

**Universidade Feevale**  
**Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social**  
**Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social**

ANGELITA RENCK GERHARDT

**O IMPACTO DO FIES E DO PROUNI NAS UNIVERSIDADES  
COMUNITÁRIAS DO RIO GRANDE DO SUL: ENTRE A INCLUSÃO  
SOCIAL E A COOPTAÇÃO POLÍTICA**

Novo Hamburgo  
2021

**Universidade Feevale**  
**Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social**  
**Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social**

ANGELITA RENCK GERHARDT

**O IMPACTO DO FIES E DO PROUNI NAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS DO  
RIO GRANDE DO SUL: ENTRE A INCLUSÃO SOCIAL E A COOPTAÇÃO  
POLÍTICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social como requisito para a obtenção do título de Doutora em Diversidade Cultural e Inclusão Social.

**Orientador:** Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos

Novo Hamburgo  
2021

## DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Gerhardt, Angelita Renck.

O impacto do FIES e do PROUNI nas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul : entre a inclusão social e a cooptação política / Angelita Renck Gerhardt. – 2021.

242 f. : il. color. ; 30 cm.

Tese (Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo-RS, 2021.

Inclui bibliografia e apêndice.

“Orientador: Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos”.

1. Políticas públicas. 2. FIES. 3. ProUni. 4. Ensino superior. 5. Cooptação. 6. Universidades comunitárias I. Título.

CDU 378.4(816.5)(083)

Bibliotecária responsável: Tatiane de Oliveira Bourscheidt – CRB 10/2012

**Universidade Feevale**  
**Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social**  
**Doutorado em Diversidade Cultural e Inclusão Social**

ANGELITA RENCK GERHARDT

**O IMPACTO DO FIES E DO PROUNI NAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS DO  
RIO GRANDE DO SUL: ENTRE A INCLUSÃO SOCIAL E A COOPTAÇÃO  
POLÍTICA**

Tese de Doutorado aprovada pela banca examinadora em 15 de janeiro de 2021,  
conferindo à autora o título de doutora em Diversidade Cultural e Inclusão Social.

**Componentes da Banca Examinadora:**

Prof. Dr. Everton Rodrigo Santos (Orientador)  
Universidade Feevale

Prof. Dr. Simon Schwartzman  
Instituto de Estudos de Política Econômica

Prof. Dr. João Pedro Schmidt  
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC

Prof. Dr. Gabriel Grabowski  
Universidade Feevale

Novo Hamburgo  
2021

## **AGRADECIMENTO**

Agradeço aos meus pais, Alcindo e Marli, por terem cultivado em nós o desejo de aprender e a curiosidade acerca do mundo.

Aos meus amores – Alexandre e Henrique – por compreenderem a ausência e valorizarem o esforço, por estarem comigo a cada obstáculo superado e a cada momento alegre vivenciado.

Aos colegas da Feevale, pela parceria e pelo incentivo.

Ao meu orientador, professor Everton, que sempre encontrou estratégias para me trazer de volta quando percebia que me distanciava. Obrigada pela parceria e pelos conhecimentos compartilhados.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação, sempre solícitos e engajados.

Aos professores avaliadores e aos entrevistados que contribuíram com esta tese, os quais emprestaram seu tempo, suas experiências e seus conhecimentos para enriquecer a pesquisa.

A todos que compartilharam comigo os desafios e as alegrias de estar viva, tornando o caminho mais leve.

Muito obrigada!

## RESUMO

Esta tese propõe uma análise acerca de duas políticas públicas de inclusão no ensino superior, as quais tiveram grande impacto no atendimento às metas do Plano Nacional de Educação (PNE): o Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (ProUni). O escopo da pesquisa se dá entre 1999 e 2018, sob a visão de um conjunto específico de instituições de ensino superior: as universidades comunitárias. Partindo-se da concepção de que o Estado brasileiro se encontra historicamente organizado sobre práticas neopatrimonialistas e fazendo uso de políticas de cooptação, esta tese tem por objetivo geral analisar se/como as políticas públicas do FIES e do ProUni, gestadas no interior desse Estado, se configuram como política de cooptação das universidades comunitárias e de limitação de sua autonomia institucional. Como objeto de estudo, tem-se por base três universidades gaúchas de porte e histórico similares, filantrópicas e laicas, as quais aderiram ao FIES e ao ProUni desde a sua criação, estando plenamente inseridas em suas regiões. Com o intuito de analisar a evolução histórica do FIES e do ProUni e identificar o impacto sobre as universidades comunitárias estudadas, metodologicamente, partiu-se de uma análise comparativa, aplicando-se um estudo de multicase, o qual cotejou os resultados econômico-financeiros das universidades com os dados de contratos disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), de 2011 a 2018 e com as alterações legais interpostas pelos governos ao longo dos 20 anos de análise. Complementarmente, por meio de entrevistas semiestruturadas com os gestores das universidades, buscou-se apreender sua ciência sobre os impactos econômicos e sua percepção acerca dos efeitos da implantação, expansão e descontinuidade das políticas sobre as instituições analisadas. Ainda, foram ouvidos a presidenta do COMUNG (Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul) e quatro ex-ministros da Educação (por meio de entrevistas e audiências públicas). Os resultados apurados demonstram que, em geral, as universidades comunitárias computaram resultados negativos por conta dessas políticas públicas, em especial, a partir de 2015, mas permaneceram nos Programas, mesmo cientes dos riscos sobre sua sustentabilidade, por conta de seu compromisso social. Para os ex-ministros, as alterações interpostas nas políticas públicas, mudanças as quais permitiram a larga expansão de beneficiários, tinham como foco o atendimento às metas do Plano Nacional de Educação (PNE), enquanto sua descontinuidade foi motivada pela insustentabilidade do FIES, devido aos recursos não previstos demandados do orçamento da União. Como consequência, além da alavancagem para a expansão e a concorrência das instituições com finalidade lucrativa (em geral, faculdades isoladas ou centros universitários, sem maiores compromissos com a extensão e a pesquisa), restaram, para as universidades comunitárias, a situação da dependência gerada pelo financiamento público e a necessidade de readequação de suas atividades-fins.

**Palavras-chaves:** Políticas Públicas; FIES; ProUni; Ensino Superior; Estado Neopatrimonialista; Cooptação; Universidades Comunitárias.

## ABSTRACT

This thesis proposes an analysis of two public policies of inclusion in higher education, which had a great impact on meeting the goals of the National Education Plan (PNE): Student Financing (FIES) and the University for All Program (ProUni). The scope of the research takes place between 1999 and 2018, under the view of a specific set of higher education institutions – community universities. Based on the conception that the Brazilian State is historically organized on neopatrimonialist practices and making use of cooptation policies, this thesis has as general objective to analyze whether/how the public policies of FIES and ProUni, established within this State, are configured as a policy of co-optation of community universities and limitation of their institutional autonomy. As an object of study, it is based on three universities of similar size and history, philanthropic and laic, which have joined FIES and ProUni since their creation, being fully inserted in their respective regions. In order to analyze the historical evolution of FIES and ProUni and identify the impact on the community universities studied, methodologically, we started from a comparative analysis, applying a multi-case study, which compared the economic and financial results of universities with the data of contracts available in the Open Database of the FNDE (National Fund for The Development of Education), from 2011 to 2018 and with the legal changes brought by governments over the 20 years of analysis. In addition, through semi-structured interviews with university managers, we sought to learn their comprehension about the economic impacts and their perception about the effects of the implementation, expansion, and discontinuity of policies on the institutions analyzed. Also, the president of COMUNG (Consortium of Community Universities of Rio Grande do Sul) and four former Ministers of Education (through interviews and public hearings) were heard. The results show that, in general, community universities computed negative results because of these public policies, especially from 2015 on, but remained in the Programs, even aware of the risks related to their sustainability, because of their social commitment. For the former ministers, the changes in public policies, changes that allowed the wide expansion of beneficiaries, focused on meeting the goals of the National Education Plan (PNE), while its discontinuity was motivated by the unsustainability of FIES, due to the unanticipated resources demanded from the Union budget. Therefore, in addition to the leverage in the expansion and competition of institutions with a profitable purpose (in general isolated colleges or university centers, without greater commitments to extension and research), for community universities, the situation of dependence generated by public funding and the need to re-adapt their main activities remain.

**Keywords:** Public Policies; FIES; Prouni; Higher Education; Neopatrimonialist State; Co-optation; Community Universities.

## LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Relação Estado x sociedade sob o ponto de vista de Faoro, Schwartzman, Carvalho e Sorj..... 35
- Figura 2 - Interação entre as bases de dados utilizadas e as metodologias de análise.....109



## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipologia de dominação política em Weber.....	41
Quadro 2 - As formas do patrimonialismo moderno.....	42
Quadro 3 - Os elementos que constituem a política pública .....	62
Quadro 4 - Programas de ensino superior – PNE 2014–2024 .....	65
Quadro 5 - As mudanças do FIES para os estudantes ao longo dos anos .....	74
Quadro 6 - Resumo das técnicas de coleta de dados.....	100
Quadro 7 - Síntese metodológica da pesquisa .....	102
Quadro 8 - Contratações e ressarcimento dos valores de FIES por universidade (modelo de análise) .....	104
Quadro 9 - Impactos sobre a sustentabilidade institucional (modelo de análise) .....	105
Quadro 10 - Impactos do déficit de repasses do FIES sobre o valor adicionado pela IES e sua sustentabilidade .....	106
Quadro 11 - Impactos sobre a sustentabilidade institucional – bolsas concedidas (modelo de análise) .....	106
Quadro 12 - Impacto sobre a sustentabilidade institucional: FIES + ProUni (modelo de análise) .....	107
Quadro 13 - Resumo das técnicas de tratamento e análise de dados .....	108
Quadro 14 - Apresentação das instituições objeto da pesquisa – 2018 .....	110
Quadro 15 - Análise da legislação do FIES em relação ao contexto histórico e político.....	116
Quadro 16 - Análise da legislação do ProUni em relação ao contexto histórico e político....	142
Quadro 17 - Alíquotas e base de cálculo dos tributos federais por categoria de IES.....	147
Quadro 18 - Ministros de Estado da Educação – 1999 a 2018 .....	186

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução das matrículas por dependência administrativa 1980 – 2017 .....	67
Gráfico 2 - Investimentos em educação – comparação do Brasil com os demais países – despesas Totais 2000 – 2013 .....	68
Gráfico 3 - Gastos médios por aluno e tipo de instituição de ensino superior – Média 2013 – 2015.....	69
Gráfico 4 - <i>Score</i> de eficiência orientado para insumos da análise de eficiência do Ensino Superior .....	70
Gráfico 5 - Número de novos contratos de FIES por ano .....	77
Gráfico 6 - Proporção de bolsas por categoria administrativa de IES (2004 – 2014) .....	79
Gráfico 7 - Bolsas ProUni ofertadas por ano .....	80
Gráfico 8 - Bolsas ProUni por tipo (integral ou parcial) 2005 a 2018.....	81

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparativo entre os valores contratados de FIES pelos estudantes e aqueles efetivamente repassados às universidades, por ano .....	129
Tabela 2 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade A .....	131
Tabela 3 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade B .....	133
Tabela 4 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade C .....	135
Tabela 5 - Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o Valor Adicionado pela Universidade e sua sustentabilidade .....	137
Tabela 6 - Impactos do ProUni sobre a Universidade A .....	150
Tabela 7 - Impactos do ProUni sobre a Universidade B .....	152
Tabela 8 - Impactos do ProUni sobre a Universidade C .....	153
Tabela 9 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade A .....	182
Tabela 10 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade B .....	183
Tabela 11 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade C .....	184

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABRUC	Associação Brasileira de Universidades Comunitárias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANEC	Associação Nacional de Educação Católica do Brasil
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEBAS	Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CFTN	Certificado Financeiro do Tesouro Nacional
CND	Certidão Negativa de Débitos
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COFINS	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
COMUNG	Consórcio das Universidades Comunitárias Gaúchas
CREDOC	Crédito Educativo
CSSL	Contribuição Social sobre o Lucro
DOU	Diário Oficial da União
DVA	Demonstração do Valor Adicionado
EAD	Educação a Distância
ENADE	Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNRURAL	Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
ICES	Instituição Comunitária de Educação Superior
IES	Instituição de Ensino Superior
IF	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia

INEP	Instituto Nacional de Pesquisas em Educação Anísio Teixeira
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social.
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONGs	Organizações Não Governamentais
PIS	Programa de Integração Social
PL	Projeto de Lei
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE	Plano Nacional de Educação
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação das Instituições de Ensino Superior
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SBPC	Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência
SESu	Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SisProUni	Sistema Informatizado do ProUni
SISU	Sistema de Seleção Unificada
TCU	Tribunal de Contas da União
UnB	Universidade de Brasília
WB	World Bank

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>27</b>
2.1 O ESTADO E A SOCIEDADE.....	28
<b>2.1.1 O Estado e a Sociedade no Brasil.....</b>	<b>30</b>
<b>2.1.2 O Patrimonialismo e o Neopatrimonialismo no Brasil .....</b>	<b>38</b>
<b>2.1.3 Cooptação Política no Brasil.....</b>	<b>44</b>
<b>2.1.4 O <i>Welfare State</i>, as Comunidades e o Capital Social .....</b>	<b>47</b>
2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS .....	53
<b>2.2.1 Políticas Educacionais – Educação Superior no Brasil.....</b>	<b>62</b>
<b>2.2.2 FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior .....</b>	<b>71</b>
<b>2.2.3 ProUni – Programa Universidade para Todos .....</b>	<b>78</b>
<b>3 AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS NO BRASIL.....</b>	<b>82</b>
3.1 AS UNIVERSIDADES NO BRASIL .....	83
3.2 AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS .....	86
3.3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS – UM LEVANTAMENTO DO CONHECIMENTO ATUAL .....	93
<b>4 METODOLOGIA.....</b>	<b>98</b>
4.1 NATUREZA E FINALIDADE DA PESQUISA .....	98
4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS .....	99
4.3 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS .....	101
4.4 AS INSTITUIÇÕES OBJETO DO ESTUDO.....	110
4.5 DAS QUESTÕES DE ÉTICA NA PESQUISA .....	111
<b>5 UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS – ANÁLISE DE DADOS DO FIES E DO PROUNI .....</b>	<b>113</b>
5.1 FIES – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL .....	114
<b>5.1.1 Criação, Estrutura Legal e Econômica e suas Alterações – uma Análise do Contexto Político e Legal do FIES .....</b>	<b>115</b>
<b>5.1.2 FIES em Números – Análise Comparativa de Três Universidades Comunitárias do RS.....</b>	<b>128</b>
5.2 PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS .....	140

<b>5.2.1 Concepção do Programa e suas Alterações – uma Análise do Contexto Político e Legal do ProUni.....</b>	<b>140</b>
<b>5.2.2 O ProUni – uma Análise dos Impactos Econômicos sobre Três Universidades Comunitárias do RS .....</b>	<b>149</b>
<b>5.3 O FIES E O PROUNI NA VISÃO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS .....</b>	<b>155</b>
<b>5.3.1 Sustentabilidade Institucional .....</b>	<b>157</b>
<b>5.3.2 Análise Custo x Benefício das Políticas Públicas – o Processo de Cooptação Política .....</b>	<b>164</b>
<b>5.3.3 Impactos do FIES e do ProUni sobre as Atividades-fins das Universidades .....</b>	<b>171</b>
<b>5.3.4 Autonomia Institucional .....</b>	<b>176</b>
<b>5.3.5 As Percepções dos Gestores das Universidades Comunitárias e o Real Impacto do FIES e do ProUni.....</b>	<b>180</b>
<b>5.4 O FIES E O PROUNI A PARTIR DO OLHAR DOS EX-MINISTROS DA EDUCAÇÃO E DA PRESIDÊNCIA DO COMUNG – UMA ANÁLISE COMPARADA DAS ALTERAÇÕES LEGAIS E DE SEUS IMPACTOS .....</b>	<b>186</b>
<b>6 CONCLUSÕES.....</b>	<b>204</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>216</b>
<b>APÊNDICE A .....</b>	<b>236</b>
<b>APÊNDICE B.....</b>	<b>239</b>
<b>APÊNDICE C .....</b>	<b>241</b>
<b>APÊNDICE D .....</b>	<b>243</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Brasil apresentou, nas últimas duas décadas, um crescimento extraordinário de sua população universitária. No ano de 2001, 16,5% da população entre 18 e 24 anos estava matriculada no ensino superior, com apenas 7,3% dos maiores de 25 anos graduados. Em 2015, havia 34,5% da população (18 a 24 anos) estudando em nível superior, e o percentual da população maior de 25 anos com graduação subiu para 13,5%, conforme o IBGE (2015). Em 2019, conforme o IBGE (2020), a população com 25 anos ou mais de idade e com ensino superior completo passou para 17,4%. O crescimento nominal de egressos do nível superior representou 171%, considerando-se a população acima de 25 anos, nesse período. Ainda assim, as metas do Governo Federal não vêm sendo cumpridas em número de matrículas ou egressos, comparativamente ao PNE – Plano Nacional de Educação 2014–2024, apesar dos incentivos fiscais às universidades particulares com finalidade lucrativa, da flexibilização para criação de instituições e cursos superiores, do aumento de vagas de financiamento público nas instituições particulares e nas universidades públicas, da criação dos IF (Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia), da flexibilização para oferta de cursos a distância e da criação de polos fora de sede, de acordo com o MEC (2015). Todas essas estratégias foram constituídas como políticas públicas para o ensino superior ao longo de diversos governos, no sentido de melhorar a situação do País nos comparativos e frente à análise dos organismos internacionais, como a OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – e o Banco Mundial e permitir a efetiva inclusão nos bancos universitários de uma camada da população até então impossibilitada por questões econômicas de acessar um curso superior (OCDE, 2001). Entretanto, conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2019), os esforços e investimentos empreendidos para inclusão de estudantes no ensino superior, em especial, entre os anos de 2003 e 2014, não foram suficientes, pois o Brasil ainda possui um contingente de menos de 20% de jovens concluintes do ensino médio ingressantes no ensino superior. Desses 20%, apenas um quarto consegue ingressar em universidades públicas, o que representa apenas 5% dos concluintes do ensino médio atendidos em instituições públicas de ensino superior.

De outro ponto de vista, as políticas de incentivo fiscal aos grandes grupos privados, em especial, aqueles com oferta de cursos a distância, além do financiamento público (FIES), sustentaram o crescimento de matrículas em instituições não gratuitas. Conforme dados do Censo da Educação Superior (INEP, 2019), em 1980, as matrículas em instituições não estatais representavam cerca de 50% do contingente de alunos do ensino superior, ao passo que, em 2018, representavam mais de 75% das matrículas em nível de graduação. Esse crescimento foi



sustentado por políticas públicas de inclusão, duas das quais são objeto de estudo nesta tese – o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil) e o ProUni (Programa Universidade para Todos).

Entendemos como política pública, nesta tese, as concepções que surgem da escola americana, conforme Souza (2006)<sup>1</sup>, que enfatiza seus estudos na ação dos governos, e não lastreadas no papel do Estado, como tradicionalmente se verifica na Europa. Assim, tomamos por base a concepção de política pública proposta por Lasswell (1984), ou seja, o entendimento de quem ganha o quê, por que e que diferença faz, uma vez que procura evidenciar as possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições ou grupos sociais, sem, no entanto, ignorar a compreensão dos conflitos e interesses que envolvem a produção e implementação das políticas públicas, em uma análise interdisciplinar.

Entre as políticas públicas para expansão das matrículas no ensino superior brasileiro, pretendemos analisar o FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – e o ProUni – Programa Universidade para Todos, em sua relação com as universidades comunitárias, assim denominadas aquelas criadas pela iniciativa da sociedade civil organizada, sem finalidade lucrativa e com a missão de atender, de forma inclusiva, às demandas por formação em nível superior em suas regiões de origem.

O FIES, programa de financiamento estudantil do Governo Federal, financia parte ou totalidade das mensalidades de alunos matriculados em Instituições de Ensino Superior (IES) privadas com e sem finalidade lucrativa. Foi criado em 1999, em substituição ao CREDUC (Crédito Educativo), Programa anterior, vigente desde 1976. O principal foco de criação do FIES foi o aumento do número de alunos matriculados no ensino superior, visando a cumprir as metas governamentais e atender às pressões dos organismos internacionais, em especial, do Banco Mundial<sup>2</sup>. Nesse programa, os alunos matriculados em IES não públicas inscrevem-se e, uma vez aprovados, podem ter suas mensalidades na totalidade ou parcialmente cobertas pelo Estado, que, em tese, repassa às IES o valor contratado pelo aluno.

Já o ProUni – Programa Universidade para Todos – foi criado visando a regulamentar, no caso das IES sem finalidade lucrativa, as isenções e contrapartidas em bolsas – apesar da imunidade prevista no artigo 150 da Constituição Federal e nos artigos 9º a 14 do Código

---

<sup>1</sup> Souza (2006) publicou um amplo levantamento bibliográfico sobre a trajetória dos estudos norte-americanos acerca das políticas públicas com ênfase nas ações dos governos, baseada em H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Nesta tese não pretendemos discutir as funções, mas sim a ação governamental no que tange às políticas públicas educacionais, em especial, o FIES e o ProUni, por isso, a base teórica principal se dá em Lasswell (1984).

<sup>2</sup> Em seus relatórios anuais, principalmente, aqueles publicados em 1994, 1997 e 1999, o Banco Mundial (BM) apontava possíveis caminhos para a ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil, dando grande ênfase ao financiamento estudantil. Lima (2011) apresenta em seu ensaio um levantamento das possíveis influências do BM nas políticas públicas de educação superior no Brasil a partir da década de 1990.

Tributário Federal<sup>3</sup> – em legislações como aquelas que regulam as entidades beneficentes de assistência social (Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, Lei Complementar nº 123, de 2006 e Decreto nº 8.242, de 2014), as quais preveem a obrigatoriedade da concessão de 20% da receita institucional em gratuidades. Com o não alcance das metas de inclusão no ensino superior, no entanto, o ProUni tornou-se uma opção para as instituições com finalidade lucrativa, configurando-se, assim, como incentivo fiscal.

As políticas públicas de financiamento estudantil (FIES) e de bolsas que visam à inclusão de alunos carentes no ensino superior (ProUni) foram criadas por meio das Leis nº 10.260/2001 e nº 11.096/2005, respectivamente, com a finalidade de promover a inclusão por meio do acesso e da permanência desses beneficiários. Porém, com as mudanças de governo, suas prioridades estratégicas e a delicada situação financeira do Governo Federal, essas políticas públicas vêm sofrendo uma série de modificações e geram impactos sobre a condição de manutenção e sustentabilidade das IES, em especial, as comunitárias<sup>4</sup>, que, apesar de

<sup>3</sup> O **artigo 150 da Constituição Federal** de 1988 prevê que:

“Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

VI - instituir impostos sobre:

[...]

c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, *das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei.*” (Grifo nosso).

Os **artigos 9º e 14º do Código Tributário Nacional** (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966) preveem:

“Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - cobrar imposto sobre:

[...].

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, *das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo.*” (Redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 2001).” (Grifo nosso).

[...].

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – *não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título;* (Redação dada pela LCP nº 104, de 2001)

II - *aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;*

III - *manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.*

§ 1º Na falta de cumprimento do disposto neste artigo, ou no § 1º do artigo 9º, a autoridade competente pode suspender a aplicação do benefício.

§ 2º Os serviços a que se refere a alínea c do inciso IV do artigo 9º são exclusivamente, os diretamente relacionados com os objetivos institucionais das entidades de que trata este artigo, previstos nos respectivos estatutos ou atos constitutivos.” (Grifo nosso).

<sup>4</sup> Nesta tese, entendemos como instituições comunitárias de ensino aquelas criadas a partir dos esforços e recursos da própria comunidade, refletidas e reconhecidas pela Lei nº 12.881/2013, a qual estabelece o conceito legal do caráter público não estatal das ICES – Instituições Comunitárias de Ensino Superior. Partimos do conceito cunhado por Franz e Silva (2002), que compreende a universidade comunitária como aquela de natureza pública em seu objeto de atuação, mas não estatal, ou seja, autônoma em sua gestão, laica e criada no Brasil nas últimas seis décadas, ainda que a Lei nº 12.881/2013 (Lei das ICES – Instituições Comunitárias de Ensino Superior)

apresentarem uma estrutura jurídica privada (assim definida no Código Civil), operam como as instituições públicas – sem reservas de lucros –, com a obrigatoriedade de reinvestimento de qualquer resultado econômico nas atividades-fins<sup>5</sup>. Sem acionistas, as IES comunitárias não recebem aporte de capital em caso de falta de recursos para giro financeiro quando da inadimplência estudantil ou estatal, no caso do financiamento público.

Essas questões preliminares, contudo, só podem ser compreendidas no quadro das relações e da dinâmica que configuram o Estado e a sociedade no Brasil. Partindo das concepções de Faoro (2012), Sorj (2006) e Schwartzman (2015) compreendemos o Estado<sup>6</sup> brasileiro como uma entidade anterior à sociedade em sua constituição<sup>7</sup>, e não construído a partir dos movimentos e da organização sociais, como no caso europeu. Essa constatação implica a caracterização de um tipo neopatrimonialista<sup>8</sup>, assim compreendido pela coexistência tanto do modelo de dominação tradicional<sup>9</sup> – patrimonialista – quanto pelos instrumentos legais e pelas instituições modernas. Ou seja, nossa concepção se assenta sobre um Estado capitalista moderno com características pré-modernas, em que os interesses particulares muitas vezes ditam as ações governamentais, caracterizando-se muito mais pela lógica da cooptação política

---

compreenda tanto as instituições comunitárias regionais quanto as confessionais (de cunho religioso). Para a presente pesquisa, não consideramos as instituições confessionais pela possibilidade de suas mantenedoras obterem recursos de outras fontes que não a atividade educacional. A organização e o funcionamento das instituições comunitárias se dão no espaço de ampliação da esfera pública, ou seja, as universidades comunitárias não são uma iniciativa de privatização do ensino superior, mas um esforço pela construção de espaços públicos e de qualidade para formação em nível superior, ainda que sem a participação direta de recursos públicos. As universidades e faculdades comunitárias nasceram em locais onde a universidade pública era distante, a partir da união de esforços de empresários, pessoas físicas, entidades representativas e poder público local, no intuito de manter na região os jovens, durante e após a sua formação em nível superior, além de permitir o acesso àqueles que não poderiam se deslocar ou mudar de cidade para cursar uma graduação em universidade pública.

<sup>5</sup> Art. 20 da Lei nº 9.394/1996 e Art. 1º da Lei nº 12.881/2013.

<sup>6</sup> O Código Civil define o Estado Brasileiro como "a pessoa jurídica de direito público interno, visando a regular os interesses estatais e sociais" (artigo 41, I).

<sup>7</sup> Faoro (2012), em *Os Donos do Poder*, Sorj (2006) em *A Nova Sociedade Brasileira* e Schwartzman (2015) em *Bases do Autoritarismo Brasileiro* desenvolveram a tese da constituição do Estado brasileiro de forma contrária ao ocorrido na Europa. No Brasil, como em outros países colonizados, o Estado e suas instituições foram constituídos pelo colonizador e sem a participação da sociedade, a partir de um modelo tradicional de dominação – o patrimonialismo.

<sup>8</sup> Para Schwartzman (2015), o Estado neopatrimonialista se caracteriza tanto pela existência de instituições democráticas modernas quanto pela manutenção de um modelo pré-moderno de Estado – patrimonialista, no sentido de que funciona a partir da apropriação privada dos recursos estatais.

<sup>9</sup> A dominação política tradicional em Weber (2015b) está relacionada à centralização do poder no soberano, em como organiza seu poder político e como o exerce, governando com asseclas dependentes dele. Para Weber (2015b), em *Economia e Sociedade*, a concepção tradicional de dominação não racional se dá no pessoalismo – fidelidade ao dominador, inclusive por honra social ou prestígio, no patriarcalismo – o poder do chefe na família, nos negócios e na comunidade, por piedade, e no patrimonialismo – quando o Estado atende aos interesses dominantes. Para o caso brasileiro, Faoro (2012), Schwartzman (2015) e Sorj (2006), tomam a concepção de uma das formas de dominação tradicional – o patrimonialismo, para explicar a formação e funcionamento do Estado brasileiro. Na concepção de Weber (2015a), a dominação burocrática – baseada nos instrumentos legais e nas instituições independentes entre si, foi a forma provável para a instauração do capitalismo moderno, o que na visão dos autores brasileiros nominados acima, não ocorreu, ao menos por completo.

da sociedade do que de sua efetiva representação<sup>10</sup>, no que se refere às políticas públicas. Assim, a cooptação política caracteriza-se por um sistema de participação débil, controlada hierarquicamente de cima para baixo, típica de sociedades hasteadas, produto de um Estado anterior que não dá autonomia à sociedade e às suas organizações. É dentro desse quadro que analisamos o FIES e o ProUni.

Para além do aumento na proporção dos benefícios concedidos pelas IES aos alunos, por meio das políticas públicas para a educação superior e a sua efetividade inclusiva, há necessidade de avaliar o impacto do *modus operandi* das políticas e seus marcos legais pelo MEC e pelo Ministério da Fazenda, que costumam gerar, por meio de Medidas Provisórias e Portarias, alterações substanciais na forma de contratação, aditamento e ressarcimento às IES. Para tanto, nesta proposta de pesquisa, além da análise legal, econômica e administrativa para as IES Comunitárias, está inclusa, ainda, a relação do subsistema político (gestão das políticas públicas pelo governo) com o subsistema econômico (impactos para os alunos contratantes e as IES), que em acordo com Schwartzman (2015), se dá por meio da definição de critérios para alocação dos recursos públicos, os quais, constituídos “de cima para baixo”, evidenciam uma política de cooptação na medida em que os contratos dos alunos com o governo vinculam a sustentabilidade das IES comunitárias às disponibilidades econômicas e políticas do Executivo, ao seu interesse e às condições de cumprir os contratos e as obrigações financeiras daí decorrentes. Criam-se aí, em nossa tese, os possíveis laços para a cooptação das universidades comunitárias.

Ao limitarmos o escopo da pesquisa, cabe observar que a abordagem do presente trabalho não visa a analisar os efeitos do ProUni e do FIES no percurso dos beneficiados e dos egressos do ensino superior. Há diversas pesquisas que comprovam, em geral, seus efeitos positivos e assertivos quanto à inclusão no ensino superior<sup>11</sup>; pretende-se aqui uma análise do ponto de vista político, econômico e social das universidades comunitárias como executoras dessas políticas públicas. Assim, sendo a temática ampla e complexa, envolvendo instituições, governo e sociedade, não caberia, como pesquisa, ser desenvolvida em programa disciplinar, mas mostra-se diretamente alinhada às pesquisas já realizadas pelo Programa de Pós-Graduação

---

<sup>10</sup> A cooptação política e social, a partir de Schwartzman (2015) e Sorj (2006), é uma das formas de manutenção da dominação tradicional e do patrimonialismo estatal brasileiro. A cooptação dos setores emergentes da sociedade é a forma de manter-se no poder e manter a dominação tradicional, com a concentração do poder nas classes dominantes.

