No plano jurídico, não há uma definição clara sobre a relação de contratação do Fies, gerando uma insegurança maior para os estudantes. Segundo informação de uma matéria do Correio Braziliense¹⁷³, o Fies é um empréstimo de longo prazo firmado entre o estudante e o banco, mas o STJ (Superior Tribunal de Justiça) traz o entendimento de que não há uma relação de consumo por se tratar de programa governamental sem previsão como serviço bancário. Por isso, os estudantes com contrato do Fies não podem se assegurar no Código de Defesa do Consumidor (CDC), lei que daria vantagem ao estudante ao ser tratado como cliente e ser considerado a parte frágil da relação de consumo, posto que não é o consumidor que precisa provar o erro, mas o prestador de serviço. Mesmo assim, alguns especialistas da área e os órgãos de defesa do consumidor defendem que em caso de problema, o CDC pode ser uma base. Outros sugerem que, além dos órgãos de defesa, o estudante deve contatar o MEC que é responsável pelo programa e deveria tomar as providências para exigir o cumprimento do contrato pelos agentes envolvidos (bancos e IES), pois “O estudante não

¹⁷² As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

¹⁷³ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento estudantil: fique atento para os detalhes, de 18/11/2014, disponível em: < http://blogs.correiobraziliense.com.br/consumidor/financiamento_estudantil_fique_atento_para_os_detalhes/ >.

pode questionar o conteúdo do contrato, mas o tem o pleno direito de exigir o cumprimento do que foi firmado”.

Os principais problemas enfrentados pelos estudantes com relação ao Fies são em relação ao reembolso por parte da universidade, a dificuldade de cancelar o contrato e as exigências para os casos de transferência de curso ou de faculdade. No entanto, não há clareza para eles do que pode ser questionado somente ao MEC ou pelo Código de Defesa do Consumidor e normalmente eles não conseguem resolver o problema. É o caso de uma estudante de 25 anos, aprovada em Relações Internacionais. Dado que o Fies só é aprovado depois que o aluno garante a vaga, ela se matriculou, ainda sem a resposta da Caixa, pagou a primeira mensalidade e no fim o empréstimo foi negado porque o banco exigiu um documento que ela alega não ter como fornecer (era uma certidão de casamento dos pais que nunca foram casados e o pai havia falecido, ela forneceu a certidão de óbito que não foi aceita). Como não tinha condições de fazer o curso sem o Fies, a estudante tentou o Procon e a Defensoria Pública, mas não conseguiu resolver, trancou o curso e ainda ficou com uma dívida na faculdade¹⁷⁴.

Como se vê, são exemplos de que os **altos índices de inadimplência**, sobre os quais detalharei a seguir, não podem ser explicados somente pela indisponibilidade de renda para realizar o pagamento da amortização do financiamento, pois igualmente decorrem de situações, como as descritas anteriormente, que envolvem cláusulas contratuais e especificidades de procedimentos a que os estudantes precisam se submeter todo semestre. A cada semestre há necessidade de comprar o direito de estudar, assumindo e se submetendo ao endividamento. É uma **repetição de práticas que normalizam o ato de endividar-se como meio de acessar o ensino superior**, ao ponto dos estudantes o tratarem como uma bolsa, benefício ou se culpabilizarem quando não conseguem, além de serem penalizados pelas IES que imputam uma dívida aos estudantes que não conseguem acessar o Fies, **os estigmatizando simbolicamente como fracassados e devedores**.

Esse estigma foi explicitado de forma diferente, por dois entrevistados da pesquisa. O entrevistado 5, mesmo considerando que o Fies foi a melhor alternativa, por ser a única que tinha no momento para entrar no ensino superior, por outro lado diz: “eu acho bastante responsabilidade e uma pressão também...uma pressão de você terminar o curso e arrumar um emprego porque... então é uma pressão a mais...” e continua “o Fies é uma responsabilidade grande né... e é uma dívida bem longa né... então tem aquela coisa de você conseguir um

¹⁷⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento estudantil: fique atento para os detalhes, de 18/11/2014, disponível em: http://blogs.correiobraziliense.com.br/consumidor/financiamento_estudantil_fique_atento_para_os_detalhes/ >

emprego que você consiga arcar com isso... arcar com fies mais outras coisas...”, mas que pretende se dedicar ao Fies, mesmo dizendo que “eu não sei as consequências do atraso em pagar as parcelas... mas acredito que seja uma coisa chata de resolver... eu não tenho conhecimento...”. O outro, entrevistado 3, destacou o tratamento diferenciado que recebeu por ser aluno Fies e disse: “aluno Fies, a gente sempre foi tratado de uma maneira diferente... a gente sempre é tratado de outra maneira...no ato da matrícula a gente sempre passa por isso...muitas vezes quando eu vou fazer a inclusão a menina sempre pergunta, é aluno fies?...sempre tem essa discriminação... sempre existe...na hora de incluir cadeira eles perguntam logo, é aluno fies?”. Na questão da inadimplência, o entrevistado 3 disse que “eu não fui informado, eu li a respeito... que pode ser preso, num é? ... tem o nome sujo no SPC/SERASA... alguma coisa do tipo assim...”. Esses são exemplos que indicam o quanto o Programa constitui simbólica e materialmente uma relação de poder com os estudantes.

Fato é que um relatório do Morgan Stanley, considerado maior do mundo nessa especialidade, do terceiro trimestre de 2014, apontou que a inadimplência chegaria a 27% em 2017 e naquele momento os atrasos acima de 360 dias nos pagamentos ao Fies são 10% do total. Ademais indicou que modelo pode não ser sustentável porque o fundo para cobrir a inadimplência (FGEDUC) estaria sendo mal gerenciado¹⁷⁵. O MEC e o FNDE a época rejeitaram o fato e a hipótese de uma alta acelerada na inadimplência dos contratos do Fies e consideraram que ela tenderia a ficar no mesmo patamar do total das carteiras de financiamento dos bancos públicos, CEF e o BB, que registram nos seus balanços inadimplência é de 3% ou 4% ¹⁷⁶.

Apesar do governo negar essa realidade, em 2016, um levantamento da Controladoria-Geral da União identificou que o índice de **inadimplência** entre os estudantes do Fies em fase de quitação dos contratos era de 47% em dados referentes a 2014, eram 146 mil contratos em atraso de um total de 315 mil em fase de quitação do financiamento. O então secretário-executivo do MEC alegou que entre inadimplentes 141 mil eram do ‘velho’ Fies e somente 3,4%, 5 mil, eram do novo Fies. O governo anunciou que pretende chamar os alunos e

¹⁷⁵ As informações deste parágrafo são da reportagem, Uma sombra sobre o Fies: banco afirma que inadimplentes aumentaram, mas MEC contesta, de 29/12/2014, disponível em: < <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/12/uma-sombra-sobre-o-fies-banco-afirma-que-inadimplentes-aumentaram-mas-mec-contesta-4671429.html> >.

¹⁷⁶ As informações deste parágrafo são da reportagem, MEC rejeita hipótese de alta inadimplência no Fies, mas MEC contesta, de 29/09/2014, disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/geral/mec-rejeita-hipotese-de-alta-inadimplencia-no-fies.1566648> >.

negociar as dívidas, mas não desconsidera a possibilidade de entrar na Justiça, acionar os fiadores (em contratos antigos) ou o FGEDUC¹⁷⁷.

Em 30/9/2016, quase metade dos contratos do Fies celebrados a partir de 2010, estão em amortização, são 172.823 contratos nessa fase, sendo que 86.031, ou 49,8% nessa fase, estão inadimplentes e com atraso de mais de dois meses no pagamento. Como o pagamento dos estudantes é uma fonte de recursos do Fies e essa inadimplência reduz esses recursos, em outubro de 2016, o governo precisou negociar junto ao Congresso Nacional a abertura de crédito complementar, num valor de R\$ 702,5 milhões, para pagar as taxas administrativas dos contratos que já estavam quatro meses atrasadas¹⁷⁸.

Até o fim do ano de 2016, a inadimplência era de 53% dos contratos do Fies, sendo que 27% eram atrasos com mais de um ano. Nesse ano, o Fies atingia 22% das matrículas privadas. As principais causas apontadas para explicar esse nível de inadimplência foram a forte expansão do programa, a diminuição na taxa de juros, o aumento do percentual da mensalidade financiado e, a partir de 2010, o principal fiador ser o FGEDUC, que atingiu, em 2017, cerca de 70% da carteira de contratos. A situação do Fies foi caracterizada como insustentável, num estudo do Ministério da Fazenda, porque não havia clareza na informação aos alunos que o Fies era um financiamento e não uma bolsa, a União assegura unilateralmente os riscos e a inadimplência foi subestimada pelo FGEDUC em 10% enquanto está atualmente em 50%¹⁷⁹. Outro diagnóstico sobre o crescimento da inadimplência igualmente considera que as mudanças do Fies em 2010 (diminuição de juros e facilidade de fiador) coincidem com o aumento no valor das mensalidades e considera que não há grandes penalidades para o aluno que não paga as parcelas de amortização. Alertam que a inadimplência próxima a 50% dos contratos torna o Fies um programa ainda mais custoso para o governo, além de ficar acima da média dos programas dos EUA em que a inadimplência é de aproximadamente de 30%¹⁸⁰. Nessa informação, é extremamente questionável considerar que não há punição aos inadimplentes, se eles podem ter seu nome e

¹⁷⁷ As informações deste parágrafo são da reportagem, Quase metade dos beneficiários do Fies está com pagamento atrasado, de 08/01/2016, disponível em: < <http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/quase-metade-dos-beneficiarios-do-fies-esta-com-pagamento-atrasado.html> >.

¹⁷⁸ As informações deste parágrafo são da reportagem, Fies tem inadimplência em 49,8% dos contratos em fase de pagamento, de 21/11/2016, disponível em: < <http://www.aserc.org.br/2016/11/21/fies-tem-inadimplencia-em-498-dos-contratos-em-fase-de-pagamento/> >.

¹⁷⁹ As informações deste parágrafo são da reportagem, Como o Fies saiu do controle, segundo o Ministério da Fazenda, de 28/07/2017, disponível em: < <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/28/Como-o-Fies-saiu-do-controle-segundo-o-Minist%C3%A9rio-da-Fazenda> >.

¹⁸⁰ As informações deste parágrafo são da reportagem, Inadimplência aumenta, e mais de metade atrasa pagamento do Fies, de 29/01/2017, disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2017/01/1853932-inadimplencia-aumenta-e-mais-de-metade-atrasa-pagamento-do-fies.shtml> >.

dados cadastrais reportados às duas principais organizações de proteção ao crédito do Brasil e com isso ficarem impedidos de ter acesso a outras modalidades de crédito.

A inadimplência nas operações de crédito estudantil é um problema enfrentado por muitos países. Nos EUA, a dívida total é maior do que a do cartão de crédito e algumas análises inferem que uma das principais razões para o número elevado de devedores é porque os egressos precisam começar a quitar o financiamento antes de colher os benefícios que o investimento na educação pode ter sobre sua renda. Por isso, alguns pesquisadores defendem o modelo do sistema de amortizações contingentes à renda, nele o estudante passa a quitar o financiamento quando atinge um determinado patamar de renda, aferido pela Receita Federal na cobrança do Imposto de Renda¹⁸¹.

Para **enfrentar esse problema da inadimplência**, os estudantes se organizaram e criaram um movimento em defesa dos direitos dos contemplados pelo Fies. O Fies Justo surgiu, em 2008, da preocupação de uma estudante de direito (formada numa faculdade particular de Brasília) defender os interesses dos estudantes que, como ela, usam o crédito educativo. Ela começou a organizar o movimento para obter apoio dos deputados e solicitou que os estudantes enviassem e-mails para pressionar os parlamentares. A estudante ia presencialmente ao Congresso e, então começou a coordenar o movimento quando as pessoas foram entrando no site que agrega os estudantes virtualmente (www.fiesjusto.com.br) e ajuda a pressionar o Executivo e os parlamentares. O movimento que reunia, em 2010, aproximadamente 10 mil estudantes, também cobra que o MEC pare de executar as dívidas e mude a legislação. Contudo, para os estudantes que já estão no cadastro do SPC como inadimplentes, a coordenadora do movimento considera que a situação ficará a mesma, pois os tribunais estão indeferindo os pedidos de revisão da situação. Outra frente do movimento é questionar a cobrança dos juros pela CEF, se conseguirem provar que a cobrança é indevida, pretende solicitar o ressarcimento com uma ação coletiva.¹⁸².

