

Anais do 10º Seminário de Administração Pública do IDP  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP  
Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública  
14, 15 e 16 de outubro de 2020

GT – 2: Análise de Políticas Públicas e a Agenda de Reformas

**MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E SUA  
RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO  
SUPERIOR (FIES)**

**Paulo Sérgio Maia do Lago Silva** é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Possui pós-graduação em Matemática pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Matemática pelo UniCEUB. Servidor Público do Ministério Público Federal / Procuradoria-Geral da República. Professor da Escola de Administração de Brasília (EAB/IDP).

# MODELO ECONÔMICO, VONTADE POLÍTICA, SOCIEDADE CIVIL E SUA RELAÇÃO COM O FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES)

## ECONOMIC MODEL, POLITICAL WILL, CIVIL SOCIETY AND ITS RELATIONSHIP WITH THE FINANCING FUND FOR HIGHER EDUCATION STUDENTS (FIES)

**Resumo:** O presente trabalho busca investigar quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre, democrática e de qualidade para todos. Para isso, foi selecionado o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e a metodologia de estudo da dependência de trajetória, visando correlacionar as variáveis modelo econômico, vontade política e pressão da sociedade organizada com o desempenho do Fies desde sua criação. Após analisar a importância das políticas de democratização do acesso ao ensino superior, observou-se que o Fies havia sido instituído como um programa federal de crédito educativo e foi transformado em uma política pública de democratização do acesso ao ensino, com seu aumento e diminuição influenciados pelas variáveis em questão.

**Palavras-chave:** Fies; políticas públicas em educação; ensino superior.

**Abstract:** This paper seeks to investigate what are the main determinants of the state's ability to offer free, democratic and quality education for all. To this end, the Financing Fund for Higher Education Students (Fies) and a trajectory study methodology were selected, using correlations such as variables economic model, politics and pressure and organized society with Fies performance since its creation. After analyzing the importance of policies for democratizing access to higher education, those that were killed or instituted as a federal educational credit program and were transformed into a public policy for democratizing access to education, with its increase and the impact caused by variables in question.

**Keywords:** Fies; public policy in education; higher education.

### 1. INTRODUÇÃO

O investimento em educação tem um custo bastante elevado, contudo, quanto maior é o nível e a qualidade da educação que uma pessoa possui, maiores serão seus ganhos futuros. Como se sabe, boa parte da população brasileira só consegue pagar por uma educação privada se esta for em estabelecimentos de menor prestígio social e econômico, o que torna imprescindível a presença do Estado para potencializar o acesso de estudantes de baixa renda ao ensino superior de qualidade.

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

Diante disso, o presente trabalho busca compreender quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre e de qualidade. A hipótese levantada

no processo de pesquisa defende que três variáveis são fundamentais para definir os rumos da educação no Brasil: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Dependendo da forma como essas três variáveis são combinadas, as políticas públicas de acesso ao ensino podem ou não cumprir o seu objetivo.

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

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

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

Sabe-se que, quanto maior for o nível e a qualidade de ensino que um indivíduo possui, maiores serão os seus ganhos e, conseqüentemente, o aumento da capacidade competitiva da instituição onde este indivíduo trabalha. Para Schultz (1961), o aumento da produtividade do trabalho decorre do aumento da escolaridade média da população. Em seu artigo, “Investment in human capital”, Schultz (1961) afirma que as habilidades e os conhecimentos são uma forma de capital e que os trabalhadores se tornaram capitalistas não apenas pela compra de ações das corporações mas porque adquiriram conhecimentos e habilidades. Estes conhecimentos e habilidades, por sua vez, são, em grande parte, resultado de investimentos e representam a superioridade produtiva dos países tecnicamente avançados.