<sup>11</sup> Os estudos realizados com base na temática das políticas públicas de financiamento para o ensino superior e sua repercussão na vida dos egressos e suas famílias, ou na sustentabilidade das universidades comunitárias estão presentes em Mello (2013), Carvalho (2016), Oliveira (2014), Perdigão (2015), Borghi (2013), Moura (2014), Guimaraes (2013), Castellano (2016), Castro (2013), Agapito (2017), Ferreira (2012), Mantovani (2013), Mascarenhas (2015), Pardo (2013) e Wbatuba (2018).

em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale, na linha de pesquisa Inclusão Social e Políticas Públicas.

Em não havendo, ao menos para as IES comunitárias, uma regulamentação para criação de fundos próprios de financiamento, pela restrição legal<sup>12</sup>, elas se viram na obrigação de assumir o máximo de vagas de financiamento público (FIES) a fim de atender o maior número possível de alunos – motivação para serem cooptadas, em nossa hipótese. O FIES, que é lastreado por um fundo contábil e não financeiro, integra, assim, o caixa único do Governo Federal, sendo suscetível às disponibilidades de recursos. Inicialmente, gerido pela Caixa Econômica Federal (desde 2017 há oferta de FIES por outros agentes financeiros), é alimentado por diversas fontes de recursos, além dos pagantes beneficiários de outrora. O FIES chegou a devolver apenas 80% do valor financiado às IES (para contratos e aditamentos firmados entre 2015 e 2016), desconta a taxa de deságio dos títulos públicos (Certificados Financeiros do Tesouro Nacional – CFTN) utilizados para remunerar as IES, desconta taxa de administração do fundo a 2% dos financiamentos liberados e repassa para as IES boa parte do custo com inadimplência do fundo (egressos que não devolvem o valor utilizado), sem qualquer ingerência das IES sobre a administração do fundo, fazendo-as arcar, assim, com a má gestão estatal. Com as mudanças legais implementadas pelo Novo FIES (2017), as IES contratantes respondem por uma proporção ainda maior da inadimplência do sistema, o que provoca uma redução tanto mais significativa dos recursos contratados pelos alunos e restituídos pelo FIES às IES.

Esses impactos econômicos conhecidos (diretos) podem gerar para as IES comunitárias – que não possuem sócios para aporte de recursos financeiros na sua necessidade – um impacto muito maior (indireto), o qual pode ser evidenciado no cumprimento de sua missão institucional, de seu papel social e das suas finalidades, aqueles para os quais a comunidade se

---

<sup>12</sup> Os fundos patrimoniais para as instituições sem finalidade lucrativa, conhecidos como *Endowments*, não estão regulados no Brasil, uma vez que a função do fundo seria lucrativa para o reinvestimento e financiamento das atividades. Há dois projetos de Lei (PL) que tramitam(ram) no Congresso Nacional. O PL nº 4.643/2012, que nasceu da demanda dos Institutos Federais de Educação e recebeu emendas em seu texto para contemplar as organizações da sociedade civil, como ocorre nos EUA, no entanto o texto não foi aprovado, e o PL nº 8.694/2017, que seria gerido obrigatoriamente por uma fundação a qual não poderia ser a executora das atividades, o que inviabilizaria a constituição de fundos pelas universidades comunitárias, por exemplo. Em setembro de 2018, após o incêndio que destruiu a maior parte do acervo e do prédio do Museu Nacional, o Governo Federal de então assinou a Medida Provisória nº 851/2018, permitindo a constituição de fundos patrimoniais filantrópicos. Em 4 de janeiro de 2019, foi sancionada a Lei nº 13.800, com uma série de vetos ao texto original, o que exige regulamentação para aplicação pelas associações e fundações sem finalidade lucrativa, mantenedoras de IES comunitárias. Na legislação aprovada, fundo patrimonial é o conjunto de ativos de natureza privada instituído, gerido e administrado pela organização gestora de fundo patrimonial (aí cabe regulamentação, pois em princípio não poderia ser a própria mantenedora) com o intuito de constituir fonte de recursos de longo prazo, a partir da preservação do principal e da aplicação de seus rendimentos na atividade-fim. Segundo a nova Lei, os Fundos Patrimoniais Filantrópicos poderão apoiar instituições relacionadas à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação, à cultura, à saúde, ao meio ambiente, à assistência social, ao desporto, à segurança pública, aos direitos humanos e a demais finalidades de interesse público.

organizou e constituiu a universidade. Nesta perspectiva concreta, dos impactos dessas políticas sobre as universidades comunitárias e sua autonomia<sup>13</sup>, pretende-se estudar se há existência de meios e efeitos de cooptação política por parte do Estado neopatrimonialista brasileiro.

Assim, o objeto de pesquisa proposto contempla as Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul, limitadas àquelas laicas (sem aportes financeiros ou patrimoniais de origem religiosa) e associadas ao COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias do RS. Essa limitação se dá pela busca de comparabilidade e legitimação científica, uma vez que a pesquisa analisa tanto aspectos qualitativos quanto quantitativos das universidades, investigando efeitos de um possível processo de cooptação política e consequentes impactos das políticas públicas sobre a sustentabilidade e as finalidades dessas instituições.

A presente tese tem, então, o seguinte **problema de investigação**: as políticas públicas do FIES e do ProUni, gestadas no interior do Estado neopatrimonialista, configuram-se como políticas de inclusão e/ou de cooptação das universidades comunitárias, levando-as a uma perda de autonomia?

As **hipóteses** para o estudo proposto são de que:

- as políticas públicas do FIES e do ProUni, muito embora tenham promovido a inclusão de novos estudantes, ampliando as condições de acesso ao ensino superior, estabeleceram a cooptação a partir da necessidade de ampliação e/ou manutenção de alunos matriculados pelas universidades, que, por sua vez, sofrem pressão de suas comunidades a partir da mediação dos benefícios sociais dessas políticas pelos governos e pela ampliação de vagas de financiamento. Essa cooptação se dá, inicialmente, pela análise do custo/benefício da adesão, realizada pelas IES.

- as políticas públicas do FIES e do ProUni estabelecem e perpetuam a possível cooptação por meio da limitação da autonomia das universidades comunitárias, a partir da dependência financeira gerada, inclusive, pela inadimplência estatal, do impacto sobre sua sustentabilidade e, por consequência, sobre o cumprimento de sua missão e seu compromisso social.

- a implementação das políticas públicas do FIES e do ProUni, nas universidades comunitárias, pode evidenciar outra dimensão da cooptação – a dominação política –, pelo fato

---

<sup>13</sup> Nesta tese, entendemos como conceito de autonomia aquele trazido pelo Artigo 207 da Constituição Federal de 1988: “Art. 207. As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. A partir desta definição, compreendemos que a autonomia das universidades lhes garante o direito de decidir, além das questões didático-pedagógicas, acerca da administração econômico-financeira, patrimonial e da alocação de seus recursos, sem interferências do Estado.

de que essas universidades comunitárias constituem um produto do capital social regional e, como espaços de autonomia política e econômica, não seguem a lógica estatal na construção e disseminação de conhecimentos (ensino e pesquisa), bem como na relação com a sociedade (extensão), tendo como base de ação a construção da autonomia da sociedade. A supressão da autonomia das universidades comunitárias, a partir da dependência econômica estatal, impacta diretamente o seu fazer acadêmico e, por consequência, a construção da autonomia das suas comunidades, evidenciando a característica neopatrimonialista intrínseca à operação do FIES e do ProUni como políticas públicas.

A partir do problema apresentado e das suas hipóteses para investigação e verificação, pode-se derivar o **objetivo geral** da tese: analisar se/como as políticas públicas do FIES e do ProUni, gestadas no interior do Estado brasileiro neopatrimonialista, se configuram como política de cooptação das universidades comunitárias e de limitação de sua autonomia institucional.

Assim, podemos definir como **objetivos específicos** da tese:

- analisar a evolução histórica do FIES e do ProUni, tanto em termos legais (qualitativos) quanto em termos econômicos (quantitativos), buscando identificar o impacto sobre as universidades comunitárias, a partir de uma análise comparativa.

- compreender, sob a perspectiva das universidades comunitárias, quais os motivos que levaram e mantêm a adesão das instituições ao FIES e à condição de entidade filantrópica em troca de isenção via ProUni, identificando, na visão dos seus gestores acadêmicos e administrativos, as causas e os efeitos, os benefícios e impactos sobre sua autonomia e seu compromisso social, a partir da adesão a essas políticas.

- analisar comparativamente os resultados das entrevistas e dos dados quantitativos do FIES, assim como seus impactos sobre a sustentabilidade econômica e financeira das universidades comunitárias, buscando evidenciar a possível cooptação das universidades estudadas e o consequente efeito sobre sua autonomia.

- ponderar as percepções dos gestores públicos responsáveis pela criação e pelas alterações do FIES e do ProUni no período analisado (1999 – 2018), relativamente às alterações legais, bem como a percepção da presidente do COMUNG acerca do que essas representaram e impactaram as universidades comunitárias.

Nesta pesquisa, o objeto está centrado nas Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul, a partir de uma análise de três instituições vinculadas ao COMUNG, situadas em diferentes regiões do estado. Além do porte e do tempo de atuação similares, a escolha por essas três instituições se dá pelas suas características comuns – são instituições laicas –, criadas

a partir das forças da sua comunidade e sem intervenção governamental em suas mantenedoras, o que, do ponto de vista da pesquisa, elimina outros possíveis processos políticos na adesão às políticas governamentais. A delimitação da análise dos dados econômicos das universidades centra-se no período de 2011 a 2018, visto que são esses os dados disponíveis. Em relação às políticas públicas, essas são analisadas desde a sua criação, sendo o FIES desde 1999 e o ProUni desde 2004. A análise econômica e financeira dos dados de FIES e PROUNI se dá na totalidade daqueles disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE e na publicação dos Balanços Sociais das IES estudadas, relativos ao período de 2011 a 2018.

Podemos apresentar as **justificativas** do presente trabalho sob três vias – a acadêmica, a social e a pessoal.

Na perspectiva acadêmica, há a persistência de um padrão político de dominação do Estado sobre a sociedade no que se refere ao estudo das políticas públicas, indicado pela bibliografia especializada ainda do início do século XX, bem como a manutenção desse padrão pelos governos vigentes (dominação x autonomia e sustentabilidade/perpetuidade) da universidade comunitária, resultando na possível cooptação política pelo Estado neopatrimonialista brasileiro. Para Schwartzman (2015), há, em todos os sistemas sociais, sistemas de interesses que orientam ou delimitam a ação estatal, bem como uma autonomia relativa do Estado para influenciar a vida da sociedade. Ocorre, na visão do autor, que as relações de solidariedade se desenvolvem dentro das estruturas de autoridade, e as relações de autoridade se desenvolvem no interior das estruturas de solidariedade, o que torna a pesquisa empírica imprescindível. Essas relações de poder/dominação/cooptação é o que buscamos identificar a partir do problema proposto. Nessa perspectiva, existem alguns poucos estudos acerca das IES comunitárias<sup>14</sup>, mas nenhum acerca da cooptação política ou dos impactos das políticas públicas neopatrimonialistas sobre sua sustentabilidade, sua autonomia sua missão e suas finalidades. Quando falamos de terceiro setor<sup>15</sup> há uma gama de pesquisas que demonstram a importância dessas entidades para a sociedade na ausência estatal, mas são raros os trabalhos acerca das universidades comunitárias e sua relevância tanto científica quanto social. Há reconhecimento dessas IES no que tange ao desenvolvimento das comunidades que as criaram,

---

<sup>14</sup> Os principais autores que tratam das instituições comunitárias de ensino superior são Franco e Longhi (2007, 2009) Longhi (1998), Schmidt (2017a, 2017b, 2018), Bittar (1999), Frantz e Silva (2002) e Vannucchi (2004), buscando analisar a constituição da identidade institucional, as forças e ações que as constituíram e sua influência no desenvolvimento socioeconômico local.

<sup>15</sup> O terceiro setor é aquele formado por entidades privadas em sua constituição econômica e legal, mas pública em suas finalidades, como as instituições comunitárias de educação, saúde e assistência social, que realizam com esforços privados e das suas comunidades, o papel desatendido do Estado (FERNANDES, 2009), (TACHIZAWA, 2002).



mas pouco publicado a respeito, em geral, embasado em Longhi (1998), Frantz e Silva (2002), Vannucchi (2004) e Schmidt (2017a, 2017b, 2018). Considerando o contexto atual das universidades comunitárias, o que se pretende evidenciar aqui é como se dá o possível processo de cooptação política, por meio do FIES e do ProUni (em especial, baseando-se em Schwartzman, 2015), sobre as IES Comunitárias, considerando sua sustentabilidade e suas finalidades como entidades criadas a partir da autonomia e do capital social das suas comunidades (PUTNAM, 2000), no interior do Estado neopatrimonialista brasileiro (SCHWARTZMANN, 2015; SORJ, 2006).

Do ponto de vista social, busca-se evidenciar o impacto das políticas do FIES e do ProUni sobre as universidades comunitárias, produto e produtoras do capital social local e, historicamente, promotoras do desenvolvimento da autonomia social, além da análise das consequências dessas políticas para as instituições, possibilitando um “novo desenho” sob a crítica proposta pela tese.

O interesse por essa problemática, do ponto de vista pessoal, se dá pelo percurso acadêmico e profissional da pesquisadora, tendo atuado tanto na gestão administrativa quanto acadêmica e vivenciado o paradoxo dos efeitos das políticas públicas de financiamento estudantil sobre a gestão institucional e o cumprimento de suas finalidades.

Buscando-se responder ao problema apresentado, a **metodologia** desenvolvida na construção da presente tese configura-se a partir de uma pesquisa aplicada, no que tange aos objetivos, é explicativa, qualitativa e quantitativa, desenvolvida a partir de um estudo multicase, contemplando três universidades comunitárias do Rio Grande do Sul de porte e concepção comparáveis, mas geograficamente sediadas em regiões diversas.

As técnicas de coleta de dados para a presente tese concentram-se em pesquisa documental, levantamento e entrevista semiestruturada. A pesquisa documental se dá sobre três objetos principais: as legislações pertinentes ao FIES e ao ProUni, os instrumentos contábeis e econômicos das universidades pesquisadas, em especial, aqueles constantes do Relatório de Responsabilidade Social anual e Balanço Social, como o Demonstrativo de Valor Adicionado, além de relatórios de auditoria e audiências realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) com ex-ministros da Educação. O levantamento se dá a partir do Banco de Dados Abertos do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). No Banco de Dados do FNDE (2019), levantamos os dados de contratos, aditamentos e repasses relativos ao FIES, por semestre e instituição, que constituem a pesquisa quantitativa, juntamente com os dados econômicos das universidades objeto desse estudo. As entrevistas semiestruturadas foram aplicadas ao ex-ministro da Educação, Tarso Genro, bem como aos gestores acadêmicos/

administrativos das universidades pesquisadas, buscando comparar/complementar a percepção dos reitores e pró-reitores com os resultados evidenciados pelos dados quantitativos quanto ao impacto das políticas públicas estudadas sobre cada uma das universidades.

O tratamento e a análise dos dados constituem-se a partir das categorias de análise, derivadas do referencial teórico que sustenta a presente tese, das quais se extraíram os indicadores e os subindicadores para avaliar a comprovação das hipóteses. As técnicas para tratamento e análise dos dados se constituem em análise de conteúdo, uma reconstrução histórica sobre a legislação e instrumentos jurídicos que materializam as políticas públicas estudadas; análise quantitativa para extração e tratamento dos dados do banco de dados abertos de FIES a partir do sistema MS Power BI e para a aplicação de análise horizontal e vertical sobre os dados econômicos das universidades. Os dados quantitativos ainda foram passíveis de uma análise comparada entre si, finalizando com a análise qualitativa e de conteúdo das entrevistas com os gestores das universidades investigadas, a presidenta do COMUNG e o ex-ministro da Educação, bem como as percepções de três outros ex-ministros que estiveram à frente do MEC durante as principais alterações das políticas públicas.

Para a construção da presente tese, a estrutura proposta está configurada nesta Introdução (capítulo 1) e na apresentação das bases teóricas nas quais se ancora a pesquisa, constituídas pelos capítulos 2 e 3. No capítulo 2, são apresentados os conceitos os quais tomamos por base para o Estado brasileiro: o patrimonialismo e neopatrimonialismo, além do conceito de cooptação política, que integra as hipóteses da pesquisa, bem como as concepções do Estado do bem-estar social (*welfare state*) e sua relação com os princípios comunitários e o capital social.

Tratando-se como objeto da presente pesquisa as universidades comunitárias, o terceiro capítulo apresenta essas instituições, suas concepções, as políticas públicas que as afetam, como essas instituições se relacionam com tais políticas e o contexto de sua gestão acadêmica e administrativa. Nesse capítulo, apresentamos ainda o estado da arte em pesquisas acerca das universidades comunitárias, sua gestão, sustentabilidade e como se relacionam com as políticas públicas vigentes.

O capítulo 4 trata do percurso metodológico do presente trabalho. Desenvolvemos, nesse capítulo, os meios e as formas para atingimento dos objetivos e comprovação das hipóteses previstas, conforme sintetizado anteriormente.

O quinto capítulo apresenta, por fim, os dados empíricos que embasam as discussões e evidências da presente tese. Esse capítulo se desdobra em quatro partes, sendo a primeira uma análise acerca dos dados do FIES em sua constituição legal e posteriores alterações, vinculando

estas aos contextos histórico, político e econômico que permearam o Estado brasileiro em cada uma das mudanças; uma análise dos contratos de FIES autorizados por cada universidade estudada no período de 2011 a 2018, bem como o respectivo ressarcimento por parte do FNDE (fundo gestor do FIES) às universidades por conta desses contratos, evidenciando o impacto de tal política para cada uma delas e o conjunto das universidades estudadas. A segunda parte do quinto capítulo trata do ProUni, igualmente apresentando sua concepção e evolução com base no contexto histórico do Estado e dos governos para cada alteração em sua constituição e concepção. Além disso, essa segunda parte busca evidenciar os impactos do ProUni sobre as universidades estudadas e sua gestão econômica. Uma terceira parte, nesse capítulo, apresenta os resultados das entrevistas com os gestores das universidades estudadas, buscando comparar suas percepções acerca dos impactos do FIES e do ProUni sobre a sustentabilidade e a autonomia de suas instituições, bem como sobre suas atividades-fins e sua análise de custo x benefícios das políticas. Há, ainda, uma análise comparada entre os dados quantitativos e qualitativos (históricos) apresentados nas duas primeiras etapas – acerca das políticas do FIES e do ProUni –, com as percepções evidenciadas nas entrevistas com os gestores das universidades comunitárias objeto da pesquisa. Por fim, em um quarto subcapítulo, apresentamos as percepções dos ex-ministros da Educação quanto à criação e às subsequentes alterações legais interpostas aos Programas estudados, comparativamente às percepções da presidenta do COMUNG.

Afinal, no Capítulo 6, apresentam-se as conclusões do presente trabalho, sistematizando os achados e novos problemas que desse advêm. O capítulo que segue aborda, assim, os aspectos teóricos nos quais nos embasamos para a construção desta tese.

## 2 O ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O presente capítulo trata das bases teóricas da tese proposta, buscando evidenciar as questões formativas do Estado brasileiro, suas características quanto à gestão e proposição de políticas públicas, as questões teóricas que envolvem a criação e implantação de políticas públicas e as políticas públicas para a educação superior no Brasil, em especial, o FIES e o PROUNI.

Na seção 2.1, tratamos do entendimento sobre a constituição do Estado e da sociedade a partir das concepções de Max Weber, cujas pesquisas estabelecem o ponto de partida da presente pesquisa. Na seção 2.1.1, buscamos as análises sobre o Brasil a partir dessa mesma base teórica, em uma releitura de Simon Schwartzman e Bernardo Sorj. Aprofundando as questões do Estado Patrimonialista de Weber e do Neopatrimonialismo na visão de Schwartzman, na seção 2.1.2, procuramos conceber como essas características, intrínsecas ao Estado brasileiro, influenciam as políticas públicas, em especial, aquelas voltadas à educação superior, criadas por um Estado neopatrimonialista e mantidas a partir da cooptação política como meio de sustentabilidade do poder, esta última característica abrangida na seção 2.1.3. Na seção 2.1.4, discorremos sobre a relação de três conceitos fundamentais nesta tese: o Estado do bem-estar social (*welfare state*), com foco na criação/implementação de políticas públicas, as comunidades, sua origem e evolução na e a partir da criação do Estado, e o capital social, que é a temperança na construção da cidadania e na relação Estado – sociedade.

Na seção 2.2 do presente capítulo, apresentamos o embasamento acerca das políticas públicas, assentando nossas bases epistemológicas na escola americana, em especial, nos conceitos e nas análises de Harold Lasswell. Na seção 2.2.1, buscamos apresentar as concepções nacionais das políticas para a educação superior no Brasil, visualizando, inclusive, as análises internacionais sobre as políticas públicas brasileiras e seus impactos econômicos e sociais. Como a intenção nesta tese é a análise dos impactos de duas políticas públicas em especial – o FIES – Programa de Financiamento do Ensino Superior – e o ProUni – Programa Universidade para Todos –, nas seções 2.2.2 e 2.2.3, aprofundamos, respectivamente, as concepções e o histórico de ambas as políticas.

## 2.1 O ESTADO E A SOCIEDADE

O Estado compreende uma função institucional política dada pelo monopólio legítimo de coação física para manutenção da ordem (WEBER, 2015c). Trata-se de uma comunidade humana, dentro de determinado território, que determina para si o poder de coação física legítima. O Estado, assim como as associações políticas que o precederam, representa uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada pela coação legítima. Para que o Estado subsista, é necessário que os dominados se submetam à autoridade invocada pelos dominadores, dominação essa, para Weber, nas mãos do funcionalismo público. O Estado representa, então, não uma forma social individualizada e diferente de um ente, mas um conjunto de ações protagonizadas por indivíduos em uma esfera pública. A sociedade, assim, representa aqueles que se submetem à dominação e legitimam a coação física em favor da segurança individual e coletiva.

Existindo o Estado e a esfera pública, seja total ou parcialmente constituída, há uma relação de subordinação instituída – relação de subordinação entre governantes e governados, entre os detentores do poder de comando e aqueles que lhes devem obediência, conforme Bobbio (2012). Essa é, então, uma relação típica entre desiguais. Para os economistas teóricos clássicos, de forma idealista, o mercado é uma relação entre iguais, dada na esfera privada, em uma sociedade de mercado contraposta à esfera pública. A relação entre Estado e sociedade trata da dicotomia público/privado, em uma relação entre iguais e entre desiguais.

A dicotomia público x privado, para Bobbio (2012), está representada historicamente pela dicotomia família x Estado, ambos compreendidos aqui como sociedades de desiguais. O direito público europeu, constituído ao tempo do Estado constitucional moderno, considerou privatistas as concepções patriarcalistas, paternalistas ou despóticas do poder soberano, aproximando, assim, as concepções do Estado a uma família ampliada, atribuindo aos governantes os mesmos poderes atribuídos ao pai, ao patrão ou aos senhores da sociedade familiar.

Para Holanda (2014), entretanto, o Estado moderno<sup>16</sup> não é uma ampliação do círculo familiar ou, ainda menos, de um agrupamento de vontades particularistas como a família. A família e o Estado devem representar polos opostos, uma vez que o Estado é dado exatamente pela transgressão da ordem doméstica e familiar, “[...] um trunfo do geral sobre o particular, do

---

<sup>16</sup> Conforme Weber (2013), o Estado moderno é uma invenção ocidental, uma associação política, com uma constituição escrita, um direito racionalmente ordenado, uma administração submetida a regras ou leis racionais e executada por funcionários treinados.

intelectual sobre o material, do abstrato sobre o corpóreo” (HOLANDA, 2014, p.169). Nesse sentido, a ordem familiar é transcendida na concepção de Estado.

O distanciamento entre estas esferas (pública e privada) dá-se a partir da distinção entre sociedade civil – regida pelo mercado e embasada em contratos –, e Estado, regulado por leis que se impõem sobre todos, que, na concepção de Weber (2015a), se constitui a partir da evolução da dominação carismática ou tradicional para a burocrática.

A dominação carismática está centrada em uma qualidade pessoal extra-cotidiana: o carisma. Essa característica, absolutamente oposta ao racionalismo e ao formalismo, tem origem de condição mágica nos profetas, sábios, curandeiros, heróis de guerra e na ideia messiânica de líder. A relação com os súditos é de caráter puramente emocional.

Para Weber (2015a, p. 148), há “[...] uma dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença, na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (existentes desde sempre).” A obediência ao dominador está centrada na dignidade pessoal, que lhe é atribuída por tradição, dada por princípios comuns de educação. A obediência, diferentemente da dominação burocrática, dá-se não aos estatutos e às leis, mas à pessoa indicada pela tradição, a quem se deve fidelidade.

Há, em Weber (2015a), duas principais formas de dominação tradicional<sup>17</sup>: a estamental e a patrimonial, que também podem se unir como patrimonial-estamental. A dominação estamental é aquela em que certos poderes de mando e as oportunidades econômicas decorrentes desses poderes são apropriadas pelo quadro administrativo. Aqueles que se apropriam do poder pagam os custos da administração a partir dos meios de administração próprios ou por eles apropriados, sem divisão. Já a dominação patrimonial, orientada pela tradição, ocorre a partir do exercício do pleno direito pessoal, com a apropriação, pelo senhor, dos meios administrativos, não há separação entre o público e o privado.

Na dominação burocrática, para Weber (2015a), o caráter fundamental é o conhecimento e está centrada, em especial, no funcionalismo especializado, especificamente racional. A dominação burocrática leva a uma tendência ao nivelamento, a partir do recrutamento profissionalmente mais qualificado, do incentivo à qualificação permanente, da instituição da impessoalidade formalista, com tratamento igual a interesses diversos a partir da execução materialmente utilitarista das tarefas administrativas.

---

<sup>17</sup> Para Weber (2015a), a dominação tradicional, em seus tipos primários, são a gerontocracia (a dominação é exercida pelos mais velhos, por seu maior conhecimento da tradição sagrada) e o patriarcalismo (a dominação é exercida por um indivíduo previamente determinado, segundo regras fixas de sucessão). O patriarcalismo é a origem tanto da dominação estamental quanto da patrimonial.

Weber (2015b) defende que o Estado racional moderno só ocorreu no Ocidente, sendo o único em que floresce o capitalismo moderno, baseado em um funcionalismo especializado, em um direito racional (dado por aspectos formais e não de conteúdo, como no direito romano) e no desenvolvimento da classe burguesa nacional. O Estado só existe como tal quando alcança, a partir da plena dominação burocrática, a institucionalização do racionalismo moderno (WEBER, 2015c).

Da mesma forma, para Weber (2015c), a sociedade só pode ser constituída como tal quando as relações sociais se dão por atitudes na ação social<sup>18</sup>, baseadas no ajustamento de interesses por motivos racionais ou na união de interesses por motivos idênticos. Ou seja, a sociedade como tal e o Estado só existem a partir de parâmetros e relações racionais modernos. Essa ideia é compartilhada por Simmel (2006, p. 8) quando compreende que a sociedade é a ação recíproca entre indivíduos e que só existe no indivíduo, sendo esse uma criação moderna: “Assim, a sociedade é uma abstração indispensável para fins práticos, altamente útil também para uma síntese provisória dos fenômenos, mas não um objeto real que exista para além dos seres individuais e dos processos que eles vivem”.

Também, para Weber (2015a, 2015b), a associação de indivíduos (sociedade) e sua organização de dominação e poder (Estado), no caso do Estado moderno, possuem uma ordem lógica de instauração. É a organização da sociedade que dá origem ao Estado, e a forma de dominação desse Estado sobre a sociedade decorre do estágio de racionalização e organização em que esta se encontra. Nessas bases, procuramos, na seção seguinte, compreender o desenvolvimento do Estado e da sociedade no Brasil.

### **2.1.1 O Estado e a Sociedade no Brasil**

O entendimento sobre a formação do Estado e da sociedade no Brasil passou pela construção teórica de diversos pesquisadores<sup>19</sup> no início do século XX, como Freyre (2006), em *Casa-grande & Senzala*, que desenha as características das relações sociais no Brasil colonial a partir de uma continuidade de Portugal e das características da família patriarcal. Holanda (2014) defende, por sua vez, em *Raízes do Brasil*, as características tradicionais da fidalguia portuguesa – do homem cordial –, tratando da penetração dessas características na organização da sociedade e do Estado a partir da dominação tradicional em Weber, trazendo para a análise

---

<sup>18</sup> Segundo Weber (2015c), a ação social é aquela em que o sentido intentado pelo/pelos agente/agentes está referido pelo comportamento de outro/outros, assim orientado em seu decurso.

<sup>19</sup> Os primeiros teóricos brasileiros a buscar compreender as questões históricas que levaram à concepção e formação do Brasil foram Silvio Romero, Euclides da Cunha, Manuel Bonfim e Oliveira Viana.

fundante do Brasil o conceito de patrimonialismo. Prado Jr. (2011), Fernandes (2006), Oliveira (2007) e Saes (2001) seguiram uma linha diversa a partir da análise materialista-histórica e desenvolveram sua tese marxista da formação do Brasil, partindo, entretanto, dos mesmos elementos econômicos, sociais e políticos.

A partir da década de 1970, renasceram estudos acerca da formação do Estado e da sociedade no Brasil. Esses são, em especial, os autores que contribuem, de forma essencial, à análise que buscamos desenvolver nesta tese. Com a publicação de *Os Donos do Poder*, Faoro (2012) desenvolve, com base na sociologia weberiana e no seu entendimento do Brasil, as concepções da implantação do Estado brasileiro pela monarquia portuguesa (de cima para baixo), ao contrário da construção social do Estado a partir das experiências do período medieval, a exemplo da Europa ocidental. Para Faoro (2012), a principal característica estatal herdada de Portugal foi o patrimonialismo<sup>20</sup>, uma forma tradicional de dominação que, para o autor, se justifica em uma etapa histórica pela qual o Brasil não passou: o feudalismo. Vale lembrar que, na concepção de Weber (2015a), tanto o feudalismo quanto o patrimonialismo são formas de dominação tradicional.

Em contrapartida, para Schwartzman (2015), o Estado brasileiro representa um misto entre o domínio tradicional patrimonialista e um Estado moderno – também compartilhado por Sorj (2006) –, com instituições modernas, separação formal entre os poderes, regulamentações e normas racionais e organização estatal própria da constituição moderna de Estado. Schwartzman compartilha com Faoro a ideia de que o desenvolvimento do capitalismo se deu a partir do feudalismo, questão que, entretanto, não é desenvolvida na obra de Weber<sup>21</sup>. Tanto

---

<sup>20</sup> Faoro (2012) chama a atenção para a possibilidade de confusão que o termo patrimonialismo pode gerar. Sua origem reside na propriedade dos príncipes, que permitiam aos súditos habitar e produzir em suas terras, mas sobre as quais mantinha o domínio e o poder, abrangendo aí as pessoas. No direito moderno, no entanto, é estabelecida a diferença entre o direito de expropriação e o domínio sobre as pessoas que habitavam esse território. No Estado Patrimonial havia o poder de comando, a direção e a apropriação sobre pessoas e bens, sem o direito, por parte dos súditos, de qualquer indenização ou compensação.