Na avaliação da coordenadora, as regras propostas para o Fies de 2010 não resolviam o problema dos estudantes, pois não mudam a situação dos egressos, eram para os novos contratos ou os que ainda estavam em cursando o ensino superior. Por isso, o movimento cobrava soluções para quem já estava com o financiamento em amortização. Nessas novas regras, a CEF deixou de ser o operador do programa, que passou para o FNDE, e deixou de ter exclusividade sobre os contratos de crédito que teriam o BB como novo ponto de oferta.

¹⁸¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

¹⁸² As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento vira tormenta na vida de estudantes pobres, de maio de 2010, disponível em: < <http://www.adusb.org.br/web/page?slug=news&id=5598&pslug=#.WMA6RPrKyJ> >, em 16/05/2014.

Uma das críticas feitas à CEF era sobre a forma e transparência dos cálculos da dívida, inclusive por deputados (Paulo Pimenta, PT-RS, foi um dos principais defensores dos estudantes). O parlamentar informou que havia mais de 43 mil fiadores com dívidas em execução, mesmo quando os estudantes tinham morrido, então propôs uma emenda, que foi aprovada, para estender a todos os contratos taxas de juros de 3,4% ao ano. No entanto, a CEF fez outra interpretação e não faz o cálculo retroativo com base nos juros reduzidos. O deputado Pimenta, um dos maiores apoiadores dos estudantes com Fies, realizou audiências públicas com representantes do MEC e da CEF para resolver a questão¹⁸³. Apesar de não ter informações sobre os desdobramentos dessa negociação com a CEF, essas mudanças no Fies em 2010 facilitaram sua maior expansão.

Antes das mudanças de 2010, as dificuldades de pagar a universidade começavam antes de concluir o curso. É o caso de um estudante, relatado em reportagem, que conseguiu financiamento de 50% do Fies e o restante pagava do próprio bolso. Como seu salário era baixo, ele precisou se sacrificar e ainda assim não conseguia cursar todas as matérias. Então decidiu mudar de universidade, optou por uma IES com mensalidades mais baratas e pode aumentar o número de cadeiras. Quando iniciou o pagamento da amortização do Fies, ele percebeu que não conseguiria manter em dia, conseguiu uma renegociação com a CEF que ampliou o prazo de pagamento de sete anos para 2030. Outra estudante conseguiu captar 95% da mensalidade do curso de Gastronomia e paga o restante com o salário de técnica em enfermagem. Mesmo assim, ela já precisou **selecionar as dívidas que pagaria**, correndo o risco de atrasar alguma delas, mas prioriza os 5% da faculdade e os R\$ 50 trimestrais do Fies. Uma das principais alternativas aos alunos com problemas junto ao Fies é procurar a Justiça. Um advogado, que patrocinou aproximadamente cem causas, utilizou como principais estratégias renegociar, solicitar redução de juros e multas e ampliar os prazos de pagamento. Ele reconhece que, como parte dos estudantes fazem faculdades e cursos de qualidade duvidosa, precisam de mais tempo para alcançar um emprego rentável, enquanto isso a dívida vai se tornando impagável¹⁸⁴.

No entanto, quais seriam as implicações de não pagar o Fies. No site oficial do programa (<http://sisfiesportal.mec.gov.br/index.php>), não há nenhuma informação sobre as

¹⁸³ As informações deste parágrafo são da reportagem, Financiamento vira tormenta na vida de estudantes pobres, de 16/05/2014, disponível em: < <http://www.adusb.org.br/web/page?slug=news&id=5598&pslug=#.WMA6RPkrKyJ> >.

¹⁸⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, Uma sombra sobre o Fies: banco afirma que inadimplentes aumentaram, mas MEC contesta, de 29/12/2014, disponível em: < <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2014/12/uma-sombra-sobre-o-fies-banco-afirma-que-inadimplentes-aumentaram-mas-mec-contesta-4671429.html> >.

possíveis consequências em caso de inadimplência. Sendo assim, encontrei um texto¹⁸⁵ num site de carreira que traz algumas orientações sobre o assunto. Informa que dos 526,2 mil contratos em fase de amortização, 53% estão em atraso (em 2014, o percentual era de 47%). Apesar do Governo não ter a possibilidade de tomar o diploma, o estudante pode ter o nome incluído na lista de inadimplentes do Serasa, pois a cobrança é feita pela CEF e pelo BB. Por isso, sugere que procure a CEF ou o BB se souber que não poderá manter o pagamento em dia. Um possível acordo com os agentes financeiros pode ampliar o prazo de pagamento da dívida e diminuir o valor das parcelas. Para solicitar a renegociação do Fies, os inadimplentes precisam se enquadrar em alguns critérios: ter assinado o contrato até janeiro de 2010, estar na fase I ou II de amortização e com valor da prestação acima de R\$100,00. Se aprovado, o novo prazo de pagamento da dívida poderá ser ampliado em até três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de mais 12 meses. O pedido é feito inicialmente pelo SisFIES e depois o estudante precisará assinar um Termo aditivo no banco. O texto ainda alerta que a dívida com o Fies não prescreve. Depois de 5 anos sem pagar parcelas, o devedor continuará com o nome sujo e com riscos de busca e apreensão ou bloqueio de bens para saldar a dívida com o Governo Federal. O prazo de prescrição é complexo, pois segue o vencimento das parcelas¹⁸⁶. Por isso, outro documento¹⁸⁷ enfatiza que a dívida do FIES não caduca e permanece disponível para o pagamento até que todas as parcelas sejam quitadas. Se o estudante não conseguir pagar, é interessante que ele tente renegociar com os bancos para que seu CPF não seja registrado no SERASA.

Outro sítio eletrônico¹⁸⁸ traz mais informações sobre as consequências da inadimplência. Cita o caso em que se o saldo devedor do financiamento não for regularmente quitado ao longo dos períodos de amortização permite que os agentes financeiros (CEF e BB) apliquem a cláusula contratual de vencimento antecipado da dívida, com previsão legal no art. 1.425 do Código Civil (desfigurando cláusula abusiva), permitindo que o valor total do saldo devedor, incluindo as parcelas a vencer, seja cobrado de uma vez. Além disso, a inadimplência na fase de amortização pode levar a inscrição do estudante beneficiado e de seus fiadores nos cadastros restritivos de crédito SPC, SERASA e Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). As consequências nos dois

¹⁸⁵ As informações deste parágrafo são de uma matéria, Inadimplência: Descubra o que acontece se não pagar o FIES, de 17/03/2017, disponível em: < <https://viacarreira.com/o-que-acontece-se-nao-pagar-o-fies-211717/> >.

¹⁸⁶ As informações deste parágrafo são de uma matéria, Inadimplência: Descubra o que acontece se não pagar o FIES, de 17/03/2017, disponível em: < <https://viacarreira.com/o-que-acontece-se-nao-pagar-o-fies-211717/> >.

¹⁸⁷ As informações deste parágrafo são de uma matéria, Renegociação do FIES: veja como renegociar a dívida, de 12/09/2016, disponível em: < <https://viacarreira.com/renegociacao-do-fies-222457/> >.

¹⁸⁸ As informações deste parágrafo são de uma matéria, A dívida com o FIES e suas implicações, de 2016, disponível em: < <https://camilladn.jusbrasil.com.br/artigos/356406840/a-divida-com-o-fies-e-suas-implicacoes> >.

primeiros casos são conhecidas em relação as restrições de uso dos serviços bancários, no caso do CADIN gera-se o bloqueio da restituição do Imposto de Renda. O texto enfatiza que a dívida do FIES não é uma dívida comum, pois envolve o Setor Público Federal, de modo que tem implicações mais amplas do que a inadimplência de outros tipos de financiamento. Outro aspecto relevante é que a cobrança do saldo devedor dos inadimplentes com FIES pode ser realizado por execução judicial sobre o estudante beneficiado e os seus fiadores, envolvendo penhora de bens e citação para pagamento em até 3 dias (com o Novo Código de Processo Civil, o prazo passou a 15 dias, a partir de 18.03.2016). Se não houver o pagamento voluntário, o débito será acrescido de multa e honorários advocatícios. Esse tipo de situação pode gerar diversas implicações no início da vida profissional dos recém-formados¹⁸⁹.

A inadimplência no Fies tomou uma proporção tal que a Câmara dos Deputados aprovou uma espécie de **renegociação das dívidas dos estudantes**, um tipo de “Refis” para os estudantes quitarem as dívidas com o Fies. A proposta de emenda foi do PT e foi aceita pelo governo como parte de um acordo com o governo para aprovar a MP 785 que cria novas regras para o Fies em 2018. Com essa medida, os estudantes podem renegociar as dívidas para conseguir melhores condições para pagá-las num modelo parecido com o programa de regularização tributária (Refis) aprovado para empresários e pessoas físicas. Os estudantes poderão pagar no mínimo 20% do saldo devedor em cinco parcelas mensais e escolher a forma de pagar o restante entre a opção de uma parcela com até 50% de desconto ou em 175 parcelas mensais com 25% de desconto¹⁹⁰.

Inclusive, a MP 785 que propôs a reforma do Fies recomenda que a amortização do Novo Fies seja pelo sistema contingente a renda, em que o egresso só começa a pagar o financiamento quando a renda atinge um determinado patamar. Com base nessa lógica, o governo propõe um meio-termo e definiu que estudante pagará o financiamento com um valor equivalente a 10% de sua renda por um prazo máximo de 15 anos. Esse valor seria descontado pelo empregador no sistema eSocial. Mesmo assim, alguns analistas consideram que esse mecanismo incorpora o risco de calote, porque poderá incentivar a informalidade dos estudantes na tentativa de postergar o início do pagamento, mas pode ser evitado com a extensão do prazo de carência¹⁹¹.

¹⁸⁹ As informações deste parágrafo são de uma matéria, A dívida com o FIES e suas implicações, de 2016, disponível em: < <https://camilladn.jusbrasil.com.br/artigos/356406840/a-divida-com-o-fies-e-suas-implicacoes> >.

¹⁹⁰ As informações deste parágrafo são da reportagem, Câmara aprova “Refis” para estudantes do Fies, de 31/10/2017, disponível em: < <https://istoe.com.br/camara-aprova-refis-para-estudantes-do-fies/> >.

¹⁹¹ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

A análise desse levantamento mostra que o nível de endividamento dos estudantes os vincula a um montante de dívida que é comparável ao valor do endividamento para adquirir uma casa. A amortização dessa dívida implica num grande comprometimento da renda desses estudantes que como vemos nos casos relatados não estão trabalhando na área de formação, ou seja, a correlação quase natural entre formação superior e aumento da renda não se concretiza em muitos casos. Por isso, fica evidenciado que **a inadimplência é mais explicada por uma indisponibilidade e limitação de renda do que qualquer outro motivo**. No entanto, o diagnóstico do governo e de alguns especialistas para explicar o crescimento da inadimplência vai desde que a dívida do Fies é mais barata que as outras, que o fiador é o Fundo estatal e com isso não há uma sanção direta aos estudantes ou seus fiadores (normalmente familiares). O diagnóstico dos especialistas (economistas) e do governo pouco considera as limitações de renda dos estudantes e das suas famílias. O foco do diagnóstico sobre a inadimplência é tão forte como uma questão de disciplinar os estudantes que uma das principais propostas de reforma do Fies é garantir que os valores para amortização do Fies sejam descontados pelo empregador do salário dos estudantes, além de mudar os formatos de fiança e responsabilizar mais as IES pelos índices de inadimplência. Mais uma característica dessa política e de suas transformações no sentido de impor novas regras e disciplinar os estudantes que se endividaram. Isso fica mais evidente nessa última reforma do Fies, como mostro a seguir.