Especificamente sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (Fies), Rocha, Monasterio e Ehrl (2016) analisaram quanto o programa teve influência sobre o salário do trabalhador formal e constataram que o salário mensal de quem se formou com ajuda do Fies é, aproximadamente, R\$ 281,00 (duzentos e oitenta e um reais) maior que o salário de quem não concluiu o ensino superior. Apesar da amostra ser representativa apenas para o segmento dos trabalhadores formais empregados entre os anos de 2003 e 2013 e não se saber se esses trabalhadores teriam seus salários aumentados se o Fies não tivesse existido, pode-se afirmar que o simples fato de o estudante ter alcançado mais um nível educacional já foi suficiente para que sua renda fosse incrementada. Porém, quando se considera que o estudante

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

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

Moura, Xavier e Silva (2011) estudaram empiricamente o desempenho econômico da Coreia do Sul e constataram que em países onde a qualificação da mão de obra e a escolaridade são valorizados, a possibilidade de desenvolvimento e inserção no mercado mundial é maior. No caso particular da Coreia do Sul, houve um investimento combinado em três fontes: capital físico, capital humano (qualificação de mão de obra e a escolaridade) e tecnologia. Segundo esses pesquisadores, em poucas décadas, a Coreia do Sul saiu “da pobreza comparada à Índia para a prosperidade de um país industrial hoje semelhante, em termos de desenvolvimento industrial e de renda per capita aos países do sul da Europa” (MOURA, XAVIER E SILVA, 2011, pág. 106). Almeida e Barreto (2008) estudaram a desigualdade de renda dos municípios cearenses e concluíram que o investimento em políticas públicas educacionais contribui para o crescimento da renda per capita e desempenha um papel importante para promover a equidade regional, reduzindo a disparidade da renda entre os municípios.

Botelho e Pessoa (2016) discutiram a sustentabilidade do Fies pela ótica do retorno social e explicaram que, em consequência dos aumentos da escolaridade e da renda, o programa acaba gerando maior arrecadação de impostos para o setor público. Dessa forma, para estes pesquisadores, como “os prêmios salariais brasileiros são bastante elevados” e “como parte substancial da renda do trabalho é tributada, o impacto fiscal da política, mesmo com subsídios de juros e de inadimplência, pode ser positivo” (BOTELHO E PESSOA, 2016, pág. 49). Ressalta-se que é muito difícil para o gestor público definir quais são as instituições de ensino que oferecem uma educação de qualidade, uma vez que o conceito de qualidade educacional pode variar de indivíduo para indivíduo. O mais comum é o controle dos conteúdos e da qualidade das instituições ser exercido por meio de exames nacionais.

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

Levando em conta tudo que fora apresentado, se o controle for feito da forma adequada, o Estado passará a se beneficiar, a médio e longo prazos, de um crescimento na quantidade de indivíduos que adquiriram uma série de conhecimentos úteis de inovação e do avanço das tecnologias, permitindo ao País o aumento da sua competitividade, produtividade e lucro. Assim, se políticas de democratização educacional forem realmente pensadas como projetos de nação, crises econômicas como a enfrentada pelo país em 2013 poderiam ser suavizadas uma vez que existiria a possibilidade que aos poucos o Brasil, com boa parte da população qualificada, superasse a condição de exportador de commodities e passasse a gerar mais valor agregado e inovação em sua cadeia produtiva. Corroborando com essa ideia, Gylfason (2004) explica que o investimento em educação faz com que os países transitem da produção primária para as produções industrial e de serviços. Segundo ele, a preponderância das exportações primárias tendem a impedir o aprendizado, o avanço tecnológico e crescimento econômico.

É fato que, se a maioria das instituições de ensino for de natureza privada, não se pode garantir o acesso igualitário e democrático ao ensino e muito menos a permanência sustentável do estudante, uma vez que na educação privada só é permitido o acesso para aqueles que podem pagar por ela. Sendo assim, por pertencer às classes sociais de menor poder aquisitivo, a maioria da população brasileira, na melhor das hipóteses, só tem condições de pagar por uma educação privada se esta for de baixa qualidade, uma vez que, via de regra, a educação privada tem compromisso com o lucro do empresário que a vende (Dias Sobrinho, 2010).

