



GT11 - Política da Educação Superior – Trabalho 407

AS REDES DE GOVERNANÇA DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) SOB ALENTE DO ESTADO AMPLIADO

Aline Veiga dos Santos – UCB

Ranilce Guimarães-Iosif – UCB

Resumo

O Fies é a principal política pública de financiamento da educação superior privada do Brasil. Sua rede governança se estrutura em uma arena complexa que envolve articulação, política e poder. Destarte, o estudo em tela visou identificar e compreender as relações entre os atores que compõem essa rede, dando visibilidade às articulações com a sociedade política. Utilizou-se da lente da Teoria do Estado Ampliado de Antonio Gramsci para desvelar os nós da rede de governança do Fies, o que permite analisar essa política de financiamento para além do aparato exclusivo do Estado-Nação. A análise sistematizada de documentos relacionados ao Fies no período de 2011 a 2016, oriundos do setor público e privado, foi realizada no contexto do método de Análise de Redes Sociais (ARS). O *software* de análise de redes – *Gephi* – mapeou graficamente os atores institucionais da rede de governança do Fies.

Palavras-chave: Fies. Estado Ampliado. Redes de Governança. Mapeamento dos Atores.

Introdução

As políticas públicas de educação superior representam cenários de disputas e “constituem campos de tensão seja na sua formulação, onde se embatem projetos de concepções e objetivos distintos, seja na sua implementação. Não pensemos que a formulação de uma política [...] determinada esgote a sua tensionalidade” (NETTO, 2003, p. 16). É nesse panorama que se constituiu o marco referencial da política educacional brasileira para a próxima década – o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024. Após amplas e extensas discussões que envolveram o Executivo e o Legislativo federais, assim como a sociedade civil organizada, o PNE contemplou um conjunto de metas ousadas. No entanto, apesar das promessas de avanços no investimento para a educação, ampliou o espaço para as parcerias público-privadas em diversas frentes.

Em um contexto educacional marcado pelo desafio brasileiro de democratização do acesso e de promoção da permanência dos estudantes na educação superior, conforme expresso na Meta 12 do PNE (BRASIL, 2014), quais são as contradições e os entraves enfrentados pelo Estado na correlação de forças com os aparelhos privados na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)? Quem são os atores que participam dessa rede? Como eles se articulam e que interesses representam? A partir desses questionamentos, o estudo realizado faz um mapeamento das redes de atores que compõem a governança do Fies, valendo-se da lente da Teoria do Estado Ampliado de Gramsci (1988) para compreender os nós que compõem as articulações com a sociedade política. Nesse contexto, o Estado é entendido na perspectiva dialética de unidade entre sociedade política, concebida tradicionalmente como Estado, e sociedade civil, entendida como aparelho privado. Estas mantêm relações permanentes, posto que estão entrelaçadas organicamente. Nesse escopo, o Estado se organiza em uma arena de conflitos, contradições e disputas entre classes antagônicas. “Por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho privado de hegemonia” (GRAMSCI, 1988, p. 147).

O artigo emprega a método da Análise de Redes Sociais (ARS) e utiliza a análise documental para mapear os atores da rede de governança do Fies no período de 2011 a 2016. “A visualização das redes sociais aponta para a necessidade de abordagens que tomem articuladamente o macro e o micro, as instâncias governamentais e não-governamentais, a via oficial e não-oficial” (SHIROMA, 2011, p. 33). Para o mapeamento da rede de atores institucionais, foi utilizado o *software* de análise de redes – *Gephi*¹ –, que permitiu a apresentação de sínteses analíticas da pesquisa documental. Foram analisados os seguintes documentos: Relatórios de Gestão Anual do Fies (BRASIL, 2016); Acórdão 3001/2016 referente à avaliação de sustentabilidade do Fies (TCU, 2016); Relatório de Auditoria Anual de Contas do Fies da Controladoria Geral da União (CGU) – Exercício de 2014 (BRASIL, 2015); Ações do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular – período 2008/2014 (FERESP, 2014).

O Fies e a parceria público-privada

¹ Gephi é uma plataforma interativa de análise de redes sociais que permite a visualização e a exploração de todos os tipos de redes e sistemas complexos (consultar: <https://gephi.org/>).

A política de financiamento estudantil passou a vigorar no País em 1975. Em 1999, início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Ministério da Educação (MEC) criou o Fies² em substituição ao Programa Crédito Educativo para Estudantes Carentes (Creduc), que foi extinto em 1998. O Fies financia cursos superiores não gratuitos e que possuam avaliação positiva nos processos geridos pelo MEC. Para participarem do Programa, as instituições de educação superior (IES) privadas precisam assinar um termo de adesão. Na primeira década de vigência (2001-2010), o Fies foi uma política pouco expressiva, formalizando cerca de 600 mil contratos. A partir de 2011, o programa passou por importantes ajustes, que culminaram no crescimento exponencial dos contratos e na ampliação da materialidade da política, com impacto direto nos recursos orçamentários da União para a educação.