<sup>21</sup> Weber (2013) desenvolveu a tese de que o capitalismo ocidental foi uma evolução da racionalidade que deu origem à modernidade e relaciona-se ao conceito de vocação profissional. O “espírito capitalista” é o resultado do protestantismo (disseminado entre os séculos XVI e XVII) com o desenvolvimento de uma “ética para o trabalho”, diferentemente do impulso para a realização do maior ganho possível a qualquer custo. Para Weber (2013, p. 16-17), “[...] a mais momentosa força em nossa vida moderna, o capitalismo. O impulso para [...] a persecução do ganho, do dinheiro, [...] não tem em si mesmo nada a ver com o capitalismo. Esse impulso existe e sempre existiu [...]. [...] A cobiça ilimitada do ganho não é sequer minimamente idêntica ao capitalismo, e é menos ainda ao seu espírito. O capitalismo *pode* até ser idêntico à contenção, ou pelo menos a uma temperança racional deste impulso irracional”. (grifo do autor). Conforme Weber, o capitalismo e seu espírito estariam vinculados a uma identificação racional e um empenho vocacional para a persecução do lucro eternamente renovado, o que se pode entender como o ganho sustentável, ou seja, a partir do uso das oportunidades de troca, com a manutenção da fonte de resultados em perspectiva de longo prazo. A partir daí o capitalismo é tido como um conceito moderno, diferentemente dos impulsos para realização do ganho a qualquer custo, tidos como pré-modernos. Esses impulsos de ganhos, sem uma visão de prospecção de futuro, podem explicar a manutenção do patrimonialismo dentro de um Estado moderno.



Schwartzman (2015) quanto Faoro (2012) convergem para a concepção do patrimonialismo como uma herança lusitana e para o fato de que tanto Brasil quanto Portugal não passaram, em seu processo sócio-histórico, pelo feudalismo.

Percebe-se, assim, em Faoro (2012), uma diferença sobre a organização do Estado (misto entre o tradicional e o moderno) e a forma de dominação exercida sobre a sociedade, essencialmente tradicional e patrimonialista, embora tenha evoluído em sua própria forma, o “[...] patrimonialismo pessoal se converte em patrimonialismo estatal, que adota o mercantilismo como a técnica de operação da economia. Daí se arma o capitalismo político, ou o capitalismo politicamente orientado [...]” (FAORO, 2012, p. 823). Enquanto, no sistema feudal, espera-se um enrijecimento antes de partir-se, no patrimonialismo, há uma adaptação às transições e mudanças, um modelo estável e flexível que concentra, no corpo estatal, os mecanismos e as articulações financeiras que garantem monopólios e concessões públicas de atividades.

Para Faoro (2012), o feudalismo foi uma etapa crucial para o desenvolvimento do capitalismo moderno. Partindo desse pressuposto, argumenta o autor, então, que o Brasil nunca passou, de fato, de um Estado tradicional e patrimonialista, não alcançou a modernidade, apesar de ter incorporado diversos instrumentos capitalistas. Fazendo uso de Trotsky<sup>22</sup>, a partir do conceito da “lei da desigualdade de ritmo”, característica nos países atrasados, e da consequente “lei do desenvolvimento combinado”, na qual há a combinação de etapas diversas e fases discordantes, em que se percebe, em um só tempo e em um mesmo Estado, as formas arcaicas e modernas, Faoro ainda complementa que:

A realidade histórica brasileira demonstrou - insista - se (Cap. III, 2) - a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar. Pode conjecturar-se, em alargamento da tese, que fora do núcleo anglo-saxão, da França talvez, o mundo do século XX, periférico à constelação mais ardente, desenvolveu curso excêntrico, que se chamaria, nas suas vertentes opostas, por deficiência de língua da ciência política, paracapitalista e anticapitalista, alternativas rebeldes à imagem modernizante. (FAORO, 2012, p. 822).

Schwartzman (2015) afirma que o Brasil é caracterizado pelo misto entre as estruturas e instituições modernas e as ações dos agentes públicos, com apropriação e uso do patrimônio público para fins privados, a partir do qual cunha o conceito de neopatrimonialismo. Nesse

---

<sup>22</sup> Faoro (2012, p.821-822) busca em Trotsky, um teórico marxista, a aproximação das críticas liberal e marxista ao admitirem, ambas, a concepção do Estado patrimonialista, de alma capitalista politicamente orientado. Faoro faz uso de duas obras de Trotsky: DEUTSCHER, Isaac. **Trotsky** – O Profeta Banido. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968, p. 240; e TROTSKY, Leon. **Histoire de la Révolution Russe**. Paris: Éditions du Seuil, 1950, tomo I, p.17.

conceito assenta o autor sua tese de que houve uma evolução em direção à modernidade, porém sem alcançá-la, em especial, pelos motivos atribuídos por Faoro ao estamento e pela forma como a sociedade brasileira se engaja aos processos políticos.

É pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é a forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada em uma ‘sociedade civil’ (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 15).

Acerca da característica patrimonialista brasileira, no que tange à incapacidade de separar a esfera pública da privada, conforme Sorj (2006), substituída na modernidade por outro binômio – o do sagrado/profano, essa divisão deve estar assentada sobre as instituições ligadas a cada um dos componentes (público ou privado), ou seja, o entendimento de cada dimensão deve ser refletido na efetiva diferença entre as instituições que compõem cada esfera. O autor argumenta que os conceitos de público e privado (e seus limiares) estão, no processo histórico, em constante mutação, por isso, podem ser difusos os seus limites.

Do ponto de vista de Sorj (2006), o patrimonialismo brasileiro, em especial, durante o século XX, constituiu uma concepção nacional de que o espaço público é vinculado ao Estado, mas, em contrapartida, não houve, por parte da sociedade civil, uma organização sindical ou associações locais fortes. O que se desenvolveu, em verdade, nesse período, foram as redes informais, constituídas pelos grupos dominantes e enraizadas em todos os âmbitos do poder. Essa infiltração tem, como efeito, a limitação do Estado para constituição de um espaço público representativo dos cidadãos. Com essa concepção, Sorj vincula ao Estado e à sociedade a responsabilidade pelo distanciamento entre eles, refletido esse distanciamento na frágil e rara organização social (em geral, cooptada pelo Estado), bem como na falta de representatividade política e de eficácia, por parte do Estado, para o desenvolvimento da cidadania.

Enquanto Faoro (2012) desenvolve um olhar a partir do Estado e de sua organização para a sociedade, Schwartzman (2015) envolve a sociedade na responsabilidade sobre a manutenção dessa característica neopatrimonialista do Estado brasileiro. Em uma visão sobre a forma como a sociedade se organiza e se envolve no processo político – a cidadania –, Carvalho (2017) propõe a análise pelo viés inverso – o da sociedade brasileira e do desenvolvimento falho da cidadania no Brasil em virtude do processo sócio-histórico e da própria influência do Estado na constituição dessas limitações – tanto da organização da sociedade civil quanto da sua consequente participação no processo político.

Para Carvalho (2017), considerando que os direitos civis se referem à participação do cidadão na sociedade (direito à vida, à igualdade perante a lei, a ir e vir, ao trabalho etc.), é

possível que haja direitos civis sem direitos políticos (direito à participação política, à representação, a votar e ser votado). Porém, o contrário, para o autor, não é viável, pois, sem a liberdade de opinião e organização, não é possível o exercício de direitos políticos. Para além, enquanto os direitos civis garantem a vida em sociedade e os políticos asseguram a representação e a participação da sociedade no Estado, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva (educação, saúde, salário justo, aposentadoria etc.). Partindo da tese de Marshall (1967)<sup>23</sup>, o autor argumenta que os direitos, nas sociedades modernas, foram conquistados e construídos a partir do amadurecimento do capitalismo e da organização da sociedade civil. Nesse sentido, afirma o autor que a cidadania no Brasil é consequência de uma inversão em relação à experiência inglesa, que colocava uma sequência lógica de cessão de direitos: 1º – civis, 2º – políticos, 3º – sociais. Para Carvalho (2017), os direitos sociais tiveram maior ênfase no Brasil, em detrimento dos demais, mas não foram alcançados pela organização da sociedade, tendo sido concedidos como uma benesse do governo populista, que assim cooptou os sindicatos e outras organizações sociais. Essa inversão, ou antecipação, principalmente, no que tange aos direitos trabalhistas, não permitiu o amadurecimento da sociedade ou de organizações de representação social. Essa é a principal herança a influenciar a frágil cidadania brasileira.

Em uma análise crítica dessa cidadania em relação à estadania<sup>24</sup> e à dependência que tem a sociedade brasileira frente ao Estado, para Schwartzman (2015), essa fragilidade se dá pelo atraso da sociedade, que mantém suas bases familistas. Essa característica das relações entre o Estado e a sociedade, para o autor, reforça as pretensões do Estado de controlar tudo.

O que se trata é de entender os padrões de relacionamento entre Estado e sociedade, que no Brasil tem se caracterizado, através dos séculos, por uma burocracia estatal pesada, todo poderosa, mas ineficiente e pouco ágil, e uma sociedade acovardada, submetida, mas, por isso mesmo, fugidia e frequentemente rebelde. (SCHWARTZMAN, 2015 p. 15-16).

Para Sorj (2006), a sociedade brasileira pode ser explicada com base em um conjunto de causas ou instituições sociais fundamentais, o que inclui valores, interesses, forças inconscientes etc., longe de explicações monocausais ou da ilusão de que vivemos em uma sociedade racional e coerente. Segundo o autor, a sociedade brasileira contemporânea não

<sup>23</sup> Thomas H. Marshall foi um sociólogo inglês que, estudando a cidadania, as classes sociais e o *status*, desenvolveu sua tese a partir de uma ordem na instauração dos direitos como conquista da sociedade e do exercício da cidadania – em primeiro lugar, foram instaurados os direitos civis, a partir deles, os direitos políticos, e, por fim, como consequência dos anteriores, foram conquistados os direitos sociais (MARSHALL, 1967).

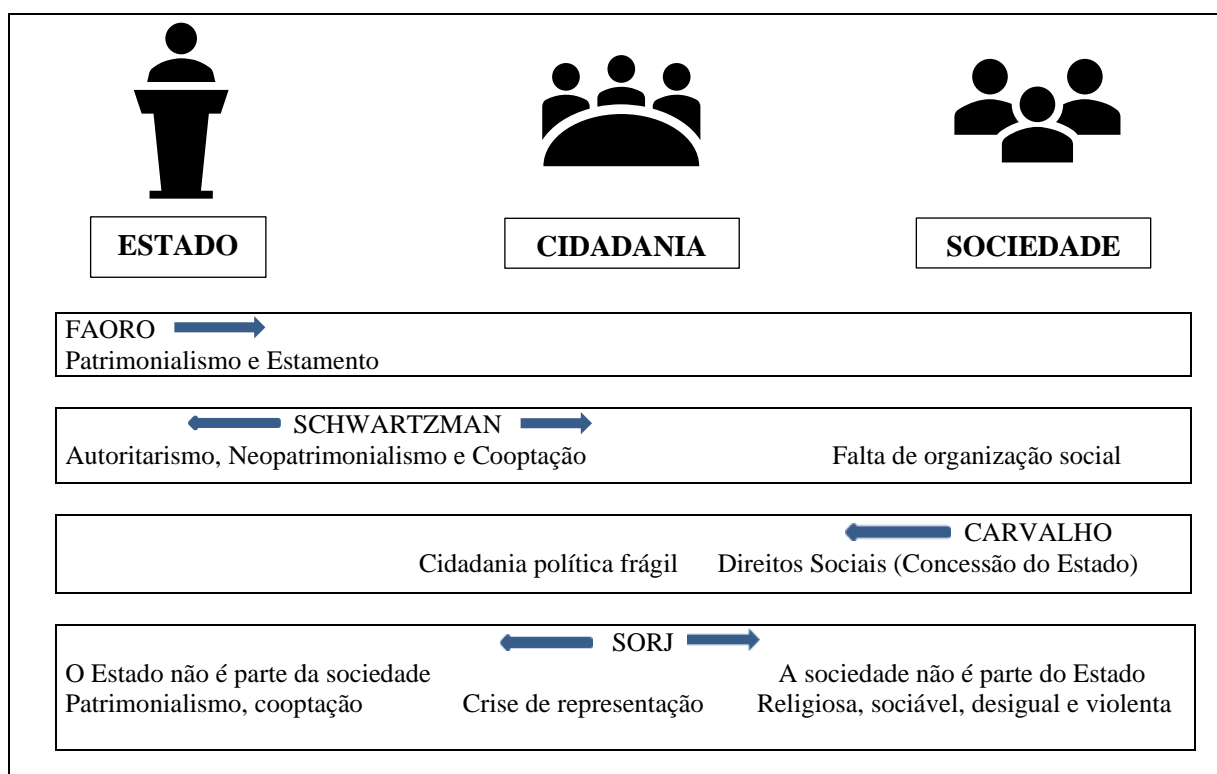
<sup>24</sup> A estadania está presente em Schwartzman (2015), Faoro (2012) e Carvalho (2017), cujo conceito credita ao Estado a iniciativa de organizar a sociedade e sua participação na gestão pública, sem um interesse de fato da sociedade em ocupar esses espaços de participação, senão em busca de benefícios próprios.

possui um único fator estruturante ou desestruturante, reforçando a necessidade de mapear esse pluralismo explicativo. Desse mapeamento, propõe o autor um conjunto de sete instituições para explicá-la: o patrimonialismo; o Estado racionalizador; o capitalismo; a desigualdade, a heterogeneidade e a estrutura social; a lógica institucional; a cidadania e a representação política, a sociabilidade e os padrões culturais. Dessa forma, assenta sua análise tanto na característica essencialmente cultural do brasileiro, refletida na participação social e na incipiente cidadania quanto na organização do Estado patrimonial para manutenção do poder, sem qualquer interesse ou eficácia na criação de políticas de engajamento social.

No entendimento de Carvalho (2017), a questão que permeia a aceitação da sociedade sobre a manutenção da condição política no Brasil pode ser explicada pela forma (e sequência) como foram conquistados ou concedidos os direitos civis, políticos e sociais no País.

Buscando sistematizar as concepções que envolvem a relação entre o Estado e a sociedade brasileiros, mediados pela cidadania, pode-se desenhar, em uma linha com o Estado em um extremo e a sociedade brasileira em outro, o campo de visão de cada autor e suas concepções. Assim, levando em conta os autores aqui apresentados, teríamos uma representação conforme proposta na Figura 1.

**Figura 1 - Relação Estado x sociedade sob o ponto de vista de Faoro, Schwartzman, Carvalho e Sorj**



Fonte: desenvolvido pela autora com base em Faoro (2012), Schwartzman (2015), Carvalho (2017) e Sorj (2006).

É consenso entre os autores que embasam a presente tese que a constituição da sociedade e do Estado brasileiros se deram e permanecem sob a característica essencial da dominação tradicional, ou seja, baseamo-nos na ideia de que, apesar de ter desenvolvido as instituições necessárias ao moderno capitalismo, o Brasil mantém características da dominação tradicional, por vezes e em determinados espaços, da dominação carismática, concomitantes com uma estrutura racional burocrática constituída e um processo de industrialização e urbanização. São essas características interligadas que distinguem o Estado e a sociedade no Brasil (e em outros países colonizados) dos países do norte ocidental e que procuramos desenvolver na seção que segue.

Como contraponto às teses anteriormente citadas, temos, em especial, as obras de Carlos Nelson Coutinho e Jessé Souza. Coutinho (2008), fazendo uso das bases marxistas de Gramsci, acredita que o Estado se configura em um instrumento político controlado pelas classes dominantes, que precisam desse instrumento com condição legítima de coação para manter sua dominação política. Alguns críticos de sua obra a distanciam das concepções marxistas de Estado e a aproximam das bases não marxistas as quais lastreiam esta tese.

Em *A Construção Social da Subcidadania* e *A Ralé Brasileira*, especialmente, Souza (2006, 2018), em uma crítica às concepções de criação da modernidade, defende que o maior problema histórico da “modernidade seletiva”<sup>25</sup> no Brasil é a escravidão, e não o patrimonialismo (a cooptação e a corrupção). Para o autor, o Estado cristaliza a desigualdade social, que historicamente constituiu e mantém a “ralé estrutural”, mantendo também uma elite econômica detentora do poder: as reais amarras ao desenvolvimento do País.

Para Souza (2018), sua obra busca reescrever a história sob o ponto de vista da “esquerda”, na perspectiva do interesse da maioria da população. Consoante o autor, seus antecessores, como Caio Prado, Celso Furtado e Florestan Fernandes, que tiveram a mesma intenção, falharam ao não perceberem “as hierarquias normativas e cognitivas típicas do capitalismo, [...] a esquerda intelectual [...] percebia o Estado e a sociedade como a teoria liberal conservadora os percebiam, repetindo, a seu modo, os temas do patrimonialismo e do populismo, que foram criados para criminalizar e estigmatizar a própria esquerda no poder.” (SOUZA, 2018, p. 14).

---

<sup>25</sup> Para Souza (2006), a modernidade seletiva é um conceito que explica como no Brasil temos instituições modernas, uma economia capitalista e industrializada, mas ao mesmo tempo uma camada da população (a “ralé estrutural”), que vive à margem da sociedade moderna, em espaço, cultura e relações sociais características do pré-moderno, ou seja, onde e para quem a modernidade não chegou.

Não há dúvidas quanto à importante contribuição de Souza (2018) para o debate nacional. Possivelmente, a articulação histórica entre o patrimonialismo, de um lado, e a escravidão, de outro, possam explicar melhor o Brasil (não somente o patrimonialismo), mas não é esse o objeto desta tese, visto que buscamos compreender as diferentes forças políticas, à direita e/ou à esquerda, que ocuparam os governos no Brasil e que, em maior ou menor grau, se adaptaram e se moldaram a esse modelo neopatrimonialista de Estado, que, em nosso entendimento, é negligenciado por Souza (2018). Esta tese se alinha mais às ideias de Carvalho (2017) e Schwarcz (2019), pois não há república sem valores republicanos, sem o interesse pelo coletivo e a virtude cívica. Entendemos que a nossa herança escravocrata reflete boa parte da desigualdade social atual, mas não apenas esse é o elemento que constitui as bases do nosso atraso como nação. Nesse sentido, “Sobretudo para os setores vulneráveis da sociedade, a regra democrática permanece suspensa no país, e nosso presente, ainda muito marcado pelo passado escravocrata, autoritário e controlado pelos mandonismos locais.” (SCHWARCZ, 2019, p. 65).

Em sua concepção, Souza (2018) defende que a tese weberiana do protestantismo como gênese do capitalismo e do individualismo está restrita apenas à sua criação, não se estende à reprodução do capitalismo e sua expansão para o mundo. Entretanto, para Weber (2015b), o próprio protestantismo ascético tinha prazo de validade e geraria, nas gerações futuras, por meio da acumulação de riquezas, uma herança utilitarista e hedonista. Em *A Ralé Brasileira*, valendo-se de dados empíricos, busca Souza (2018) comprovar que “a percepção economicista” de mundo estratifica as classes sociais de forma a esconder ou tornar invisíveis os fatores ou as precondições sociais, emocionais, morais e culturais, desconsiderando as causas das desigualdades sociais, uma vez que revela apenas seu efeito (o econômico – da renda). Para o autor, esta visão “economicista” é que leva a atribuir ao patrimonialismo e à corrupção todas as mazelas sociais, e não à reprodução da desigualdade no âmbito das classes sociais excluídas historicamente, que reproduzem uma “modernidade seletiva” por suas condições familiares (afetivas), morais, cognitivas e sociais precárias, a quem cabe somente a reprodução de sua condição entre as gerações (SOUZA, 2006, 2018). Entendemos que, no Brasil, o Estado organiza a sociedade de uma maneira desigual, distribuindo os recursos de maneira diferenciada aos seus cidadãos, como saúde, segurança e educação, por exemplo, esta última nosso objeto de atenção, a partir das políticas públicas.

A contribuição nesta tese, sem deixar de reconhecer os efeitos da política econômica, da desigualdade social ou das questões que fundam o distanciamento entre o Estado e a sociedade (pelo contrário), busca compreender e identificar os efeitos das políticas públicas produzidas por esse Estado não representativo da sociedade e neopatrimonialista sobre uma das

organizações sociais com maior potencial de impacto social e econômico em suas regiões, inclusive, para o desenvolvimento da autonomia de suas comunidades e da própria cidadania: as universidades comunitárias.

Considerando que não pretendemos identificar qual o maior ou mais impactante gerador da desigualdade no País, acreditando que, dada a complexidade da realidade brasileira, não se pode definir apenas uma causa, buscamos identificar como são criadas e geridas as políticas públicas para a educação superior e a sua relação com a autonomia universitária. Nesse sentido, a tese de Schwartzman, compartilhada ainda com outros teóricos, em especial, Sorj, de que o patrimonialismo, nesse caso, o neopatrimonialismo, é a característica fundamental na definição das políticas públicas, o desenvolvimento que seguimos assenta-se na condição neopatrimonialista do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas dele originadas. Pensamos que a compreensão desse fenômeno pode contribuir tanto para o fortalecimento e a autonomia das universidades, como também da própria sociedade brasileira.

### **2.1.2 O Patrimonialismo e o Neopatrimonialismo no Brasil**

O patrimonialismo, presente em diversos estudos acerca do Brasil e sua constituição política, econômica e social, é utilizado para caracterizar a apropriação privada dos recursos do Estado tanto pelos políticos e funcionários públicos quanto pelos setores privados. O patrimonialismo quebra o modelo ideal de Estado separado do mercado e representativo da sociedade civil, uma vez que os interesses individuais e privados se servem dos recursos estatais.

No entendimento de Schwarcz (2019), apesar de o conceito de patrimonialismo “parecer velho e em desuso”, nunca se mostrou tão atual, uma vez que a prática patrimonialista não se restringe à elite econômica ou social, mas permeia diferentes classes ou estratos sociais. Conforme a autora, o termo “patrimonialismo”, que deriva de patrimônio ou “pai”, evoca o sentido da propriedade privada e sugere a importância do lugar patrimonial ou do espaço individual que constantemente se impõe diante de questões públicas e comuns.

Faoro (2012), ao fazer uso das concepções weberianas, adotou, no núcleo da sua análise o patrimonialismo, o capitalismo politicamente orientado, o estamento e a burocracia presente nesse como principais características do Estado brasileiro. Conforme o autor, o

patrimonialismo<sup>26</sup> é um efeito da herança ibérica na constituição do Estado no Brasil, a partir da constituição política do capitalismo e da força do estamento burocrático, desenhado pelo autor como um revestimento que recobre a nação, tolhendo os seus movimentos naquilo com o “[...] abraço sufocante da carapaça administrativa.” (FAORO, 2012, p. 837). Dessa forma, para Faoro, o patrimonialismo está assentado em dois pilares: na supremacia do Estado sobre a sociedade, com a dissolução do poder entre as elites, e na burocracia administrativa, capaz de impedir a ascensão de qualquer um de fora ao poder e garantir a manutenção dos que lá estão.

Por sua vez, Sorj (2006) afirma que o patrimonialismo, no caso do Brasil, não está assentado apenas na explicação de um país de colonização ibérica<sup>27</sup>, atrasado, mas como fenômeno presente em todas as sociedades contemporâneas. O patrimonialismo brasileiro, no século XX, consoante o autor, diferentemente daquele percebido em países como França, Japão ou Israel, tem em si uma forte associação com a extrema desigualdade social, a impunidade das elites e o abandono dos setores mais pobres da população.

Assim como Faoro, Schwartzman (2015) faz uso da teoria weberiana sobre patrimonialismo e dominação tradicional com a adaptação de uma visão própria, identificando, na obra de Weber, o reconhecimento de países em que a dominação tradicional patrimonialista se funde a uma dominação racional legal a partir da burocracia, gerando uma “burocracia patrimonial”, como a chinesa. Na ótica do autor, o que caracteriza a dominação moderna não é a burocracia, por si só, mas a confluência entre burocracia e racionalização. Para compreender essa fusão, utiliza, ainda, as concepções de Weber a respeito da racionalidade formal – aquela em que todas as normas e leis são cumpridas –, e da racionalidade substantiva – aquela que enfatiza a consecução dos objetivos, não importando a legalidade das ações. Enquanto a racionalidade formal tem seu foco na forma, a substantiva o tem na finalidade e no alcance dos objetivos. Para Weber, assim também utilizado por Schwartzman, há, ainda, outra forma de

---

<sup>26</sup> “No patrimonialismo, no momento da emergência das classes, procuram estas nacionalizar o poder, apropriá-lo, para que se dilua na elite. O conflito está presente nesse tipo de estrutura, sobretudo quando posta em convívio com o capitalismo industrial, por pressão externa e por efeito de expansionismo internacional deste. A elite política do patrimonialismo é o estamento, estrato social com efetivo comando político, numa ordem de conteúdo aristocrático.” (FAORO, 2012, p. 830).

<sup>27</sup> “As origens do patrimonialismo no Brasil estão ligadas à colonização portuguesa, que implantou um Estado como estrutura independente e sobreposta à sociedade, estrutura cuja função era extrair renda da colônia. Em fins do século XIX o sistema político consolidara-se em torno de duas instituições: o poder local dos grandes proprietários de terra, estruturado no poder de famílias patriarcais que dominavam amplas regiões através de relações clientelísticas e laços de sangue, além do controle direto ou indireto dos órgãos de repressão, das instituições locais de administração e de justiça e do voto, dentro de um sistema de favores que ligavam o poder local ao poder central, e um Estado central, com um sistema administrativo herdado da Colônia e do Império, que mantinha certa eficácia e autonomia, que assegurava a defesa nacional e, que, dada a heterogeneidade social e as dimensões do país, funcionava como árbitro entre os interesses das diversas regiões e grupos sociais.” (SORJ, 2006, p. 14).



racionalidade substantiva (igualmente utilizada por Faoro), que é a “razão de Estado”. Segundo Schwartzman (2015), tanto a racionalidade substantiva quanto as razões de Estado permitem a criação de uma racionalidade técnica e não formal, que desconsidera o contrato social ou a legalidade das ações. Defende o autor que a falta de uma burguesia patrona de uma racionalidade formal, de base contratualista, geraria um regime de dominação absoluta (não contratual<sup>28</sup>, portanto), mas com a manutenção das características e instituições modernas.

Schwartzman (2015), ao tratar do conceito de patrimonialismo em *As Bases do Autoritarismo Brasileiro*, explica que, na obra de Weber, esse conceito está associado à tradição asiática, ou ao “modo de produção asiático”, que assim também como em Faoro (2012), serve, por aproximação, para distinguir o produtor, que faz uso de determinado patrimônio, do proprietário deste. Explica o autor que, para Weber, o patrimonialismo e o feudalismo são formas da dominação tradicional; enquanto, no feudalismo, há maior concentração de poder discricionário e uma associação com a aristocracia autônoma (um compartilhamento da administração), no patrimonialismo puro, há maior instabilidade, a administração é pessoal e a produção é realizada em favor do produtor, na propriedade do senhor. Para Weber, os atuais Estados patrimoniais são aqueles que se formaram à margem da revolução burguesa. Atualizando a proposta de Weber, Schwartzman cita que:

Esse patrimonialismo moderno, ou ‘neopatrimonialismo’, não é simplesmente uma forma de sobrevivência de estruturas tradicionais em sociedades contemporâneas, mas uma forma bastante atual de dominação política por um ‘estrato social sem propriedades e que não tem honra social por mérito próprio’, ou seja, pela burocracia e a chamada ‘classe política’. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 98).

O Estado patrimonial, descrito por Schwartzman (2015) como aquele em que o sistema político serve a determinados grupos sociais que usam o poder como sua propriedade privada, quando se utiliza da burocracia do Estado moderno para minar a separação entre as dimensões pública e privada, permitindo a apropriação, pelos setores dominantes, de recursos públicos arrecadados na sociedade, passa a ser definido como neopatrimonialista pelo autor a partir do entendimento de que o patrimonialismo, como forma de dominação tradicional, se mantém apesar da existência concomitante de instituições modernas, de um Estado legalmente constituído e regulado por poderes formalmente independentes.

---

<sup>28</sup> Schwartzman (2015) faz uso aqui da concepção teórica de Rousseau, em que o Estado atua por delegação do povo, a partir de um contrato social explícito e bem delimitado. Para o autor, a ideia de contrato social teria um significado ideológico em um contexto de luta contra o absolutismo, mas, em especial, um valor sociológico, a partir da proposição empírica de condução política, especialmente, onde a sociedade e os grupos sociais são fortes e o Estado, fraco. Nessa concepção contratualista do Estado, o autor faz uso da análise de J.P. Nettl, em que o Estado, na tradição anglo-saxônica, decorre de um processo político protagonizado pelos interesses dominantes (especialmente, os econômicos, representados no mercado), em um contexto de redução do poder do Estado, ou de “desestatização”.

É pela perspectiva weberiana que podemos ver que o Estado brasileiro tem como característica histórica predominante sua dimensão neopatrimonial, que é a forma de dominação política gerada no processo de transição para a modernidade com o passivo de uma burocracia administrativa pesada em uma ‘sociedade civil’ (classes sociais, grupos religiosos, étnicos, linguísticos, nobreza etc.) fraca e pouco articulada. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 15).

Esse processo de transição para a modernidade é explicitado por Schwartzman no Quadro 1, demonstrando, dentro dos sistemas normativos (tradicional e moderno), a sequência estabelecida a partir das formas como se organizam as relações de poder. Fica claro, então, que o poder absoluto, que no sistema tradicional era associado ao patrimonialismo, no sistema moderno se configura como um patrimonialismo burocrático ou neopatrimonialismo.

**Quadro 1 - Tipologia de dominação política em Weber**

		Relações de Poder	
		Absoluta	Contratual
Sistema Normativo	Tradicional	Patrimonialismo	Feudalismo
	Moderno	Patrimonialismo burocrático (neopatrimonialismo)	Dominação racional - legal

Fonte: adaptado de Schwartzman (2015, p. 99).

Percebe-se, ainda, que o Quadro 1 reforça a teoria de Schwartzman (e Faoro) sobre a concepção patrimonialista do Estado brasileiro e sua evolução histórica assentada na inexistência da experiência feudal, uma vez que esta é a base, no sistema moderno, de uma dominação racional e legal, diferentemente do sistema identificado pelos autores na constituição do Estado brasileiro.

O neopatrimonialismo trata-se, então, de um sistema burocrático e administrativo, que se caracteriza pela apropriação de funções, órgãos e rendas públicas por setores privados. Entretanto, esses setores privados permanecem subordinados ao poder central e dele dependentes, formando o que Raymundo Faoro chamou de “estamento burocrático”<sup>29</sup>. O despotismo burocrático<sup>30</sup> surge quando esse tipo de administração se moderniza, e os segmentos

<sup>29</sup> Essa é uma questão sobre a qual Schwartzman parece ter mudado de ideia. Na obra original o autor chama a atenção para a inadequação do termo ‘estamento burocrático’ na análise do Estado brasileiro (SCHWARTZMAN, 2015, p.98), mas no prefácio da 3ª edição (1988), ele o utiliza para explicar a dependência criada entre os setores privados e o poder central (SCHWARTZMAN, 2015, p. 16).