Portanto, uma política de democratização educacional que vise o bem público, garanta qualidade para todos e não somente para uma parcela privilegiada da sociedade, possua democratização no acesso, além do compromisso com a sociedade e com o desenvolvimento do país só pode ser assegurada pelo Estado, que por meio de ações positivas que busquem o bem-estar da população, é capaz de se utilizar das políticas públicas de democratização educacional como forma de combater a inadimplência e, conseqüentemente, evasão escolar.

Quando se observam os índices de inadimplência das instituições de ensino, pode-se constatar que a condição financeira do estudante tem muita influência no momento da sua

evasão e estudantes que recebem incentivos por meio dos programas de inclusão educacional são aqueles que possuem o menor potencial de evasão, se comparados com aqueles que não recebem nenhum tipo de ajuda financeira (Vitelli, Rocha e Andrade, 2014). Portanto, as políticas públicas que financiam a educação contribuem para que o estudante permaneça nas instituições de ensino privadas, já que boa parcela dos jovens não possui condições de arcar com as mensalidades. Contudo, alguns deles não conseguiriam permanecer nos cursos mesmo que estes fossem gratuitos.

Segundo Dias Sobrinho (2010), em função das severas restrições econômicas das classes pobres, as vagas ociosas das instituições privadas não seriam ocupadas se não fossem as políticas de Estado. Para ele, esta é a razão do “evidente interesse dessas instituições em disputar as matrículas de beneficiários de políticas públicas” (SOBRINHO, 2010, pág. 1235). Além disso, o investimento em soluções que facilitem a permanência sustentável do estudante na instituição de ensino até o término da etapa educacional é extremamente necessário, como por exemplo a distribuição de bolsas de pesquisa e de monitoria (Prestes, Jezine e Scocuglia, 2012).

### **3. METODOLOGIA**

Tendo por base a análise de documentos oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação (MEC) e outras Instituições ligadas ao Ensino Superior no Brasil, será feita uma abordagem qualitativa por meio do estudo da dependência da trajetória (path dependence) das políticas de acesso ao ensino superior privado. Segundo Hamais (2004), na visão de George e Jones (2002), “o passado restringe as opções disponíveis no presente e torna difícil a identificação precisa das causas e das características atuais de determinado fenômeno” (HEMAIS, 2004, pág. 245) e, sendo assim, os eventos dependentes da trajetória não são capazes de escapar da influência da história.

Mahoney (2001) parte do conceito de path dependence, que - para ele - é um tipo específico de explicação que se desdobra através de uma série de etapas sequenciais. O ponto de partida desta formulação é formado pelas condições históricas antecedentes que definem um intervalo de opções disponíveis para os atores em um ponto de escolha principal. Durante este ponto-chave de escolha, ou “conjuntura crítica”, uma opção específica como, por exemplo, uma política pública de acesso ao ensino superior é selecionada entre duas ou mais alternativas. A escolha feita durante uma conjuntura crítica leva à criação de padrões institucionais que perduram com o tempo. Por sua vez, a persistência institucional desencadeia uma sequência

reativa em que os atores respondem aos arranjos predominantes por meio de uma série de respostas previsíveis e contrarrespostas.

Em sequências reativas, segundo Hamais (2004), “os eventos iniciais não necessariamente geram reforços positivos, mas forças que tem o poder causal de redirecionar a sequência de eventos para um caminho distinto da trajetória inicialmente percorrida.” (HEMAIS, 2004, pág. 246). Por fim, estas reações canalizam o desenvolvimento até o ponto de um resultado final, que representa uma resolução para os conflitos.

Além disso, utilizou-se o procedimento de estudo de caso, onde serão analisados problemas e virtudes de se implantar um programa de acesso ao ensino superior. O procedimento de estudo de caso justifica sua importância nesse projeto de pesquisa por auxiliar numa possível resolução de problemas, uma vez que é capaz de reunir informações numerosas e detalhadas que possibilitam aprender a totalidade de uma situação. (LIMA, ANTUNES, MENDONÇA NETO E PELEIAS, 2012, pág. 132).