Dentre as principais mudanças flexibilizadoras e de popularização do Fies (oriundas da Lei nº 12.202 de 2010), que o caracterizaram como “Novo Fies”, é importante destacar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o agente operador, o que fez com que a Caixa Econômica Federal (CEF) passasse a atuar como agente financeiro. Outras mudanças marcaram esse novo movimento, tais como: a taxa de juros passou de 6,5% para 3,4% ao ano; o financiamento de até 100% dos encargos educacionais; a dilatação do prazo para a quitação da dívida (até três vezes a duração do curso financiado); o início para amortização da dívida começa 18 meses após o término do curso; requerimento do benefício a qualquer momento por meio de sistema eletrônico gerenciado pelo FNDE (BRASIL, 2010).

Essas alterações se relacionam, em grande parte, às demandas do setor privado, que concebem o Fies como uma potencial ferramenta de captação e permanência dos estudantes na educação superior e, conseqüentemente, de consolidação dos grupos privado-mercantis que formam os conglomerados. Segundo dados dos Relatórios de Gestão do Fies (BRASIL, 2016), os 1,9 milhão de estudantes com contrato de financiamento pelo Fies representaram 41% do contingente matriculado na educação superior privada em 2014. Entre 2000 e 2010, o programa manteve um crescimento gradual que ficou entre 32 e 77 mil contratos formalizados anualmente. A partir de 2011, houve um crescimento vertiginoso, que atingiu o ápice em 2014, com 732 mil contratos. Em apenas cinco anos (2011-2015), foram firmados 2,1 milhões de contratos,

² Criado pela Medida Provisória nº 1.827 em 1999 e convertido em Lei nº 10.260, em 12 de julho de 2001.

passando de 76 mil, em 2010, para 732 mil, em 2014, equivalente a um salto de 963%. Apesar do ajuste fiscal nas contas do governo federal que impulsionaram as mudanças na legislação do Fies em 2015, foram assinados 287 mil contratos. Ao longo dos 17 anos da política, foram realizados mais 2,6 milhões de financiamentos.

À medida que o número de contratos firmados foi subindo, houve uma variação percentual elevada entre a dotação inicial prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA) e a dotação final. De 2000 a 2009, a dotação final para o Fies não ultrapassou o previsto. No entanto, o Relatório de Auditoria do Fies elaborado pelo TCU aponta que, entre 2010 e 2015, a dotação final superou a dotação inicial. A título de exemplo, em 2014, o valor da proposta orçamentária equivaleu “a quase um décimo do que se impunha como necessário” (TCU, 2016, p. 83) para cobertura das despesas com as mensalidades dos estudantes.

As regras flexibilizadoras de concessão e o custo de financiamento bem abaixo dos juros do mercado promoveram a explosão do número de financiados. Muitas instituições começaram a incentivar estudantes “já matriculados a não pagar a própria mensalidade, mas a entrar no Fies – que, por sua vez, repassa os valores diretamente para as instituições [...]. Enquanto as empresas têm dinheiro garantido, a dívida fica com o aluno e o risco, com o governo” (TOLEDO; SALDAÑA; BURGARELI, 2015, s./p.). Conforme os autores, para estimular os estudantes a contratarem o Fies, as IES privado-mercantis se valeram de diversas estratégias: distribuição de *tablets*, feirões para esclarecer como funciona o Fies e prêmios para quem indicar um amigo.

Com a injeção dos recursos do Fies, as IES privadas têm garantido o pagamento das mensalidades de uma grande parcela de estudantes que estão na graduação presencial. Toledo (2016) destaca que a Kroton/Anhanguera, a Estácio, a Ser Educacional, a Anima, a DeVry, a Laureate e a Universidade Paulista (Unip) comportam uma em cada quatro matrículas no setor. Entre 2010 e 2014, a taxa de matrículas desses conglomerados saltou de 12,8% para 27,8% do total.

Enquanto os conglomerados cresceram, as demais instituições registraram queda de 5,8% no número de matrículas – 3,68 milhões, em 2014, ante 3,92 milhões em 2010. [...] Em 2010, esses grupos recebiam apenas 0,28% do total destinado ao Fies – R\$ 2,4 milhões. Quatro anos depois, a participação subiu para 27,36% – R\$ 3,7 bilhões. No período, foram R\$ 28,5 bilhões reservados ao programa, dos quais R\$ 6,6 bilhões financiaram universitários dos oito conglomerados. (TOLEDO, 2016, s./p.).

Diante do atual configuração do Fies, tem-se uma dimensão da mercantilização, privatização e financeirização em andamento na arena da educação superior brasileira e do que o programa representa para os demonstrativos contábeis dos grandes grupos educacionais listados ou não na BM&FBovespa. A redução dos gastos do fundo público na educação superior pública e a materialização de programas como o Fies revelam que a face privado-mercantil tem primazia perante a face pública do Estado. Na esteira da mundialização do capital, o financiamento público brasileiro tem corroborado com a formação dos oligopólios na educação superior privada ao repassar um elevado aporte de recursos para as IES privado-mercantis e de capital aberto.