<sup>30</sup> No Brasil, o despotismo burocrático foi implementado pelos militares ao longo do período de República. Há, na atualidade, discussão sobre a sua apropriação pelo Poder Judiciário, com o chamado “Partido da Justiça”, em que as decisões passam a analisar e levar em conta possíveis consequências políticas, não apenas a formalidade da Lei.

do antigo estamento burocrático vão se profissionalizando e burocratizando (SCHWARTZMAN, 2015).

Para Sorj (2006), o patrimonialismo moderno, presente, conforme o autor, em qualquer sociedade contemporânea, desdobra-se em múltiplas manifestações, as quais resumimos no Quadro 2.

**Quadro 2 - As formas do patrimonialismo moderno**

<b>Onde se manifesta o patrimonialismo</b>	<b>Características</b>
Políticos em cargos públicos (Executivo ou Legislativo)	Usufruto de vantagens econômicas e do uso de recursos públicos, concessão de favores ao setor privado, distribuição de verbas orçamentárias, nepotismo e privilégios, em causa própria, pela legislação.
Funcionalismo público	Uso de funções como fiscalização, repressão, regulamentação para recebimento de propinas e comissões. Na forma extrema, a própria polícia faz uso da força para extorquir a população.
Setor privado	Apropriação dos recursos públicos pelo setor privado, em geral, a partir de licitações e contratos superfaturados, obtenção de créditos subsidiados, indenizações desproporcionais, liberações à parte das regulamentações etc.
Sistemas fiscais, repressivos e jurídicos	Utilização do sistema jurídico, fiscal ou policial para garantia da impunidade e da não aplicação da lei contra os que se encontram no poder.
Discriminação e manutenção da desigualdade	O patrimonialismo negativo faz uso do poder político para prejudicar ou discriminar grupos sociais ou raciais.

Fonte: adaptado de Sorj (2006, p. 15-16).

Sorj (2006) ainda chama a atenção para a diferenciação entre o patrimonialismo e o corporativismo, afirmando que este último está mais ligado ao patrimonialismo do sistema político (corporativismo de Estado), que usa o poder político para cooptar os setores emergentes da sociedade urbana industrial, mas que na visão do autor, perdeu relevância como sistema de controle e cooptação social e política após o fim do Estado Novo.

Schwartzman (2015), entretanto, apresenta a cooptação como meio de manutenção do Estado patrimonialista, quando busca evidenciar duas abordagens na relação do Estado com a sociedade no Brasil: a estrutural e a política. Na dimensão estrutural, o Estado brasileiro evidencia uma continuidade histórica de inserção de interesses privados na gestão pública, configurada, no patrimonialismo, pela apropriação da estrutura pública pelos interesses privados. Na dimensão política, o Estado estabelece a cooptação política como forma de manutenção do atendimento aos interesses particulares, em uma troca de favores econômicos

para manutenção do poder. Dessa forma, ainda na dimensão política, apresenta-se a questão da representação – nesse contexto de Estado, não há uma representação dos interesses da sociedade, mas sim daqueles interesses privados que financiam a manutenção do poder que habita o Estado.

Desta perspectiva teórica, que busca compreender as raízes patrimoniais e burocráticas presentes na formação do Estado e da sociedade brasileiros, elucidando esta dualidade – a presença constante dos elementos patrimonialistas no modelo de dominação (dados pelas práticas políticas, pela gestão socio-estatal e pelas relações sociais), em contrapartida às formas modernas e racionais de Estado –, resulta um artificialismo das leis, o que impera em todos os níveis e esferas sociais e políticos. De tal concepção é que surge a tese principal da obra de Schwartzman – a substantividade patrimonialista e a formalidade aparente justificam e contribuem para as bases autoritárias do Estado, garantindo a perpetuidade da dialética de inclusão/ exclusão dos segmentos populares no sistema de poder, retroalimentados pelo sistema patrimonialista.

A premissa neopatrimonial do Estado brasileiro – a modernização sem contrato – justifica, para Schwartzman (2015), a principal consequência do modelo: a indiferenciação entre o público e o privado é lastreada na dinâmica da cooptação política, como forma de manutenção do poder e no poder pelas mesmas elites e asseclas, com a consequente exclusão dos segmentos sociais que não se associam ao poder. Para a reedição da obra originada de sua tese, Schwartzman (2015) faz uma análise crítica da evolução de mais de 30 anos a partir da sua primeira publicação em relação à manutenção da característica neopatrimonial e de cooptação dos movimentos sociais.

A partir de 1995, [...], no entanto, os partidos políticos perderam substância, o clientelismo se ampliou, o sindicalismo e os movimentos sociais foram cooptados, e boa parte das antigas elites patrimonialistas manteve seu poder de sempre, agora como meras cleptocracias. O período “moderno” da política brasileira teve fôlego curto, e a política antiga está demonstrando ter uma enorme e inesperada capacidade de sobrevivência e metamorfose. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 12).

Tratando a cooptação como meio de perpetuação das elites no poder e como sistema de controle político e social, um pilar na sustentação do Estado neopatrimonialista, apresentamos, na seção seguinte, as formas e medidas da cooptação política no Brasil, na qual buscamos investigar os propósitos e as práticas da cooptação política tanto na manutenção e perpetuação do poder de alguns em troca de favores e acordos com outros quanto nas consequências sociais, políticas e econômicas dessa prática.

### 2.1.3 Cooptação Política no Brasil

A cooptação política, como conceito, define o tipo de relacionamento entre o Estado e os sistemas de representação. No processo de cooptação política, o Estado cria meios de submeter à sua tutela as formas autônomas de participação, passa a predominar como figura central, reduzindo o conflito político ao debilitar as estruturas de participação política. A cooptação política, ao comprar ou incorporar os esforços de participação, estabelece a dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes; as posições no governo passam a ser buscadas não como forma de implementação dos interesses econômicos dos grupos representados, mas como forma de mobilidade social e ocupacional, por si só (SCHWARTZMAN, 2015).

A expressão ‘cooptação política’ é sugerida para referir-se a um sistema de participação política débil, dependente, controlado hierarquicamente de cima para baixo. A primeira condição necessária para a existência de tal sistema é que algumas pessoas e grupos sociais, previamente fora da arena política, tratem de participar dela e fazer-se ouvir. [...] a segunda condição de existência: a de que os que controlam o sistema político tenham meios para comprar ou, de alguma forma, incorporar esses esforços de participação, de tal maneira que sejam estabelecidos vínculos de dependência entre os detentores do poder e as lideranças políticas emergentes. Assim, a participação política deixa de ser um direito e torna-se um benefício outorgado, em princípio revogável. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 61-62).

Carvalho (2017) e Sorj (2006) inferem a cooptação política como uma consequência do corporativismo e das forças estabelecidas por grupos privados, sindicais ou funcionais em sua relação com o Estado. A forma como o Estado Novo – estratégia Getulista – encontrou de mediar os interesses corporativistas foi cooptando-os: os empresários, com financiamento público e participação política; os empregados e os sindicatos, com a distribuição de benefícios sociais e pseudoparticipação política; o funcionalismo público, com estabilidade no emprego e aposentadoria antecipada; a sociedade, com o salário-mínimo e o desenvolvimento industrial e urbano.

Para Carvalho (2017), houve uma inversão na representação política no Brasil. Com valorização do Executivo e consequente desvalorização do Poder Legislativo e seus titulares, as eleições legislativas mostram sempre menor interesse dos eleitores do que no caso do Executivo. Essa cultura estatista, conforme o autor, contribui para a ampliação da visão corporativista dos interesses coletivos, com a distribuição de benefícios sociais por cooptação sucessiva das categorias em um sindicalismo corporativo. Desse modo, “A sociedade passou a se organizar para garantir os direitos e privilégios distribuídos pelo Estado. [...] O papel dos legisladores reduz-se, para a maioria dos votantes, ao de intermediário de favores pessoais perante o Executivo.” (CARVALHO, 2017, p. 223). Criou-se uma “esquizofrenia política”,

uma vez que os eleitores desprezam os políticos, mas continuam votando naqueles que lhes dão a esperança de benefícios pessoais.

Schwartzman (2015) sustenta que o jogo político que se desenvolve, em uma base de ação estatal que desconsidera os formalismos legais e a representatividade social, promove uma negociação contínua entre o Estado neopatrimonial e os diversos tipos de setores sociais, em relação à sua inclusão ou exclusão, na distribuição de benefícios e privilégios controlados pelo Estado. Trata-se, conforme o autor, de uma negociação desigual, que leva à cooptação de líderes políticos, intelectuais, religiosos e sindicais.

Quando institucionalizada, a cooptação assume características corporativistas, de forma a organizar os grupos de interesses e funcionais em instituições controladas pelo Estado. Schwartzman (2015) alega que, pelo menos desde os anos 1930, o Estado brasileiro alcançou relativo sucesso ao enquadrar, na dinâmica neopatrimonial da cooptação, sindicatos, associações patronais e profissionais liberais, além de todo o sistema de ensino superior. No entanto, enquanto inclui aqueles que aceitam os termos da cooptação (ou seu preço), exclui o Estado neopatrimonial todos aqueles que não aceitam ou que não têm moeda de troca para participarem dos processos políticos, decisórios e de eventual distribuição da riqueza social.

O sistema neopatrimonial do Estado brasileiro, para manter-se, centraliza o poder, impedindo a criação de representações políticas efetivamente autônomas, orientado por interesses próprios e internos ao(s) grupo(s) o(s) qual(is) representa. Com a centralização e elitização do poder, eventuais esforços regionais de autonomia são facilmente cooptados pelo centro em troca de posições no poder e prestígio, ou são suprimidos pelas elites locais com apoio do Governo Federal. Para Schwartzman (2015), a prática de um regime político baseado na centralização e na cooptação dos setores mais ativos gera uma excessiva burocratização e um sistema de distribuição de recursos entre clientelas eleitorais, impedindo a definição de objetivos e políticas governamentais mais claros.

É importante pensar nessas categorias não como entidades estanques, mas como elementos de um processo. A política cartorial e clientelística deve ser vista, assim, como uma resposta de uma administração centralizada de base patrimonialista a uma demanda crescente de participação por parte de grupos antes excluídos dos benefícios do poder. Ao cooptar, o centro se enfraquece, mas o mesmo tempo tira a autonomia e a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes. A consequência é a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões, que se torna presa de uma teia cada vez maior e mais complexa de compromissos e acomodações, até o ponto de ruptura. (SCHWARTZMAN, 2015, p. 252-253).

Pode-se afirmar que o processo de cooptação só persiste nos meandros do poder porquanto a sociedade brasileira se mantém dependente do Estado, de quem espera benefícios,

autorizações, empregos, subvenções, recursos financeiros e regulamentações. Em troca desses, mantém-se passiva e permissiva.

Na presente tese, buscamos estudar a possível cooptação das universidades comunitárias a partir de políticas de financiamento e ampliação das matrículas no ensino superior privado (e público não estatal<sup>31</sup>, como o caso das comunitárias), ou seja, a partir de políticas de inclusão social. Ao limitar a autonomia da gestão econômico-financeira das universidades (Art. 150 da Constituição Federal de 1988, Artigo 14 do Código Tributário Nacional e legislações complementares), mas estabelecer a possibilidade de a educação ser implementada pela livre iniciativa, mantidas a concessão e a regulamentação estatal, o próprio sistema jurídico que define o escopo de ação das instituições comunitárias estabelece o processo de dependência dessas instituições do Estado, fixando a base para o processo de cooptação. Ao inferir, para as universidades comunitárias, uma gama de restrições legais em termos de autofinanciamento ou financiamento comunitário (do ponto de vista tributário), a dependência do financiamento estatal pode criar o primeiro laço da cooptação política e, provavelmente, o mais efetivo deles: o da dependência econômica.

Uma das medidas tradicionalmente utilizadas para formalizar a cooptação política são as regulamentações e os instrumentos legais: as políticas públicas. Atendendo a interesses distintos, as políticas públicas tanto podem garantir a inclusão social de parte da sociedade (e, por consequência, a exclusão de outra), quanto atender a interesses de grupos financiadores da manutenção no poder dos mesmos agentes políticos, questão que se opõe totalmente à constituição de um Estado de bem-estar social. Aureliano e Draibe (1989), analisando as formas de financiamento e organização institucional dos países que buscaram constituir um Estado de bem-estar social e a implementação de políticas públicas coerentes com o *welfare state*, identificaram tanto Estados leves e ágeis, com alto grau de racionalidade quanto o oposto, de forma predominante, engendrados por máquinas gigantescas, marcados por incoerências, altamente burocratizados, ao mesmo tempo que respondem mais a interesses e barganhas corporativas do que propriamente a padrões de racionalidade política, justiça e equidade social, incapazes de formular, implementar e manter políticas sociais efetivas e eficazes.

Na seção que segue, pretendemos desenvolver três conceitos amplos, mas que estão na essência da presente pesquisa – as comunidades como organizações de proteção social quando dotadas de capital social, na sua relação com o Estado e o *welfare state* (o Estado do

---

<sup>31</sup> A Lei nº 12.881/13, define a criação e regulamentação das ICES – Instituições Comunitárias de Educação Superior, configurando-as como instituições públicas não estatais.

bem-estar social) e suas características como *policy makers* (formuladores de políticas públicas).

#### **2.1.4 O *Welfare State*, as Comunidades e o Capital Social**

Neste subcapítulo, procuramos discutir a presente pesquisa quanto aos conceitos de comunidade ou comunidades, de um dos efeitos de sua organização – a criação de capital social, do Estado e do Estado de bem-estar social (*welfare state*), de maneira muito sumária, buscando desenvolver a evolução desses no tempo, sua relação entre si e as condições atuais no que tange ao contexto brasileiro.

Desde contratualistas como Hobbes, Rousseau ou mesmo Locke, o Estado aparece como uma esfera política importante para a superação do estado de natureza e, portanto, como a entidade capaz de produzir a ordem na sociedade. Em Hobbes, no estado de natureza, o “homem é lobo do próprio homem”; já em Rousseau, ao contrário, o homem é bom; em Locke, esse homem, em seu estado natural, vive razoavelmente bem, mas pode descambar a qualquer momento para a degradação (WEFFORT, 1991). O Estado em Hobbes, instaura a paz; em Rousseau, resgata um estado de natureza puro, dependente das coisas, mas agora sob o manto das leis. Em Locke, o Estado vem para afirmar os direitos que os homens já possuíam no estado natural, inclusive, o direito à propriedade e ao bem-estar, uma versão liberal que enfrenta o absolutismo de Hobbes.

Nesse estado de natureza dos contratualistas, podemos inferir, há uma gradativa ampliação dos laços humanos, posteriormente familiares, que deram origem às comunidades ou a agrupamentos humanos, um pouco mais complexos, embasados em relações de reciprocidade, cooperação e conflitos, que visavam ao atendimento das necessidades individuais e coletivas de alimentação, habitação, saúde, educação, segurança etc., inclusive, muito antes da própria criação do Estado, conforme Schmidt (2017b). Tönnies (2015) procurou compreender a evolução das comunidades (*Gemeinschaft*) para a sociedade (*Gessellschaft*), ou seja, a transformação de pequenos grupos regidos por relações de intimidade e cumplicidade, com compromisso moral e localizados regionalmente, para grupos maiores, vinculados a centros urbanos e estabelecidos sob o poder de um Estado e um governo, baseados em um contrato único que se sobrepunha às regras morais das comunidades.

Para Bobbio (2012), a sociedade, nas suas várias articulações passou a tornar-se o todo, do qual o Estado (considerado o aparato coercivo) é relegado a uma parte. A partir dos séculos XVI e XVII em diante, quando se iniciou a formação dos Estados modernos ocidentais, o curso



de evolução histórica partiu dos feudos, das famílias e comunidades menores para a sociedade e um Estado regidos por leis capazes de garantir a convivência harmoniosa entre indivíduos, instituições e organizações econômicas de maneira mais ampla e complexa.

Entretanto, o período dado pelo final do século XIX e início do século XX trouxe outros modelos de relação entre governantes-governados, entre Estado-cidadãos. O Estado contemporâneo, sob as bases do Estado moderno, assume uma função mediadora dos grandes conflitos sociais. Com o fim da Primeira Grande Guerra e a grande crise americana (1929), afloraram os ideais do Estado do bem-estar social (*welfare state*). As bases europeias do *welfare state* se deram, em especial, na França e Grã-Bretanha. Nos Estados Unidos, a defesa do *welfare state* foi mais econômica do que propriamente social, em especial, dada pelos embates entre John Maynard Keynes e Friedrich August von Hayek. O primeiro defendia a intervenção do Estado na economia, especialmente, no que dizia respeito à criação de empregos e investimentos governamentais na redução das desigualdades sociais e no atendimento das necessidades básicas de saúde e educação, inclusive, com influência estatal sobre juros e moeda. Em oposição, Hayek defendia que a intervenção estatal na economia poderia gerar um desequilíbrio natural, levando à inflação galopante. Ambas as visões influenciaram os governantes dos Estados Unidos desde meados do século XX até os dias atuais. Em paralelo, diversos países construíram as bases do *welfare state*, principalmente, na Europa. Os países nórdicos foram os mais bem-sucedidos na construção e manutenção do estado de bem-estar social.

Para Briggs (1985, p. 183), o *welfare state* é

[...] um estado no qual se usa deliberadamente o poder organizado (através da política e da administração) num esforço para modificar o jogo das forças do mercado em pelo menos três direções: primeiro, garantindo, aos indivíduos e às famílias, uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de sua propriedade; segundo, restringindo o arco de insegurança, colocando os indivíduos e as famílias em condições de fazer frente a certas 'contingências sociais' (por exemplo a doença, a velhice e a desocupação), que de outra forma, conduziriam a crises individuais e familiares; e terceiro, assegurando que a todos os cidadãos, sem distinção de status ou classe, sejam oferecidos os mais altos padrões de uma gama reconhecida de serviços sociais.

Há, na literatura sobre o *welfare state*, uma diversidade de vertentes sobre a abrangência, os meios e as formas de atendimento das necessidades básicas da sociedade, levando os primeiros estudos a buscarem a comparação do resultado das políticas implementadas entre as diversas nações<sup>32</sup>. Piketty (2014), entretanto, sustenta que nem Estados Unidos e Reino Unido,

---

<sup>32</sup> É difícil avaliar as descobertas da primeira geração de comparativistas, pois não há demonstrações convincentes de qualquer teoria em particular. A escassez de nações para se fazer comparações estatísticas restringe o número de variáveis que podem ser testadas ao mesmo tempo. Desse modo, quando Cutright (1965) ou Wilensky (1975)

que viram, nos governos de Reagan e Thatcher, respectivamente, a redução do *welfare state*; nem os países do Leste europeu (continental) e o Japão, que fortaleceram o estado do bem-estar social no período após a Segunda Guerra mundial, demonstraram grandes diferenças em termos de crescimento econômico e melhoria das condições sociais de sua população.

Na verdade, nem o movimento de liberalização instaurado por volta de 1980 nem o movimento de estatização adotado em 1945 merecem o excesso de honrarias ou indignações. É provável que a França, a Alemanha e o Japão tivessem recuperado seu atraso no crescimento depois do afundamento dos anos 1914-1945 quaisquer que fossem as políticas implantadas (ou quase). O máximo que se pode dizer é que o estatismo não fez mal. Do mesmo modo, uma vez que esses países alcançaram a fronteira tecnológica, não surpreende que tenham deixado de crescer mais rapidamente do que os países anglo-saxões e que todas as taxas de crescimento tenham se alinhado, [...]. Numa primeira aproximação, as políticas de liberalização não parecem ter influenciado essa simples realidade, nem para cima, nem para baixo. (PIKETTY, 2014, posição 2011).

Portanto, é preciso analisar, em cada caso nacional, em cada dinâmica entre Estado e sociedade, quando e onde o Estado pode estar mais ou menos apropriado a intervir. A solução não parece ser dicotômica – ou Estado ou mercado –, mas o melhor equilíbrio entre ambos.

À parte do viés econômico, a relação Estado-sociedade igualmente depende de um equilíbrio na instauração de um Estado do bem-estar social. Para Marshall (1967), o *welfare state* está fundamentalmente associado à cidadania social, quando os direitos sociais estão assentados em lei, são invioláveis e assegurados a partir da cidadania, e não do desempenho econômico. Entretanto, Esping-Andersen (1991) adverte que o *welfare state* não pode ser definido apenas pelos direitos e pelas garantias sociais, é preciso levar em conta como o papel do Estado se entrelaça ao do mercado e da família, por exemplo, no que tange à provisão social.

Para Draibe (1993, p.9) “[...], o ‘Welfare’ não é apenas uma resposta à demanda por igualdade socioeconômica, é também uma resposta à demanda por segurança socioeconômica”, ou seja, o bem-estar social e o econômico devem vir de um equilíbrio sustentado, capaz de gerar, para além da percepção de renda, a segurança de que necessitam os indivíduos para atuarem como cidadãos.

Voltando às formas iniciais de proteção social, Weber (2015a) cita a relação comunitária como uma das primeiras formas de organização ou relação associativa com o intuito de prover segurança e cuidado mútuo, com vistas ao bem-estar social. Na concepção de Schmidt (2017b),

---

julgam que o nível econômico, com seus correlatos demográficos e burocráticos, explica a maioria das variações do *welfare state* nos ‘países ricos’, medidas relevantes de mobilização da classe trabalhadora ou abertura econômica não estão incluídas. Suas conclusões em favor da ‘lógica do industrialismo’ são por isso postas em dúvida. E, quando Hewitt (1977), Stephens (1979), Korpi (1983), Myles (1984a) e Esping-Andersen (1985b) argumentam em favor da tese da mobilização da classe trabalhadora, ou quando Schmidt (1982; 1983) defende o neocorporativismo e Cameron defende a abertura econômica, apresentam suas ideias sem testá-las realmente com explicações alternativas plausíveis. (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 101).

as comunidades, como espaços de afeto e valores compartilhados, baseados na reciprocidade, antecedem em muito ao Estado e ao mercado. Para o autor, a “[...] aparição do Estado moderno e do mercado capitalista modificou cabalmente o cenário da vida em sociedade. Com a revolução industrial e a urbanização, as comunidades agrárias deixaram de ser o *habitat* da maior parte da população”. (SCHMIDT, 2017b, p. 15). A vida em sociedade tornou mais evidente e reforçou a desigualdade social, potencializada pela dispersão urbana e pelo individualismo nas relações competitivas de mercado.

Em lugar da visão privatista (o mercado é o melhor meio de suprir, além dos bens individuais, os bens e serviços de uso comum) disseminou-se a visão estatista (o Estado é capaz de suprir, mediante serviços públicos, todos os bens de uso comum). As políticas públicas planejadas e executadas por entes estatais, orientadas pelo poderoso discurso da cidadania e dos direitos, passaram a substituir as antigas formas de provisão comunitária, caracterizadas por lógicas que combinavam coerção, solidariedade e filantropia. (SCHMIDT, 2017b, p. 16).

Uma das forças sociais para manutenção da proteção social na sociedade urbana contemporânea pode ser representada pelo capital social. Para Putnam (2000), o capital social<sup>33</sup> pode ser entendido como um conjunto de características advindas da organização da sociedade, refletidas na confiança, nas normas e nos sistemas que embasam as ações de cooperação social e que impactam o desempenho das instituições.

A organização da sociedade civil, com a criação de entidades do terceiro setor, representa um dos vieses ou efeitos do capital social, produzidos a partir da autonomia e do engajamento social. Young (2000) defende que a auto-organização civil permite que as pessoas envolvidas elaborem seus problemas a partir da discussão coletiva, bem como elaborem um

---

<sup>33</sup> Capital social é um termo, conforme Putnam (2000), cunhado, inicialmente, no trabalho de Hanifan (1916), que descreveu a relevância do envolvimento da comunidade no sucesso das escolas rurais. Posteriormente Coleman (1990) e Putnam (1993, 2000) expandiram a compreensão do conceito, que se tornou um elemento essencial para discutir e explicar políticas públicas, bem como para entender a forma como o Estado interage com a sociedade e vice-versa. Entretanto, não há ainda uma definição consensual acerca do termo. Em uma visão minimalista, Coleman (1990) e Lin (2001) atribuem o capital social ao indivíduo, que mobiliza sua rede social para solução de um problema. Já na visão expansionista, relaciona-se o capital social com o papel do Estado e as ações coletivas protagonizadas pela sociedade civil. Ostrom e Ahn (2003) vinculam o capital social à ação coletiva por meio da base conceitual da teoria dos jogos. Para os autores, o Estado tem o papel de mediar a relação conflituosa dos indivíduos (gerada pelo individualismo que busca se beneficiar dos esforços alheios sem incorrer nos custos de participação na ação, fenômeno definido como problema dos *free-riders*). Tanto Ostrom e Ahn (2003) quanto Putnam (1993, 2000) destacam a importância das redes formadas por cidadãos, famílias, organizações voluntárias, associações e outras formas de organização horizontal. Putnam, a partir de pesquisa empírica realizada na Itália, introduziu a condição potencial do capital social no desenvolvimento socioeconômico, condição essa estabelecida por um contexto histórico-cultural específico, que estabelece a acumulação lenta de laços comunitários e consequente engajamento cívico. Para Putnam (1993) e Ostrom e Ahn (2003), as instituições governamentais podem estimular ou não a criação do capital social quando autorizam espaços para a auto-organização fora dos espaços oficiais, ou podem destruir o capital social quando se tornam os executores exclusivos de ações públicas, tolhendo as iniciativas não governamentais, criando cidadãos dependentes do Estado. Para Evans (1995), a falta de horizontalidade social é uma das ferramentas para perpetuação dos regimes autoritários ou das características do autoritarismo progressivo, decorrente de ações ou da falta dessas, impediriam o desenvolvimento das nações.

discurso em linguagem diversa daquela presente no discurso político tradicional, o que lhes dá a capacidade de influenciar as políticas públicas (e de empresas). Consoante o autor, a autonomia dos grupos organizados em relação ao Estado promove uma base de inovação social, com serviços prestados menos voltados ao imperativo de lucro empresarial, enquanto, por outro lado, o caráter autônomo e voluntário das organizações pode fazê-las perseguir objetivos que promovam a competição entre si. Nesse sentido, defende o autor que o Estado é a única instância capaz de coordenar as atividades humanas em grande escala, tanto incentivando quanto limitando as ações autônomas da sociedade civil organizada. Já para Higgins (2005), o capital social pode atuar como mediador entre a sociedade e o Estado, deixando a perspectiva de “soma zero”, a qual se atribui tanto a liberais quanto a marxistas, para uma perspectiva de “ganha-ganha”. Destaca o autor o uso que o conceito de capital social vem permitindo, a exemplo de agências multilaterais como o Banco Mundial, compreender o não econômico e o não mercado como propulsores do desenvolvimento econômico. Esse novo entendimento vem, inclusive, gerando a aproximação do Banco Mundial com setores não politizados da sociedade civil, sem, entretanto, reduzir as suas relações com o macro-poder.

No Brasil, sob o intuito de constituir uma espécie de *welfare state* brasileiro, o governo de Getúlio Vargas, como desenvolvemos anteriormente, acabou por destituir da sociedade sua capacidade de organização quando concedeu os direitos sociais antecipadamente aos civis e aos políticos. Ou seja, destituiu da sociedade a necessidade de organizar-se para exigir ou conquistar, frente ao Estado, os seus direitos. Essa prerrogativa permitiu ao governo autoritário a manutenção do *status quo*, uma vez que, com a concessão dos direitos sociais, os civis e políticos ficaram em segundo plano e não foram reivindicados pela sociedade. Entretanto, como afirma Marshall (1967), não basta que esses direitos sociais estejam assentados em lei, é preciso que sejam invioláveis e garantidos a partir da cidadania, o que não ocorreu no Brasil.

A partir da concessão dos direitos sociais no governo Vargas, entre as décadas de 1930 e 1970, o Brasil desenvolveu-se como um país industrial e urbano, ampliando a percepção de ganho social com as políticas implantadas. Com uma política de proteção social pautada pelas relações trabalhistas e previdenciárias, conforme Draibe (2003), a cidadania e os direitos sociais dela oriundos ficaram em segundo plano, com as organizações civis e sindicais fragilizadas e cooptadas. O período democrático entre 1946 e 1964, entretanto, não foi suficiente para alinhar as políticas públicas e o sistema de proteção social fragmentado (BENEVIDES, 2011).

O período entre 1964 e 1985, marcado pela ditadura civil-militar, foi um período de grande crescimento econômico e da ampliação das desigualdades sociais no País. Com a criação do INPS (Instituto Nacional de Previdência Social), em 1966, e do FUNRURAL (Fundo de

Assistência ao Trabalhador Rural), em 1971, houve a instituição de novos tributos sobre produtos agrários e sobre a folha de pagamento dos trabalhadores urbanos para sustentar os novos programas (CARVALHO, 2017).

O período de ditadura civil-militar pós-1964 promoveu a disseminação do atendimento social, precarizando a assistência à população em geral e fazendo com que a classe média buscasse serviços melhores nas redes privadas de saúde e educação, potencializando ainda mais as desigualdades sociais, além de gerar, para a classe média, a percepção de que sua contribuição tributária não gerava retorno em serviços públicos, promovendo uma ampla cultura de sonegação fiscal, que fragiliza ainda mais o sistema público.

Com o fim do período de ditadura, houve uma organização política em prol das eleições diretas e a defesa de uma nova Constituição Federal, capaz de refletir os anseios por um *Welfare State*. A “Constituição Cidadã” de 1988 trouxe avanços em termos políticos e sociais, descentralizando a execução orçamentária, especialmente, na área da saúde e assistência social, visando à universalização do acesso e instituindo ao Estado a responsabilidade pela garantia de acesso aos serviços básicos.

Em suma, podemos dizer que o período pós-Constituição de 1988 deu início à construção das bases para que o País alcançasse as condições para a implantação de um Estado brasileiro socialmente mais justo. Conforme Santos (2020, p. 47),

Tivemos um caminho histórico e político nestas décadas que podemos resumir em três grandes desafios. O primeiro, foi o desafio ‘político’ de transitarmos de um regime autoritário para um regime democrático no governo Sarney, em meados dos anos 80. O segundo desafio foi o ‘econômico’, transitarmos de uma economia instável, com sucessivos pacotes econômicos fracassados, para uma economia estável, com a implantação do plano real e a valorização da moeda nacional com Fernando Henrique Cardoso, nos anos 90. O terceiro desafio foi transitarmos para um país socialmente justo, portanto, avançarmos ‘socialmente’, com a reorganização dos programas sociais e a diminuição das desigualdades nos governos Lula e Dilma nos anos 2000.

Apesar de diversos avanços, com alguns retrocessos, pautados por crises econômicas e breves períodos de estabilidade e crescimento intermitentes, o período pós-Constituição de 1988 previa uma “agenda” de reformas necessárias à implantação de um Estado democrático capaz de cumprir suas funções constitucionais. No entendimento de Santos (2020), os ajustes necessários, não tendo sido realizados em tempo, se refletem na atual crise do Estado e da democracia no Brasil, pois a transição política, econômica e social demandava reformas capazes de aproximar o Estado e a sociedade brasileiros a partir do aperfeiçoamento das políticas públicas.