### **3.1 Variáveis Consideradas**

A pressão sobre os governantes, ocasionada pela mobilização e a participação dos diversos segmentos da sociedade civil, somada à decisão desses governantes em atender ou não a vontade da maioria, acrescida do modelo econômico existente, podem influenciar de forma significativa as políticas públicas de democratização do acesso ao ensino. Dependendo da forma como essas variáveis são combinadas, a gratuidade da educação para todos pode ou não existir. Sendo assim, é necessário conhecer mais detalhadamente cada uma dessas variáveis para que se possa compreender e discutir sua importância e seus impactos na provisão do serviço educacional gratuito.

#### *A vontade e os limites dos atores políticos*

Segundo Zarka (2001), a noção de vontade política foi uma das principais inovações introduzidas por Thomas Hobbes na filosofia política moderna. Ainda nas palavras deste autor, para Hobbes (1640), “só há vontade política se duas condições forem satisfeitas ao mesmo tempo, se cada um submeta sua vontade à de um outro que seja único, e que esta vontade única seja considerada como a vontade de todos” (ZARKA, 2001, pág. 75). Analisando estes conceitos, pode-se entender que a vontade política começa com uma transferência de vontade ou transferência de poder. O cidadão transfere a sua vontade para um representante político e este, em nome daquele que originalmente detém o direito, passa a ter a autorização para tomar decisões. Ou seja, o representante pode utilizar essa concessão para agir em prol de si mesmo,

buscando algum projeto pessoal ou defender os projetos de interesse de toda a população, a fim de que seja concebida uma vontade política.

Sendo assim, a vontade política não se restringe ao comprometimento do chefe do executivo em implementar as agendas de interesse da maior parte da sociedade civil organizada e que foram preestabelecidas pelos partidos políticos de sua base aliada. De fato, incontáveis e diversificados grupos existentes na sociedade brasileira, somados a um sistema eleitoral proporcional de lista aberta, fizeram com que ocorresse uma grande fragmentação da representação política no Congresso Nacional, bem como nas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais das grandes cidades.

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

De toda forma, um cidadão que, além de escolher bem o seu voto também se organiza de forma coletiva, poderá constranger aqueles atores políticos que não estão fazendo bom uso do poder que lhes foi concedido, bem como, caso utilize mecanismos como o orçamento participativo, terá a capacidade de destinar recursos para fins que beneficiem a todos. Seguindo esta linha de raciocínio, Barbosa (2009) assevera que a vontade política se materializa quando a sociedade civil se organiza, torna públicas suas necessidades e, dessa forma, consegue sensibilizar os poderes públicos e, muitas vezes, o setor privado para a satisfação de suas demandas.

Porém, é preciso lembrar que também existem fatores internos e externos que influenciam as decisões e vontades dos agentes políticos para que estes acatem projetos de interesses particulares ao invés daqueles que promovam o bem comum. Por possuírem mais recursos financeiros, grandes corporações ou empresários de setores econômicos oligopolizados conseguem ser mais influentes no meio político, gerando um desequilíbrio na defesa dos interesses (Boarin, 2015). Além disso, a legislação eleitoral permite a autonomia dos representantes eleitos em relação aos seus partidos. Com isso, os representantes podem agir por suas motivações pessoais, de maneira independente do programa partidário.



Dessa forma, quando um candidato é bastante votado, o partido político raramente questiona as violações do seu programa partidário ou impõe sanções a este candidato. Por fim, nas palavras de Barbosa (2009), é necessário, para o desenvolvimento da vontade política, que estejam reunidas todas as condições para que determinadas demandas sociais sejam atendidas. Contudo, o desejo de se ter um Estado e um sistema político efetivos não é suficiente quando as elites políticas e econômicas são estreitamente ligadas entre si e ao poder. Nesse caso, somente com uma sociedade organizada desde os bairros e com a escolha correta de seus representantes é que existirá a cobrança factual de sua vontade.