4.3.3 As implicações do esgotamento da expansão do Fies e formulação do Novo Fies (2018)

Considero que as condições para a formulação do Novo Fies (2018) começam com a retração na quantidade de contratos em 2016. O documento da ABMES (2016a) já indica que houve uma desaceleração das matrículas privadas de 2014 para 2015 concomitantemente a uma queda de 50% no volume de ingressantes com Fies, saindo de 551 mil para 278 mil em 2015 e, conforme mostrado na figura 9, houve uma queda de 13 p.p. na representatividade do Fies em relação às novas matrículas.

Figura 9 - Percentual de Novos Contratos Fies em relação a novas matrículas



Fonte: ABMES (2016a, p.2).

A diminuição no número de contratos do Fies esteve relacionada com os ajustes nas contas públicas que foram realizados no primeiro ano de mandato da reeleição de Dilma Rousseff, em 2015. Esse imperativo do ajuste fiscal e os crescentes níveis de inadimplência do programa associados ao seu boom em 2014 criaram um contexto político de questionamento à efetividade do Fies e aos riscos da sua insustentabilidade, gerados pelos altos impactos fiscais do Programa. O custo do Fies entre outros programas sociais ganhou relevância depois que esse governo foi denunciado por ter cometido uma “pedalada fiscal” ao atrasar os repasses de recursos de programas sociais operacionalizados pelos bancos públicos para disfarçar um déficit nas contas do Tesouro. Nessa mesma linha, as IES acusaram o Governo federal de instituir uma manobra ilegal para atrasar os repasses do programa e da mesma forma disfarçar esse gasto nas contas públicas. A concretização do impeachment só deu mais espaço para as críticas ao Fies, conforme mostramos em vários documentos discutidos ao longo deste texto.

Então, utilizando a avaliação do Fies no relatório de diagnóstico do Ministério da Fazenda, o governo federal anunciou em julho de 2017 um conjunto de mudanças no programa com objetivo principal de diminuir a inadimplência. Os novos financiamentos estão autorizados, mas sob novas regras: a amortização do financiamento começa logo que o aluno formado entra num emprego; o aluno autoriza no contrato que o governo desconte automaticamente uma parcela de seus futuros salários para quitar o Fies; o valor total da dívida é informado no ato da assinatura do contrato, antes variava durante o curso e com o reajuste das mensalidades. Em duas semanas de tramitação no Congresso, a MP 785 recebeu 278 propostas de emenda. Apesar disso, há certo consenso em relação à proposta do governo, principalmente da medida em que o governo divide com as faculdades privadas e as instituições financeiras uma parcela maior do risco de inadimplência. Faculdades com mais

alunos inadimplentes terão de contribuir com mais dinheiro para o fundo garantidor do Fies. No modelo atual, as faculdades asseguram apenas 6,5% do débito dos estudantes, no novo poderão arcar com até 23%. Nessa análise inicial da MP, um dos principais aspectos negativos é a diminuição de vagas para os estudantes mais pobres¹⁹².

Foram criadas três modalidades. A primeira é destinada aos estudantes com renda familiar *per capita* de até três salários mínimos cujo financiamento terá juros que acompanharão a inflação, mas não poderão ficar abaixo dela (como ocorreu anteriormente) e terá 100 mil novas vagas em 2018. A outra modalidade é para estudantes com renda familiar **per capita de até cinco salários mínimos**, os recursos serão do BNDES e de fundos regionais de desenvolvimento de Norte, Nordeste e Centro-Oeste, mas administrados pelos bancos privados que aprovarão os contratos de acordo com seus critérios, por exemplo, a taxa de juros não estava definida e conta com 60 mil vagas em 2018. A terceira é uma **modalidade especial** para estudantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com juros de 3% ao ano mais correção da inflação. Os recursos serão dos fundos regionais, também serão liberados pelos bancos privados de acordo com seus critérios de análise de crédito, essa modalidade terá 150 mil vagas em 2018, como se vê resumido no quadro abaixo¹⁹³.

Quadro 5 - Modalidades do Novo Fies

| | O QUE É | QUEM FINANCIA | COMO O ALUNO PAGARÁ O BENEFÍCIO |
|---------------|--|---|---|
| FIES 1 | Serão 100 mil vagas por ano para alunos com nota mínima de 450 pontos no Enem e cuja renda familiar esteja dentro do limite de três salários mínimos. Esse é o perfil atendido hoje por todas as vagas | O governo federal, a juro real zero. O valor financiado contará apenas com o reajuste do INPC (índice nacional de preços ao consumidor) | Com desconto de 10% do valor de sua renda depois do prazo de carência, a ser definido, ao longo de no máximo 15 anos |
| FIES 2 | É exclusiva para atender as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Serão 150 mil vagas por ano para alunos com nota mínima de 450 pontos no Enem e renda familiar de até cinco salários mínimos | Bancos estatais ou privados com o uso de fundos constitucionais regionais. O governo fala em juros baixos, mas não há definição sobre qual índice será usado | Com desconto de 10% do valor de sua renda depois do prazo de carência, a ser definido, ao longo de no máximo 15 anos |
| FIES 3 | Serão 60 mil vagas por ano para alunos de todo o país com nota mínima de 450 pontos no Enem e com renda de até cinco salários mínimos | O BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento) e fundos de desenvolvimento regionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com intermediação de bancos privados ou do governo | Com desconto de 10% do valor de sua renda depois do prazo de carência, a ser definido, ao longo de no máximo 15 anos |

Fonte: Disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >¹⁹⁴.

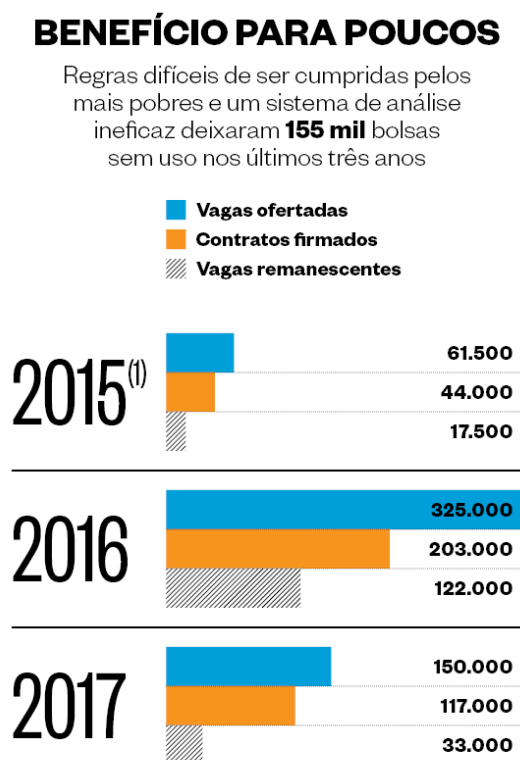
¹⁹² As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

¹⁹³ As informações deste parágrafo são da reportagem, Como o Fies saiu do controle, segundo o Ministério da Fazenda, de 28/07/2017, disponível em: < <https://www.nexojournal.com.br/expresso/2017/07/28/Como-o-Fies-saiu-do-controle-segundo-o-Minist%C3%A9rio-da-Fazenda> >.

¹⁹⁴ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

Alguns analistas supõem que a quantidade de vagas oferecidas e não preenchidas do Fies será alto, como vem ocorrendo desde que o governo Dilma alterou as regras do Fies e tornou mais rigoroso o processo de concessão de bolsas. O analista da consultoria educacional Hoper anunciou que muitas vagas, mesmo entre os estudantes de maior renda, não foram preenchidas por causa da análise de crédito. Do 2º semestre de 2015 até o primeiro semestre de 2017, 155 mil vagas não foram preenchidas, quase um terço de todas as vagas ofertadas no período. A figura 10 mostra a diferença por ano, entre as vagas ofertadas e as ocupadas¹⁹⁵.

Figura 10 - Vagas ofertadas, preenchidas e remanescentes do Fies entre 2015 e 2017



Fonte: disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >¹⁹⁶.

Fato é que em 1º de novembro de 2017, a MP que reformula o Fies foi aprovada na Câmara dos deputados, apesar das divergências entre os partidos. A MP exigirá que as IES participem de um fundo garantidor e que as parcelas sejam pagas pelos estudantes logo após o término do curso. Também prevê a possibilidade de utilização dos recursos do BNDES para

¹⁹⁵ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

¹⁹⁶ As informações deste parágrafo são da reportagem, O Fies encolheu para os pobres, de 21/07/2017, disponível em: < <http://epoca.globo.com/educacao/noticia/2017/07/o-fies-encolheu-para-os-pobres.html> >.

destinar ao Fies. Entre as principais críticas à MP estão a de que a criação das três faixas retira o caráter social do programa, além da MP dificultar o acesso ao financiamento do ensino e o fim da carência para iniciar a amortização. O principal acordo com a oposição foi a aceitação da inclusão de um refinanciamento de dívidas dos estudantes inadimplentes que fizeram contrato até 2015, foi uma demanda de um deputado do PT¹⁹⁷.

Apesar de terminar com a carência, a MP garante que beneficiários terão juros zero a partir de 2018. O texto prevê a utilização dos recursos de vários fundos constitucionais e de desenvolvimento regionais para o Fies (do Centro-Oeste, do Nordeste, da Amazônia), além do BNDES. Também ficaram definidas as regras para o parcelamento do débito dos estudantes quais sejam: pagamento à vista de 20% da dívida consolidada e o restante em janeiro de 2018 em parcela única com redução de 50% dos encargos educacionais; desconto de 40% e parcelamento em até 145 vezes; e redução de 25% com 175 parcelas, podendo beneficiar 700 mil estudantes. Foi criado um novo Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies) que terá aporte inicial de R\$ 3 bilhões da União e participação proporcional das faculdades participantes. Somente estudantes das famílias cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) contarão com a garantia exclusiva desse fundo, sem precisar de outras. Os demais precisarão apresentar uma garantia adicional, como fiança. Será necessário contratar um seguro obrigatório para casos de falecimento ou invalidez e, diferente do modelo atual, o saldo não será mais absorvido pelo Fies e pela instituição de ensino. Foi retirada do texto a possibilidade do estudante trabalhador usar recursos do FGTS para quitar o empréstimo do Fies. As áreas de conhecimento, qualidade e localização dos cursos financiados seguirão as diretrizes do Conselho Gestor do Fies (CG-Fies)¹⁹⁸.

Algumas análises¹⁹⁹ apontam que, em 2017, o Fies foi praticamente todo reformulado e as mudanças, em 2018 decorrentes da MP 785, tornaram o programa ainda mais restritivo. Uma das justificativas da mudança era a elevada inadimplência do Fies, então o governo começou a restringir a quantidade de novos contratos e ainda aumentou a taxa de juros no Governo Dilma. O maior crescimento do **Fies** aconteceu entre 2011 e 2014 (731 mil novos contratos) quando a taxa de juros era praticamente negativa porque a inflação era maior, em

¹⁹⁷ As informações deste parágrafo são da reportagem, MP do Fies é aprovada após acordo entre partidos; oposição mantém críticas à medida, de 01/11/2017, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/547488-MP-DO-FIES-E-APROVADA-APOS-ACORDO-ENTRE-PARTIDOS-OPOSICAO-MANTEM-CRITICAS-A-MEDIDA.html> >.

¹⁹⁸ As informações deste parágrafo são da reportagem, Câmara aprova medida provisória que reformula o Fies, de 01/11/2017, disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/EDUCACAO-E-CULTURA/547475-CAMARA-APROVA-MEDIDA-PROVISORIA-QUE-REFORMULA-O-FIES.html> >.

¹⁹⁹ As informações deste parágrafo estão disponíveis na entrevista da Revista Ihu on-line, Kroton Educacional: 'Em termos de educação pública nunca experimentamos um inimigo com uma força social tão concentrada como esse', de 30/04/2018, disponível em: < <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/578444-kroton-educacional-em-termos-de-educacao-publica-nunca-experimentamos-um-inimigo-com-uma-forca-social-tao-concentrada-como-esse> >.