A despeito da organização administrativa e institucional, a estabilidade econômica alcançada após o Plano Real (1994) permitiu, aos governos que se sucederam, a criação de

políticas de inclusão social, em especial, aquelas voltadas à saúde, com a expansão do SUS (Sistema Único de Saúde) e dos programas de inclusão educacional, abrangendo os voltados ao ensino superior. Essas políticas, em geral, se configuraram como políticas de governo, mas não se tornaram efetivas em sua maioria ou não tiveram continuidade, evidenciando que o Estado brasileiro está ainda muito longe de ser um Estado de bem-estar social, assim como a sociedade brasileira é ainda deficitária em termos do capital social necessário, tanto para organizar-se em prol de sua representação política efetiva quanto para criação e manutenção das entidades civis do terceiro setor capazes de suprir a falta do Estado em saúde, educação e assistência social – reflexos diretos da condição neopatrimonialista do Estado brasileiro e de uma cidadania incipiente.

Para Aureliano e Draibe (1989), o *welfare state* deveria primar pela concreticidade da oferta de tratamentos individualizados e proteção social refletidos em políticas públicas de Estado. Entretanto, na realidade institucional-administrativa brasileira, estão ausentes as noções integradas e capazes de mobilizar a política social, resultando, quando comparada à realidade nórdica e inglesa, o oposto, deixando a descoberto as camadas mais pobres da população. Entendemos, assim, que o *welfare state* deva ser um instrumento de fortalecimento e autonomia da sociedade, e não de enfraquecimento e cooptação, o que, para um ou outro viés, se estabelece a partir das políticas públicas. Na seção a seguir, buscamos aprofundar as questões que permeiam a constituição das políticas públicas e dessas no Brasil.

## 2.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Conceitualmente, a política pública está sempre ligada a um problema público. Assim, a política pública tem por finalidade ou intencionalidade a solução de um problema público. Para Secchi (2016), o problema público é um conceito intersubjetivo, pois só se identifica um problema público quando seus efeitos incomodam uma quantidade ou qualidade considerável de atores. Para enfrentar o problema público, são definidos instrumentos concretos, como leis, obras, programas, campanhas, tributos, entre outros meios, que direcionam as ações públicas, buscando, assim, a alteração do *status quo*.

Os problemas públicos, assim como as políticas públicas, existem em todas as áreas de responsabilidade do Estado (e dos governos), como educação, saúde, habitação, meio ambiente, emprego e renda, transporte, entre outros. Para a solução dos problemas públicos e implementação das políticas públicas, podem ser envolvidos diversos níveis de governo e atores não governamentais, como órgãos internacionais ou multilaterais, organizações privadas com

ou sem finalidade lucrativa, organizações sociais e redes que envolvam todos esses atores em prol da consecução da política, como ocorre com o Sistema Único de Saúde – SUS.

Assevera Secchi (2016) que a área da ciência social dedicada ao estudo dos problemas e das políticas públicas, além de seus instrumentos, instituições e atores políticos, é a ciência da política pública. A temática “políticas públicas”, como área do conhecimento, voltou a ser objeto de estudos, em especial, nas últimas décadas. Para os países em desenvolvimento, especialmente, os dependentes de recursos externos, as políticas públicas de restrições de gastos, controle da inflação e ajustes fiscais tomaram o foco. Apesar dessa retomada, a agenda política evidencia, principalmente, nos países que recentemente passaram por processos de redemocratização, uma ineficiência em desenhar, implementar e avaliar políticas públicas que promovam a inclusão social e o desenvolvimento econômico sustentáveis. As decisões, a elaboração (desenho) e a implementação de políticas públicas são influenciadas por fatores externos e internos, e, em especial, por conflitos tanto conceituais quanto práticos, como a alocação de recursos, complexificando, especialmente, para os países em desenvolvimento, a construção e efetiva implementação de políticas públicas (SOUZA, 2006).

As políticas públicas podem ser simplistamente definidas como a formalização das ações e dos programas governamentais que visam a responder a um problema público, mas não só, pois as políticas governamentais são um subgrupo (o mais importante) das políticas públicas. Para Secchi (2015), o Estado moderno se destaca em relação a outros atores sociais no que trata do estabelecimento de políticas públicas, estando aí uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado moderno. Na visão do autor, pode-se definir uma hierarquia na abrangência das políticas públicas – a política de Estado é mais abrangente e de longo prazo, voltada aos interesses gerais da população, enquanto a política de governo recebe a conotação de um grupo político e está limitada aos mandatos eletivos. A função das políticas públicas é, em geral, definir a forma e o escopo de determinada ação ou ações.

Consoante Secchi (2015, p. 2), “Qualquer definição de política pública é arbitrária”, visto que não há consenso, na literatura, sobre o que seja uma política pública. Na abordagem estatista, a política pública trata do ordenamento emanado exclusivamente do ator estatal. Já na abordagem multicêntrica ou policêntrica, as políticas públicas podem emergir do protagonismo da sociedade civil organizada, amparadas por um conjunto de regras do aparato institucional-legal. Também não há uma concordância sobre o que abranja ou defina uma política pública. Ela pode ser dada por uma Lei, por um programa ou um projeto, implementado por ente público, privado ou do terceiro setor (SECCHI, 2015).

A política pública, como área de conhecimento, nasceu nos Estados Unidos, avançando sobre os estudos e as discussões europeias que se concentravam, na primeira metade do século XX, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Na Europa, a política pública surgiu a partir de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo como produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, em contrapartida, a área surgiu na academia, desconsiderando as bases teóricas do papel do Estado, visando à sua produção diretamente sobre a ação dos governos. Celina Souza (2006) publicou uma síntese do estado da arte das políticas públicas, buscando reunir as concepções, os conceitos, os modelos de análise e os métodos de construção e avaliação das políticas públicas.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. A trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, cético da natureza humana, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo caminho seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam, nas organizações locais, a virtude cívica para promover o ‘bom’ governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. (SOUZA, 2006, p. 22).

A área de políticas públicas norte-americana conta com diversos pensadores, entre eles: H. Lasswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. A ciência da política pública, que na literatura internacional, é conhecida como *Policy Sciences*, tem como sua obra fundamental a publicação de Lerner e Lasswell (1951), intitulada *The Policy Sciences*. A partir desse estudo, foram definidas como características originárias da ciência das políticas públicas a normatividade, a multidisciplinaridade e o foco na resolução de problemas públicos. Atualmente, segundo Secchi (2016), essas características evoluíram e deram forma a novos subcampos de estudos da ciência da política pública, quais sejam, a análise, a pesquisa, a avaliação de políticas públicas e a teoria da escolha pública.

Em relação à tipificação, Lowi (1964, 1972) foi o responsável por uma das mais conhecidas tipologias sobre política pública. Baseado na máxima “a política pública faz a política”, o autor explicou que cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por diferentes espaços. Há várias tipologias atribuídas às políticas públicas. Apresentamos aqui as principais, no sentido de definir aquela que melhor atende às análises que se pretende desenvolver nesta tese.



Para Lowi (1964), a política pública pode assumir quatro formatos, de acordo com os impactos que se pretendem na sociedade: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e, por fim, políticas constitutivas. Sua proposta de tipificação das políticas públicas passou a ser muito utilizada tanto no meio acadêmico quanto pelos órgãos públicos responsáveis pela análise de políticas públicas. Conforme o autor, entretanto, há a tendência de que as políticas públicas possam representar um misto entre os tipos, podendo ser classificadas, de acordo com os seus possíveis impactos na sociedade, em dois tipos concomitantes.

As políticas distributivas geram benefícios e concentram-se em alguns atores sociais, mas seu custeio é devido por todos os contribuintes. Em geral, esse tipo de política pública está associado a incentivos fiscais, gratuidades ou isenções de serviços/taxas públicas, subsídios, ou representados por renúncia fiscal e não tendem a gerar maiores conflitos, pois não atingem (seu custeio) nenhum grupo em específico, já que são divididos entre toda a sociedade (SECCHI, 2015).

Políticas regulatórias são aquelas de âmbito pluralista, que estabelecem determinado comportamento a atores públicos e/ou privados, como códigos de trânsito, regras de operações no mercado financeiro ou de segurança alimentar. Secchi (2015) afirma que esse tipo de política, para ser aprovada, precisa mediar os conflitos entre as forças e os atores, bem como seus interesses, no que tange ao objeto da política.

As políticas redistributivas são aquelas que estabelecem benefícios a um grupo de atores sociais, de forma concentrada, e seu custeio é rateado, igualmente de forma concentrada, por outro grupo de atores. É um tipo de política que provoca, em geral, muitos conflitos, uma vez que deixa evidente quem ganha e quem perde na implementação da política. Exemplos de políticas redistributivas são aquelas que estabelecem as cotas raciais para as universidades (candidatos têm preferência por critério de raça, para vagas em universidade pública ou gratuidade nas privadas) ou programas de reforma agrária. A redistribuição aqui não é dada pela renda ou propriedade (de quem perde) diretamente, mas pela contraposição de interesses antagônicos – um grupo demanda pela não efetivação da política, enquanto o outro busca a garantia de sua implementação (SECCHI, 2015).

As políticas redistributivas são aquelas que, geralmente, caracterizam os *welfare states*. Para Aureliano e Draibe (1989, p. 86), “Obviamente, essa ausência de densidade no Brasil do conceito de *welfare state* reflete, entre muitas coisas, o perfil e características adquiridas pelas políticas sociais, principalmente, seus reduzidos efeitos, seus baixos graus de eficácia e efetividade sociais.” Apesar de uma visão de mais de 30 anos, o entendimento das autoras ainda pode esboçar o mesmo país. Acreditavam elas que a noção de Estado de bem-estar social

é embasada em conteúdos socialmente positivos. Para as autoras, “[...] aquela ausência reflete, também, a própria armação institucional e financeira da política social: a multiplicidade de contribuições, a fragmentação da máquina administrativa, marcada por superposições e pela pouca transparência.” (AURELIANO; DRAIBE, 1989, p. 87).

Do ponto de vista das políticas analisadas nesta tese, dever-se-ia, em princípio, classificar tanto o FIES quanto o PROUNI como políticas distributivas, considerando que o FIES é aportado por um fundo governamental sustentado por várias fontes e garantido pelo caixa único da União, financiando as mensalidades dos alunos de graduação, os quais deverão devolver o recurso após a formatura, e o PROUNI, em sua legislação (a ser melhor desenvolvida na seção seguinte), é entendido como um programa baseado na renúncia fiscal – as universidades garantem bolsa de estudos parcial ou integral em substituição a alguns tributos incidentes sobre a folha de pagamento dessas instituições (e sobre o lucro, no caso das instituições com finalidade lucrativa). No entanto, para as entidades que atendem aos requisitos dos Arts. 150 e 195 da Constituição Federal e do Art. 14 do Código Tributário Nacional, que é o caso das universidades comunitárias aqui estudadas, as contribuições isentas pelo PROUNI não são devidas (questão em discussão no Supremo Tribunal Federal<sup>34</sup>). Dessa forma, pode-se

---

<sup>34</sup> Há consenso na doutrina especializada de que a isenção tributária, na qual se inclui a previdenciária, por força do que trata o § 7º do artigo 195 da Constituição Federal, na realidade, se trata de uma limitação constitucional do poder de tributar, ou seja, configura-se como imunidade. A legislação que trata da comprovação do CEBAS como forma de garantir a isenção vem sendo discutida no STF há mais de 20 anos. Dada por inconstitucional foi reeditada e está vigente a partir da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, igualmente em análise de inconstitucionalidade. O que garante de fato a imunidade das instituições, além dos artigos constitucionais supracitados, é o que define o Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), que: “Art. 9º É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

IV - cobrar imposto sobre:

[...]

c) o patrimônio, a renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, observados os requisitos fixados na Seção II deste Capítulo; (Redação dada pela Lei Complementar nº 104, de 2001).

[...]

Art. 12. O disposto na alínea a do inciso IV do artigo 9º, observado o disposto nos seus §§ 1º e 2º, é extensivo às autarquias criadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, tão-somente no que se refere ao patrimônio, à renda ou aos serviços vinculados às suas finalidades essenciais, ou delas decorrentes.

Art. 13. O disposto na alínea a do inciso IV do artigo 9º não se aplica aos serviços públicos concedidos, cujo tratamento tributário é estabelecido pelo poder concedente, no que se refere aos tributos de sua competência, ressalvado o que dispõe o parágrafo único.

Parágrafo único. Mediante lei especial e tendo em vista o interesse comum, a União pode instituir isenção de tributos federais, estaduais e municipais para os serviços públicos que conceder, observado o disposto no § 1º do artigo 9º.

Art. 14. O disposto na alínea c do inciso IV do artigo 9º é subordinado à observância dos seguintes requisitos pelas entidades nele referidas:

I – não distribuírem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (Redação dada pela Lei nº 104, de 2001);

II - aplicarem integralmente, no País, os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais;

afirmar que o PROUNI se trata, de fato, de uma política redistributiva quando implementada em instituições comunitárias, visto que, para cada estudante bolsista do PROUNI, a instituição precisa aportar outros cinco pagantes, pois o número de bolsistas representa uma proporção do total de alunos matriculados (um bolsista para cada cinco matriculados). Nesse contexto, pode-se inferir que quem de fato sustenta o Programa não é o Estado, mas os estudantes pagantes nas instituições comunitárias. Antes da criação do PROUNI, as instituições comunitárias já deveriam conceder gratuidades na proporção de 20% da sua receita líquida (fazendo-o anteriormente tanto em bolsas como em ações sociais gratuitas), atendendo ao Art. 14 do Código Tributário Nacional e suas regulamentações, que normatizam a isenção (entendida como imunidade) prevista na Constituição Federal. Dessa forma, para as entidades comunitárias, em análise aqui, a obrigação de concessão de bolsas proporcionais ao número de alunos pagantes não se alterou com a criação do PROUNI.

A tipologia proposta por Lowi define a classificação da política pelo proponente ou analista da política (*policymakers*). Ao complementar a proposta de Lowi, a tipologia de Wilson (1995) traz uma perspectiva diferente – propõe a tipificação pelos atores a quem se destina a política (*policytakers*). Para Wilson (1995)<sup>35</sup>, as políticas públicas podem ser classificadas em política majoritária, política clientelista, política empreendedora ou política de grupo de interesse. As tipologias de Wilson (1995), definidas a partir da análise de custos x benefícios, preveem que a política seja majoritária – quando tanto os custos quanto os benefícios são distribuídos (todos pagam e todos recebem o benefício da política), mas, quando os custos são distribuídos (todos pagam o financiamento da política pública) e os benefícios são concentrados, há uma política clientelista. Quando os custos são concentrados (alguns atores pagam os custos da política), e os benefícios são distribuídos, temos uma política empreendedora – um tipo específico não previsto na tipologia de Lowi. A política empreendedora apresenta, para sua implementação, uma dificuldade intrínseca – a organização dos interesses coletivos precisa se sobrepor aos interesses concentrados para que seja implementada. Há, ainda, para Wilson (1995), a Política de Grupo de Interesses, quando os benefícios são concentrados para determinado grupo, e os custos também, equivalente à política redistributiva de Lowi.

---

III - manterem escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão.”

<sup>35</sup> A obra *Political Organizations* foi publicada pela primeira vez em 1973, buscando definir as principais formas de organização da política e das políticas públicas, com olhar, em especial, sobre a gestão pública norte-americana.

Em relação ao FIES e ao PROUNI, considerando a tipologia de Wilson, pode-se inferir, como proposto em relação à análise baseada em Lowi, que o FIES, em um contexto comunitário, trata-se de uma política clientelista (todos pagam pelo benefício de alguns), visto que, para a manutenção do Programa, abertura de novas vagas de financiamento e pagamento, ainda que parcial das IES onde estudam os alunos financiados, o governo faz uso, em sua origem, do caixa único da União<sup>36</sup>. Por sua vez, o PROUNI, para as instituições comunitárias, poderia ser classificado como uma política de grupos de interesse – custeada por alguns (alunos pagantes nas IES comunitárias) para benefícios concentrados em outro grupo (os bolsistas do ProUni).

Outras tipologias foram desenvolvidas, como a de Gormley, que analisa as políticas frente à sua capacidade de chamar a atenção do público em geral (saliência) e à sua complexidade; ou a tipologia de Gustafsson, que analisa a política pública do ponto de vista da disponibilidade de conhecimento para a sua elaboração e implementação, além da intenção de implementar ou não a política. Ainda, a tipologia de Bozeman e Padey, que definem a política pública a partir do seu conteúdo, o qual pode ir de eminentemente técnico a eminentemente político (SECCHI, 2015).

Souza (2006) apresenta ainda outras tipologias que, no entanto, são menos de análise e mais de concepção das políticas públicas, a partir de diversos autores e abalizados nos processos históricos das políticas públicas estudadas por esses teóricos, em especial, Lindblom, Caiden e Wildavisky, com o incrementalismo; o modelo *garbage can*, de Cohen, March e Olsen; o modelo da coalizão de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith; o “equilíbrio interrompido”, de Baumgartner e Jones; além dos modelos embasados no novo gerencialismo público, que, embora fortemente vinculados ao modelo de Lowi, buscam centrar a concepção de políticas públicas na sua eficiência e racionalidade, além da credibilidade, em detrimento das disputas e dos interesses envolvidos. Em contrapartida ao novo gerencialismo, em alguns locais ou países, ainda foram iniciadas tentativas de concepção participativa de políticas públicas, inclusive, no Sul do Brasil ao final do século XX, tornando-se um modelo amplamente estudado, porquanto sobreviveu.

---

<sup>36</sup> Não se trata aqui de um julgamento de valor, mas de um julgamento de fato, dos custos e benefícios de uma política pública importante, tal como as duas em análise. Decerto que este termo ‘clientelista’ no senso comum é muitas vezes interpretado de forma pejorativa, pois implica uma compreensão de algo negativo, paliativo, enganador, desnecessário. Estamos completamente afastados dessa consideração vulgar. O que queremos demonstrar é o aspecto deletério à missão e às finalidades das Universidades Comunitárias.

Como base teórica desta tese, entendemos que as concepções de Harold D. Lasswell<sup>37</sup> são as mais pertinentes, concebendo a política pública não a partir das funções do Estado, mas das ações de seus políticos, dos interesses e conflitos envolvidos tanto na compreensão do problema público quanto na formulação, na implementação e na avaliação da política. Para Lasswell (1984), à política compete um estudo acerca da influência e de quem é influente, sendo influentes aquelas pessoas que se apropriam de grande parte do que é apropriável – a riqueza, o prestígio e a segurança pessoal. Conforme o autor, os valores a serem apropriados são dados por deferência, renda e segurança e, em sua grande parte, são apropriados pela elite. Essa elite faz uso desses valores de acordo com seus interesses e para manutenção ou ampliação do poder a partir da comunicação com a sociedade – daí o grande interesse de Lasswell em compreender o comportamento e a forma de comunicação dos políticos. Não pretendemos, nesta tese, adentrar o campo das análises da política pública, mas, fazendo uso de Lasswell, Lowi e Wilson, compreender como as políticas educacionais estudadas neste trabalho se enquadram, além de discutir sua efetividade e seus impactos sob o ponto de vista de um grupo de interesse em especial: das universidades comunitárias. Considerando que pretendemos evidenciar o possível caráter cooptativo<sup>38</sup> das políticas educacionais brasileiras, o entendimento de Lasswell (1984) de que o campo da ciência política deve compreender a ação de busca e manutenção do poder pelos políticos, para fins da análise proposta nesta tese, apresenta-se como uma base teórica fundamental.

Como afirma Schmidt (2018), não podemos deixar de considerar, quando analisamos as políticas públicas sob os embasamentos teóricos anteriormente estabelecidos, que esses se originaram a partir de estudos e experiências dos países capitalistas do hemisfério norte ocidental, ou seja, podem não abranger a totalidade do contexto de países estabelecidos na periferia do capitalismo, como o Brasil. Por esse viés, buscamos a relação com os estudos brasileiros nessa área do conhecimento e do objeto em análise.

---

<sup>37</sup> Harold D. Lasswell (1902-1978) foi um teórico americano, responsável pelo desenvolvimento de um novo olhar sobre a ciência política, principalmente, a partir da publicação de *Politics: Who Gets What, When, How*, de 1936, obra em que defende, como objeto da ciência política, a ação de conquista e manutenção do poder. Parte do pressuposto de que a política se baseia na distribuição de três principais valores: a riqueza, o prestígio e a segurança pessoal. Considerando que o estudo da política é “*the study of influence and influential*”, desenvolve uma visão piramidal da distribuição de valores, em que, na parte de cima, estão poucos – a elite que preserva a sua ascendência, manipulando símbolos, controlando recursos e aplicando a violência. Lasswell ainda desenvolveu uma grande gama de teorias baseadas na psicologia, sociologia e comunicação, para explicar o comportamento político e seus efeitos sobre a comunicação política.

<sup>38</sup> Para Schwartzman (2015, p. 17), “Quando a cooptação se institucionaliza, ela assume, muitas vezes, características corporativistas, que consistem na tentativa de organizar os grupos funcionais e de interesse em instituições supervisionadas e controladas pelo Estado. É por mecanismos corporativistas que o Estado brasileiro tem buscado, desde pelo menos os anos 1930, com grau de relativo sucesso, enquadrar os sindicatos, as associações patronais e as profissões liberais, incluindo aí todo o sistema de ensino superior.”

As ações de maior impacto na vida social e de maior interesse político são aquelas que mudam o meio social. Assim, os “atos externalizados”, ou seja, aqueles que impactam o ambiente promovendo mudanças sociais são aqueles com maior interesse político. Dessa forma, para Lasswell (1984), não há dúvida de que os atos são sempre orientados por objetos. Segundo ele, a análise política está, em parte, dedicada à evidenciação de quais pessoas agem, de que maneira e em que condições, criando formas de avaliação do impacto das políticas públicas sobre a resolução de problemas concretos, mas sem deixar de considerar os interesses e conflitos advindos das ações dos políticos e das próprias políticas. Partindo desse pressuposto, no Capítulo 5, procuramos desenvolver uma análise da linha do tempo da criação, da implementação e das alterações nas políticas públicas frente ao cenário político e aos atores envolvidos, procurando compreender os processos relativos às políticas distributivas (e redistributivas), conforme Lowi; ou clientelistas e de grupos de interesse, conforme Wilson, no contexto neopatrimonialista do Estado brasileiro.

Complementando e questionando a racionalidade de Lasswell, Lindblom (1959) propôs o uso de outras variáveis, somadas à formulação e à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria, necessariamente, um fim ou um princípio, tal como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Sob o ponto de vista teórico-conceitual, a política pública abrange estudos em um campo amplo e multidisciplinar, tendo seu foco na explicação acerca da natureza e dos processos da política pública. As políticas públicas repercutem na sociedade e na economia, por isso, seus estudos devem abranger as inter-relações entre o Estado, a política e a economia. Assim, nesta tese, analisamos a relação entre o Estado (e os governos), as políticas do FIES e do ProUni do ponto de vista microeconômico, dados seus efeitos sobre um agente econômico local específico e de grande impacto: as universidades comunitárias.

Quanto aos elementos que constituem a política pública, Souza (2006) estabeleceu uma síntese, conforme retratamos no Quadro 3.

**Quadro 3 - Os elementos que constituem a política pública**

<b>Elementos</b>	<b>Impactos</b>
Ação	Permite distinguir entre o que o governo pretende realizar e o que, de fato, realiza.
Níveis de Decisão	Envolve diversos atores e níveis de decisão, inclusive, os informais, que são igualmente importantes.
Abrangência	A política pública não se limita a leis e regras, pode ser definida também por atos educativos, promoções, propagandas etc.
Intencionalidade	Trata-se de uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
Prazos e impactos	Embora as políticas públicas tenham resultados no curto prazo, em geral, apresentam seus impactos no longo prazo.
Processo de gestão	A política pública envolve processos de gestão que perpassam a decisão e a proposição. A política deve ser implementada, executada e avaliada.

Fonte: adaptado pela autora de Souza (2006, p. 36–37).

Considerando a proposta de políticas públicas em análise no presente estudo – o FIES e o ProUni como políticas implementadas por universidades comunitárias, bem como as características e alterações advindas do processo de implementação, decorrentes do processo de gestão –, buscamos, na seção a seguir, o aprofundamento sobre um tipo específico de política pública: as políticas educacionais.

### **2.2.1 Políticas Educacionais – Educação Superior no Brasil**

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 205, define a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família. Sendo assim, espera-se do Estado um conjunto de políticas públicas que garantam esses direitos.

De acordo com Vargas (2016, p. 12), “Em linhas gerais, as relações entre democracia, cidadania e educação são estreitas, imediatas e obrigatórias.”. Não há discordância quanto à importância e à responsabilidade da educação no desenvolvimento da cidadania. Há, entretanto, embates intermináveis quanto à responsabilidade do Estado no que tange à educação, uma crítica por parte dos acadêmicos de instituições públicas acerca da oferta de educação pelo setor privado<sup>39</sup> e, em especial, sobre o financiamento público da educação ofertada nas redes privada

<sup>39</sup> Frigotto (2011) faz uma análise da evolução das políticas de educação superior durante a primeira década do século XXI, reafirmando a crítica histórica, embasada em autores como Antônio Cândido e Florestan Fernandes.

e comunitária de ensino superior. A forma como se constitui o Sistema de Ensino Superior, cuja última grande reforma se deu a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em 1996, está estabelecida sobre os sistemas público, privado e comunitário para oferta de ensino superior no Brasil. Esse sistema foi sendo ampliado e flexibilizado a ponto de termos atualmente corporações multinacionais de capital aberto operando, de forma quase absoluta, o ensino superior ofertado a distância no País, com financiamento e subsídio público a partir do FIES e do ProUni.

As políticas públicas educacionais (como investimentos na educação básica, ao menos) estão entre os poucos consensos entre os especialistas relativamente ao potencial de retorno e aos impactos sobre o desenvolvimento econômico e social, conforme Piketty (2015). Entretanto, quando adentramos a análise sobre as políticas para a o ensino superior, já não se percebe o mesmo consenso, principalmente, no que tange às políticas brasileiras.

O principal instrumento de planejamento de políticas públicas para a educação brasileira é o Plano Nacional de Educação – PNE. A Lei nº 13.005/2014 regulamenta o PNE 2014 – 2024, apresentando vinte metas que contemplam todas as etapas e os níveis da educação brasileira. As metas estruturantes estão distribuídas em quatro grupos: 1) metas para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais; 2) metas que tratam, especificamente, da redução das desigualdades e da valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade; 3) metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, consideradas estratégicas para que as metas anteriores sejam atingidas; e 4) metas referentes ao ensino superior, que, em geral, são de responsabilidade dos governos estaduais e federal. As metas propostas para a educação superior, constantes no PNE 2014 – 2024 (MEC) compreendem as que são apontadas a seguir:

a) Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.

b) Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício, no conjunto do sistema de educação superior, para 75%, sendo, desse total, no mínimo, 35% doutores.

c) Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo que se atinja a titulação anual de 60.000 mestres e 25.000 doutores.

Assim, percebe-se que havia, por parte do Estado, quando da criação do PNE vigente, a intenção de ampliar as matrículas no ensino superior, em especial, nas instituições públicas.



Essa política busca suprir, no ensino superior, as deficiências apontadas no Brasil, pelos organismos externos, quanto à formação superior. O Relatório de Desenvolvimento Mundial (Banco Mundial, 1997), um dos agentes responsáveis pela implementação das políticas de expansão do ensino superior verificadas a partir de 1999<sup>40</sup>, apresenta como um dos principais entraves à redução das desigualdades sociais uma melhor alocação dos recursos públicos pelos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento. Para o Banco Mundial (BM), os recursos educacionais deveriam ter investimento centrado na educação básica, e a educação superior deveria ser atendida pela iniciativa privada, o que, de fato, foi previsto com a criação de centros universitários e, conseqüentemente, a concessão de autonomia para a criação de novos cursos e vagas, a partir de 1999. Já no Relatório de 2017, o BM apresenta o resultado das políticas públicas (em especial, de saúde e educação) no Brasil, as quais geram um ciclo perverso, impedindo a redução da desigualdade, conforme o BM. A incapacidade do Estado brasileiro de atender às demandas básicas da população empurrou as classes média e alta para a contratação de serviços privados, o que, por consequência, reduz sua disponibilidade em contribuir, fiscalmente, para o financiamento das políticas públicas que incluem as classes mais pobres, reduzindo a capacidade redistributiva das políticas. Assim, apesar de prever a ampliação de matrículas no ensino superior público, os governos sofrem muitas críticas, internas e externas, pelo alto custo da formação superior pública (BANCO MUNDIAL, 2017a).

A discussão sobre a emergência e implantação das propostas de acesso dos jovens das camadas populares ao Ensino Superior no Brasil, a partir dos anos 1990, insere-se no quadro das políticas públicas de educação superior, e nos conduz a recuperar não apenas questões ligadas à definição, manutenção e/ou (re)direcionamento das políticas em curso, mas possibilita reconstruir, mesmo que parcialmente, suas ligações com as concepções neoliberais. Nesse sentido, é preciso considerar que, desde meados da década de 1970, o quadro sociopolítico e econômico do País provocou mudanças na definição do caráter das políticas públicas, na relação entre o público e o privado e nos debates sobre a redefinição do papel do Estado, tocando na problemática do emprego e desemprego. Ao mesmo tempo, esses temas ganharam destaque nos debates e proposições feitas por agências multilaterais e organismos internacionais, e permanecem presentes nos debates de diferentes setores e segmentos da sociedade, interagindo com as políticas educacionais, sobretudo nos países em desenvolvimento. (APRILE; BARONE, 2009, p. 44-45).

As políticas públicas para o ensino superior de graduação estão previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) vigente (2014-2024) e definidas na meta número 12. Os

---

<sup>40</sup> Para o Banco Mundial, o sistema educacional deve desempenhar três papéis primordiais para o desenvolvimento do país, quais sejam: o desenvolvimento de “habilidades da força de trabalho para sustentar o crescimento econômico”, a contribuição “para a redução da pobreza e desigualdade”, buscando oferecer oportunidade educacional para todos e, ainda, o sistema deve estar voltado para o papel de “transformar gastos na educação em resultados educacionais.” (Banco Mundial, 2010, p. 23). Diversos autores brasileiros têm estudado a influência do Banco Mundial sobre a proposição e implementação de políticas públicas. Seguem alguns dos principais: ALTMANN (2002), SILVA (2016), MOTTA JR e MAUÉS (2014).

programas que fazem parte do PNE vigente para a Educação Superior são apresentados no Quadro 4.

**Quadro 4 - Programas de ensino superior – PNE 2014-2024**

<p><b>Programa:</b> Bolsa Permanência  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://permanencia.mec.gov.br/">http://permanencia.mec.gov.br/</a></p>
<p><b>Programa:</b> Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior- FIES  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://sisfiesportal.mec.gov.br/">http://sisfiesportal.mec.gov.br/</a></p>
<p><b>Programa:</b> Programa Incluir  <b>Secretaria Responsável:</b> SECADI /SESU  <b>Link:</b>  <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12257&amp;ativo=496&amp;Itemid=495">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12257&amp;ativo=496&amp;Itemid=495</a></p>
<p><b>Programa:</b> Mais Médicos  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://maismedicos.gov.br/">http://maismedicos.gov.br/</a></p>
<p><b>Programa:</b> Programa de Educação Tutorial- PET  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b>  <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12223&amp;ativo=481&amp;Itemid=480">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12223&amp;ativo=481&amp;Itemid=480</a></p>
<p><b>Programa:</b> Programa de Extensão Universitária- PROEXT  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b>  <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12241&amp;ativo=488&amp;Itemid=487">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12241&amp;ativo=488&amp;Itemid=487</a></p>
<p><b>Programa:</b> Programa Nacional de Assistência Estudantil- PNAES  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b>  <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12302&amp;ativo=608&amp;Itemid=607">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12302&amp;ativo=608&amp;Itemid=607</a></p>
<p><b>Programa:</b> Programa Universidade para Todos - PROUNI  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://prouniportal.mec.gov.br/">http://prouniportal.mec.gov.br/</a></p>
<p><b>Programa:</b> Rede Federal de Educação Superior  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12498&amp;Itemid=820">http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&amp;view=article&amp;id=12498&amp;Itemid=820</a></p>
<p><b>Programa:</b> Sistema de Seleção Unificada- SISU  <b>Secretaria Responsável:</b> SESU  <b>Link:</b> <a href="http://sisu.mec.gov.br/">http://sisu.mec.gov.br/</a></p>

Fonte: Adaptado de MEC – Ministério da Educação, PNE 2014-2024. (Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas>. Acesso em: 05 jan. 2019).