#### *A participação da sociedade civil organizada na gestão pública*

O golpe político-militar de 1964 fez com que o país passasse por um período de pouca participação da população nos processos de concepção e decisão das políticas públicas sociais (Marques e Losekann, 2014). Com a redemocratização, a partir de 1985, ocorreu a criação e a ampliação dos canais de participação política e o conseqüente aumento da influência da sociedade civil nas ações públicas engendradas pelo Estado. Entende-se por sociedade civil, conforme Arato e Cohen (1994), o conjunto de associações e organizações que se constituem voluntariamente e realizam ações coletivas, atuando no espaço público, mas desvinculadas do Estado, ancoradas na esfera privada, mas diferenciadas do mercado.

Restringindo um pouco este conceito, considera-se sociedade civil organizada o conjunto daquelas organizações e associações que são formadas (Lima, 2009), sendo assim, segundo Hochstetler e Friedman (2008), os sindicatos, os movimentos sociais, as comunidades eclesiais, as associações, os institutos de pesquisa e as ONGs, entre outras organizações, pretendem “dar voz política àqueles marginalizados do sistema político formal”. Além disso, as “estratégias de mobilização também variam, desde lobby com tomadores de decisão a apoio ao desenvolvimento comunitário à mobilização de milhares de pessoas para manifestações públicas” (HOCHSTETLER E FRIEDMAN, 2008, p.48).

O grande marco que consagrou de forma definitiva a participação direta da sociedade civil na gestão pública e na construção das inúmeras políticas sociais, como as de democratização do acesso ao ensino, foi a promulgação da Constituição Federal em 1888. Desde então, o texto constitucional vem auxiliando de forma ímpar a sociedade civil, contribuindo para a implementação da gestão pública democrática participativa. Entende-se por gestão pública democrática participativa aquela em que o Estado faculta à sociedade o envolvimento nos processos decisórios e na produção de políticas públicas. Segundo Vitale (2004), ao seguir a tendência de países de larga tradição democrática, o nosso Diploma

Constitucional adotou “o princípio da democracia semidireta (ou participativa), por meio do qual o sistema representativo é complementado por institutos de participação direta nos processos decisórios” (VITALE, 2004, pág. 240).

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

Com isso, pode-se entender que o texto constitucional, ao pautar temas como a participação e o controle social, não só permitiu mas acentuou os processos de mobilização e pressão que são exercidos pelos diversos segmentos da sociedade sobre os governos e suas políticas públicas. Como exemplo, pode-se citar as Organizações Não Governamentais (ONGs) que, nos anos de 1970 e 1980, em sua grande maioria, eram instituições de apoio aos movimentos populares e à queda do regime militar, contra o Estado e a favor da transição democrática. A partir da promulgação da Constituição de 1988, elas passaram a contribuir para uma nova concepção de participação, aproximando a democracia direta da democracia representativa. Assim, as ONGs ajudaram na construção das diferentes Câmaras e Conselhos de interlocução do Estado com a sociedade, bem como na definição e implantação de Leis Estaduais e Municipais. As experiências de Orçamento Participativo nas diversas cidades brasileiras, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Sistema Único de Saúde (SUS), as Câmaras dos Usuários do Sistema de Transportes Coletivos, os diferentes conselhos gestores de políticas dos direitos da mulher, dos idosos, das pessoas portadoras de deficiências e outras formas de colegiados e estruturas de mediação entre o Estado e a sociedade civil também são exemplos de conquistas e da força da participação da sociedade organizada.

#### *O modelo econômico: o Estado liberal e o Estado de bem-estar social*

De tempos em tempos, principalmente em momentos de crise, reaparecem os debates sobre o tamanho e as funções do Estado, o sistema e o modelo econômico ideais e o papel do setor privado na obtenção do bem comum. Sabe-se que, desde suas primeiras formulações no século XVII, o liberalismo defende a existência de um Estado laico e não-intervencionista. Este pensamento liberal se aprofundou com a Revolução Industrial e prevaleceu até os primeiros anos do século XX, quando a Primeira Guerra Mundial e a crise financeira de 1929 abalaram as estruturas políticas e econômicas vigentes até então.