2015, os contratos caíram pela metade (315 mil) e taxa de juros foi para 6,5%. Essa elevação na taxa de juros de um lado e a restrição das adesões do outro, foi uma tentativa do governo diminuir os novos contratos. Isso não muda a situação de **endividamento brutal da juventude**, agravada pelas proposições do governo Temer de vincular a amortização dos contratos ao desconto em folha (de até 30% do salário) para a quitação do Fies e retirar o período de carência para se iniciar a amortização do empréstimo.

Sinteticamente analiso que uma das principais implicações do Fies na vida do estudante é a **condição de endividado que ele precisa reiteradamente se submeter para conseguir renovar seu contrato**. Concomitantemente, ao longo do curso e depois de concluí-lo, os estudantes enfrentam dificuldades para conseguir um emprego para fazer alguma renda e manter-se no ensino superior ou depois para começar a quitação da sua dívida. Essas dificuldades estão muitas vezes relacionadas à situação do mercado de trabalho em geral ou da baixa demanda por profissionais da área de formação dos estudantes, aliado a isso há a baixa qualidade das IES onde a maior parte dos usuários do Fies realizou a formação superior, o que se reflete diretamente nas dificuldades e avaliações negativas das empresas sobre esses profissionais, muitas vezes os estigmatizando. Por não conseguir uma colocação profissional na área da formação superior, muitos egressos trabalharão em postos de trabalho que, a princípio, não exigem nível superior, conseqüentemente remuneram abaixo da média do que era esperado pelo estudante e pela política. O desfecho dessa situação não poderia ser outro, a incapacidade de renda e o não pagamento da amortização do Fies, colocando os estudantes na condição de devedores, disseminada em diversos cadastros das empresas de proteção ao crédito e do governo federal.

Apesar dessa tragédia anunciada pelos altos níveis de inadimplência não ser, na maioria dos casos, fruto da escolha dos estudantes de não pagar, as mudanças operadas no programa e todo o diagnóstico dos seus problemas foram feitos com base na racionalidade econômica que no fim imputa o problema ao estudante. A tal ponto que as análises consideraram que como o crédito estudantil não é assegurado por uma garantia que possa ser penhorada em caso de inadimplência, há um desincentivo ao comportamento de adimplência dos estudantes. Tanto é que as principais mudanças promovidas pelos governos foram de aumentar os juros (o que encarece a dívida) e, no caso de Temer, vincular compulsoriamente o seu pagamento ao salário do estudante. Inclusive o período de grande expansão do programa com juros abaixo da inflação é considerado como uma heresia pelas principais análises econômicas do Fies, além de ser apontado como um dos motivos da alta inadimplência, ainda que eles diminuam o custo da dívida e o valor das parcelas, facilitando o pagamento, alguns

analistas apontam que se a dívida com o Fies é a mais barata do que outras (como cartão de crédito, financiamentos de automóveis etc.), isso levaria os estudantes a escolherem pagá-la por último, dado seu menor custo de rolagem. Mesmo considerando que pela racionalidade econômica faça sentido nesse diagnóstico, não há estudos que indiquem se os estudantes que ficam inadimplentes com o Fies, fazem isso por escolher as dívidas mais caras para pagar ou se de fato, como seria de supor, priorizam usar sua renda para primeiramente subsistir.

5 Conclusão (da história), endividar-se para ...

Os trabalhos e estudos dos pesquisadores brasileiros mostraram como o ensino superior e as IES se tornaram cada vez mais um mercado desde a ditadura militar até a predominância da sua oferta por IES privadas. Mais do que isso, expuseram como o ensino superior e as IES transformaram-se, assegurados por um conjunto de garantias legais internacionais e nacionais, num setor econômico que poderia ser explorado comercialmente por organizações particulares com fins lucrativos. A educação foi então mercantilizada num nível além da **mercadoria-educação** caracterizada, por Rodrigues (2007), como um insumo do processo produtivo e necessário à produção de outras mercadorias. Ao ser colocada no patamar de uma mercadoria que pela sua prestação ou venda pode ser explorada com fins de lucro e ofertada num mercado educacional, a educação foi subjugada ao mercado e serve primordialmente ao capital que busca valorizar-se a partir da venda de serviços educacionais, e assim a transforma numa **educação-mercadoria**, tal como define Rodrigues (2007).

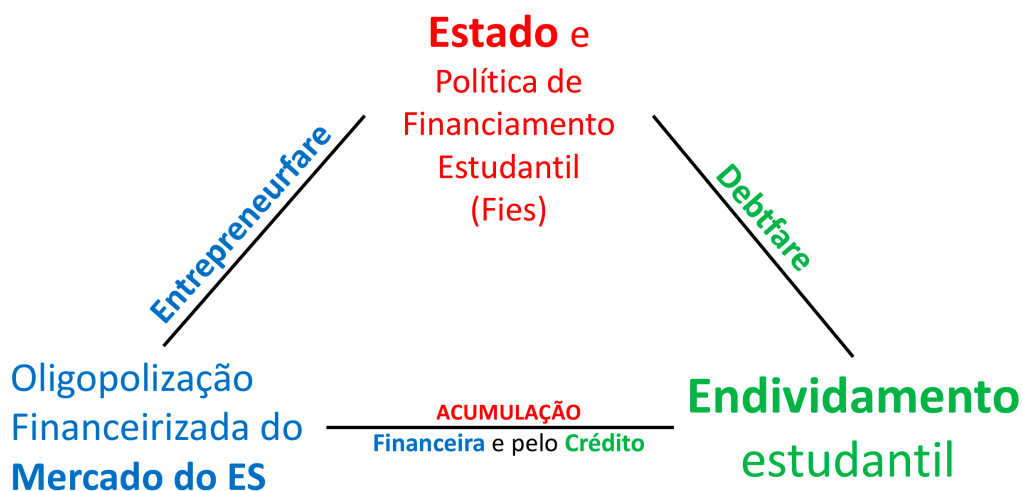
Na primeira forma, **mercadoria-educação**, o egresso é tratado como um insumo (ou capital humano) do processo produtivo. Nela, a função da educação é ensinar e capacitar o trabalhador para atender as demandas do mercado de trabalho e da produção, azeitando a acumulação do capital. Segundo Rodrigues (2007), a expansão de profissionais graduados favorece o capital industrial e de serviços ao criar um exército de reserva que tende a rebaixar os salários, por outro lado se esse exército é constituído por graduados sem as qualificações requeridas, levando o capital industrial a encontrar dificuldades no processo produtivo. Por isso, ainda há alguma preocupação com a qualidade técnica da formação oferecida.

Enquanto na outra forma, a **educação-mercadoria**, o estudante é somente o consumidor dessa mercadoria, é o polo da demanda do mercado do ensino superior. Na relação entre as duas formas da educação como mercadoria, as IES são exigidas tanto do capital produtivo (demandante do exército de reserva) por trabalhadores qualificados quanto, primordialmente, pressionadas pela necessidade do capital investidor do mercado do ensino superior. Essa última tendência fica ainda mais evidente quando as IES se transformam em grupos empresariais com ações negociadas em bolsas de valores e são objeto de investimentos de fundos e de bancos nacionais e internacionais. As IES passam a ser geridas e guiadas pela lógica de agentes que as consideram como um investimento financeiro qualquer, logo a educação é tratada como uma atividade produtiva comum que, antes de tudo, precisa dar lucro e remunerar os capitalistas. Não importa quais as implicações disso na qualidade do ensino ou muito menos na vida dos estudantes, desde que seja mantido certo nível de demanda e de

atividade econômica para sustentar a lucratividade do negócio educacional em comparação a outras oportunidades de investimento que sirvam a acumulação do capital investidor.

Então, para ir além desses fatos e análises, esta tese é, na sua essência, a propositura de um diferente entrelaçamento entre duas histórias, a do mercado do ensino superior e a da política de financiamento estudantil no Brasil. É a construção de uma outra história que lança luz sobre um agente que ficou esquecido naquelas duas, seja porque foi tratado somente como um usuário do serviço do ensino superior ou um mero demandante do financiamento estudantil. Ao focar no estudante e sua relação com o endividamento produzido pela mesma política que gerou parte das transformações no mercado do ensino superior, a ideia foi relacionar a história desse agente com as outras duas para construir uma narrativa relacional que gerasse uma nova explicação, a partir de uma nova teorização. A articulação entre essas histórias deu o suporte material e empírico para a proposição teórica que norteou esta tese, qual seja construir um mosaico de categorias (*workfare*, *prisonfare*, *debtfare*, *entrepreneurfare*) que dispostas relacionalmente têm o potencial de ampliar as críticas ao projeto e ao Estado neoliberal. Para ilustrar essa nova articulação entre as histórias e as categorias teóricas basilares da tese foi construída a figura abaixo.

Figura 11 – Relações entre as categorias teóricas propostas e o objeto construído



Fonte: Com base nas análises teórico-empíricas.

Esse esquema conceitual permitiu revelar como o destacado crescimento e as transformações do mercado do ensino superior brasileiro, normalmente atribuídos a sua abertura a investidores estrangeiros e ao mercado de capitais, foi impulsionado por linhas de financiamento público ou por uma demanda custeada pelos fundos públicos. Foi exatamente

isso que aconteceu com os subsídios fornecidos pelo ProUni e pelo repasses diretos do Fies. As IES igualmente se beneficiaram de linhas de financiamento subsidiadas do BNDES tanto para realizar investimentos em infraestrutura como sua reorganização financeira. Principalmente, a análise desse conjunto de políticas e do grau de dependência do mercado de ensino superior (feita ao longo dos itens 4.1 e 4.2) só foi possível a partir da contribuição teórica em torno do conceito de *entrepreneurfare*, que define o Estado como um criador e incentivador de mercados por meio de políticas públicas (sobretudo as com objetivos declaradamente sociais). Mercados cujo crescimento e consolidação são principalmente endereçados a sua abertura aos investimentos do capital financeiro e estrangeiro, mas em que pode se estabelecer uma competição monopolista por recursos públicos e privados. No caso em análise, essa atuação do Estado em criar mercados é ainda menos objeto de críticas por se justificar como um direcionamento de recursos públicos para atender a uma demanda da sociedade e garantir a oferta de um bem com o valor simbólico como a educação. Essa atuação é mais legitimada por se tratar da ampliação da escolarização de nível superior que, ao melhor qualificar a população trabalhadora, conseqüentemente elevaria sua renda e a produtividade das empresas, atendendo também a necessidade por mais capital humano ou mercadoria-educação de mais qualidade. É uma atuação do Estado que terá o impacto de melhorar os indicadores sociais e de desenvolvimento de uma sociedade (dimensão simbólica) e aumentar a arrecadação de impostos atrelada ao salário e a renda (dimensão material).

No entanto, essas políticas do Estado criador de mercados sociais (*entrepreneurfare*), além de servirem a elevação do nível da formação técnica dos trabalhadores e da qualidade da mercadoria-educação, foram apropriadas para sustentar um elevado nível de demanda no mercado do ensino superior que, associadas às regulamentações legais das IES lucrativas, garantiram com menos risco que a educação-mercadoria remunerasse o capital mais e melhor do que outros mercados e opções de investimento. Tanto que as empresas educacionais formaram grupos educacionais mediante operações de aquisições e fusões patrocinadas pelos fundos de investimento e captação de recursos em bolsa de valores. Esse processo de consolidação de um mercado (de ensino superior) com tendência a concentração e a oligopolização é teorizado por Harvey (2014) como uma competição monopolista que consiste na busca pelo poder do monopólio em detrimento à competição aberta. Para ele, o monopólio ou o oligopólio são o produto final da competição, uma vez que possibilitam maior segurança ao capitalista, por isso o poder monopolista é protegido pelo capital mediante estratégias de controle espacial ou domínio de recursos essenciais. No caso em análise, os recursos essenciais à consolidação e à manutenção do poder monopolista foram os recursos

dos fundos públicos que, concentrados em algumas IES, permitiram atrair mais investimentos para as grandes empresas e assim concentrar tanto os capitais disponíveis no mercado financeiro como novos recursos dos fundos públicos.