No campo da pesquisa em educação, a ARS se apresenta como um método apropriado para mapear a complexidade da rede de atores que compõe o Fies. Conforme Minella (2015, p. 190), a ARS “oferece importantes contribuições para o entendimento das conexões, que se estabelecem entre as corporações, e da formação de uma elite empresarial e seu possível papel na circulação de informações e na articulação dos interesses capitalistas”. Para o autor, a capacidade de mobilização de uma rede em prol de interesses específicos de uma determinada classe ou de uma fração de classe ou de um bloco no poder revela importância crucial em determinadas conjunturas.

A rede de governança do Fies

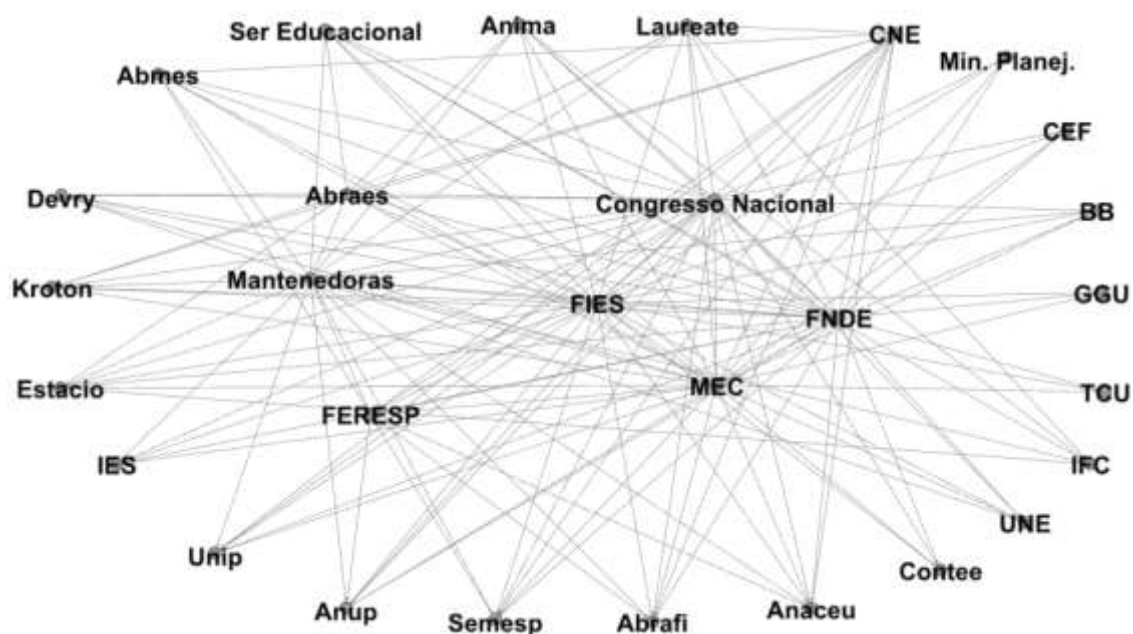
Redes heterogêneas de atores têm influenciado e participado ativamente da orquestra da governança do Fies, traçando novos contornos para a política. A complexidade dessa rede requer a análise da diversidade de atores que participam do processo de tomada de decisões, dentre eles: Estado (representado por suas instituições governamentais e seus gestores), políticos, organizações multilaterais, organização não-governamentais, consultores, atores individuais, atores coletivos (representado por associações representativas e grupos específicos), entre outros.

Para compreender o papel dos atores nessa dinâmica, deu-se início à investigação das mediações, tendo em mente que não se trata de uma difusão de preceitos lineares e verticais. Para tanto, foi necessário interpretar como o Fies foi pensado, formulado, construído e implementado até o ponto de se tornar o mote dos discursos dos políticos, dos empresários da educação e dos cidadãos comuns. Além de examinar minuciosamente os documentos, investigou-se o contexto de influência dos atores envolvidos nesta trama e suas ações dentro da rede. Para analisar uma política, segundo

Gramsci (1988), há de se considerar as forças constitutivas e as contradições no seio da sociedade, posto que o Estado se institui em uma arena de disputas entre classes antagônicas.

Diante do conjunto de informações coletadas, buscou-se um recurso que permitisse visualizar a rede do Fies. O *Gephi* foi o *software* utilizado para sinalizar graficamente essa teia (rede) de relações.

Figura 1: Rede de governança do Fies



Fonte: Elaboração das autoras

A rede atores do Fies é fluída, constitui-se por atores individuais e institucionais. Na Figura 1, foram destacados apenas os atores institucionais. O mapeamento realizado indica que a rede de governança do Fies tem diversos vínculos. Para fins desta análise, destacaram-se as relações entre os seguintes atores institucionais: MEC; FNDE; Conselho Nacional de Educação (CNE); Congresso Nacional; Tribunal de Contas da União (TCU); Controladoria Geral da União (CGU); Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (FERESP)³; Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes); *International Finance Corporation*

³ O FERESP foi criado pelas seguintes associações: Associação Brasileira das Entidades Mantenedoras do Ensino Superior (ABMES); Sindicato das Mantenedoras do Ensino Superior (SEMESP); Associação Brasileira das Faculdades (ABRAFI); Associação Nacional dos Centros Universitários (ANACEU); Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP).