Dos dez programas governamentais citados no Quadro 4, cinco correspondem às mesmas duas grandes políticas públicas objeto desta tese: O FIES e o PROUNI. O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – busca a inclusão de novos alunos a partir do financiamento de parte ou totalidade do ensino superior privado. Já o Programa

Universidade para Todos – ProUni – define políticas para a concessão de bolsas em instituições privadas, com ou sem finalidade lucrativa. Para a seleção nesses Programas, o MEC criou o Sistema de Seleção Unificada – SISU, que também realiza a seleção de alunos por cotas<sup>41</sup> para o ensino público e privado. O SISU define a classificação dos candidatos ao ProUni a partir de sua faixa de renda e desempenho representado pelas notas do ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio. O Programa de Bolsa Permanência visa a disponibilizar uma bolsa mensal àqueles estudantes contemplados com o ProUni em bolsa integral, que estudam em cursos de turno integral e não têm condições de se manterem sem algum trabalho que os remunere. Já o Programa Mais Médicos é uma política conjunta entre o MEC e o Ministério da Saúde e se integra ao ProUni e ao FIES, estabelecendo opções diferenciadas para estudantes de cursos de medicina criados a partir do Mais Médicos, o qual exige, para além da obrigatoriedade de oferta de vagas de ProUni, a oferta de bolsas próprias da instituição de ensino.

Apesar dos investimentos e das políticas de expansão do ensino superior a partir de 1999, os quais se refletiram em matrículas, como se verifica na Gráfico 1, as baixas taxas de formação em nível superior, comparativamente a outros países, tornam o Brasil pouco atrativo para investimentos externos os quais demandam um capital humano com boa formação técnica e intelectual, inúmeras vezes apontado como deficitário no Brasil a partir dos relatórios do Banco Mundial (1997, 2006, 2017a). Com investimentos na ampliação de vagas nas universidades públicas federais, a criação dos Institutos Federais de Educação, com vistas à formação tecnológica, além da criação de políticas públicas de financiamento educacional em instituições privadas e comunitárias de educação superior e da regulamentação da concessão de bolsas, estendidas às instituições privadas com finalidade lucrativa, a partir do subsídio fiscal, a proporção de estudantes no ensino superior brasileiro cresceu, ainda que sem atingir as metas propostas pelos diversos Planos Nacionais de Educação, tanto pelo vigente quanto pelos passados.

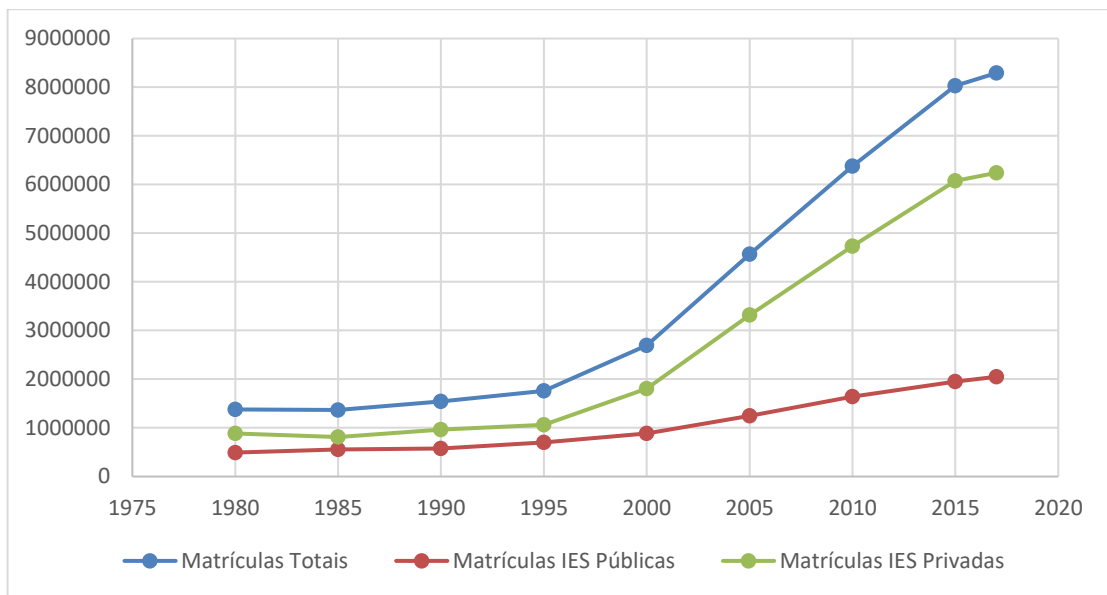
Percebe-se, conforme apresentado no Gráfico 1, que as políticas públicas de expansão alcançaram aumento significativo entre 1995 e 2015. Em 20 anos, as matrículas em IES públicas mais do que dobraram, enquanto, nas instituições privadas, cresceram seis vezes nesse

---

<sup>41</sup> Na última década do século XX muitas ações individuais, em especial, por parte de universidades públicas, passaram a buscar, por meio do estabelecimento de cotas raciais, o equilíbrio no acesso ao ensino superior, tentando contemplar, de forma mais equitativa, a proporção de jovens por raça, de acordo com o Censo. A Lei nº 12.711, de agosto de 2012, conhecida também como Lei de Cotas, previu, inclusive, para o FIES e o ProUni, uma “reserva” de vagas para os estudantes oriundos de raças com menor representação no sistema de educação superior do que a percebida na sociedade. De forma sintética, a política de cotas prevê um aporte de pontos no Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, melhorando as chances de estudantes afrodescendentes e indígenas.

mesmo período. O principal motivo para essa relação desigual na expansão das matrículas do ensino superior está no financiamento da educação superior pública, com custos bem superiores àqueles das instituições privadas, o que limita, por questões orçamentárias, uma ampliação ainda maior, conforme o Banco Mundial (2017b).

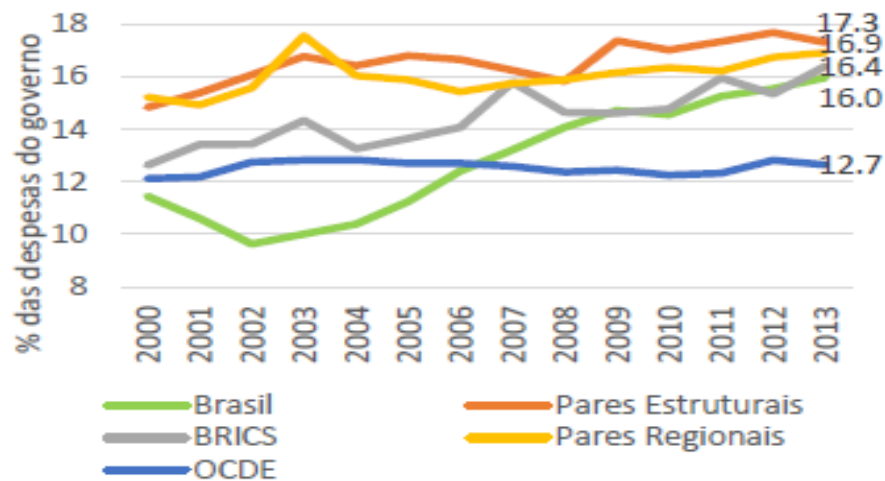
**Gráfico 1 - Evolução das matrículas por dependência administrativa 1980-2017**



Fonte: INEP – Censo da Educação Superior. (Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 18 mar. 2019)

Da mesma forma que cresceram as matrículas, quando analisamos a proporção das despesas com educação em relação às despesas totais dos governos, percebe-se que no Brasil cresceram mais, relativamente a outros países, principalmente, quando comparadas aos países da OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico. De acordo com os dados da UNESCO – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura –, o Brasil passou de uma proporção dos gastos em educação sobre os gastos totais do governo de menos de 10%, em 2002, para mais de 16%, em 2013, conforme apresentado no Gráfico 2.

**Gráfico 2: Investimentos em educação – comparação do Brasil com os demais países**  
Despesas Totais 2000 - 2013

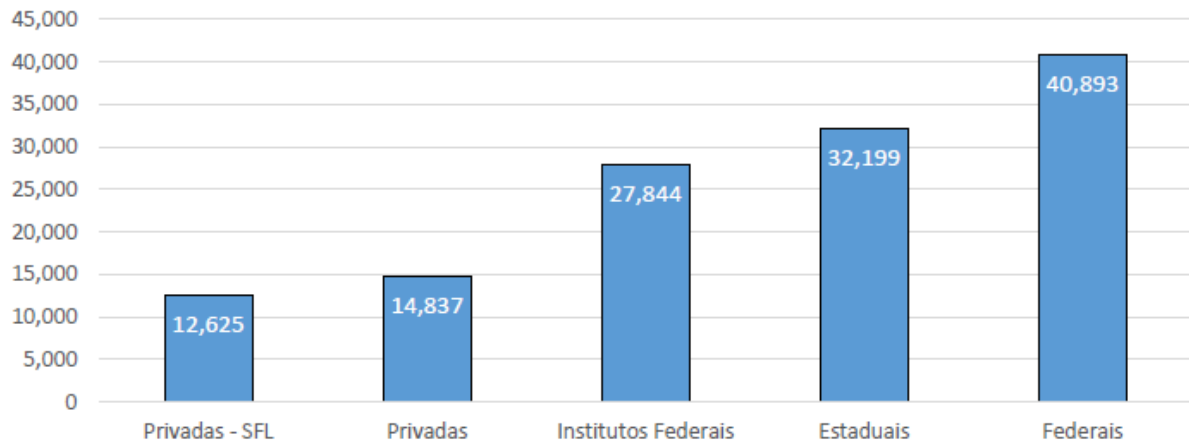


Fonte: Banco Mundial (2017b, p. 122) – Instituto de Estatísticas da UNESCO, Indicadores Mundiais de Educação.

Os dados apresentados no Gráfico 2 dão conta do impacto das políticas públicas sobre os gastos totais do Estado brasileiro, em especial, a partir de 2003. No entanto, os dados da UNESCO ainda não estão atualizados para as medidas implementadas entre 2015 e 2018, as quais promoveram significativas reduções no aporte de recursos federais, especialmente, aqueles destinados à educação superior.

Conforme o Banco Mundial (2017b), para financiamento privado da educação superior, o Governo investiu 15% dos gastos totais com educação, em contrapartida, 31% desses gastos foram destinados às instituições federais de ensino superior, no ano de 2015. A crítica apresentada pelo órgão está no custo por aluno investido pelo governo nas universidades federais. Conforme dados do Banco Mundial (2017b), colhidos das estatísticas da UNESCO, em 2015, um aluno de instituição federal de ensino superior custava três vezes o dispêndio por aluno de uma instituição privada, sem, entretanto, retornar essa diferença em termos de qualidade do ensino. O Gráfico 3 apresenta o comparativo do gasto médio por aluno entre os diferentes tipos de instituições: as privadas sem finalidade lucrativa (SFL), que apresentam o menor custo/aluno, as privadas com fins lucrativos, os institutos federais, as universidades estaduais e as federais, respectivamente, considerando os gastos médios e o número de alunos matriculados entre 2013 e 2015.

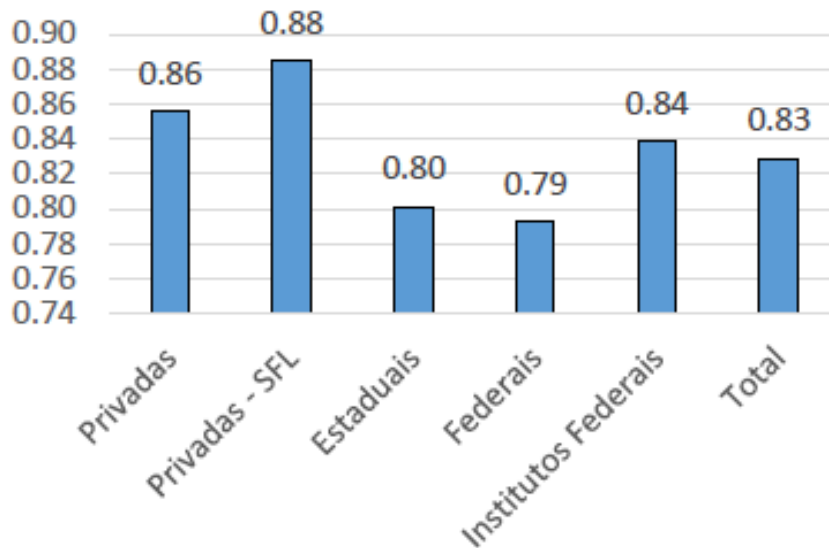
**Gráfico 3 - Gastos médios por aluno e tipo de instituição de ensino superior**  
**Média 2013 - 2015**



Fonte: Banco Mundial (2017b, p. 132). Estimação Banco Mundial, baseada no ENADE, no Censo da Educação Superior e no Relatório de gasto por aluno das Universidades Federais elaborado pela Secretaria Executiva do MEC.

A fim de evidenciar o alto gasto do governo brasileiro com os alunos do ensino superior público, cuja maioria, de acordo o Banco Mundial (2017b), é oriunda de escola particular e cujas famílias poderiam pagar a universidade, o relatório apresenta uma análise de eficiência do gasto público por aluno em relação ao tipo de instituição, buscando demonstrar que, no sistema público, o custo relativo por aluno excessivamente superior, não representa, de fato, melhor qualidade agregada à formação dos alunos, conforme apresenta o Gráfico 3. Dessa maneira, o Banco Mundial questiona a efetividade dos investimentos estatais na inclusão educacional, uma vez que as instituições públicas atendem, de forma gratuita, aqueles que, em sua maioria, poderiam pagar por sua formação, aplicando os recursos de uma política distributiva (caso das universidades públicas gratuitas) a um grupo que não precisa dela e sobrecarregando outro grupo (o dos alunos pagantes) com políticas muito mais restritivas de ingresso nas universidades e instituições particulares a partir do ProUni e do FIES. Esse último, ainda, provocou o endividamento das famílias para garantir a formação superior. Além disso, a eficiência do recurso público aplicado para agregação de conhecimento e renda para os egressos do ensino superior demonstra, conforme o Gráfico 4, que há, no caso das universidades e dos institutos federais, uma ineficiência nos resultados relativamente aos recursos aplicados.

**Gráfico 4 - Score de eficiência orientado para insumos da análise de eficiência do ensino superior**



Fonte: Banco Mundial (2017b, p. 133). Estimção Banco Mundial baseada no ENADE e no Censo da Educação Superior (2013-2015). Obs.: SFL: Sem fins lucrativos.

Partindo dessa análise, que demonstra uma relação de custo x qualidade muito superior nas instituições privadas, especialmente, nas instituições sem finalidade lucrativa, o Banco Mundial (2017b) recomendou ao governo brasileiro a implantação de uma política de cobrança pelo ensino superior público, visto que, o ensino público tende a beneficiar os mais ricos, além de potencializar sua renda futura, aumentando a concentração de renda e a desigualdade social. Para o BM, essa medida poderia reduzir os custos fiscais e aumentar a equidade no acesso ao ensino superior. De forma prática, o BM sugere que as políticas do FIES e do ProUni sejam estendidas às instituições públicas, garantindo, via ProUni, o acesso gratuito ou com bolsa parcial aos estudantes mais pobres, o financiamento via FIES àqueles que podem pagar parte da matrícula e o pagamento integral de mensalidade àqueles estudantes que possuem condições financeiras de fazê-lo. A análise apresentada no Gráfico 4 foi realizada pelo Banco Mundial a pedido do Governo Federal em 2017, mas não chegou a gerar qualquer proposta de alteração ou criação de políticas no ensino superior público. Uma análise a partir de Lasswell (1984) pode explicar essa questão: o ano de 2018 foi ano eleitoral, ainda que houvesse alguma vontade daquele governo em alterar as políticas de financiamento do ensino superior, poderia ser prejudicial – do ponto de vista eleitoral e da garantia de coligações partidárias, a proposição de um formato de financiamento da educação superior que viesse a cobrar das elites que ingressam nas universidades públicas por mérito, uma contrapartida para financiar o ingresso daqueles que não têm condições efetivas de custear um curso de graduação. Os interesses envolvidos na

manutenção do *status quo* certamente se sobrepõem à capacidade dos governos de estabelecer formas para garantir condições mais justas de acesso ao ensino superior. O governo que assumiu em 2019, entretanto, tem reduzido os recursos gerais para educação, em especial, em nível superior e aquele que atinge o orçamento das universidades públicas, além de intervir com frequência nos processos acadêmicos de autonomia das instituições.

O paradoxo das políticas públicas de inclusão educacional frente à eficiência do uso dos recursos públicos torna-se muito evidente quando se trata de ensino superior. Para ingresso gratuito em uma instituição pública, basta que o estudante demonstre boa *performance* acadêmica, que, em geral, está presente no histórico de estudantes oriundos de boas escolas particulares. Por outro lado, para que um estudante possa ingressar gratuitamente em uma IES particular ou comunitária, além do bom desempenho acadêmico, precisa comprovar a situação de carência de sua família, o que, por si só, estabelece uma relação desigual de acesso, em especial, quando consideramos que as famílias carentes, em geral, têm seus filhos matriculados em escolas públicas, com desempenho geralmente abaixo das privadas.

A compreensão das relações interpostas pelas políticas públicas, aqui definidas pelo FIES e pelo ProUni, nas relações de poder estabelecidas entre Estado–sociedade e Estado–universidade, partindo-se da ambiguidade apresentada por Secchi (2015), da política (*politics*) dada pela obtenção de meios e manutenção dos recursos que garantam o exercício do poder do homem sobre o homem e da política (*policy*), orientada para a tomada de decisões e subsequentes ações, denota a necessidade de aprofundamento de cada uma das políticas. As questões trazidas pelo tema proposto nesta tese têm um olhar macro, quando tratam da política pública em si, e micro quando buscam identificar os efeitos da possível cooptação das universidades comunitárias a partir das políticas.

Os marcos legais do ProUni e do FIES, analisados nas seções que se seguem, representam a intenção de execução da responsabilidade estatal por meio da iniciativa privada e configuram o objeto do presente estudo.

### **2.2.2 FIES – Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior**

Em um país que, historicamente, alcança, a uma parcela mínima de sua população, o acesso ao ensino superior público e gratuito, quando a melhoria dos índices de formação se torna condição para continuar recebendo investimentos externos e buscar o crescimento econômico com desenvolvimento social, resta a implementação de políticas públicas que, se não ampliam as vagas em instituições públicas, ao menos garantem o financiamento em instituições pagas. Essa foi a tônica do relatório do Banco Mundial em 1997. A partir de então



o Ministério da Educação passou a implementar um conjunto de medidas que buscavam ampliar as vagas em todos os tipos de IES, permitindo que aquelas em um nível intermediário entre faculdade e universidade, sob o *status* de centro universitário, pudessem gozar de autonomia na criação de cursos superiores da mesma forma que as universidades. Pelo interior do Brasil, principalmente, em regiões distantes dos grandes centros (e, portanto, das universidades públicas), novos centros universitários foram criados, com implantação de novos cursos e ampliação de vagas. Essa política, ao modificar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, certamente, representou, ao final do século XX, a política de maior efetividade no aumento de ingressantes no ensino superior brasileiro. Entretanto, daí surgiram novos desafios – como manter os alunos carentes em instituições pagas. Com a finalidade de normatizar a oferta de bolsas em instituições sem finalidade lucrativa (obrigadas à oferta de 20% de sua receita em gratuidades para manutenção de isenção das contribuições sociais sobre a folha de pagamento), além de ampliar a oferta de financiamento estudantil, o Governo Federal emitiu uma série de leis, resoluções e medidas provisórias desde 1998.

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi criado, em 25 de junho de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827-1, com o escopo de financiar estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos avaliativos sob a responsabilidade do MEC/INEP. A Medida Provisória nº 1.827-1 foi reeditada três vezes até ser convertida na Lei nº 10.260, publicada em 17 de julho de 2001, que foi alterada pela Lei nº 12.513/2011. Em 2018 foi criado o Novo FIES, que, entre outras alterações, dividiu o Programa em duas modalidades de financiamento: para alunos com renda familiar de até três salários-mínimos por pessoa (com encargos menores, escalonados conforme a renda familiar) e para estudantes com renda familiar *per capita* de até cinco salários-mínimos, com encargos maiores e recursos advindos de bancos conveniados, inclusive, privados.

Em sua previsão operacional, o FIES, contratado pelo aluno tendo em vista sua condição socioeconômica, prevê o financiamento das mensalidades educacionais para restituição após a formatura, divide o risco de inadimplência entre o agente financeiro e a instituição de ensino.

Nos contratos firmados até 2017, os valores financiados pelos alunos eram creditados às IES por meio de Títulos de Dívida Pública Federal, e os repasses dos valores financiados pelos contratos e aditamentos semestrais de contrato do agente operador às IES eram realizados pela recompra desses títulos. A Lei nº 10.260/2001 define que o agente intermediário do FIES (banco) recompre das IES, trimestralmente, os certificados, o que garantiria alguma sustentação de caixa para as instituições. No entanto, em 30 de dezembro de 2014, foi publicada a Portaria

Normativa nº 23/2014, do Ministério da Educação, estabelecendo que, para as mantenedoras com número igual ou superior a 20 mil matrículas financiadas pelo FIES, o agente operador do FIES faria somente oito recompras por ano, cada uma abrangendo um único mês de competência, ou seja, abrangendo uma mensalidade, apenas.

Dessa forma, as mantenedoras passaram a receber oito mensalidades, em vez das doze que compõem o ano letivo, ou seja, as instituições foram obrigadas, não pela Lei, mas por instrumentos normativos, a financiar compulsoriamente um terço dos contratos de FIES, já que as outras quatro mensalidades seriam previstas para pagamento à IES após a formatura do estudante beneficiário do FIES, ao longo de dois anos, sem que tenha sido estipulada a devida correção monetária. O problema público, conforme citado por Secchi (2015), não se extinguiu, mas as alterações impostas ao FIES vieram a abranger outro problema: a falta de uma efetiva gestão do fundo: sem um sistema de cobranças eficiente pelo operador – até então – a Caixa Econômica Federal, o FIES passou a consumir recursos do caixa governamental, sem a devida previsão. A questão que aqui merece discussão acerca de quem implementa o FIES é a quem cabe a responsabilidade pelo custeio do Programa. Com as medidas impostas em 2014, 2015 e 2018, discute-se a pertinência ou legalidade das alterações realizadas por portarias normativas (não previstas em Lei), dadas a retroatividade de seus efeitos e a geração de impactos futuros, conforme procuramos sistematizar no Capítulo 5.

Em dezembro de 2017, o Governo Federal anunciou o “Novo FIES”. As mudanças propostas no Programa, para os novos contratantes, eliminaram o prazo de carência após a formatura para início da amortização por parte dos beneficiários, criaram faixas de juros de acordo com a renda familiar, podendo ser de zero por cento para os estudantes mais carentes e, para os demais, pode variar de acordo com as taxas praticadas pelos bancos credenciados. A partir de então, a legislação permitiu a intermediação do FIES por qualquer agente financeiro, público ou privado. Além disso, com vistas à redução da inadimplência, os novos contratos passaram a prever o desconto em folha de pagamento para os beneficiários empregados após a conclusão do curso. No Quadro 05, apresentamos um resumo das alterações do FIES para os estudantes ao longo do tempo.

**Quadro 5 - As mudanças no FIES para os estudantes ao longo dos anos**

Ano - Legislação	Programa/ Instrumento	Vagas Ofertadas	Limite de Renda da Família	Juros e Pagamento	Carência para início do pagamento após a formatura	Nota mínima no ENEM
1999	Medida Provisória nº 1.865 – cria o FIES	Sem limite	Sem previsão	9% ao ano	Sem carência	-
2001	Lei nº 10.260 – institui o Programa de Financiamento Estudantil de até 70% do valor das mensalidades	Sem limite	Sem previsão	9% ao ano	Sem carência	-
2004-2005	Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, convertida na Lei nº 11.096/2005 – (ProUni)	Sem limite	Renda <i>per capita</i> de até três salários-mínimos	9% ao ano	Sem carência	-
2007 - 2008	Lei nº 11.552 – inclui mestrados e doutorados no FIES e 100% para estudantes com PROUNI 50%.	Sem limite	Renda <i>per capita</i> de até três salários-mínimos	3,5% a 6,5% de acordo com o curso	Seis meses após a formatura para iniciar a amortização do principal financiado	-
2010	Lei nº 12.202 – permite o financiamento de até 100% das mensalidades	Sem limite fixado, prevê aprovação de inscrições baseadas na disponibilidade orçamentária	Sem previsão de limite, mas a renda familiar determina o % financiado das mensalidades do estudante	Juros de 3,4 % ao ano com amortização mensal de juros, inclusive, no período de carência	Dezoito meses após a formatura para iniciar a amortização do principal financiado	Os candidatos deverão participar do ENEM, sem vinculação de nota à seleção
2012	Lei nº 12.711 – Lei de Cotas	Reserva de vagas para as populações historicamente excluídas	Idem 2010	Idem 2010	Idem 2010	Idem 2010
2015	Portaria Normativa nº 13, de 11 de dezembro de 2015	Proporção das vagas ofertadas no período, definidas de acordo com a avaliação dos cursos	Dois e meio salários-mínimos <i>per capita</i>	Juros de 6,5% ao ano, amortização mensal de até R\$ 150,00 em juros, inclusive,	Dezoito meses após formado para iniciar a amortização do principal financiado	Previsão de Seleção baseada na nota do ENEM (acima de 450 pontos e

Continua

## Conclusão

				durante carência		pontuação na redação maior que zero)
2016	Lei nº 13.366 – estabelece a contratação dos estudantes com autorização de desconto em folha das parcelas de amortização do financiamento	Previsão anual a ser definida em Portaria do MEC	A serem definidos por Regulamento editado pelo MEC	Juros a serem estabelecidos pelos agentes financeiros	Dezoito meses após formado para iniciar a amortização do principal financiado	Idem 2015
2017	Lei nº 13.530 – altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.	Previsão anual a ser definida em Portaria do MEC	A serem definidos por Regulamento editado pelo MEC	Juros a partir de 0% com correção pela inflação, contrato com o agente financeiro, renda familiar determina o limite da parcela mensal de amortização	Sem carência	Idem 2015
2018 e triênio 2019 - 2021 Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, Decreto s/nº, de 19 de setembro de 2017; Portaria MEC nº 1504, que institui o Comitê Gestor do Fies; Portaria MEC nº 209, de 7 de março de 2018	FIES I – Fundo Garantidor Tesouro Nacional	100 mil vagas para todo o Brasil	Até três salários-mínimos <i>per capita</i>	Juros zero com correção da inflação; prestações de, no máximo, 10% da renda familiar	Sem carência	450 pontos nas provas e nota acima de zero na redação
	FIES II – P-FIES, Financiado com Fundos Regionais, por Bancos Particulares	Oferta de 150 mil vagas para Centro-Oeste, Nordeste e Norte	Até cinco salários-mínimos <i>per capita</i>	Juros variáveis, de acordo com o agente financiador escolhido.	Sem carência	450 pontos nas provas e nota acima de zero na redação.
	FIES III – P-FIES, Financiado pelo BNDES e por Fundos Regionais e por Bancos Privados	Oferta de 60 mil vagas para Centro-Oeste, Nordeste e Norte	Até cinco salários-mínimos <i>per capita</i>	Juros variáveis, de acordo com o agente financiador escolhido	Sem carência	450 pontos nas provas e nota acima de zero na redação

Fonte: desenvolvido pela autora com base na legislação pertinente ao FIES, de 1999 a 2018.

Percebe-se que, ao longo dos 20 anos do FIES, muitas mudanças foram realizadas, a maioria delas por Medida Provisória inicialmente, configurando-se, portanto, em mudanças

advindas do Poder Executivo. Conforme Schwartzman (2015), um lado moderno da cooptação política está localizado exatamente na administração central, implementada por uma elite com refinamento e habilidades para controlar um aparelho estatal pesado e complexo. Derivado dessa questão, a ser analisada mais profundamente no capítulo 5 da presente tese, é o fato de que as alterações que beneficiavam um número maior de pessoas se deram exatamente em períodos eleitorais (em especial, eleições federais/estaduais), garantido maior visibilidade aos governos e propiciando condições de manutenção de poder.

Para as instituições de ensino, as mudanças implantadas a partir do final de 2017 e durante o ano de 2018 criaram riscos ainda maiores na contratação de FIES por novos alunos, uma vez que repassaram parcela maior da inadimplência às instituições. Os novos contratos de FIES firmados antes de 2017 continuaram sendo aditados com as regras previstas anteriormente. O FIES, em 2019, passou a ser dividido em três modalidades, sendo que as modalidades II e III formam o P-FIES (Financiamento Privado), delegado ao sistema de crédito privado.

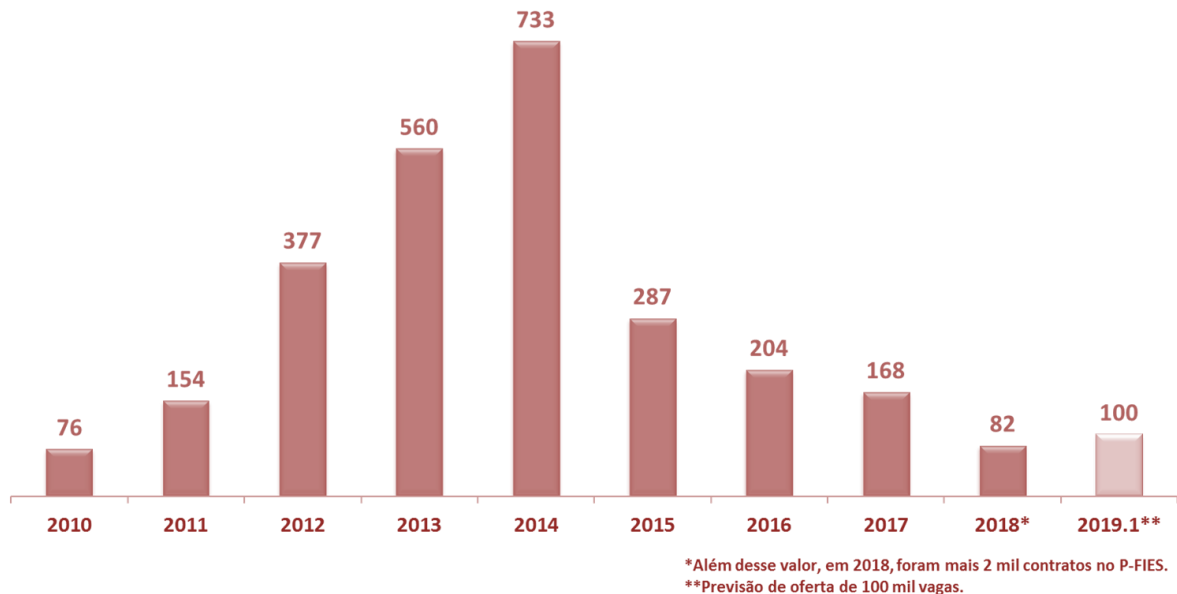
Em todas as modalidades do Novo FIES, o estudante deve ter prestado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) a partir de 2010, alcançando média de, pelo menos, 450 pontos nas provas e nota acima de zero na redação. Para 2019, o Ministério da Educação (MEC) anunciou 100 mil vagas do FIES a juros zero, de acordo com a Resolução publicada na edição do dia 23 de novembro de 2018 do Diário Oficial da União. Essa quantidade de vagas também foi prevista para 2020 e 2021, constituindo o plano trienal do FIES. O FIES 2019 buscava priorizar as mesorregiões com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), o que beneficia os estados do Norte e Nordeste do País. As IES com nota máxima no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e cursos das áreas de Saúde, Engenharia, Computação e licenciaturas (incluindo Pedagogia) também são prioridades no Novo FIES.