Assim, foi possível mostrar que o Estado não só regulamentou a privatização ou a mercantilização de um serviço público e social, mas foi um dos principais agentes dessa transformação do mercado do ensino superior num mercado financeirizado e oligopolizado, bem como mediado por uma competição monopolista. A pesquisa sobre essa realidade concreta possibilitou ampliar a definição inicialmente formulada de *entrepreneurfare*, em que o Estado por meio das políticas públicas (de cunho social) é um agente criador ou reconfigurador de mercados, inclusive contribuindo para neles se estabelecer uma competição monopolista.

Desse modo, é ainda mais relevante analisar essas recentes transformações no mercado do ensino superior privado, destacando que ele foi custeado por fundos e programas públicos (FIES, ProUni, BNDES), o que reduziu os riscos dos negócios aos investidores e garantiu retorno sobre o investimento. A política pública foi subjugada a demanda dos empresários por trabalhadores mais qualificados e, principalmente, a dos investidores do mercado educacional pela aplicação dos recursos públicos que mantenham um certo nível de receita, diminuindo os riscos do negócio das IES. Isso aconteceu ainda que essas políticas tenham sido defendidas e definidas, na aparência, como de ampliação do acesso e de democratização do ensino superior. Esse aspecto da política pública está só na aparência, como mostrado nos itens 4.2 e 4.3, porque as mudanças no Fies essencialmente foram muito mais para atender as demandas das IES e do mercado, inclusive responder aos diagnósticos da necessidade do aumento dos gastos públicos, do que as necessidades dos estudantes sem condições de acessar o ensino superior. Outra evidência nessa direção é que, mesmo considerando o impacto da redução nos contratos do Fies sobre os grandes grupos empresariais cujos valores das ações despencaram, essas mudanças foram ainda mais prejudiciais, para além dos estudantes que não tinham outra opção, às IES menores que não tinham planos, recursos financeiros e estrutura de gestão para desenvolver soluções alternativas de crédito educativo privado como fizeram os grandes grupos educacionais que rapidamente desenvolveram parcerias para ofertar ou ampliar linhas de financiamento próprio.

A maioria dos trabalhos citados (ao longo da tese) analisam que a destinação dos fundos públicos da educação (Fies e ProUni) serviu mais para garantir a receitas das IES lucrativas do que para ampliar as taxas de escolarização e democratização da educação superior. No entanto, poucos trabalhos se ocuparam em caracterizar que essas políticas foram

um instrumento estatal de criação e consolidação do mercado do ensino superior (Estado pró-capital financeiro). E ainda, essas análises **não caracterizam essas políticas como um dos elementos genéticos do Estado Neoliberal** que por meio de políticas intituladas públicas atendem aos interesses mais privados do capital. Esse caso do ensino superior permitiu identificar como as políticas públicas, de cunho social, beneficiam diretamente o setor financeiro, tanto o **mercado de ações com os fundos de investimento** (capital vinculado a propriedade) como o capital que **empresta a juros** (capital fictício vinculado ao dinheiro). Principalmente, **nenhuma das análises aprofundou-se nas implicações dessa forma de uso dos recursos públicos sobre o objeto dessas políticas que são os estudantes**, ou seja, não consideram as implicações dela sobre suas vidas, **muito menos problematizaram as consequências materiais e simbólicas do endividamento**, produzido a partir do Fies.

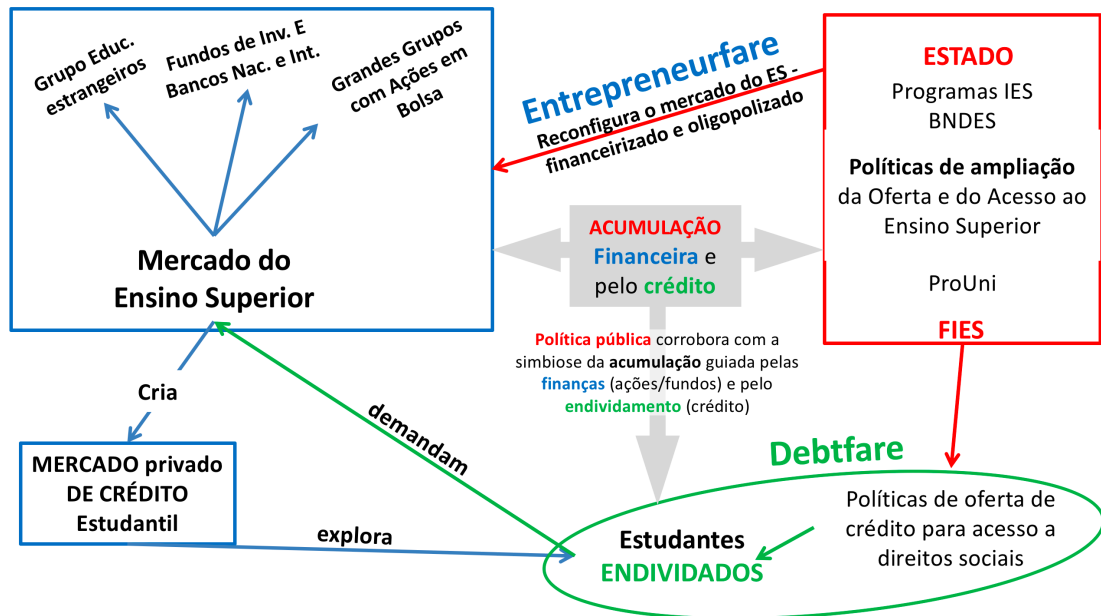
Ainda que as implicações da política de financiamento estudantil como programas de endividamento não sejam analisadas por pesquisadores brasileiros, o são por Soederberg cuja investigação mostra como **políticas normalizam o endividamento como um meio de garantir direitos sociais** como educação e moradia. Mesmo que essa característica seja possível de identificar no desenho da política pública, como fez Soederberg nas suas investigações, considere relevante analisá-la a partir da realidade vivida pelos estudantes. A ideia foi trazer a materialidade dos problemas vividos pelos estudantes para contrapor aos diagnósticos, sobretudo econômicos, que se fundamentam em abstrações muitas vezes descoladas da realidade. Ao me guiar por essa preocupação teórico-empírica, foi possível construir outra história da tese que investigou como a política de financiamento estudantil contribuiu para normalização do endividamento como meio de acesso ao ensino superior. O trabalho de Soederberg foi a principal referência nessa análise de como o crédito/dívida se tornou um dos principais instrumentos da política de ampliação do acesso ao ensino superior do Brasil.

Ao começar a problematizar essas políticas de ampliação do acesso e financiamento do ensino superior como políticas de endividamento, esta tese também se diferencia das demais pesquisas no Brasil sobre a mercantilização e financeirização da educação que analisam principalmente as transformações organizacionais nas IES privadas e no seu mercado em relação às políticas do ensino superior. Essa análise permite desvelar como essas políticas de endividamento serviram para que os governos ao invés de negar os direitos sociais, transformassem-nos num serviço ou mercadoria oferecidos pelo mercado. Só que, **enquanto esse mercado recebe aportes dos fundos públicos para se ampliar, o cidadão se endivida para ter acesso aos serviços privados que recebem com subsídios públicos.**

Esse tipo de situação acontece quando o ensino é acessado pelo endividamento e leva a educação a outro patamar de mercadoria, pois inclui não só o dinheiro na relação, mas outra relação que é a operação de crédito. Esse processo ainda é reforçado no caso brasileiro, especificamente, pelo fato das IES terem se tornado na maioria empresas e outras megaempresas de capital aberto que estão constituindo seus próprios fundos para ofertar crédito estudantil. Então, a dívida, contraída pelo crédito estudantil, é também uma mercadoria do mercado do ensino superior, mas como no Brasil ela começou vinculada a uma política pública (em que o credor era o Estado) isso não era tão evidente. Porém, as análises mostram que a retração do Fies e o crescimento dos Grupos Educacionais promoveu um crescimento do mercado privado de crédito estudantil. Apesar de no Brasil o crédito educativo ter começado como política pública, isso não o exime de ser definido como uma mercadoria, pois sua operacionalização é feita por bancos (um público e outro de economia mista) que faziam as exigências contratuais padrão sobre os devedores. Atualmente, o crédito estudantil vem se estabelecendo como uma oportunidade/possibilidade para a consolidação de um novo mercado, que em parte é (e pode ser) objeto de investimento dos mesmos fundos de investidores e principais acionistas dos grupos educacionais.

Por essa análise, esta tese contribuiu para ampliar o mosaico de teorias de críticas ao neoliberalismo, propôs uma nova categoria (*entrepreneurfare*) desse mosaico e defendeu que ela estaria relacionada simbioticamente com outra categoria teórica (*debtfare*), configurando a atual forma do Estado neoliberal. Toda essa construção teórica orientou a pesquisa que produziu uma nova explicação sobre as relações entre o mercado, as políticas e o endividamento estudantil, representada na figura abaixo.

Figura 12 – Explicação teórico-empírica produzida pela Tese



Fonte: Com base nas análises teórico-empíricas.

Além do que foi analisado, essa figura destaca que os processos de acumulação financeira ocorridos no âmbito do mercado do ensino superior (das empresas de capital aberto ou que recebem aportes de investidores financistas) são sustentados, contraditoriamente, tanto por fundos públicos direcionados a efetivação de direitos sociais como por processos de endividamento estudantil. Esse financiamento estudantil seja por fundos públicos ou por crédito privado, mesmo que diferentemente, constituem processos de acumulação, só que guiados pelo crédito. Então, com isso é possível demonstrar que os processos de acumulação financeiro no âmbito do mercado do ES estão imbricados, por intermédio de uma política pública, aos processos de acumulação pelo crédito no âmbito da vida cotidiana dos estudantes.

Além disso, a partir do que Bourdieu define como antagonismo fundante do Estado (efeito Jano), é possível analisar que o Fies é definido como um programa de democratização do ensino superior, pois ampliou o acesso aos que não conseguiam ingressar nas universidades públicas ou pagar as mensalidades das IES particulares, e ainda é defendido como um programa que promove eficiência no investimento público na educação já que o custo por aluno nas IES privadas é supostamente mais barato. No entanto, desconsidera a qualidade das IES (pelo IGC) que o FIES promoveu o acesso, bem como a ausência de produção de conhecimento e, principalmente, se sublima que os estudantes concluem o ensino superior com altos níveis de endividamento. Nesse sentido, proponho que o caso do Fies é exemplar para ilustrar como o Estado é Liberal-Paternalista porque incentiva o mercado das IES, garantindo rendas e lucros para os acionistas, em grande parte com riscos diminuídos

pelos incentivos e fundos públicos, e por outro lado aos que buscam o ensino superior como um direito, o Estado atende individualmente e em parte esse direito ao subsidiar os juros do financiamento, contudo o programa vincula simbólica e materialmente o estudante a uma dívida que não é quitada com seu o encarceramento como num crime, mas nem por isso deixa de conter uma pecha punitiva aos que social e economicamente não tiveram condições de acessar o ensino superior por outros meios. Por tudo isso, a associação simbiótica entre os dois braços do Estado neoliberal (*entrepreneurfare* e *debtfare*) é, na essência, potencializadora da acumulação do capital por meio da apropriação dos fundos públicos e da punição com o endividamento, ainda que na aparência se expresse como políticas de ampliação e democratização do acesso aos direitos sociais.

Essas transformações do ensino superior privado são um indício de que a educação foi alçada ao patamar de setor econômico altamente especulativo e lucrativo. Como essas mudanças são resultado do direcionamento de políticas e fundos públicos ao mercado do ES, é possível intuir que esses recursos estão deixando de ser direcionados ao sistema de ensino público, contribuindo para o agravamento do processo de desmantelamento da universidade pública e gratuita. Por outro lado, essas forças privadas estão se fortalecendo e (re)produzindo concepções e práticas como, por exemplo, a educação voltada prioritariamente ao ensino e à formação para o mercado de trabalho e a pesquisa com foco em exclusivo na inovação e tecnologia. Além disso, é possível assistir à precarização do trabalho docente já que este deve se submeter aos interesses dos investidores financeiros no ensino privado, mas que também se reflete no sistema público cada vez mais pressionado pelos objetivos de massificação do ensino e dos cortes nos gastos para a educação pública.