Considerado por muitos o pai da teoria política liberal, Jonh Locke (1632-1704), em sua obra “Segundo tratado do governo civil”, asseverava que o único poder que cabia aos governos era o de executar a lei natural, que seria a proteção dos direitos naturais à vida, à liberdade e à propriedade, onde o Estado nada mais é que o poder conjunto de todos os membros da sociedade e, sendo assim, sua autoridade “não pode ser maior do que aquela que essas pessoas possuíam no estado natural, antes de formarem um grupo social e de cederem-na à comunidade”(LOCKE, 1690, pág. 184). Dessa forma, o liberalismo tornou-se a bandeira revolucionária da burguesia que ansiava por destruir os privilégios da nobreza para instalar um novo pensamento, com novos princípios (Cunha, 1979).

Já Adam Smith (1723-1790) foi o pioneiro do liberalismo econômico. Sua obra “Indagação da natureza e das causas da riqueza das nações” é considerada como o mais influente tratado de economia que já foi escrito. Nesta obra de 1776, o economista afirma que a verdadeira fonte de riqueza é o trabalho e este seria maior do que a agricultura ou a generosidade da natureza. Apesar de ter defendido a não-intervenção estatal na economia, Smith admitia que o Estado poderia fazer pequenas intervenções para ajudar no progresso da educação e na proteção da saúde pública, bem como para evitar que ocorressem injustiças e opressões. Ele também era da opinião de que o Estado também poderia se responsabilizar pelas empresas que o capital privado jamais conseguiria instalar e que são necessárias para o desenvolvimento.

Contudo, nas palavras de Galiani (2009), a crise econômica de 1929 “[...] desencadeou uma crise social generalizada e, para assegurar a continuidade do capitalismo, a reformulação do liberalismo se fazia necessária” (GALIANI, 2009, p. 67). Em consequência desse cenário, segundo Silva e Souza (2010), os governos passaram a regular a atividade econômica, incorporando “[...] às funções tradicionais de justiça e de segurança a de ofertas de bens públicos, como eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, entre outros.” (SILVA E SOUZA, 2010, pág.35). Dessa forma, propostas alternativas como as do economista britânico John Maynard Keynes ganharam força. Essas propostas ficaram conhecidas como “Welfare State” ou “Estado de Bem-estar Social”. Nelas, o Estado é o principal agente regulamentador nos aspectos econômicos, políticos e sociais.

Um modelo bastante semelhante foi idealizado pelo economista sueco Karl Gunnar Myrdal. Segundo Oliveira e Strassburg (2016), para Myrdal as políticas sociais “possibilitariam o crescimento econômico e deveriam ser vistas como investimentos e não como custos” (OLIVEIRA E STRASSBURG, 2016, pág.155). No Brasil, a Constituição Federal faz uma

interação das ideias de natureza liberal com os ditames típicos de um Estado Social, onde na Carta Magna, a economia liberal é compensada com o intervencionismo estatal e que a livre iniciativa, embora seja um dos fundamentos da República Federativa do Brasil, não deve ser considerada de forma absoluta.

Sendo assim, pode-se intuir que o modelo econômico adotado pelo Estado brasileiro, a depender do momento histórico, pode variar bastante entre o modelo de Estado Liberal e o de Estado de Bem-estar Social.

#### **4. RESULTADOS**

Ao considerar as cinco etapas sequenciais da estrutura analítica da metodologia path dependence - condições antecedentes, conjuntura crítica, persistência estrutural, sequência reativa e resultados – para verificar como as variações do modelo econômico, da vontade política e da pressão da sociedade organizada poderiam influenciar o Fies, constatou-se que quanto às condições antecedentes, tanto o modelo liberal quanto o modelo de bem-estar social fizeram parte da história do Fies. O modelo liberal foi adotado nos dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso enquanto o modelo de bem-estar social foi adotado pelo ex-presidente Lula da Silva.