Segundo o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), a modalidade com taxa de juros estabelecida pelos bancos continua existindo, mas sem teto de vagas. O P-FIES é responsabilidade dos Agentes Financeiros Operadores de Crédito (AFOC), inclusive, no aporte de recursos para financiamento, cabendo ao FNDE apenas a administração do FIES (seleção).

No Gráfico 5, apresentamos um resumo da evolução do FIES em número de novos contratos. A análise dessa evolução frente às alterações legais e seus impactos para as universidades comunitárias é desenvolvida no Capítulo 5 desta tese. Constatou-se que não há

mais a atualização dos dados de contratos de FIES no portal do Ministério da Educação desde 2018, como os apresentados no Gráfico 5.

**Gráfico 5 - Número de novos contratos de FIES por ano (mil)**



Fonte: adaptado de MEC, Base de Dados Abertos FNDE, FIES 2010 – 2018 (o ano de 2019 reflete a previsão do MEC).

Percebe-se que o maior volume de contratações de FIES ocorreu entre os períodos de 2012 e 2014. Com a crise econômica desencadeada em 2015, o MEC implementou uma redução drástica do número de vagas ofertadas, além de restringir os novos ingressos a partir de novas regras para ingresso e contratação. Esse movimento de queda dos contratos, a partir de 2015, possibilitou a ampliação de serviços de financiamento privado nas IES sem fins lucrativos.

Não há dúvidas, quando analisamos os dados constantes do Gráfico 5, do impacto inclusivo do FIES em termos de matrículas no ensino superior. Ocorre, entretanto, que o mesmo gráfico reflete igualmente as disponibilidades do Governo Federal, ou seja, ao contrário do que se espera de um *Welfare State*, essa política pública (assim como outras que trazem reflexos em longo prazo) é suscetível à disponibilidade do caixa governamental e, principalmente, à linha ideológica do Poder Executivo e dos grupos de interesse que o sustentam política e economicamente. Nesse sentido, tanto estudantes quanto IES são penalizados ao estabelecerem seus planos de longo prazo em situações temporais específicas. Quando uma instituição abre um novo curso esperando, por exemplo, ver refletidas as ofertas de FIES de 2014, ao se deparar com a situação exposta na Gráfico 5, quando, em quatro anos, a oferta de vagas de financiamento caiu 90%, terá de arcar com os custos desse curso, ao menos, pelo período

mínimo de integralização (quatro a seis anos nos casos de bacharelados). Mesmo sem a análise econômica e financeira das IES, é possível inferir os possíveis impactos altamente negativos que a expectativa de manutenção da política pública pode gerar, pois cria uma relação de dependência com o Estado.

Além do FIES, em 2004, foi criado o ProUni (Programa Universidade para Todos), visando a regulamentar a concessão de bolsas estudantis por instituições sem finalidade lucrativa em contrapartida à obrigatoriedade de 20% de gratuidade, conforme se apresenta na sequência.

### **2.2.3 ProUni – Programa Universidade para Todos**

O ProUni foi criado em 2004 pelo Governo Federal por meio da Medida Provisória nº 213, de 2004, transformada na Lei nº 11.096 de 2005, para suprir uma demanda por vagas no ensino superior que não era contemplada no ensino público, bem como no intuito do atingimento das metas de matrículas no ensino superior. O ProUni concede bolsas de estudo integrais e parciais em instituições particulares de ensino conforme desempenho alcançado pelo aluno no ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio). As bolsas integrais são destinadas a estudantes com renda bruta familiar, por pessoa, de até um salário-mínimo e meio. As bolsas parciais são concedidas para os candidatos com renda bruta familiar igual ou inferior a três salários-mínimos por pessoa. O Programa atende, exclusivamente, egressos do ensino médio da rede pública ou da rede particular, na condição histórica de bolsistas integrais.

As bolsas de ProUni são ofertadas pelas instituições, mas com vagas definidas pelo MEC no SISU (sistema responsável pela definição de vagas por curso e instituição, pelo cadastramento dos candidatos e pela sua seleção), que, em contrapartida, são isentas de tributos. As instituições sem finalidade lucrativa e com certificado de entidade beneficente de assistência social devem ofertar e comprovar a concessão de bolsas no equivalente mínimo de 20% da sua receita, sem deixar de atender às regras de vagas do ProUni.

Para as instituições sem finalidade lucrativa que, anteriormente ao ProUni, já eram consideradas instituições beneficentes de assistência social, portadoras do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social), o ProUni tornou-se uma das formas de evidenciar o atendimento aos 20% de gratuidades exigidos para isenção dos tributos sobre a folha de pagamento. A Instrução Normativa nº SRF 456/2004, entretanto, permitiu que as instituições com finalidade lucrativa que viessem a aderir ao ProUni pudessem gozar das mesmas isenções, conforme o Artigo 1º da IN SRF nº 456/2004:

Art. 1º A instituição privada de ensino superior, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos não beneficente, que aderir ao Programa Universidade para Todos (Prouni) nos termos dos arts. 5º da Medida Provisória nº 213, de 2004, ficará isenta, no período de vigência do termo de adesão, das seguintes contribuições e imposto:

I - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins);

II - Contribuição para o PIS/Pasep;

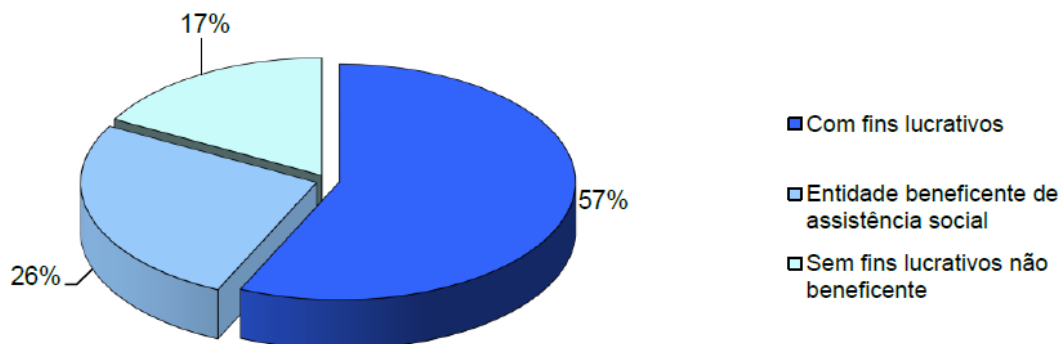
III - Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e

IV - Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ).

§ 1º A isenção de que trata o caput recairá sobre o lucro na hipótese dos incisos III e IV, e sobre o valor da receita auferida na hipótese dos incisos I e II, decorrentes da realização de atividades de ensino superior, proveniente de cursos de graduação ou cursos sequenciais de formação específica.

A partir do incentivo fiscal gerado para as instituições com finalidade de lucro, o MEC buscou a ampliação do acesso gratuito ao ensino superior. As bolsas de ProUni passaram, a partir de 2004, a representar um aumento significativo de vagas gratuitas, ofertadas, em especial, nas IES com finalidade lucrativa, conforme se percebe no Gráfico 6, o qual demonstra a proporção de oferta de vagas de ProUni por categoria administrativa de instituição.

**Gráfico 6 - Proporção de bolsas por categoria administrativa de IES (2004-2014)**



Fonte: adaptado de Bolsistas por categoria administrativa de IES, Sispruni de 06/01/2015.

(Disponível em:

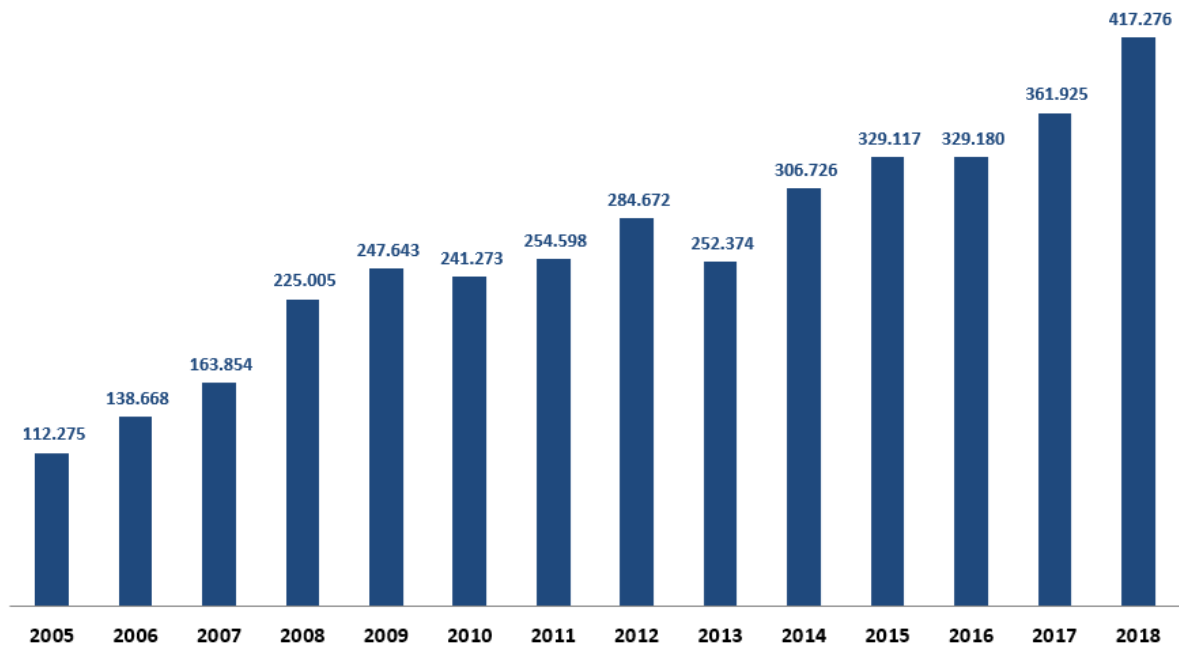
[http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_categoria\\_administrativa\\_da\\_ies.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_categoria_administrativa_da_ies.pdf), Acesso em: 20 maio 2019).

Como se pode perceber, o maior impacto do ProUni foi gerado pelas entidades com finalidade lucrativa, representando 57% das vagas de ProUni ofertadas entre os anos de 2004 e 2014. Pode-se dizer, assim, que o maior volume de novos bolsistas do Programa não foi gerado pelas instituições sem finalidade lucrativa que já gozavam de isenção fiscal anteriormente a ele, mas pela renúncia fiscal do Governo Federal frente às instituições com finalidade lucrativa. No Capítulo 5, aprofundamos a análise desses impactos para as instituições comunitárias.



O ProUni tornou-se um programa de sucesso a partir da ampliação substancial da oferta de vagas com gratuidade no ensino superior. Essa ampliação pode ser percebida a partir dos dados apresentados no Gráfico 7, o qual demonstra que as bolsas representavam pouco mais de 112 mil, em 2005, e passaram a mais de 417 mil em 2018. O comportamento da concessão de bolsas do ProUni apresenta o oposto do FIES a partir de 2015. Enquanto o FIES, cujas vagas são definidas pelo MEC a partir das disponibilidades do governo, reduziu significativamente a partir de 2015, o ProUni, cuja oferta é dada a partir da proporcionalidade de vagas ofertadas pelas IES em seus processos seletivos, tem aumentado ano a ano desde 2013.

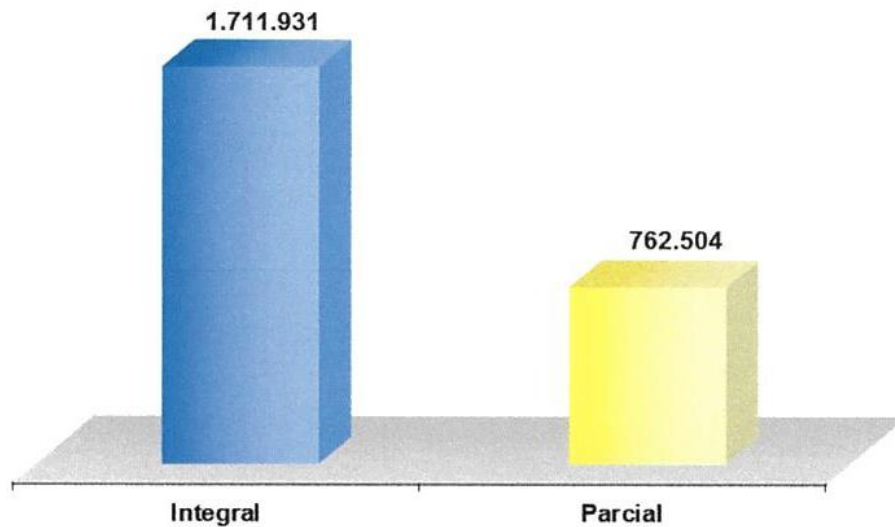
**Gráfico 7 - Bolsas ProUni ofertadas por ano**



Fonte: adaptado de Bolsas Ofertadas por ano (MEC), Sisprouni (2018). Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf) Acesso em 18 maio 2019.

Como o ProUni prevê, de acordo com a renda *per capita* da família, a concessão de bolsas integrais ou parciais, percebe-se nas estatísticas do MEC, um maior volume de concessão de bolsas integrais, conforme os dados apresentados no Gráfico 8.

**Gráfico 8 - Bolsas ProUni por tipo (integral ou parcial) 2005 a 2018**



Fonte: adaptado de Bolsistas por tipo de Bolsa, Sisprouni de 18/12/2018.

(Disponível em:

[http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_tipo\\_de\\_bolsa.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_tipo_de_bolsa.pdf). Acesso em 20 mai. 2019).

Conforme dados do MEC acerca de bolsas concedidas, o Programa já atendeu, desde sua criação há mais de 15 anos, mais de 2,47 milhões de estudantes, sendo 69% com bolsas integrais. Para os estudantes com bolsas parciais, a legislação do FIES criou a possibilidade de que eles, em não conseguindo arcar com as mensalidades não cobertas pelo ProUni, possam pleitear FIES para o restante, ou seja, financiar a parcela não gratuita dos seus estudos.

Com a implantação do ProUni e a condição de comprovação de gratuidades das IES sem finalidade lucrativa estabelecida, o MEC passou a gerir (conceder, fiscalizar e renovar) o CEBAS. Assim, a comprovação de gratuidades, que antes estava sob a fiscalização do INSS, para o Ministério de Desenvolvimento Social, passou à tutela do MEC.

No intuito de compreender o impacto dessas políticas públicas sobre as universidades comunitárias, para as quais o FIES e o ProUni se configuram de forma diversa das universidades com finalidade lucrativa, dadas as características econômicas e jurídicas que as diferenciam, o próximo capítulo busca contextualizar, caracterizar e conceituar as universidades comunitárias, bem como sua forma de atuação.

### 3 AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS NO BRASIL

Neste capítulo, buscamos conceituar e caracterizar a história recente das universidades no Brasil, a forma de sua implantação e, em especial, aquelas que são objeto da presente tese: as universidades comunitárias. Na seção 3.1, apresentamos um breve histórico da constituição das universidades no Brasil, os desafios e as mudanças provocadas ora pelo desenvolvimento econômico, ora por políticas públicas e ora pela organização da própria sociedade. Na seção 3.2, buscamos evidenciar, já no contexto do objeto da presente tese, as universidades comunitárias, seu histórico muito recente, o contexto de sua criação e os atuais desafios à sua continuidade como produto do capital social local e espaço de construção do conhecimento voltado ao desenvolvimento regional. Nesta seção, buscamos, ainda, encaminhar a análise acerca do efeito das políticas públicas para o ensino superior sobre as universidades comunitárias. Na sequência, especificamente na seção 3.3, buscamos apresentar um apanhado acerca das publicações e do conhecimento atual sobre as políticas públicas e as universidades comunitárias, além da relação entre ambos os temas. É nessa seção também que sumarizamos as pesquisas mais recentes sobre os dois grandes temas tratados nesta tese: as universidades comunitárias e as políticas públicas de inclusão no ensino superior – FIES e ProUni.

As universidades, em nível mundial, têm passado por diversas transformações. Na Europa, berço tradicional das grandes universidades públicas de pesquisa, as instituições têm buscado, pela via dos intercâmbios de professores e alunos, um novo olhar sobre seu fazer. Nos Estados Unidos, apesar de as universidades já terem nascido sob um enfoque mais mercadológico, o relatório da Secretaria de Educação de 2006, que investigou acerca das práticas e do futuro da educação superior americana, apresentou duras críticas à gestão das tradicionais universidades particulares, apontando suas fragilidades quanto à forma de financiamento e, principalmente, quanto à gestão administrativo-pedagógica, o que vem encarecendo as mensalidades para os estudantes e reduzindo o ingresso de alunos nesses espaços. O mesmo relatório, posteriormente referendado pelo estudo de uma reconhecida empresa de consultoria americana – McKinsey & Company –, publicado em 2010, demonstrou a evolução de um tipo de instituição até então de pouca relevância, as instituições comunitárias e sem fins lucrativos, frente a instituições particulares de alta reputação, a exemplo da Harvard University. O estudo da McKinsey demonstrou que vinha se construindo uma forma mais eficiente de instituição, capaz de atender às demandas locais em termos de formação, custo e integração com o mercado de trabalho. A BYO-Idaho é uma das instituições comunitárias que

vem crescendo, especialmente, baseada em tecnologias de educação a distância, a despeito de qualquer política pública de financiamento (CHRYSTENSEN; EYRING, 2014).

No Brasil, entretanto, vem ocorrendo o inverso. As grandes universidades mais tradicionais no País são públicas e, apesar do alto orçamento, não conseguem manter atualizados seus espaços de formação, perdem fatia para as instituições com finalidade lucrativa (em geral, faculdades ou centros universitários), as quais alcançaram ao longo, especialmente, dos últimos dez anos, um crescimento substancial baseado nas políticas públicas de incentivo fiscal (ProUni) e de financiamento estudantil (FIES). Já as comunitárias, em geral, centradas na sua região de origem, buscam equilibrar qualidade, custos e tamanho.

Feitas essas considerações, avançamos a seguir, trazendo uma breve contextualização das IES, em especial, as universidades, no Brasil.

### 3.1 AS UNIVERSIDADES NO BRASIL

Para Dias Sobrinho (2002), universidade é um conceito complexo, que vem mudando ao longo do tempo, mas, essencialmente, constitui-se com foco na formação. É uma instituição social que tem sua história perpassada por contradições, disputas políticas e ideológicas, tendo sido moldada a partir das relações de força que a constituem. O termo *universidade* está ligado a muitos outros – cultura, ciência, ensino superior, pesquisa etc. – que devem ser conjuntamente compreendidos (WANDERLEY, 1999).

No Brasil, as universidades foram criadas em primeira instância de forma pública e vinculadas à igreja católica. As primeiras faculdades surgiram apenas com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, como a Escola de Cirurgia da Bahia (atual UFBA) e a Escola de Anatomia, Cirurgia e Medicina, atual UFRJ (TEIXEIRA, 1989).

Logo após a Proclamação da República, ocorrida em 1889, no período da Primeira República, ou República Velha, a educação sofreu oscilações devido ao fato de sua administração estar vinculada ao Estado. Inicialmente, tratada como prioridade na política oficial, [...] iniciativas concentradas no Rio de Janeiro e em São Paulo, por meio da criação de institutos, escolas e afins, como: Instituto Adolfo Lutz e Escola Politécnica, em 1893; Museu Paulista, Escola de Engenharia Mackenzie e Academia Brasileira de Letras, em 1895; Escola Militar do Rio de Janeiro, em 1897; Instituto Biológico Butantan, em 1899; Instituto Soroterápico Federal e Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz, em Piracicaba, em 1901; e Escola de Comércio Álvares Penteado e Mackenzie College, em 1902. (BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013, p. 19-20).

No período pós-Proclamação da República, a legislação do ensino superior oscilou entre responsabilidade pública e sua liberação completa (Leis de Rivadavia Correa, em 1911, e de Carlos Maximiliano, em 1915). Após a Primeira Guerra Mundial, durante a Segunda República,

passaram a ser estabelecidas, sob a gestão estatal, as regulamentações e a estruturação do sistema educacional brasileiro, com a criação do Conselho Nacional de Educação, dos Conselhos Estaduais de Educação, o estatuto das universidades brasileiras e a criação das primeiras universidades federais, com a efetiva incorporação da pesquisa às IES. No seu princípio, a universidade brasileira se espelhou nas experiências da Universidade de Coimbra, a qual influenciou, de forma direta, a criação e as estruturas das primeiras instituições superiores no Brasil (TEIXEIRA, 1989).

Em 1934, já no governo de Getúlio Vargas, foi promulgada a nova Constituição brasileira, que substituíra a de 1891. O texto da nova Constituição abrangeu os princípios da democracia, da liberdade e da justiça, mas teve um período curto, de apenas três anos, a partir da instalação do Estado Novo. Mesmo assim, esse foi o período em que nasceram as primeiras universidades de fato, integrando a pesquisa ao ensino profissionalizante, a partir da criação da Universidade de São Paulo (USP) e da Universidade do Distrito Federal (UDF). Nesse mesmo ano, foi fundada a Universidade de Porto Alegre (BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013).

A partir desse novo marco institucional, foram estabelecidos os órgãos de gestão e desenvolvimento da pesquisa, em atividade até o momento. Em 1948, nasceu a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); em 1951, foi criado o Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), pelo almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva, com a finalidade de promover a pesquisa científica e tecnológica nuclear no Brasil; em 1951, foi criada a Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – hoje, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – instituída como Comissão pelo educador Anísio Teixeira, para investir na formação dos quadros universitários voltados à pesquisa científica por meio da concessão de bolsas no País e no exterior.

A UDF não sobreviveu ao Estado Novo, sendo extinta em 1939. A USP, porém, conseguiu resistir e sobreviveu ao período mais crítico, até então, para a recém-criada universidade pública brasileira ((BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013).

Com o fim do governo Vargas, em 1946, uma nova Constituição foi promulgada, e o primeiro projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação foi encaminhado para discussão legislativa, o que só ocorreu, de fato, a partir de 1960. Naquele ano, foi realizado o primeiro Seminário Nacional de Reforma da Educação Superior em Salvador. Em 1961, nascia a primeira grande universidade integrada de ensino e pesquisa: a Universidade de Brasília (UnB). A UnB, criada a partir de um projeto conjunto de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, pôde ser criada com a transferência da capital federal do Rio de Janeiro para Brasília. Com a Reforma

Universitária de 1961, muitas faculdades, escolas técnicas públicas e privadas foram federalizadas para a criação das universidades federais. De 1945 a 1964, as universidades federais passaram de cinco para trinta e sete (BOTTONI; SARDANO; COSTA FILHO, 2013).

A partir da década de 1960, em especial, com a reforma universitária implementada em 1968, muitas instituições foram criadas. No sul do Brasil, especificamente, surgiram, com força e distribuídas por regiões distintas, as instituições comunitárias. Criadas a partir da organização da sociedade civil e da demanda de suas regiões, as instituições comunitárias passaram a formar, em nível superior, os profissionais necessários em suas comunidades, deixando de depender apenas das famílias abastadas e que possuíam condições de enviar para a capital os seus filhos – que, em geral, não retornavam – para realizarem a sua formação (LONGHI, 1998)

Ao final do século XX, com pressões advindas de organismos externos, dados os baixos índices de formação em nível superior, foi implementada a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996, e, posteriormente, definida uma série de políticas públicas com o intuito de ampliar a oferta de vagas e de garantir o acesso ao ensino superior a um contingente cada vez maior, buscando melhorar os índices de egressos do ensino superior no Brasil. Essas políticas, que inicialmente, propuseram a criação de uma nova configuração acadêmica, intermediária entre as universidades e as faculdades – os centros universitários –, garantiram a autonomia na criação de cursos e aumento de vagas. Tal política permitiu, com o credenciamento de várias faculdades como centros universitários, além da criação do FIES, o início de uma grande expansão do ensino superior privado (CHAVES e AMARAL, 2016).

Para Chaves (2010), a política de expansão do ensino superior, por meio da diversificação institucional, e a expansão do setor privado foram estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, que definiu, em seu Artigo 20, quatro tipos de instituições educacionais privadas: a) particulares, em sentido estrito (empresariais); b) comunitárias; c) confessionais; d) filantrópicas. Essa tipologia, entretanto, pode ser cumulativa, pois as instituições comunitárias e confessionais também podem ser filantrópicas, a partir da obtenção do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social). A crítica da autora quanto às entidades sem finalidade lucrativa é a de que disputam com as entidades públicas as verbas de educação sob o pretexto de sua característica pública.

Já no início do século XXI, com as políticas de ampliação de vagas na rede pública federal, a criação dos IF – Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia –, a ampliação de vagas no FIES e a criação do ProUni, estendido às instituições particulares com finalidade lucrativa, além do novo marco de oferta do Ensino a Distância (EaD), o Brasil vive uma completa revolução no ensino superior. Ao contrário dos Estados Unidos, onde o EaD

apresenta, desde 2005, uma expansão protagonizada pelas instituições comunitárias e sem fins lucrativos, no Brasil, a política que permitiu expandir o ensino a distância privado o fez a partir de grandes grupos corporativos (CHRYSTENSEN; EYRING, 2014). O EaD tornou-se *commodities*, o que vem fragilizando operacionalmente as instituições comunitárias (SCHWARTZMAN, 2014).

Como objeto de análise na presente tese, concentramo-nos, em especial, na evolução e na situação atual das universidades comunitárias, tema desenvolvido na seção que segue.

### 3.2 AS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

Apresentando-se em uma configuração jurídica e organizacional relativamente nova, geralmente, como associações ou fundações, conforme Frantz e Silva (2002), as universidades comunitárias são organizações caracterizadas como privadas no que concerne ao Código Civil, embora atuem em um espaço ampliado da esfera pública, geralmente, localizadas em municípios e regiões desprovidos de universidades públicas. Entretanto, desde 2013, as instituições comunitárias configuram, por meio da Lei nº 12.881/2013, uma nova forma institucional. A nova Lei estabelece os parâmetros para reconhecimento das Instituições Comunitárias de Ensino Superior (ICES), cuja função é pública, mas não está vinculada ao orçamento estatal, daí o termo “instituição pública não estatal”. As ICES não têm no lucro a sua finalidade, uma vez que não possuem sócios, mas seu resultado econômico positivo se torna seu meio de sustentação e perpetuidade, devendo reinvestir todo o superávit econômico gerado nas suas atividades-fins.

Buscando a ampliação da formação em nível superior, movimento esse de amplitude mundial, a Constituição Federal de 1988 previu que a educação, em todos os níveis, poderia ser implementada pela iniciativa privada, desde que atendidas as condições legais. Em seu Artigo 150, a Constituição Federal de 1988 previu, ainda, a imunidade tributária para as instituições de ensino que tivessem finalidade não lucrativa, como as associações e as fundações comunitárias, definido, posteriormente, com uma contrapartida de 20% de bolsas relativamente à receita institucional. Em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que trouxe, entre suas inovações, os modelos de instituições admitidos (públicas e privadas) e a ampliação das atividades universitárias, incluindo a extensão e a pesquisa indissociadas do ensino. Assim, as instituições comunitárias, que já existiam quando da promulgação da LDB, não foram adequadamente caracterizadas aí, mas foram reconhecidas posteriormente pela Lei nº 12.881/2013, em seu Artigo 1º: “I - Estão constituídas na forma de

associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive, as constituídas pelo poder público; sem finalidade lucrativa e cujo patrimônio pertença à sociedade civil e/ou ao poder público.” A Lei nº 13.868/2019 inseriu na LDB o reconhecimento das instituições comunitárias como uma das formas das instituições mantidas pela iniciativa privada, ou seja, não fez uso do conceito cunhado na Lei nº 12.881/2013, na qual as ICES são caracterizadas como “públicas não estatais”. Assim, manteve-se na LDB a vinculação das instituições comunitárias à iniciativa privada.

Pode-se dizer que, atualmente, existem, no Brasil, três tipos de instituições de ensino superior: as públicas, as particulares ou privadas e as comunitárias, essas últimas objeto de estudo do presente trabalho. O termo “Universidade Comunitária”, no Rio Grande do Sul (RS), tem base histórica na cultura dos imigrantes, em especial, alemães e italianos, com cunho identitário ligado à responsabilidade do coletivo e à cooperação. As entidades surgiram da “[...]vontade na região de as comunidades terem escolas superiores e, para tê-las, tiveram que mais uma vez, assumir a educação.” (LONGHI, 1998, p.164). Esse modelo de instituição, cumprindo um papel de substituição do Estado no acesso ao ensino superior, propagou-se, essencialmente, no Sul do Brasil, de forma organizada. No RS, as instituições comunitárias de ensino superior organizaram-se com a criação do COMUNG (Consórcio das Universidades Comunitárias), maior sistema de educação superior em atuação no estado, composto por 14 Instituições de Ensino Superior (IES), 189 mil alunos, oferece 1.465 cursos de graduação e pós-graduação, gerando 20.000 empregos diretos (COMUNG, 2020). A missão primeira das instituições comunitárias foi – e ainda é –, viabilizar a inclusão educacional em nível superior.

A partir da mobilização de décadas das instituições comunitárias, em 2013, foi aprovada a Lei nº 12.881/2013, a qual prevê o reconhecimento dessas instituições, previamente enquadradas nos requisitos da Lei e, por requisição própria, como Instituições Comunitárias de Ensino Superior. São consideradas ICES as organizações da sociedade civil brasileira que possuem, conforme previsto na Lei nº 12.881/2013, cumulativamente, as seguintes características: (I) estão constituídas na forma de associação ou fundação, com personalidade jurídica de direito privado, inclusive, as constituídas pelo poder público; (II) patrimônio pertencente a entidades da sociedade civil e/ou do poder público; (III) não distribuem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas, a qualquer título; (IV) aplicam integralmente no País os seus recursos na manutenção dos seus objetivos institucionais; (V) mantêm escrituração de suas receitas e despesas em livros revestidos de formalidades capazes de assegurar sua exatidão; (VI) possuem transparência administrativa, nos termos dos Arts. 3º e 4º da Lei nº



12.881/2013; e (VII) preveem a destinação do patrimônio, em caso de extinção, a uma instituição pública ou congênere.