Não foi possível avançar nessas questões porque a pesquisa da tese tem como uma das principais **limitações** o recorte empírico voltado ao ensino superior privado. Em termos da coleta dos dados, o principal limite foi em relação às variáveis disponíveis no Banco de Dados do FNDE que não permitiram traçar um perfil socioeconômico dos estudantes já que não se obteve a renda individual ou familiar e situação domiciliar, impossibilitando estimar o comprometimento da renda com o endividamento. A outra limitação foi o reduzido número de respondentes do questionário e entrevistas de um universo de quase 2,5 milhões de estudantes financiados pelo Fies. Em termos teóricos, as principais limitações do trabalho foram não ter explorado com mais detalhes alguns conceitos clássicos que foram basilares aos textos apropriados no referencial teórico da tese e, principalmente, de não ter explorado ideias do pensamento social brasileiro.

Tais limitações só mostram a natureza sempre inacabada de um trabalho acadêmico e me levam a sugerir uma tentativa de ampliação dos estudos sobre endividamento dos estudantes e configuração do Estado, bem como a apropriação desses temas no âmbito de outras políticas públicas. Em termos teórico, sugiro como tema de pesquisa o aprofundamento de conceitos como capital fictício, acumulação por espoliação, práticas imperialistas e competição monopolista, assim como a exploração dos conceitos desenvolvidos pelos intelectuais do pensamento social brasileiro que podem estar relacionados aos conceitos trazidos e desenvolvidos nesta Tese.

6 Referências

- ABMES. **Cenário da Educação Superior no Brasil**. Brasília: ABMES, 2016a.
- ABMES. **A visão dos jovens brasileiros sobre os programas sociais do MEC - A importância do Fies, ProUni e Pronatec**. Brasília: ABMES, 2016b.
- ABMES. **Os egressos do Ensino Superior no Brasil**. Brasília: ABMES, 2016c.
- ABMES. **Concluintes do Ensino Superior, Empregabilidade e Estoque**. Brasília: ABMES, 2016d.
- ABMES. **Desafios do Financiamento Estudantil**. Brasília: ABMES, 2017a.
- ABMES. **A relação entre o Fies e o Ensino Superior no Brasil**. Brasília: ABMES, 2017b.
- ABRAES. **Fies: situação atual e projeções para o Financiamento Estudantil**. Brasília: ABRAES, 2016.
- FÓRUM-ABMES. **As aspirações da classe C em relação ao ensino superior**. Brasília: ABMES, 2016.
- ALMEIDA, Wilson Mesquita de. **Ampliação do acesso ao ensino superior privado lucrativo brasileiro: um estudo sociológico com bolsistas do Prouni na cidade de São Paulo**. 2012. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. doi:10.11606/T.8.2012.tde-11122012-103750.
- ANDRÉS, A. **Financiamento Estudantil no Ensino Superior**. Estudo Câmara dos Deputados. Brasília, DF. mar. 2011. 48p.
- ARIENTI, W.L. Uma Análise Regulacionista das Reformas do Estado Capitalista: rumo ao estado pós-fordista? *Textos de Economia*, v.8, n.1, 2002, p.1-36 Disponível em: < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/economia/article/viewFile/6059/5628> >
- ARIENTI, W.L. Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. *Revista de Economia Política*, vol. 23, n. 4, out./dez, 2003. Disponível em: < <http://www.rep.org.br/pdf/92-6.pdf> >
- ARRETCHE, Marta. *Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas*. Universidade do Estado de São Paulo, 1996. Disponível em: < <http://www.anpocs.com/index.php/edicoes-antiores/bib-39/452-emergencia-e-desenvolvimento-do-welfare-state-teorias-explicativas/file> >
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. Transnacionalização e mercadorização da educação superior: examinando alguns efeitos colaterais do capitalismo acadêmico (sem riscos) no Brasil – A expansão privado-mercantil. **Revista Internacional de Educação Superior**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 86-102, ago. 2015. ISSN 2446-9424. Disponível em: <<http://ojs.fe.unicamp.br/index.php/RIESup/article/view/7371>>.
- AZEVEDO, M.L.N. Internacionalização ou transnacionalização da educação superior: entre a formação de um campo social global e um mercado de ensino mundializado. **Crítica Educativa**, Sorocaba, SP, v.1, n.1, p. 56-79, jan./jun. 2015a. Disponível em: < <http://www.criticaeducativa.ufscar.br/index.php/criticaeducativa/article/view/24/171> >.
- BADIA, O. C. O posicionamento das empresas de educação na construção do Plano Nacional de Educação 2014-2024: uma análise a partir da teoria da empresarização. 2017. 125 f. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Programa de Pós-

Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2017. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/169574>>.

BARROS, H.H.D. *Financiamento estudantil*: estudo da Consultoria Legislativa da *Câmara dos Deputados*. Brasília, DF, set. 2003. 6p.

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

BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J-C.; PASSERON, J-C. **Ofício de sociólogo**: Metodologia da pesquisa na sociologia. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004.

BOURDIEU, P. La Práctica de la sociologia reflexiva (Seminario de París) In: BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Uma invitación a la sociologia reflexiva**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

BOURDIEU, P.; WACQUANT, L. **Uma invitación a la sociologia reflexiva**. 2. ed. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2008.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. **As estruturas sociais da economia**. Lisboa: Instituto Piaget, 2006.

_____. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BOUCHUT, Maurício Caminha Leal. Análise da Concentração do Setor do Ensino Superior Privado Brasileiro. 2014. Trabalho de conclusão (Graduação em Economia) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. Disponível em:< <http://hdl.handle.net/10183/116358> >

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Ensino Superior. A democratização e expansão da educação superior no país: 2003 – 2014. (Balanço Social 2003 2014) Brasília, 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma gerencial do Estado de 1995**. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 4, p. 7-26, Jul./Ago. 2000.

CALLEWAERT, G. Bourdieu, o crítico de Foucault. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 19, 2003.

CARVALHO, C. H. A. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, Sept. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782013000300013&lng=en&nrm=iso>.

CARVALHO, C. H. A. de. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008)**: ruptura e/ou continuidade? 2011. 457 f. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2011.

CARVALHO, C. H. A.; LOPREATO, F. Finanças públicas, renúncia fiscal e o ProUni no governo Lula. **Impulso**, v. 16, n. 40, 2005.

CARVALHO, C. H. A. Política para a educação superior no governo Lula expansão e financiamento. *Revista do Instituto de Estudos Brasileiros*, São Paulo, n. 58, p. 209-244, june 2014. ISSN 2316-901X. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rieb/article/view/82397>>.

- CASTELLANO, N. O. Brasil: proteção social pelo endividamento? 2016. 149f. Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pped/dissertacoes_e_teses/Nina_Castellano.pdf>
- CHAVES, V.L.J. Expansão da Privatização Mercantilização do Ensino Superior Brasileiro A formação dos Oligopólios. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.
- 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: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso>.
- CHAVES, V.L.J.; MAUÉS, O.C.; HAGE, S.M. (Org.). **Expansão Privado-Mercantil da Educação Superior no Brasil**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2016.
- CHAVES, V.L.J.; AMARAL, N.C. Política de financiamento da educação superior - análise dos Planos Nacionais de Educação pós-constituição/1988. *Revista Eletrônica de Educação*, v. 8, n. 1, p.43-55, 2014.
- CHAVES, V.L.J.; AMARAL, N.C. A educação superior no Brasil: os desafios da expansão e do financiamento e comparações com outros países. *Revista Educação em Questão*, Natal, v. 51, n. 37, p. 95-120, jan./abr. 2015.
- CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Revista Outubro**, v. 5, n. 2, 2001.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 677-701, Out. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000300003&lng=en&nrm=iso>.
- CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L.C.; MEIRA, A.P.B. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior privada no Brasil? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 39-45, ago. 2016.
- COSTA, C. F. A Universidade Pública e o padrão dependente de educação superior: uma análise da articulação entre as políticas de ampliação do acesso e de incentivo à inovação. 2018. 266 f. Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Administração, Programa de Pós-Graduação em Administração, Porto Alegre, BR-RS, 2018. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.ufrgs.br/da.php?nrb=001067707&loc=2018&l=0273a8923b8b5d07>>
- COSTA, C. F. PANIZZON, M. MEDEIROS, I.B.O. GUIMARÃES, Rodrigo G. Estado Neoliberal e a Mercantilização da Educação Superior no Brasil: uma análise do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). In: XLI Encontro da ANPAD - EnANPAD, São Paulo. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2017. p. 1-16.
- COSTA, F.L.O. **Financeirização do capital no ensino superior privado com fins lucrativos no Brasil (2007-2012)**. 2015. 367 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- DAVIES, N. Financiamento Público às Escolas Privadas. *Universidade e Sociedade* n. 27, jun. 2002.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1.ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEMO, Pedro. Política Científica e educacional na universidade. **Educação**, Porto Alegre, v.25, n.47, p. 7-21, 2002.

DOUGLASS, John Aubrey. Money, politics and the rise of for-profit higher education in the US: a story of supply, demand and the Brazilian effect. Research & Occasional Paper Series: CSHE.2.12, University of California, Berkeley, 2012.

DUMÉNIL, Gérard; LÉVY, Dominique. **A crise do neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

DURHAM, E. R.. Uma Política para o Ensino Superior: Diagnóstico e proposta. Documentos de Trabalho NUPES, São Paulo, v. 2, p. 65, 1998.

DRUCK, G. TRABALHO, PRECARIZAÇÃO E RESISTÊNCIAS: novos e velhos desafios? **CADERNO CRH**, Salvador, v. 24, n. 01, p. 37-57, 2011.

FARIAS, F. B. **O Estado capitalista contemporâneo** - para a crítica das visões regulacionistas. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FOUCAULT, Michel. **Nascimento da biopolítica**: curso dado no Collège de France (1978-1979). São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

_____. Sobre a arqueologia das ciências. Resposta ao Círculo de Epistemologia. In: _____. **Ditos e Escritos II**. Arqueologia das ciências e história dos sistemas de pensamento. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008b, p. 82-118.

_____. Governamentalidade. In: _____. **Ditos e Escritos IV**. Estratégia poder-saber. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003, p. 281-305.

FLEURY, Sonia. Políticas públicas e democratização do poder local In: VERGARA, S. C.; CORRÊA, V. L. A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003, pp. 91-115.

GEMAQUE, Rosana M. de O.; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Perfil da expansão no setor público e privado e financiamento da educação superior brasileira pós-LDB. **Série-Estudos - Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, [S.l.], jun. 2013. ISSN 2318-1982. Disponível em: <<http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/127>>.

GUIMARÃES, A.L.S. et al. O financiamento do BNDES ao ensino superior: uma avaliação dos impactos do primeiro Programa IES. **Revista do BNDES**, n. 33, jun. 2010. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3302.pdf>

HAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. **ETD - Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 2, p. 427-441, ago. 2015. ISSN 1676-2592. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>>.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

_____. **O Neoliberalismo**: história e implicações. 4. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2013.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HUMEREZ, D.C.; JANKEVICIUS, J.V. Evolução Histórica do Ensino Superior no Brasil. Acesso em: < <http://biblioteca.cofen.gov.br/wp-content/uploads/2015/05/Evolucao-Historica-no-ensino-superior-no-brasil.pdf> > .

IBGE. **Síntese de indicadores sociais**: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2014. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Acesso em: < <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv91983.pdf> >

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy. **Studies in Political Economy**, 40, Spring: 7-39, 1993

JESSOP, B. The Future of the Capitalist State. Cambridge: Polity Press, 2002. Disponível em: < <http://www.proglocode.unam.mx/sites/proglocode.unam.mx/files/TheFutureOfTheCapitalistState.pdf> > .