(IFC); União Nacional dos Estudantes (UNE); e Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino (Contee).

O MEC é o órgão responsável pela formulação, desenvolvimento e coordenação da política nacional de educação. No que tange à educação superior, sua ação se estrutura em três funções: avaliar, regular e supervisionar as instituições e os cursos de educação superior. Criador do Fies em 1999, o MEC é responsável pela supervisão dessa política.

Desde 2010, o FNDE é o agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo. Embora o FNDE seja responsável pela operacionalização do Programa, averiguou-se “que os mecanismos de controles dos ativos e passivos, bem como a supervisão sobre a atuação dos agentes financeiros apresentam vulnerabilidades, o que possibilitam, potencialmente, a ocorrência de irregularidades e erros na operacionalização do Fies” (TCU, 2016, p. 12).

O TCU é um órgão público que exerce a fiscalização contábil, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas. No que tange à educação, sua atuação incide na função de controlador externo dos recursos geridos pelo governo federal. Ao avaliar a sustentabilidade do Fundo, assim como a eficácia e a vulnerabilidade de seus processos de trabalho, o Relatório de Auditoria assinalou que:

Em todos os anos do período de maior expansão do Fies, as dotações orçamentárias iniciais foram inferiores às finais dos anos anteriores [...]. Ou seja, ainda que não fosse assinado qualquer novo contrato de financiamento – o que, como se verificou, ocorreu à abundância –, as dotações previstas no projeto de lei orçamentária anual - PLOA seriam insuficientes. (TCU, 2016, p. 84).

No período entre 2010 e 2015, foram repassados às IES participantes mais de R\$ 45 bilhões, o TCU questionou o porquê das propostas orçamentárias do governo não considerarem os gastos reais com o programa (TCU, 2016). O Relatório Anual de Contas do Fies (exercício de 2014) da CGU⁴ constatou que:

No exercício de 2014, o FIES permaneceu em expansão, seguindo o crescimento observado nos anos anteriores, passando de 76.165 novos financiamentos e um orçamento de cerca de R\$ 1 bilhão em 2010 para

⁴ A CGU efetua ações de controle com a finalidade de analisar a execução das metas previstas no Plano Plurianual e o desempenho dos Programas de Governo e dos Orçamentos da União.

732.243 novos financiamentos e um orçamento de mais de R\$ 12 bilhões em 2014, representando um crescimento de 860% em relação ao número de novos financiamentos e de cerca de 1.100% em relação ao orçamento. (BRASIL, 2015, p. 2-3).

O Relatório assinala a insuficiência entre os recursos previstos na LOA e na dotação final, evidenciando deficiências no planejamento orçamentário do Programa. A CGU e o TCU estão realizando um trabalho conjunto que tem apontado irregularidades na gestão financeira do Programa.

O CNE, órgão independente associado ao MEC, ocupa espaço de destaque na rede de governança da política educacional brasileira. Dentre suas funções, estão o acompanhamento da elaboração e execução do PNE, a regulamentação de diretrizes, a garantia da participação da sociedade e o assessoramento ao Ministro da Educação. Cabe à Entidade participar da formulação e avaliação da política nacional de educação (MEC 2017a). Uma breve análise do currículo dos conselheiros do CNE indica forte relação de seus membros com o setor privado da educação superior brasileira, o que pode influenciar diretamente no processo de tomada de decisões em relação à governança do Fies. Entre os 11 membros do Conselho da Câmara de Educação Superior do CNE, destacam-se (MEC, 2017b):

- Antonio Carbonari Netto: Diretor Técnico da ABMES, Vice-Presidente do SEMESP. Foi Conselheiro Titular do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social da Presidência da República (2009-2010); e Fundador/Presidente da Anhanguera Educacional S.A.;
- Arthur Roquete de Macedo: reitor do Complexo Educacional Faculdades Metropolitanas Unidas (FMU)⁵;
- Gilberto Gonçalves Garcia: reitor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Atuou como presidente do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub);
- Yugo Okida: é reitor do Centro Universitário Planalto do Distrito Federal (DF) e vice-reitor da pós-graduação da Unip.

Para compreender a influência e o interesse desses atores no Fies, é preciso analisar as funções que ocupam e ocuparam: Antonio Carbonari compõe a direção da ABMES e do SEMESP, essas associações fundaram o FERESP, que tem forte

⁵ Em 2014, a FMU foi incorporada a rede internacional de educação *Laureate*, que é composta por mais de 70 IES no mundo.

articulação com o MEC e com os senadores e deputados. É fundador da Anhanguera que se fundiu à Kroton em 2014, tornando-se o maior conglomerado da educação superior privada no mundo. Atualmente, a Kroton é a maior beneficiária do Fies. Arthur Roquete é reitor de umas das instituições da rede *Laureate*, que está entre os seis maiores grupos educacionais que operam no País. Gilberto Garcia é reitor da maior universidade privada confessional do DF. Yugo Okida atua na vice-reitoria da Unip, que também figura entre os maiores grupos educacionais do País.