O ex-presidente Fernando Henrique implementou o Fies por meio da Medida Provisória nº 1.827/99 e fez dele um programa de crédito educativo, nos mesmos moldes do antigo Creduc. Já o ex-presidente Lula da Silva alterou o Fies diversas vezes e, inicialmente, por meio das Portarias 3.224/2005 e 2.729/2005, buscou transformá-lo em uma política de democratização do acesso ao ensino superior privado. Por fim, a sociedade civil organizada, nos governos dos dois ex-presidentes, pressionava por mais oportunidade de acesso ao ensino superior.

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

Quanto à persistência estrutural, em 2010 ocorreu uma grande reforma no Fies, com a intenção de ampliar os ingressos no ensino superior e reabilitar esta política frente ao ProUni. Por esse motivo, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEduc), que solucionou o problema que mais causava entraves nos contratos do Fies. O modelo

econômico continuava sendo o de bem-estar social e, em relação a sociedade organizada, é importante registrar que existiam críticas às políticas educacionais, mas a maior parte da sociedade civil e do empresariado continuava apoiando as essas políticas por correlacionar o sucesso delas ao sucesso da economia.

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

Os resultados mostraram uma expressiva redução do Fies, após o Impeachment da ex-presidente Dilma, o governo seguinte aprovou a Medida Provisória nº 785/2017 com a intenção de reformar o Fies com a justificativa de que o programa estava com sua sustentabilidade orçamentária comprometida, reduzindo o número de financiamentos da faixa de renda que atende os estudantes mais pobres.

A sociedade civil ficou bastante dividida entre os que apoiavam as atitudes do governo porque consideram que o problema do Fies é de natureza orçamentária e os que entendiam que o governo estava descaracterizando o propósito original do programa. Por fim, o presidente Temer adotou o modelo liberal e, aos poucos, buscou reduzir a máquina pública e retornar às privatizações. O quadro abaixo sintetiza o estudo path dependence para o Fies.

Quadro 1. Estrutura Analítica do Path Dependence

	<b>Condições antecedentes</b>	<b>Conjuntura crítica</b>	<b>Persistência estrutural</b>	<b>Sequência reativa</b>	<b>Resultados</b>
<b>Modelo econômico</b>	1º momento: Liberal 2º momento: Bem-estar social	Bem-estar social	Bem-estar social	Bem-estar social	Liberal

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

## 5. CONCLUSÃO

Esse trabalho procurou investigar quais os principais determinantes da capacidade estatal de proporcionar uma educação livre e de qualidade ao analisar o Fies. Como resposta ao problema formulado, identificou-se que três variáveis são fundamentais para definir os rumos da educação no Brasil: o modelo econômico, a vontade política e a pressão da sociedade civil organizada. Dependendo da forma como essas três variáveis se relacionam, pode-se encontrar um resultado favorável às políticas educacionais democráticas e que prezem pela qualidade do ensino.

Correlacionamos, através da dependência de trajetória, as três variáveis mencionadas com os sucessos e dificuldades para se ter uma educação democrática e de qualidade proporcionada pelo Estado, representado pelo Fies.

Com os resultados, foi fácil perceber que, enquanto havia o respaldo da sociedade civil organizada com relação às políticas públicas de democratização do acesso ao ensino e o modelo econômico era o de bem-estar social, o Fies multiplicou várias vezes o número dos seus

financiamentos. Porém, quando as distorções que apareceram no Fies se somaram a onda de protestos contra o governo em 2013 e a queda dos preços das commodities, a pressão da sociedade civil foi grande o suficiente para alterar a vontade política do governo e reduzir o tamanho do programa para que ele coubesse dentro de um orçamento que também havia ficado menor devido à crise política e econômica. Com isso, várias Metas do Plano Nacional da Educação que estavam sendo alcançadas devido ao bom desempenho do Fies voltaram a ficar ameaçadas.