LAVAL, Christian; DARDOT, Pierre. **La Nueva Razón Del Mundo ensaio sobre la sociedad neoliberal**. Barcelona: Editorial Gedisa, 2013.

LAVINAS, L. Financeirização da política social: o caso brasileiro. *Politika*, n. 2, July, 2015a. _____ . Bolsa família e bolsa-banco: a financeirização do social. **INSIGHT INTELIGÊNCIA**, v.18, n.70, Jul./Ago./Set., 2015b.

LESSA, S. **Capital e estado de bem estar**: o caráter de classes das políticas públicas. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

MANCEBO, D.; VALE, A.A. do; MARTINS, T.B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan.-mar. 2015.

MANCEBO, Deise; VALE, Andréa Araujo do. Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da unesa. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 34, n. 122, p. 81-98, Mar. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000100005&lng=en&nrm=iso>.

MANCEBO, Deise; SILVA JUNIOR, João dos Reis; SCHUGURENSKY, Daniel. A educação superior no Brasil diante da mundialização do capital. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 205-225, Dez. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400205&lng=en&nrm=iso>.

MARTINS, B. V. Expansão e Diversificação do Ensino Superior no Brasil: a mobilidade social e a inserção profissional dos jovens estudantes e egressos de cursos superiores da região metropolitana de Porto Alegre-RS. 2016. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: desmascarando o mito do setor público x setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

MENDES, M., *A despesa federal em educação: 2004-2014*. Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2015. 13 p. *Boletim do Legislativo* nº 26 (2015). Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/508642>>.

MUSACCHIO, A.; LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**: o Leviatã nos negócios - Brasil e outros países. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2015.

NASCIMENTO, P. A. M. M. Crédito educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 41, p. 45-55, out. 2015.

NASCIMENTO, P. A. M. M. **Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda**: possibilidades e limitações de aplicações para o Brasil. Brasília: Ipea (Texto para discussão n. 2.220), ago. 2016.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 13-21, ago. 2016a.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. Qual o peso dos encargos de reembolso sobre a renda esperada dos beneficiários do FIES? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 23-31, ago. 2016b.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, Out. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302009000300006&lng=en&nrm=iso>.

OLIVEIRA, R.P. A transformação da educação em mercadoria no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 30, n. 108, p. 739-760, out. 2009.

PAES DE PAULA, A. P.. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, jan./mar, 2005, p.36-47.

PAULANI, L.M. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. **Estudos Avançados**, v.23, n. 66, 2009.

PEIXOTO, Maria do Carmo de Lacerda; SOUSA, José Vieira de. DOSSIÊ: EXPANSÃO E DESAFIOS DA QUALIDADE NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA. **Educ. rev.**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 15-16, Dec. 2016 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400015&lng=en&nrm=iso>.

PECK, J. **Workfare States**. New York: Guilford Press, 2001.

PERDIGÃO, D.A. O canto da sereia A educação superior como uma ImPossibilidade de mudança na trajetória profissional da ralé brasileira. 2015. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

PIKETTY, T. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014 (ebook).

POLANYI, Karl. **A Grande Transformação**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

PUELLO-SOCARRÁS, JF. **Nueva Gramática del Neo-liberalismo**. Itinerarios teóricos, trayectorias intelectuales, claves ideológicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, 2008a. 166p.

_____. “¿Un Nuevo Neo-liberalismo? Emprendimiento y Nueva Administración de ‘lo público’”. **Revista Administración & Desarrollo** (Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública) No. 49, Primer Semestre, 2008b, p. 7-39.

_____. “Del Homo Economicus al Homo Redemptoris. Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo”. **Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria** (Polvorines: RILESS) Vol. 4, No. 6. I semestre. 2010, p. 181-206.

_____. “Breve historia del anti-neoliberalismo. Economía política sudamericana y paradigmas de desarrollo en el siglo XXI” en AA.VV., **Anuario de Estudios Políticos Latinoamericanos**, No. 1, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos, 2013a, p. 167-186.

_____. “Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973-2013)” In RAMÍREZ, Hernán, **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional: enraizamento, apogeu e crise**. São Leopoldo: Oikos - Unisinos., pp. 13-57. 2013b.

QUEIROZ, Fernanda Cristina Barbosa Pereira et al. Transformações no ensino superior brasileiro: análise das Instituições Privadas de Ensino Superior no compasso com as políticas de Estado. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro , v. 21, n. 79, p. 349-370, Junho, 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362013000200009&lng=en&nrm=iso>.

QUEIROZ, V. A PARCERIA PÚBLICO PRIVADA E A EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL: DEMOCRATIZAR OU MERCANTILIZAR? In: XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2013, Santiago de Chile. XXIX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, 2013.

QUEIROZ, V. As Demandas dos Empresários da Educação Superior Brasileira e as Políticas Educacionais do Governo Federal: Expansão e Lucratividade por Meio das Parcerias Público-Privadas In: XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR: Dívida Pública e Educação Superior no Brasil, 2016, Maringá-PR. XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR Dívida Pública e Educação Superior no Brasil, 2016.

QUEIROZ, Viviane. As parcerias público-privadas na educação superior brasileira FIES PROUNI e BNDES. **Dissertação** (Mestrado em Administração) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

QUEIROZ, V. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade** (Brasília), v. 55, p. 44-57, 2015.

REZENDE, Flávio da Cunha. Os Leviatãs estão fora do Lugar. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 39, n. 2, p.195-211, 1996.

_____. Gastos Públicos e Mudanças Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**. n. 62, p. p.123-139. março, 2002.

RISTOFF, D. O novo perfil do campus brasileiro: uma análise do perfil socioeconômico do estudante de graduação. **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 19, n. 3, p. 723-747, Nov. 2014 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772014000300010&lng=en&nrm=iso>.

RISTOFF, D. I. Vinte e um Anos de Educação Superior Expansão e Democratização. **Cadernos do GEA**, v. 3, p. 9-50, 2013.

ROBERTS, A.; SOEDERBERG, S. Politicizing Debt and Denaturalizing the “New Normal”, **Critical Sociology**, v. 40, n. 5, 2014.

ROCHA, W. M.; MONASTERIO, L.M.; EHRL, P. Qual foi o impacto do FIES nos salários? **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 33-38, ago. 2016.

RODRIGUES, J.R. Os empresários e a Educação Superior. Campinas, SP; Autores Associados, 2007.

ROSSETTO, Cristina B. de Souza; GONCALVES, Flávio de Oliveira. Equidade na Educação Superior no Brasil: Uma Análise Multinomial das Políticas Públicas de Acesso. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 791-824, Sept. 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lng=en&nrm=iso>.

ROYER, L.O. **Financeirização da política habitacional**: limites e perspectivas. 2009. 194 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Área de Concentração Habitat, Universidade de São Paulo, 2009.

SÉCCA, Rodrigo Ximenes; SOUZA, Rodrigo Mendes Leal. Análise do setor de ensino superior privado no Brasil. *BNDES Setorial*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 103-156, set. 2009.

SAMPAIO, H. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Ensino Superior Unicamp*, v. Ano 2, p. 28-43, 2011.

SAMPAIO, H.. Evolução do ensino superior no Brasil. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior/USP, 1991

SANTOS, M. R. S.. Dinâmicas de expansão e avaliação de políticas públicas em educação superior no Brasil nos anos recentes. In: XXIX Congresso Internacional de ALAS Chile, 2013, Santiago. *Crisis y Emergencias Sociales en América Latina*. Chile: Asociación Latinoamericana de Sociología, 2013. v. 1. p. 01-13.

SANTOS, M. R. S.. Expansão e Financiamento da Educação Superior Privada em Minas Gerais. In: XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR: Dívida Pública e Educação Superior no Brasil, 2016, Maringá. XXIV Seminário Nacional UNIVERSITAS/BR Dívida Pública e Educação Superior no Brasil. Maringá: UEM, 2016. v. 1.

SECCA, R.X.; LEAL, R.M.; MENEZES, N.M.L. O apoio do BNDES a instituições de ensino superior (IES): uma análise do primeiro programa IES (1997-2007). *BNDES Setorial*, n. 31, mar. 2010. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/bnset/set3106.pdf>

SOEDERBERG, S. Introduction. In: SOEDERBERG, S. **Debtfare States and the Poverty Industry**: Money, Discipline, and the Surplus Population. London and New York: Routledge/RIPE, 2014a.

_____. Student Loans and the Commodification of Debt: The Politics of Debtfare, Securitization and the Displacement of Risk. *Critical Sociology*, v. 40, n. 5, 2014b.

_____. The Politics of Debt and Development in the New Millennium: an introduction. *Third World Quarterly*, v.34, n.4, 2013.

_____. The Mexican Debtfare State: Micro-Lending, Dispossession, and the Surplus Population. *Globalizations*, v. 9, n.4, 2012.

SOUZA, José Vieira de; SEIFFERT, Otilia Maria L. B.; FERNANDES, Ivanildo Ramos. ACESSO E EXPANSÃO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO DE ALTA QUALIDADE NO BRASIL: OUTROS INDICADORES DE QUALIDADE PARA A EDUCAÇÃO SUPERIOR. *Educ. rev.*, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 19-47, Dec. 2016. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400019&lng=en&nrm=iso>.

SGUISSARDI, Valdemar. Modelo de expansão da educação superior no Brasil: predomínio privado/mercantil e desafios para a regulação e a formação universitária. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 29, n. 105, p. 991-1022, Dec. 2008. Available from

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302008000400004&lng=en&nrm=iso>.

SGUISSARDI, V. Estudo Diagnóstico da Política de Expansão da (e Acesso à) Educação Superior no Brasil – 2002-2012. Brasília: Edital N. 051/2014 SESU; Projeto de Organismo Internacional – OEI; Projeto OEI/BRA/10/002, 2014.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil?. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 867-889, Dec. 2015. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302015000400867&lng=en&nrm=iso>.

SOEDERBERG, S. **Debtfare States and the Poverty Industry**: Money, Discipline, and the Surplus Population. London and New York: Routledge/RIPE, 2014a.

SOEDERBERG, S. Student Loans and the Commodification of Debt: The Politics of Debtfare, Securitization and the Displacement of Risk. **Critical Sociology**, v. 40, n. 5, 2014b.

SOUSA, A. M. G. de. *Financiamento Público Estudantil do Ensino Superior: uma análise comparativa dos casos do Brasil e de Portugal*. Tese (doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, 2008.

SCHWARTZMAN, S.; SCHWARTZMAN, J. O ensino superior privado como setor econômico. Ensaio. Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 10, n.37, p. 411-440, 2002.

TAVARES, P.H.S. **Os fundos de investimentos e o movimento do capital no ensino superior privado**: mercantilização de novo tipo? 2014. 124 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Janeiro, 2014.

TCU. Relatório de Auditoria realizada no Fundo de Financiamento Estudantil FIES. 2016. Disponível em: < <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/auditoria-operacional-no-fundo-de-financiamento-estudantil-fies.htm> >

WACQUANT, L. **As Prisões da Miséria**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999. (versão digitalizada em 2004)

_____. O Legado Sociológico de Pierre Bourdieu: duas dimensões e uma nota pessoal. **Revista de Sociologia e Política**, 19, p. 95-110, nov. 2002. Disponível em <http://www.scielo.br>. Acesso em: 20 fev. 2006.

_____. **Os condenados da cidade**: estudos sobre marginalidade avançada. 2.ed. Rio de Janeiro: Revan; FASE, 2005.

_____. Três etapas para uma antropologia histórica do neoliberalismo realmente existente. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 505-518, Set./Dez. 2012.

_____. **Punir os pobres**: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [A onda punitiva]. 3.ed. Rio de Janeiro: Revan, 2013.

_____. Marginalidade, etnicidade e penalidade na cidade neoliberal: uma cartografia analítica. **Tempo Social**, revista de sociologia da USP, v. 26, n. 2, nov., 2014.