Ao examinar a articulação das redes, identificam-se os sujeitos e se desvela como são empregadas as influências políticas. Portanto, é crucial compreender como os processos de troca de informação e recursos acontecem, assim como investigar os mecanismos que orientam essas negociações e o impacto nas políticas em curso em na legislação. Nota-se que “o mapeamento de uma rede possibilita a melhor visualização de sua capilaridade e abrangência, dando uma noção da força e influência das ações que executam articuladamente”, enfatiza Shiroma (2011, p. 30).

Vale, Carvalho e Chaves (2014) expõem que o atual PNE foi brutalmente disputado pelos empresários tanto no processo de elaboração quanto no seu trâmite no Legislativo. Como visto acima, uma das funções do CNE é acompanhar a elaboração e execução do Plano, portanto o Conselho exerce grande influência nos pleitos. “Muito relevante nesse processo é a atuação do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular como instância articuladora dos interesses do segmento privado-mercantil”, acrescentam Vale, Carvalho e Chaves (2014, p. 210). Assim como Shiroma (2011, p. 16), compartilha-se “do entendimento de que planos de educação e textos oficiais (leis, diretrizes, dispositivos jurídico-normativos) são apenas parte da construção de uma política, mas não são capazes de assegurar que será implementada tal como foi pensada”.

Das estratégias da Meta 12 do PNE, três são referentes ao Fies – 12.5, 12.6 e 12.20. A Meta 20 – que trata da ampliação do “gasto público” em “educação pública” – demarcou o setor público como principal destinatário dos gastos educacionais. No entanto, o § 4º do art. 5º da Lei (BRASIL, 2014) ampliou a destinação dos recursos públicos também para o setor privado. Ao analisar o teor dessa Meta – articulado com a indicação do Fies como fonte de financiamento da educação superior –, observa-se que o Plano privilegiou os subsídios para o âmbito privado da educação. Evidenciando o recorrente debate em torno da relação público-privado na atribuição de competências no campo educacional, fica evidente que os gastos com o Fies são gastos públicos, apenas

não são (como requer o caput da Meta 20) gastos em educação pública. A presença de executivos e empresários que representam as redes privadas nos colegiados do poder público se apresenta como estratégia crucial para o direcionamento da alocação de recursos públicos.

Em janeiro de 2013, os seis maiores grupos educacionais privados do País – Kroton/Anhanguera, Anima/Gaec, Estácio, Ser Educacional, *Devry* e *Laureate* – fundaram a Abraes, para representar seus interesses perante a sociedade e o governo federal. Observa-se um movimento crescente onde os conglomerados vão se conectando em redes para aumentar sua interlocução e ter mais influência junto aos atores governamentais. Gramsci (1988) enfatizava a importância de se compreender a construção de processos que levam à hegemonia, não somente de processos verticais, mas também de horizontais.

O ANDES (2015) aponta que, em 2015, o MEC não abriu espaços efetivos para negociação com docentes e técnico-administrativos da educação federal que fizeram greve (cerca de 50 instituições federais, entre universidades e institutos, participaram do movimento, que começou em maio e terminou em outubro de 2015). No entanto, exibiu suas portas aos empresários da educação. Conforme informações noticiadas pela imprensa, entre janeiro e fevereiro, durante a gestão de Cid Gomes (janeiro/março de 2015), o grupo representado pela Abraes foi atendido sete vezes pelo MEC. Seguindo a mesma dinâmica, o ministro Renato Janine Ribeiro (abril/setembro de 2015), dialogou com a Abraes antes de divulgar as novas mudanças no Fies, em 8 de junho, que importaram na valorização de 9% dos papéis do Kroton na bolsa de valores (ANDES, 2015).

Grupos do setor privado, como mostra a FERESP (2014, p. 11), articulam-se por meio de “reuniões mensais, seguidas de jantar, com a Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior com representantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal com o objetivo de encaminhar propostas e levar ao Congresso Nacional os anseios do setor”. Desde a sua criação em 2008, o FERESP realiza, anualmente, o Congresso Brasileiro da Educação Superior Particular. “O encontro reúne as principais lideranças do setor, autoridades governamentais e políticas, renomados educadores e formuladores de políticas públicas para a educação no Brasil” (FERESP, 2014, p. 56). Os debates resultam na confecção de cartas propositivas (consultar Quadro 1).