Quando modelo econômico tende ao liberalismo, o Fies tende a se tornar apenas uma política federal de crédito educativo. Contudo, pressão da sociedade civil organizada tem bastante influência nessa decisão política. O fato é que a sociedade civil organizada, que poderia pressionar o governo pela continuidade do Fies como política de democratização de acesso ao ensino superior, tem se comportado de forma bastante dividida desde meados de 2016.

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

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

Como sugestão para trabalhos futuros, pode ser ressaltado o aferimento dos impactos do Fies na renda dos seus beneficiários.

## **6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

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

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

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

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

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

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

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

CERQUEIRA, K. C. **A Economia Política do Novo Desenvolvimentismo Dependência da Trajetória e Variedade de Capitalismo**, 2018.

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

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

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

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

FERREIRA JR, A. **História da Educação Brasileira: da Colônia ao século XX**. São Carlos: Ed. UFSCar, 2010.

FRITSCH, R; ROCHA, C. S; VITELLI, R. F. A evasão nos cursos de graduação em uma instituição de ensino superior privada. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 52, n. 38, p. 81-108, maio/ago. 2015.

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

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



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

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

HERMIDA, J. F. A reforma educacional na era FHC (1995/1998 e 1999/2002): duas propostas, duas concepções. **IX seminário Bibliografia nacional de estudos e pesquisas “história, sociedade e educação no Brasil”**. João Pessoa, Paraíba, Brasil: Anais Eletrônicos, 2012.

HORTA, R. M. **Direito Constitucional**. 4. Ed., revista e atualizada. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

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

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

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

MACHADO PEREIRA, J. Educação x crescimento econômico: um estudo sobre os investimentos governamentais em educação na região norte do Brasil no período 1994 - 2004, **Edición electrónica gratuita**, 2010.

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

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

MORRONE, M. L. **O Exame Nacional do Ensino Médio: Democratização do ensino superior e regulação do sistema escolar**. Disponível em <[http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacao\\_sRel atos/0378.pdf](http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacao_sRel atos/0378.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2018.

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

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

NUNES, I. C. V. A reforma da Educação Superior no Brasil: da herança neoliberal de FHC ao legado de Lula. **Desafios: Revista Interdisciplinar Da Universidade Federal Do Tocantins**, v. 3, p. 68-79, 2016.

OLIVEIRA, N. M; STRASSBURG, U. Looking toward the thought of Gunnar Myrdal and Amartya Sen on the welfare state. **Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 15, p. 153-169, 2016.

PAULA, M. F. C. Desigualdades e Políticas de Inclusão na Educação Superior no Brasil e na Argentina: limites, possibilidades e desafios. **Revista Aleph**, 2013.

PINSKY, P; PINSKY C, B. **História da Cidadania**. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2005.

PINTO, J. M. R. O acesso à educação superior no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 727-756, 2004.

SANTOS, C. H. M; GOUVÊA, R. R. (Org.). **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008-2014)**. Brasília: Ipea, 2014.

SGUISSARDI, V. Reforma universitária no Brasil (1995-2006): precária trajetória e incerto futuro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SILVA, L. X; SOUZA, M. O setor público na atividade econômica. In: Leonardo Xavier da Silva. (Org.). **Estado e Políticas Públicas**. 1ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, v. 1, p. 35-46, 2010.

SILVA, R. M. S. Democratização do ensino superior: no contexto da educação brasileira. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v.12, n. 1, p. 294-312, 2017.

SCHULTZ, T. W. Investment in human capital. **The American economic review**, 1961.

TULL, D. S; HAWKINS, D. I. **Marketing research, meaning, measurement and method**. London: Macmillan, 1976.

VITALE, D. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: Vera Schattan R. Pereira Coelho; Marcos Nobre. (Org.). **Participação e deliberação: Teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. 1 ed. São Paulo: Editora 34 DRC (Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, 2004.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3 ed., Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZARCA, Yves. Hobbes e a invenção da vontade Política Pública. **Discurso**, Paris: PUF, n.32, p.7184, 2001.