Apêndice A – Relatórios de Prestação de Contas e Auditoria do Fies

CGU. Relatório de Auditoria anual de contas do Fundo de Financiamento Estudantil FIES. 2014. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=27651-ra-fies-2014-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2016. 2016. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66631-relatorio-gestao-fies-exercicio-2016-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2015. 2015. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2014. 2014. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2013. 2013. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2012. 2012. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. 2011. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2010. 2010. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2009. 2009. Disponível em: <
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17557-fies-relatorio-de-gestao-2009&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2008. 2008. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2708-relatorioagregadocontas-fies-pce-2008&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2007. 2007. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18261-relatorio-gestao-fies-mec-2007-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2006. 2006. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18251-relatorio-gestao-fies-mec-2006-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2005. 2005. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18241-relatorio-gestao-fies-mec-2005-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2004. 2004. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18231-relatorio-gestao-fies-mec-2004-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2003. 2003. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17551-fies-relatorio-de-gestao-2003&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2002. 2002. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17550-fies-relatorio-de-gestao-2002&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2001. 2001. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17549-fies-relatorio-de-gestao-2001&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

MEC. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2000. 2000. Disponível em: <

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17548-fies-relatorio-de-gestao-2000&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192 >

TCU. Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação. 2014. Disponível em: <
<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-da-educacao-exercicio-de-2014-fisc-educacao-2014.htm> >

TCU. Relatório Sistemático de Fiscalização da Educação. 2013. Disponível em: <
<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/relatorio-sistemico-de-fiscalizacao-de-educacao-2013-fisc-educacao-2013.htm> >

Apêndice B – Roteiro de Entrevistas

Nome: _____

1. Por que você decidiu **usar o Fies para ingressar numa faculdade**?
 - a. Chegou a considerar outra forma que não fosse o Fies? Qual?
 - b. ProUni, Universidade Pública, Bolsas, outro tipo de financiamento.
2. Você considera que o **processo para conseguir se beneficiar do Fies** foi difícil, trabalhoso? A IES ajudou? Por quê?
3. Como você avalia o fato de ter **assumido uma dívida (financiamento) para ter acesso** ao ensino superior?
 - a. Entre o ProUni, Fies e Universidades Públicas, qual deveria ser o principal meio de acesso ao ensino superior? Por quê?
 - b. Você considera que o financiamento estudantil deveria ser um direito de todos (e dever do Estado) que desejam ingressar no ensino superior?
 - c. Então, o financiamento seria também a melhor forma para ter direito a saúde e moradia, por exemplo?
 - d. Você ou sua família utilizam o crédito para adquirir que outros tipos de bens?
4. Quais foram os principais **impactos na sua vida** depois que ingressou (ou concluiu) no Ensino Superior?
 - a. Por exemplo, ficou mais fácil conseguir um emprego, ou melhorar de emprego, alcançar uma promoção, enfim melhorou salário ou renda?
 - b. O fato de estar cursando ensino superior (ou ter concluído) trouxe alguma modificação nos seus planos de vida e profissionais, como conseguir outro emprego, abrir um negócio próprio, por exemplo. Como pretende lidar com a necessidade de investir (e até buscar crédito) num negócio e, por outro lado, de pagar o Fies?
 - c. Sua atividade profissional está relacionada com seu curso superior?
5. Como você vê o fato de que **depois de concluir o curso superior terá uma dívida** para pagar?
 - a. Realmente acha que valeu a pena ter cursado o ensino superior pelo Fies?
 - b. Se você tiver **outras obrigações financeiras**, o que será mais importante para você pagar: o Fies, essas outras obrigações financeiras ou até contrair novos financiamentos para adquirir, por exemplo, casa, carro etc.?
 - c. Como **pretende conseguir recursos para pagar** a dívida do Fies (emprego, atividade temporária, abrir negócio etc.)? Você pretende trabalhar em qualquer atividade para pagar o Fies (mesmo que em más condições de trabalho e remuneração etc.)?
 - d. Sabe o que acontece **se você não pagar as parcelas do Fies** depois que se formar (inadimplente)? Tem informação sobre isso? (dívida ativa da união)
6. Quem você acha que **mais se beneficiou (ganha/lucra) com o Fies**? Por quê?
 - a. Sabia que o Fies e o ProUni fizeram as IES crescerem rapidamente e terem muito lucro?

Apêndice C – Questionário aos Estudantes

Nas questões de múltipla escolha só pode ser selecionada uma opção, se nenhuma delas contempla a sua resposta ou marcaria mais de uma, você pode utilizar a opção Outros... e escrever a resposta desejada.

Sobre seu CONTATO COM O FIES

1. Por que você optou pelo FIES para pagar as mensalidades da sua Faculdade? *
 - não tinha condições financeiras para pagar as mensalidades
 - tinha renda, mas ficaria com orçamento muito apertado e não faria o curso
 - tinha renda para pagar as mensalidades, mas prefere usá-la para outros fins
 - tinha renda para pagar as mensalidades, mas julguei mais vantagem pagar o curso usando o FIES
 - considera os juros do FIES mais barato que os demais, por isso pretende investir o que pagaria pela mensalidade
 - Outro:

2. Qual o suporte sua instituição de ensino lhe ofereceu para conseguir o financiamento do FIES? *
 - somente indicou a existência do FIES, porém fiz tudo desde buscar as informações básicas
 - apresentou informações detalhadas sobre o FIES, depois fui buscar formulários, documentos etc.
 - indicou o FIES e disponibilizou suporte (de um departamento ou secretaria) para ajudar com os procedimentos do FIES
 - deu amplo apoio e se ele não teria conseguido aprovação no FIES
 - não precisava de suporte e não solicitei a instituição de ensino
 - Outro:

3. Foi claramente informado que estava assumindo um financiamento ao contratar o Fies? *
 - não
 - sim

- 3.1 Qual é o valor estimado da dívida ao concluir o curso? *

4. A universidade/faculdade lhe ofereceu, além do FIES, outra opção de financiamento das mensalidades? *
 - Não
 - Sim
- 4.1 Se sim, qual outra opção de financiamento oferecido pela universidade/faculdade?

5. Pretende quitar o financiamento com o FIES depois de concluir o curso? *
 - sim
 - não

5.1 Justifique porque pretende ou não quitar o financiamento. *

6. Você sabia que a educação, junto com a saúde, é um direito de todos e dever do Estado, definido na Constituição Federal de 1988? *

- Sim
- Não
- Outro:

sobre seu CONTRATO DO FIES

7. Nome da Universidade/Faculdade em que está matriculado ou concluiu o curso *

8. Município-Estado da sua Instituição de Ensino Superior *

9. Qual é o nome do curso que você está fazendo custeado pelo FIES? *

10. Em que ano ingressou neste curso financiado pelo FIES? *

11. Desde que ano utiliza o FIES? *

12. Qual é o valor em reais da sua mensalidade ? *

12.1 Qual é o percentual (%) da sua mensalidade financiado do FIES? *

13. Qual tipo de Fiança do seu contrato? *

- Normal/Convencional
- Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo
- Solidária
- não sabe
- Outro:

14. Recebe bolsa do ProUni? *

- Não
- Sim

14.1 Se recebe a Bolsa ProUNI, qual é o percentual (%)?

15. Alguma vez o seu contrato com o FIES deixou de ser renovado (aditamento)? *

- Não
- Sim

15.1 Se seu contrato deixou de ser renovado, o que você fez?

- não fez a matrícula até conseguir a renovação
- fez a matrícula e pagou com os salários ou ajuda de familiares
- fez a matrícula e procurou uma fonte de renda para pagar as mensalidades
- fez a matrícula e conseguiu outro financiamento estudantil
- Outro:

16. Conhece algum colega que não usa o FIES e paga uma mensalidade menor do que a sua? *

- Não
- Sim

16.1 Se conhece alguém que não usa FIES e a mensalidade é menor do que a sua, aproximadamente qual é o desconto?

17. O que mudou na sua vida profissional depois que iniciou o curso superior financiado pelo FIES? *

- até o momento só estou adquirindo conhecimento, pois não estou estagiando, nem trabalhando
- consegui um estágio relacionado ao meu curso
- ainda estou no emprego que não exige formação superior
- consegui um emprego relacionado a minha formação do curso superior
- Outro:

18. Já CONCLUIU O CURSO financiado pelo FIES? *

- Não
- Sim

CONCLUIU O CURSO financiado pelo FIES

Se você concluiu o curso financiado pelo FIES responda as perguntas de 18 a 23, se não pode seguir sem para as próximas perguntas.

18.1 Há quanto tempo concluiu o curso financiado pelo FIES? *

Sua resposta

19. O que mudou na sua vida profissional depois de concluir o ensino superior/técnico? *

- recebeu uma promoção e melhorou salário
- consegui outro emprego por ter melhorado a qualificação superior
- abriu uma empresa ou se tornou microempreendedor
- não mudou, continuei no mesmo emprego
- não mudou, continuei desemprego(a)
- Outro:

20. Já está pagando as parcelas do financiamento com o FIES? *

- Sim
- Não

20.1 Explique por que está ou não pagando o financiamento. *

21. Quanto percentualmente (%) da sua renda é comprometido com as parcelas do FIES? *

22. Você precisou buscar outras fontes de renda para pagar as parcelas do FIES? *

- mudou de emprego
- passou a ter mais de um emprego
- passou a fazer serviços temporários (bicos, freelance etc.)
- se tornou Empreendedor
- Outro:

23. Você se endividaria novamente para melhorar seu nível educacional ou de algum membro da sua família? *

- sim
- não

23.1 Por que você se endividaria ou não para melhorar seu nível educacional? *

OUTROS FINANCIAMENTOS que utiliza:

Nas questões abaixo você pode marcar mais de uma opção.

24. Marque os serviços financeiros, listados abaixo, que você utiliza ou já fez uso? *

- conta bancária
- cartão de crédito
- limite do cheque especial
- parcela o pagamento da fatura do cartão de crédito
- crédito consignado
- linha de crédito de cooperativas ou instituição de microcrédito
- nenhuma dessas
- Outro:

25. Indique o percentual (%) da renda que você compromete com os tipos de empréstimos listados abaixo (caso não utilize, responda com o número zero 0).

moto/automóvel *

móveis/eletrodomésticos *

moradia *

tratamento de saúde/remédios *

Algum outro? Qual é o percentual (%) da renda que compromete?

26. Se não tem financiamento, assumiria um financiamento para você ou alguém da sua família ter acesso a qual dos itens listados abaixo? *

- moradia
- educação
- tratamento de saúde/remédios
- Não
- Outro:

27. Você tem algum financiamento em aberto (que não consegue pagar) para algum dos itens listados abaixo? *

- moto/automóvel
- móveis/eletrodomésticos
- moradia
- tratamento de saúde/remédios
- FIES
- não tenho financiamento em aberto

- Outro:

Se marcou uma ou mais opções acima, por qual motivo deixou o(s) financiamento(s) em aberto?

OBRE VOCÊ:

28. Sexo *

- Feminino
- Masculino

29. Idade *

30. Raça/Cor *

Amarela

- Branca
- Indígena
- Preta
- Parda

31. Estado civil *

- Solteiro
- Casado
- Separado
- Divorciado
- Viúvo
- União estável

32. Qual grau de escolaridade mais alto dos seus pais? *

- Ensino Fundamental incompleto
- Ensino Fundamental Completo
- Ensino Médio Incompleto
- Ensino Médio Completo
- Ensino Superior Incompleto
- Ensino Superior Completo
- Pós-Graduação

33. cursou o ensino médio em escola pública: *

- Sim
- Parcialmente
- Não

34. Tinha curso superior antes de usar o FIES? *

- Não
- sim e completo
- sim, mas não concluído

35. Qual é sua situação em termos de trabalho atualmente? *

- desempregado(a)
- emprego sem carteira assinada
- emprego com carteira assinada
- é empresário(a)
- é microempreendedor individual

35.1 Se está empregado ou é empreendedor, qual a ocupação ou área de atuação? *

36. Qual sua renda individual? *

36.1 Qual sua renda familiar? *

37. Quantos membros há na sua família? *

38. Como é sua Moradia? *

- própria quitada
- cedida/emprestada
- financiada
- locada

39. Quanto gasta com Moradia? *

Se tiver disponibilidade para participar de uma entrevista para pesquisa,
informar e-mail ou telefone