Quadro 1: FERESP – Cartas aprovadas / compromissos e expectativas

Cartas	Compêndio dos compromissos e expectativas
Carta de Recife 2008	<ul style="list-style-type: none"> • Participação das entidades da educação superior particular nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor; • Aperfeiçoamento dos mecanismos de financiamento da educação superior com a ampliação dos recursos previstos; • Fortalecimento da Frente Parlamentar de Apoio ao Ensino Superior.
Carta de Araxá 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Propor modificações ao Projeto de Lei nº 5.413/09, para efetivamente possibilitar o acesso do aluno ao financiamento estudantil; • Promover alianças políticas visando ao fortalecimento da Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Superior Particular; • Buscar recursos no Banco Mundial para pesquisa e infraestrutura em apoio à educação superior particular.
Carta de Florianópolis 2010	<ul style="list-style-type: none"> • Assumir o compromisso de trabalhar intensamente na construção e na execução do PNE; • Ampliar o acesso ao Fies, mediante a participação do segmento privada de educação superior na criação do fundo garantidor.
Carta de Salvador 2011	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar a participação do segmento particular de educação superior nos diversos órgãos deliberativos e nos projetos educacionais; • Com as reformulações do Fies anunciadas pelo MEC, propõe-se atingir até 2015 mais de 1.000.000 de alunos.
Carta de Natal 2012	<ul style="list-style-type: none"> • Apoiar e colaborar com medidas governamentais que envolvam a utilização dos mecanismos do ProUni e do Fies.
Carta de Foz do Iguaçu 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Firmar posição junto ao governo visando à flexibilização das regras de acesso ao Fies e ProUni.
Carta de Maceió 2014	<ul style="list-style-type: none"> • Expandir com qualidade o ensino superior, visando alcançar o que estabelece a "Meta 12" do PNE.
Carta do Rio de Janeiro 2015	<ul style="list-style-type: none"> • Diligenciar junto às autoridades competentes do Governo Federal (MEC, Ministérios da Fazenda, do Planejamento e da Justiça) para que o Fies retome sua trajetória de apoio aos estudantes, haja vista o alcance das metas do PNE e a inclusão social; • Articular para que o segmento particular de educação superior seja um ator efetivo nas medidas de natureza pública dedicadas à educação, sendo ouvido em suas proposições e com voz nas decisões a serem tomadas.
Carta de Porto de Galinhas 2016	<ul style="list-style-type: none"> • Manter intensa atuação junto ao Governo Federal para expandir os mecanismos de apoio à inclusão social de alunos de menor renda, com a ampliação dos recursos e das condições para acesso ao Fies e ao ProUni; • Desenvolver intenso trabalho conjunto com o CNE.

Fonte: FERESP (2014); Carta de Maceió (2014); Carta do Rio de Janeiro (2015); Carta de Porto de Galinhas (2016). Elaboração das autoras (grifos nosso).

Ao analisar as propostas expressas nas Cartas, averiguou-se que as empresas educacionais e seus entes representativos empreenderam e continuam a empreender

grandes esforços que resultaram na: participação das entidades da educação superior privada nas mais diversas instâncias governamentais de interesse do setor; fortalecimento da frente parlamentar de apoio à educação superior privada; ampliação do Fies, superando a marca prevista de um milhão de estudantes beneficiários em 2015; alcance da tão almejada criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) para o Fies; aumento exponencial de recursos para o Fies; fortalecimento do ProUni; forte atuação na formulação do PNE 2014-2024, que incidiu no avanço sobre o fundo público; representação do setor privado na composição do Conselho da Câmara de Educação Superior do CNE; parceria com o Banco Mundial para a captação de recursos; manutenção da atuação como atores com voz nas decisões a serem tomadas pelas instâncias governamentais e pelo Congresso Nacional, referentes à educação a superior. Grande parte das demandas expressas nas Cartas foram direcionadas à temática do financiamento público para o segmento privado.

É notória a escalada do empresariado da educação sob a hegemonia do segmento privado-mercantil. Este processo tem sido possível graças à criação de instâncias de defesa, à visibilidade e à articulação de seus interesses. O mercado educacional é tão atrativo que o Banco Mundial, além de interferir indiretamente no processo de formulação e implementação das políticas brasileiras por meio de diretrizes e acordos, agora age diretamente no mercado educacional. Em março de 2016, a IFC⁶ – instituição financeira do Banco Mundial – anunciou a assinatura de uma nova linha de financiamento de até US\$ 100 milhões para a Estácio. Este é o terceiro contrato assinado com a instituição. Em 2010, foram US\$ 30 milhões e, em 2011, US\$ 10 milhões, para investir em tecnologia, infraestrutura, sustentabilidade e aquisições (IFC, 2016).

Em 2013, a IFC adquiriu parte das ações do Grupo *Laureate* a um custo de US\$ 150 milhões (CM CONSULTORIA, 2015). A IFC também é acionista da Anima desde 2013, quando a companhia fez abertura de capital. Na época, o aporte foi de US\$ 50 milhões. Em 2015, a IFC concedeu empréstimo de US\$ 40 milhões para a Ser Educacional. Em seis anos, a IFC concedeu, para o setor educacional, linhas de crédito no valor de US\$ 356 milhões (KOIKE, 2016). Sendo acionista dos principais parceiros do Fies, a IFC passa a ser mais um ator com forte interesse no curso deste Programa.

⁶ A IFC é uma instituição multilateral que investe em educação privada em mercados emergentes. Nos últimos 15 anos, a IFC investiu mais de US\$ 1,3 bilhão em projetos de educação em 35 países (IFC, 2016).

Na contramão da corrente, a Contee⁷, que acompanha de perto os vários estratagemas empregados pelos estabelecimentos mercantis para se valerem do Fies de forma a assegurar grande lucratividade, encaminhou uma Nota Pública aos Parlamentares. Conforme a Entidade, estas empresas têm se aproveitado cada vez mais de verbas públicas para expandir seus lucros, prestando o mínimo de contrapartida no que tange à qualidade da educação ofertada aos estudantes e à valorização de docentes e técnicos administrativos. Além disso, alegam como ingerência qualquer tentativa do governo e da sociedade de fazê-las cumprir a legislação educacional (CONTEE, 2015). Dentro da correlação de forças entre a rede de atores do Fies, a Contee:

[...] considera que a política do Fies é, sim, uma política de inclusão, mas a sua regulamentação é fundamental para que ela não se transforme em instrumento dos interesses mercantis na educação, de lucro fácil, sem a preocupação com a formação dos nossos jovens. O fato de as empresas de educação se posicionarem contra as medidas ministeriais de regulamentação do Fies demonstra o quanto sua preocupação se restringe à própria lucratividade, utilizando apenas dos critérios econômicos para admitir os estudantes nas instituições, numa clara demonstração de que o que importa é o repasse do Fies. (CONTEE, 2015, s./p.).

Dentro desta teia que envolve forças, articulações e mudanças constantes no Fies, estão os estudantes que são o elo mais fraco desta cadeia. Estes são representados pela UNE⁸. Desde o primeiro semestre de 2015, a UNE (2017) esclarece que o governo vem reformulando o programa com regras mais restritivas. Para a Entidade, o corte em 29% das bolsas ofertadas pelo Fies, no primeiro semestre de 2017, atingiu diretamente os estudantes de baixa renda. A medida também reduziu o limite de financiamento por curso, que passou de R\$ 42 mil para R\$ 30 mil por semestre. Conforme Josiel Rodrigues, diretor da UNE, as novas regras para oferta e contratação, como a priorização de determinadas áreas, são utilizadas como justificativa para cortar a oferta em outras áreas. Os estudantes mais carentes são as maiores vítimas, ressalta Carina Vitral, presidente da Entidade (UNE, 2017).

Ora ocupando postos no governo e cargos no Legislativo, ora em fundações e organizações não-governamentais, ora em associações e em instituições que formam professores e gestores educacionais, nota-se que um conjunto de atores do Fies

⁷ Fundada em 1990, a Contee é uma ente sindical que representa cerca de 1 milhão de trabalhadores e reúne 88 sindicatos e 10 federações de professores e técnicos e administrativos do setor privado de ensino. A Entidade atua em defesa da educação como direito e bem público e no combate à mercantilização e à desnacionalização da educação.

⁸ Fundada em 1937, é a Entidade máxima dos universitários brasileiros, representando cerca de seis milhões em todo o País, e funciona como espaço e veículo de lutas sociais do movimento estudantil.

permanece influente a ponto de alterar os rumos do Programa. A ARS permite conjecturar os contrassensos envolvidos “nos interesses antagônicos, nas relações de interdependência, nas múltiplas influências e articulações entre capital nacional e internacional, organismos internacionais e governos locais, e no papel dos intelectuais na construção das políticas públicas” (SHIROMA, 2011, p. 34). Nesse quadro, ressalta-se que a sociedade civil, também, participa dos espaços de discussões e do processo de proposição e formulação das políticas. Todavia, esses atores, em específico, têm atuação limitada diante da articulação dos atores do mercado.

CONCLUSÃO

A análise da rede de governança do Fies, sob a lente do Estado Ampliado e amparada pela Análise de Redes Sociais, evidencia que o curso da política tem forte relação do MEC e do Congresso Nacional (senadores e deputados) com o segmento privado-mercantil, fortemente representado pelos conglomerados da educação superior. Dentro dessa rede, identifica-se um conjunto de atores individuais (pesquisadores e especialistas), coletivos (associações estudantis e sindicais) e governamentais (TCU e CGU), que defendem o fortalecimento e a reformulação dos processos dessa política em virtude de seu valor social – promoção do acesso e da permanência dos jovens de baixa renda na educação superior.

Em que pese à legitimidade social do Fies em termos de ampliação e democratização do acesso, o que se nota, nos últimos anos, é que o aumento da taxa de matrículas no setor privado não tem sido análoga à elevação da taxa do número de contratos do Programa. A hipótese é que o impacto da ampliação do Fies estaria mais associado à manutenção da frequência de estudantes e à conclusão dos cursos do que propriamente à ampliação do acesso a um contingente maior de pessoas.

A trajetória do Programa aponta para a propagação das parcerias público-privadas e ascensão da participação de representantes do empresariado em posições chave no governo federal. Apesar desse processo, Shiroma e Evangelista (2014) pontuam que se modificaram a configuração do Estado e o grau de participação das organizações da sociedade civil, em particular dos empresários, na formulação de políticas públicas, que repercutem diretamente sobre a reposição da hegemonia burguesa, esfinge central para governar.

REFERÊNCIAS

ANDES. Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior. *Em meio a cortes na educação federal, Kroton lucra R\$ 455 mi em três meses*. 22 ago. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/andes/print-ultimas-noticias.andes?id=7571>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. *Processo de Contas Anuais FIES*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Presidência da República. *Lei nº 12.202*, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm. Acesso em: 2 nov. 2015.

_____. Presidência da República. *Lei nº 13.005*, de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília: MEC, 2014.

_____. Presidência da República. Controladoria-Geral da União. Secretaria Geral de Controle Interno. *Relatório de Auditoria Anual de Contas*. Unidade Auditada: Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasília: CGU, 2015.

CARTA DE MACEIÓ. *Carta de Maceió*. 08 maio 2014. Disponível em: <<http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/index.php/carta-de-maceio>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CARTA DE PORTO DE Galinhas. *Carta de Porto de Galinhas*. 16 abr. 2016. Disponível em: <<http://cbesp.com.br/images/cartas/CARTA-DE-PORTO-DE-GALINHAS-2016.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CARTA DO RIO DE JANEIRO. *Carta do Rio de Janeiro*. 18 maio 2015. Disponível em: <<http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/viii-cbsp-carta-do-rio-de-janeiro>>. Acesso em: 11 jan. 2017.

CM CONSULTORIA. *Fusões e aquisições no ensino superior brasileiro – volume de negócio e histórico - 2007-2015*. CM Consultoria: 2015.

CONTEE. Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino. *Nota pública aos parlamentares sobre o Fies*. 25 mar. 2015. Disponível em: <<http://contee.org.br/contee/index.php/2015/03/nota-publica-aos-parlamentares-sobre-o-fies/#.WHQU732xWft>>. Acesso: 08 jan. 2017.

FERESP. Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. *Seis anos de desafios e conquistas: ações do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular - período 2008/2014*. Disponível em: <http://www.forumensinosuperior.org.br/cms/images/downloads/livro_seisanos.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2016.

GRAMSCI, Antonio. *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Trad. de Luiz Mário Gazzane. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1988.

IFC. International Financial Corporation. *IFC investe US\$ 100 milhões na Estácio Participações para ajudar a expandir a educação secundária acessível e de qualidade no Brasil*. 24 mar. 2016. Disponível em:

<<http://ifcextapps.ifc.org/ifcext%5CPressroom%5CIFCPressRoom.nsf%5C0%5C338AE417B00D565F85257F8000557C29>>. Acesso em: 02 jun. 2016.

KOIKE, Beth. Anima obtém crédito de US\$ 40 milhões da IFC. Valor Econômico. 17 maio 2016. Disponível em: <<http://www.fenep.org.br/wp-content/uploads/2016/05/Clipping-FENEP-17.05.16.pdf>>. Acesso em: 10 fev. 2017.

MEC. Ministério da Educação. *Conselho Nacional de Educação – apresentação*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/apresentacao>>. Acesso em: 20 fev. 2017a.

_____. *Conselho Nacional de Educação – quem é quem*. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/cne-quem-e-quem>>. Acesso em: 20 fev. 2017b.

MINELLA, Ary Cesar. Análise de redes sociais, classes sociais e marxismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 83, p. 185-194, out., 2013.

NETTO, João Paulo. O Materialismo Histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. *Estado e políticas sociais*. Cascavel: EDUNIOESTE, 2003. p. 11-28.

SHIROMA, Eneida Otto. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. In: Azevedo, M. e Lara, A. B. M. (Org.). *Políticas para a educação: análises e apontamentos*. Maringá: EDUEM, 2011. p. 15-38.

SHIROMA, Eneida Otto; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. *Revista Educação e Fronteiras On-Line*, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai./ago., 2014.

TCU. Tribunal de Contas da União. Acórdão 3001/2016 – TCU – Plenário. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2017.

TOLEDO, Luiz Fernando. Só 8 grupos concentram 27,8% das matrículas do ensino superior. O Estado de S. Paulo, on line, 08 jun. 2016. Disponível em: <<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,apenas-8-grupos-privados-concentram-27-8-das-matriculas-do-ensino-superior,10000055857>>. Acesso em: 10 out. 2016.

TOLEDO, José Roberto de; SALDAÑA, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo. Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. O Estado de S. Paulo. 15 fev. 2015. Disponível em: <<http://saopaulo.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>>. Acesso em 12 fev. 2015.

UNE. União Nacional dos Estudantes. *Fies para quem?* Mudanças no financiamento reduziram as chances dos estudantes. 13 fev. 2017. Disponível em: <<http://www.une.org.br/noticias/fies-para-quem-mudancas-no-financiamento-reduziram-as-chances-dos-estudantes/>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

VALE, Andrea de Araújo; CARVALHO, Cristina Helena de Almeida; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão privado-mercantil e a financeirização da educação superior brasileira. In: CABRITO, Belmiro et al (Orgs.), *Os desafios da expansão da educação em países de língua portuguesa: financiamento e internacionalização*. Lisboa: EDUCA, 2014, p. 199-220.