Para a qualificação como Instituição Comunitária, a Lei nº 12.881/2013, em seu Artigo 1º, define como pré-requisito:

[...]

§ 3º As Instituições Comunitárias de Educação Superior ofertarão serviços gratuitos à população, proporcionais aos recursos obtidos do poder público, conforme previsto em instrumento específico.

§ 4º As Instituições Comunitárias de Educação Superior institucionalizarão programas permanentes de extensão e ação comunitária voltados à formação e desenvolvimento dos alunos e ao desenvolvimento da sociedade.

Com financiamento e capital próprios, raramente percebendo aporte estatal, as ICES precisam cumprir a oferta de uma bolsa integral para cada cinco alunos matriculados. Originalmente, as IES definiam a distribuição das bolsas de acordo com as demandas da comunidade, privilegiando vagas em cursos com maior demanda por egressos e exercendo sua autonomia, com a concessão, geralmente, superior aos 20% definidos em Lei. Após a Lei do ProUni, essas universidades, que não contam mais com a faculdade de aderirem ou não ao Programa (como acontece com as instituições particulares societárias), devem conceder o número de bolsas por curso definidos pelo sistema do ProUni (SisProUni), gerido pelo MEC. As implicações dessas alterações merecem um aprofundamento no que tange à sustentabilidade das instituições (CASTRO, 2013; FERREIRA, 2012).

A criação das universidades comunitárias, especialmente, no Sul do Brasil, está intimamente ligada à capacidade de organização das forças locais e sua emancipação social, representando tanto o efeito quanto o potencial gerador de capital social. Como afirma Stehr (2000), nos últimos 30 anos, houve um avanço sobre a redução da pobreza, mas essa redução não impactou sobre a desigualdade social. Para o autor, “[...]uma transformação radical se vem efetuando nos sistemas de desigualdade em curso nas sociedades avançadas: a emergência do conhecimento como princípio de estratificação.” (STEHR, 2000, p. 101).

Em um mundo cada vez mais tecnológico, o letramento digital, os conhecimentos sobre os mundos (físico, digital, cultural e social), o pensamento crítico e analítico, a comunicação em linguagens diversas, entre outros, devem fazer parte das competências dos sujeitos inseridos no mundo do trabalho. O não acesso ao desenvolvimento de tais competências tende a ampliar ainda mais a desigualdade social, dimensionada pelo conhecimento como princípio de estratificação social é fator que se sobrepõe ao econômico na estrutura da desigualdade social.

A relação entre fatores cognitivos e materiais da desigualdade se inverte: o conhecimento é quem comanda o bem-estar material, seus fatores e extensão. Mesmo que seja visto como simples meio ou fundamento da desigualdade social na sociedade moderna, o conhecimento deve ser pelo menos conceituado como um instrumento

‘metanível’, capaz de afetar a aquisição, defesa e controle de meios mais tradicionais de estratificação. (STEHR, 2000, p. 6).

Quando de sua criação, as ICES procuravam reduzir um dos fatores da desigualdade e exclusão – aquele que limitava a escolha dos indivíduos entre trabalhar ou estudar. Permitindo que ambas as opções fossem possíveis, as instituições comunitárias implementaram um processo de inclusão e desenvolvimento em suas regiões que sequer pôde ser quantificado nessas últimas décadas. Quando nos deparamos com um contexto em que o conhecimento passa a ter importância fundamental para os padrões de desigualdade social, aumenta a importância das instituições comunitárias, formadoras de capital intelectual e social e potencializadoras do desenvolvimento de suas regiões.

As ICES, entretanto, sofrem com a desinformação da sociedade e dos *policy makers*, uma vez que não está estabelecido seu reconhecimento legal em todos os âmbitos estatais. A partir de um contexto diferenciado tanto pela constituição de seu patrimônio social quanto pela sua gestão, são juridicamente enquadradas como privadas. As únicas alterações realmente impactantes para a transparência da finalidade das instituições comunitárias vieram a partir da publicação da Lei nº 11.638/2007, a qual alterou a forma de registro, tratamento e evidenciação das alterações patrimoniais (contábeis) para todas as organizações brasileiras, alinhando-as às normas internacionais. Em 21 de setembro de 2012, o Conselho Federal de Contabilidade aprovou a ITG (Interpretação Técnica Geral) 2002. Essa instrução estabeleceu critérios e procedimentos específicos de avaliação, de registro das transações e variações patrimoniais, de estruturação das demonstrações contábeis e das informações mínimas a serem divulgadas em notas explicativas da entidade sem finalidade de lucros, na qual se incluem as universidades comunitárias.

Mesmo identificadas como públicas não estatais, outros instrumentos legais impingem às instituições comunitárias uma série de restrições, em especial, quanto à sua gestão patrimonial e financeira, restrições, essas, não previstas às privadas, inclusive, acerca da definição de suas atividades-meio e fins, bem como da constituição de fundos financeiros para autofinanciamento.

A questão talvez mais evidente nas limitações das entidades comunitárias está na forma como financiam suas atividades. Não sendo públicas, não recebem recursos governamentais para suas despesas correntes e, não sendo privadas, não podem constituir fundos patrimoniais<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Em janeiro de 2019, foi promulgada a Lei nº 13.800/19, conhecida como Lei dos Fundos Patrimoniais, que permite, a partir de diversas questões, a criação de fundos patrimoniais para autofinanciamento de instituições sem finalidade lucrativa. Entretanto, faltam regulamentações quanto à tributação desses fundos pela Receita Federal, o que cria, até sua solução, um problema para a constituição e manutenção dos fundos porquanto são

para sustentação e financiamento dos seus alunos. Tornaram-se plenamente dependentes dos alunos pagantes e das receitas de serviços prestados. Com a criação do FIES e o aporte de recursos para financiamento público, principalmente, a partir de 2007, muitas dessas instituições abriram as portas, e buscaram tantas oportunidades de financiamento estatal quanto possível, visando à sua missão de inclusão educacional em nível superior.

Apesar de a maior parte das IES comunitárias terem sua fundação por volta da década de 1960, como lembra Schmidt (2017b), as organizações comunitárias fazem parte da realidade das regiões colonizadas do Brasil desde seus primórdios, por meio de escolas, hospitais, entidades culturais etc., atualmente

Universidades, escolas, hospitais, bancos, rádios, TVs e associações constituem um segmento importante do terceiro setor brasileiro. Entidades e movimentos sociais são fenômenos sócio históricos e, como tal, estão vinculados estreitamente à cultura política, ao capital social e às particularidades das regiões. (SCHMIDT, 2017a, p. 16-17).

Essas entidades, mesmo após a legislação que as formalizou como entidades públicas não estatais, não são compreendidas plenamente pela sociedade. As universidades comunitárias ainda enfrentam o desconhecimento das suas concepções, mesmo sendo, como propõe Schmidt<sup>43</sup> (2017a), instituições do terceiro setor, ou seja, entidades cujo objeto de atuação é público – a educação, a cultura e a saúde (em algumas), mas seu patrimônio e sua gestão seguem normativas de entidades privadas, ainda que constituídas pela sociedade civil e voltados os seus resultados à manutenção de sua finalidade.

---

mantidos especificamente com a geração de lucro de aplicações, o que atualmente pode gerar a incidência de Imposto de Renda, do qual as instituições sem finalidade lucrativa são isentas, por via constitucional.

<sup>43</sup> “A posição dos comunitaristas acerca da relevância e dos limites desse setor pode ser sintetizada em cinco aspectos. (i) Os comunitaristas reconhecem e defendem o papel público das organizações da sociedade civil, vendo na sinergia entre entes estatais, privados e não lucrativos, sob orientação de valores comunitários, mutualistas e de sustentabilidade ambiental, a melhor forma de assegurar o bem-estar social. (ii) Setor não lucrativo forte não é sinônimo de comunidade forte. Parcela das organizações da sociedade civil tem um viés particularista, como a *advocacy* focada apenas em direitos, sem a contrapartida das responsabilidades, e há também organizações que propugnam valores antidemocráticos. Por isso, a expansão numérica das organizações não lucrativas não é condição suficiente para assegurar um tecido social forte, com vínculos comunitários robustos e um ambiente propício à busca do bem comum. (iii) O fortalecimento do setor não lucrativo deve fazer parte do esforço mais amplo de revigoramento da comunidade. A distinção conceitual entre sociedade civil e boa sociedade serve para distinguir as entidades que vivenciam valores de bem comum daquelas que afirmam valores particularistas incompatíveis com o interesse público. (iv) O conceito de setor não lucrativo não é apropriado para designar o conjunto das organizações da sociedade civil. Ao invés da mutualidade, esse conceito traz no seu núcleo a proibição de distribuição de resultados, o que leva à exclusão de organizações relevantes para o bem-estar no cenário internacional, como cooperativas e entidades mutualistas. Terceiro setor é um conceito apropriado por trazer na sua nomenclatura a distinção em relação ao setor público e ao setor privado. (v) Há necessidade de uma nova gramática e novos instrumentos legais para superar as categorias simplistas da dicotomia público/privado. Embora o setor não lucrativo norte-americano esteja em processo avançado de afirmação como ‘setor’ específico frente ao governo e às corporações privadas, a linguagem cotidiana e a legislação ainda refletem ambiguidades derivadas da simplificação entre Estado e mercado.” SCHMIDT (2017a, p. 203-204).

A universidade comunitária, inserida no terceiro setor da economia, agente das políticas públicas governamentais e espaço de gestão entre o público e o privado, encontra-se, frequentemente, frente às pressões do poder público e da sua comunidade, “[...] explicita indagações que incidem no âmbito das tensões entre socialização e mercantilização do conhecimento e retoma os questionamentos sobre o compromisso social da universidade comunitária como produtora e socializadora do conhecimento.” (FRANCO; LONGHI, 2007, p. 187). Nesse contexto se dá a importância da universidade comunitária para o desenvolvimento regional e do capital social, demandada pela existência de instituições sociais consolidadas (inclusive, ela própria) e amparada pela confiança social e participação comunitária em prol do bem comum (BAQUERO, 2013).

Schmidt (2017a), defendendo o pensamento comunitarista como meio de fortalecer o empoderamento social e político da sociedade civil, resgata, assim como Christensen e Eyring (2014), as possibilidades do “Estado do bem-estar social” a partir do envolvimento ativo da sociedade, representado aqui pelas universidades comunitárias. No entanto, também nos Estados Unidos, percebe-se a dificuldade da legislação em clarear as diferenças essenciais entre as organizações da sociedade civil, o Estado e o mercado, confusão que, em geral, dificulta um enquadramento jurídico, administrativo-financeiro e até acadêmico mais justo, que leve em conta a contribuição dessas instituições para o desenvolvimento local e regional.

Para Franco e Longhi (2009), os desafios para a gestão das universidades comunitárias podem ser sistematizados em três eixos: qualidade – autonomia<sup>44</sup>, incluindo a abertura de cursos, aumento de vagas e expansão do ProUni relativamente à manutenção ou reformulação qualitativa da IES; limites de expansão, dada a sua regionalização, o quanto podem pagar seus alunos pelo ensino superior, a inconstância dos programas de bolsas e financiamento estudantil governamentais e a inserção, cada vez maior, de instituições privadas de cunho societário (de fins lucrativos); a sobrevivência institucional, por fim, da qual se sobressaem a dependência do financiamento público, os custos de manutenção da qualidade definida pela instituição e pela Lei nº 12.881/2013 (ensino, pesquisa e extensão), a dependência financeira das mensalidades pagas pelos alunos e os dilemas mercantilistas a que são expostas as universidades comunitárias no que tange à sua perpetuidade.

---

<sup>44</sup> Nesta tese, entendemos o conceito de autonomia da universidade como aquele definido pelo Artigo 207 da Constituição Federal de 1988: “Art. 207. As universidades gozam, na forma da lei, de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. A partir deste conceito, compreendemos que a autonomia das universidades lhes garante o direito de decidir, além das questões didático-pedagógicas, sobre a administração econômico-financeira e a alocação de seus recursos, sem interferências do Estado.

As políticas públicas de financiamento estudantil servem bem aos anseios de resultado econômico (lucro) das IES privadas, que precisam de recursos de financiamento barato e em larga escala para remunerar, em curto e médio prazos, seus investidores, reduzindo o risco do negócio, alavancando-o financeiramente e garantindo seu crescimento exponencial. Às universidades comunitárias, para quem a alavancagem financeira é um risco muito grande, uma vez que não possuem acionistas e, portanto, não podem receber aporte de capital em caso de inadimplência ou insolvência, o financiamento público tende a representar, dependendo do impacto e da proporcionalidade sobre as matrículas, um risco alto à sua perpetuidade. Portanto, o desenho dessas políticas, ora parece coadunar-se com a lógica estatal ora com a lógica privada, passando ao largo das especificidades das instituições comunitárias, que se constituem em inovações políticas, dentro do quadro da tradição das relações entre Estado e sociedade no Brasil, como vamos demonstrar nesta tese.

Para as universidades comunitárias, pela alta capacidade de envolver suas comunidades em projetos de longo prazo (como sua própria concepção), uma forma de menor risco de financiamento poderia ser por meio de fundos patrimoniais. Nesse modelo de financiamento, a entidade mobiliza sua comunidade (poder público, pessoas físicas e jurídicas) buscando doações para o fundo, que deve, a partir da sua gestão, manter sempre o valor do patrimônio (doações recebidas ou aporte institucional) e utilizar para financiamento dos alunos os rendimentos financeiros do fundo, o que, tecnicamente, (a depender da boa gestão dos investimentos do fundo) poderá gerar novos beneficiados indefinidamente. O desafio atual para as instituições comunitárias, na constituição de fundos patrimoniais (investimento), é o de que gerem em si o lucro (rendimentos), mas as instituições, por lei, não podem visar ao lucro como finalidade. Há um longo caminho a percorrer, inclusive, para regulamentação pela Receita Federal no que diz respeito à tributação sobre os rendimentos de um fundo ligado à instituição sem finalidade lucrativa. Em janeiro de 2019, foi publicada legislação que permite a constituição de tais fundos para atividades de ensino, cultura etc. No entanto, dadas as legislações vigentes, inclusive, regidas pelo Código Tributário Nacional e pela Receita Federal, a constituição de fundos demanda ainda legislação complementar.

Para Schmidt (2017a), os fundos patrimoniais, nos Estados Unidos, são a principal forma de financiamento das entidades e organizações da sociedade civil, mas o problema está naquelas fundações vinculadas/criadas por grandes corporações, pois (assim também no Brasil) o aporte de recursos para os fundos dessas instituições pode representar uma forma de elisão fiscal, dado que a doação pode ser abatida dos tributos incidentes sobre a renda das empresas e pessoas físicas.

As *foundations* são entidades voltadas à intermediação de recursos. Algumas executam seus programas de atividade (*operate foundations*), outras especializam-se em destinar recursos a terceiras entidades não lucrativas (*non-operate foundations*), além de fundações mistas. Conforme o tipo de fundador, a fundação tem caráter individual, corporativo, comunitário ou patrocinado pelo governo. Suas principais funções são de complementaridade à ação de outras organizações, substituição em determinados casos, redistribuição de recursos, promoção de inovação, influência nas políticas em favor de setores excluídos, preservação de tradições e promoção do pluralismo. (ANHEIER; LIST, 2005, p. 190).

A problemática a respeito do autofinanciamento, entretanto, pode estar vinculada ao desconhecimento da sociedade acerca da estrutura, do funcionamento, das virtudes e das limitações que abrangem as instituições comunitárias. Na concepção de Schmidt (2017b), a revalorização das instituições comunitárias pode vir a retomar um papel importante na organização da sociedade.

No entremeio do esvaziamento da crença exagerada no Estado e no mercado recriaram-se no Ocidente as condições para a reafirmação da importância da comunidade, uma esfera da vida humana que sob o capitalismo passou por transformações profundas e perdeu a força de outrora, mas que em lugar algum desapareceu. Em nenhum país a vida humana foi absorvida pelo mercado ou pelo Estado. [...] As funções públicas da comunidade se modificaram. [...] As redes comunitárias continuam suprindo as lacunas que as políticas públicas nunca suprem inteiramente. (SCHMIDT, 2017b, p. 17).

Cientes do papel ainda de grande relevância a ser desenvolvido pelas instituições comunitárias, em especial, as ICES, torna-se necessário conhecer as atividades e limitações impostas pelos aspectos legais, além dos efeitos das políticas públicas sobre a sustentabilidade dessas instituições, o que demanda um aprofundamento a ser construído nesta tese, inclusive, com base nos estudos já empreendidos sobre o tema, como apresentamos na seção que segue.

### 3.3 POLÍTICAS EDUCACIONAIS E UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS – UM LEVANTAMENTO DO CONHECIMENTO ATUAL

Esta seção apresenta um levantamento sobre os estudos já realizados acerca dos temas que compõem esta tese, buscando construir, a partir desse conhecimento, o novo, sob outro enfoque e com olhar distinto.

Entre as pesquisas publicadas sobre o tema políticas públicas voltadas ao ensino superior, podem-se destacar algumas: Carvalho (2016) buscou evidenciar como as políticas públicas disciplinadas pelo FIES e ProUni, no âmbito do ensino superior brasileiro, têm sido efetivas na promoção da inclusão social no meio acadêmico com um enfoque jurídico, ao contrário de Perdigão (2015), que, do ponto de vista da inserção do egresso no mundo do trabalho, concluiu que a efetividade da política depende, em muito, das condições subjetivas do

recém-formado e do cenário econômico e social da região de sua inserção. A análise das condições subjetivas dos beneficiários do PROUNI foi investigada por Oliveira (2014), que concluiu que as condições de desigualdade prevalecem no processo formativo e na inserção do aluno no mercado de trabalho. No entanto, Borghi (2013), Oliveira (2014), Moura (2014), Guimarães (2013) e Nüske (2020) concluem que o empoderamento, gerado pela oportunidade e pelo acesso, influencia, de fato, a vida do aluno beneficiado e, para além, de sua família, gerando reflexos da política pública de forma mais ampla do que o previsto (indivíduo, grupo familiar, comunidade).

Algumas pesquisas, entretanto, apontam para além do impacto positivo imediato trazido pela formação superior em algumas famílias, como em Castellano (2016), que levantou os impactos do endividamento das famílias frente a uma política de proteção social. Nesse viés, Rossetto e Gonçalves (2015) buscaram avaliar a validade do conceito de igualdade de oportunidades no acesso ao ensino superior, concluindo que se trata de uma inclusão por mérito, o que mantém um considerável volume de excluídos a partir da regulamentação da política pública.

Há, nas principais críticas às políticas públicas de acesso ao ensino superior privado, em especial, originadas nas universidades públicas, o questionamento quanto ao financiamento público da educação privada, beneficiando, essencialmente, as grandes corporações educacionais de ensino, em contrapartida aos recursos limitados à manutenção das universidades públicas, ao fomento à pesquisa e à extensão nessas IES (CHAVES, 2010; CHAVES e AMARAL, 2016; SANTOS FILHO, 2016).

Diversos autores, principalmente, ligados às instituições públicas e comunitárias, buscaram estudar as origens, os impactos e os formatos da grande expansão do ensino superior no Brasil, ocorrido, principalmente, a partir das políticas públicas estudadas nesta tese (FIES e ProUni). Faceira (2009) analisou a implementação do ProUni em duas instituições do Rio de Janeiro, tendo concluído que, na dimensão meso-institucional, o ProUni possibilitou a organização da filantropia e uma melhoria na distribuição da gratuidade. Santos (2017) concluiu que o FIES foi o principal responsável pela criação de oligopólios educacionais no Brasil, ao longo, em especial, da última década, demonstrando que, entre 2014 e 2016, uma única instituição recebeu, via FIES, mais de R\$ 6,8 bilhões. Apesar de não aprofundar a questão das ações neopatrimonialistas que sustentaram o financiamento público na expansão dessa corporação, a autora demonstra essa relação a partir da presença de agentes públicos no conselho de administração da instituição. Siqueira (2019) concluiu, em sua tese, que, de um lado, o FIES e o ProUni permitiram, a uma gama importante da população, o acesso aos estudos

universitários, por outro, representam vantagens empresariais não concedidas a outros setores econômicos, gerando um modelo de oferta de ensino superior por agentes econômicos que tendem a priorizar os retornos financeiros da atividade em face da garantia de uma oferta de ensino superior de qualidade, da qual o desenvolvimento da nação carece. Conclusões semelhantes e no mesmo viés foram obtidas por Miranda (2017).

A tese proposta a partir do problema apresentado é de que as políticas públicas do FIES e do PROUNI podem representar um possível processo de cooptação política das IES comunitárias e podem ter impactado, de forma negativa, a consecução de sua missão, vindo a prejudicar/inviabilizar a continuidade de suas atividades ou criar empecilhos ao cumprimento de suas finalidades científicas, educacionais e sociais. Ou seja, as universidades comunitárias podem vir a perder cada vez mais a autonomia oriunda da própria essência que as originou – o capital social da sua comunidade –, uma vez que não fazem parte dos grupos de interesse que compõem o Estado neopatrimonialista brasileiro. Não foi ainda analisada, na área de políticas públicas, a ideia de que as políticas que beneficiam os estudantes e auxiliaram, em curto prazo, no cumprimento das metas de inclusão no ensino superior podem, em médio e longo prazos, por contrapartida, restringir a autonomia ou inviabilizar a sustentabilidade e perpetuidade das universidades comunitárias. Grabowski (2010), construindo sua análise a partir de bases marxistas no que tange à organização do Estado brasileiro e à implementação de políticas de financiamento do ensino profissional, chega à conclusão de que o patrimonialismo estrutural e histórico busca submeter à lógica do mercado todas as iniciativas assim viáveis. Wbatuba (2018), analisando a apropriação que duas universidades comunitárias do Rio Grande do Sul fizeram do FIES e do ProUni, concluiu que as ICES investigadas apresentaram apropriações distintas do FIES e do PROUNI, condicionadas pela sua história, sua inserção local e pelos recursos (relacionais, financeiros e organizacionais) de que dispunham em decorrência das suas conjunturas. A autora, ao ouvir os gestores que estiveram à frente das instituições ao longo do período de vigência das políticas públicas estudadas, analisou as oportunidades e os constrangimentos, baseada na teoria de *path dependence*<sup>45</sup>, apresentados pela implementação das políticas em duas universidades comunitárias gaúchas a partir do método de dependência

---

<sup>45</sup> Dependência da trajetória (*path dependence*) é uma teoria de origem econômica, incorporada pela ciência política, a qual busca, no institucionalismo histórico ou na análise histórica comparativa, os argumentos de que as escolhas realizadas e as decisões políticas impactam oportunidades e constrangimentos sobre o desenvolvimento futuro das organizações. Nessa concepção, uma vez definida uma trajetória por conta das decisões tomadas em determinado momento, reverter ou mudar o curso da trajetória exigirá um custo muito alto, com grande esforço interno ou mesmo um choque externo. Para o institucionalismo histórico, o passado condiciona o futuro.



da trajetória, encontrando, na pesquisa empírica, resultados semelhantes aos nossos, apesar de buscar objetivos distintos e utilizar metodologia igualmente diferenciada.

A sustentabilidade institucional torna-se eixo estratégico na gestão das universidades comunitárias, pautada pelos desafios das formas relacionais presentes em sua própria composição, entre instituições e com o Sistema de Educação Superior (MEC/ INEP/ CAPES), no contexto das políticas de financiamento e na dicotomia público-privada de sua organização administrativa. As principais pesquisas nesse enfoque são de Mantovani (2013), Mello (2013), Mascarenhas (2015), Castro (2013) e Ferreira (2012).

Os principais autores que tratam das instituições comunitárias de ensino superior são Franco e Longhi (2007, 2009), Longhi (1998), Vannucchi (2004), Schmidt (2017a, 2017b e 2018), Bittar (1999), Frantz e Silva (2002), Speroni (2010), Xerri (2012), Castro (2013), Voos (2016), Fioreze (2017), buscando analisar a identidade institucional, as forças e ações que a constituíram e sua influência no desenvolvimento socioeconômico local. No entanto, para que possam efetivar suas atividades, cumprir seu compromisso social e garantir sua perpetuidade, as instituições comunitárias devem garantir a sustentabilidade de todas as suas ações. Vários estudos já publicados ampliam as discussões sobre a sustentabilidade das instituições comunitárias, como de: Castro (2013); Agapito (2017); Castellano (2016); Ferreira (2012); Mantovani (2013), Mascarenhas (2015); Pardo (2013), Silva (2016).

A relação das IES comunitárias com a criação do capital social pode ser estudada a partir de alguns autores em específico: Schmidt (2017a, 2017b, 2018), Durston (1999), Putnam (1993, 2000), Atria (2003), Monastério (2003), Santos et al. (2010, 2014, 2016), Baquero (2013).

Apesar dos estudos desenvolvidos no âmbito dos temas propostos, não há pesquisas que proponham a aplicação das concepções de Schwartzman e Sorj em relação à cooptação política e aos impactos das políticas oriundas do Estado neopatrimonialista brasileiro sobre as universidades comunitárias ou outras entidades sociais. Assim, pode-se dizer que a proposta aqui apresentada é original, por essa nova dimensão trazida à análise, além dos dados empíricos coletados, tratados e comparados em um estudo multicase. Para além da coleta dos dados econômicos e financeiros de oito anos das universidades objeto do estudo, dados esses comparados com a totalidade daqueles disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019) pelo período de 2011 a 2018 (oito anos), foram levantadas, tratadas e analisadas mais de quinze mil páginas de atos legais afetos ao FIES (1999 a 2018, representando 20 anos de conteúdo) e ao ProUni (2004 a 2018, representando 15 anos). Afora os dados objetivos já citados, a fim de analisarmos esses resultados em relação às percepções dos gestores das universidades pesquisadas, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas com os reitores/pró-

reitores (nos períodos em análise) das universidades pesquisadas. Ainda, buscando garantir o princípio do contraditório, buscamos ouvir os ex-ministros da Educação que estiveram à frente do Ministério da Educação nos períodos críticos apontados pelas alterações legais e de maior impacto para as universidades pesquisadas. Assim, na presente tese, buscou-se uma visão o mais ampla possível, com evidências capazes de responder ao problema apresentado.

Partindo-se desse conjunto de estudos, seus autores e da tese aqui proposta, busca-se, no capítulo seguinte, propor um percurso metodológico a ser desenvolvido, com vistas a alcançar os objetivos previstos.

## 4 METODOLOGIA

O presente capítulo apresenta os métodos e caminhos que buscamos traçar na construção da presente tese. Na seção 4.1, descrevemos a natureza e a finalidade da pesquisa, buscando qualificá-la quanto aos seus objetivos e à abrangência. A seção 4.2 trata das técnicas de coletas de dados a serem analisadas no presente estudo, identificando-as, bem como suas fontes e os tipos de dados a serem coletados. Na seção 4.3, desenvolvemos as técnicas de tratamento e análise dos dados a serem aplicados para alcance dos objetivos propostos na tese. Nessa seção, apresentamos, além das técnicas a serem implementadas para cada tipo de dado, um quadro com a proposta de síntese metodológica, inferindo, para as categorias de conteúdos da pesquisa, quais indicadores e subindicadores serão derivados a partir das análises de dados e instrumentos utilizados, no intuito de comprovar as hipóteses propostas na tese. Na seção 4.4, apresentamos as instituições de ensino que são objeto de investigação, buscando qualificá-las, sem, no entanto, identificá-las, no sentido de justificar a escolha para comprovação das hipóteses propostas. Por fim, na seção 4.5, tratamos das questões de ética na pesquisa, especialmente, quanto às entrevistas.

Cabe salientar, quanto às normas de apresentação, que foram aplicadas as “Normas de Apresentação das Dissertações e Teses em Formato Tradicional”, conforme Feevale (2019), complementadas, consoante prevê o documento citado, pelas normas constantes em Prodanov e Freitas (2013), ou de acordo com a ABNT quando não constantes nos instrumentos anteriores.

### 4.1 NATUREZA E FINALIDADE DA PESQUISA

O estudo proposto nesta tese trata-se de uma pesquisa aplicada, qualitativa e quantitativa, que visa a contribuir para o debate das políticas públicas de ensino superior. Tem como universo as universidades comunitárias do RS, pertencentes ao COMUNG, do qual se extraiu uma amostra de três instituições com porte e idade semelhantes, laicas e distribuídas em diferentes regiões do estado do Rio Grande do Sul – RS.

A pesquisa, ao analisar a possível cooptação das universidades comunitárias por meio das políticas públicas do FIES e do ProUni, procura demonstrar os meios pelos quais pode ocorrer a cooptação, bem como seus possíveis efeitos sobre a gestão administrativa e pedagógica das instituições, inclusos os efeitos sobre a autonomia e a sustentabilidade institucionais. Fazendo uso do método dedutivo, conforme Prodanov e Freitas (2013), o qual

apresenta uma cadeia de raciocínio lógico em uma organização decrescente – do geral para o específico –, a tese também foi organizada dessa forma, buscando-se, a partir das evidências, a ocorrência no geral (bases legais) para o específico (impactos nas universidades comunitárias estudadas).

No que tange aos objetivos, este estudo se configura como uma pesquisa explicativa, uma vez que busca, por meio do levantamento bibliográfico e legal, de entrevistas com os gestores das universidades estudadas e ex-ministros da Educação, a compreensão dos efeitos das políticas públicas para cada instituição, comparativamente aos dados obtidos por meio do banco de dados aberto do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) e das demonstrações financeiras das instituições estudadas (GIL, 2007).

Como a presente tese abrange a análise de dados históricos, quantitativos e qualitativos de três universidades, comparando-os aos dados coletados junto a bancos de dados governamentais e aos resultados de entrevistas realizadas com os gestores universitários e públicos, dado o aprofundamento necessário para cada instituição estudada, pode-se qualificar esta pesquisa, ainda, como um estudo multicasos (MARCONI; LAKATOS, 2017; YIN, 2016). Na seção a seguir, apresentamos as técnicas de coleta dos dados necessárias às análises propostas pelo presente estudo.

#### 4.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

Relativamente à coleta de dados, fez-se uso da pesquisa documental, a qual foi utilizada para levantar as legislações que compõem as políticas públicas que se pretendeu estudar, além de documentos das instituições objeto do estudo (Relatórios de Responsabilidade Social, Demonstrativos de Valor Adicionado, relatos institucionais etc.), de forma a, posteriormente, compará-los aos resultados das entrevistas, o que permitiu compreender se os efeitos evidenciados nos resultados econômicos das IES, advindos do impacto gerado pelo FIES e pelo ProUni, são, de fato e na totalidade, percebidos por seus gestores (GIL, 2007).

Além dos documentos relativos à legislação aplicável e que regulamenta o FIES e o ProUni, efetuou-se o levantamento de dados baseados no Banco de Dados Aberto do FNDE (2019), em que constam os dados sobre os contratos semestralmente realizados pelos estudantes com FIES, para financiamento de suas mensalidades, por universidade, e o valor de recompra dos CFTN (forma como o Governo Federal remunera as instituições que aderem ao FIES).

Como procedimento, foi aplicada uma entrevista semiestruturada com reitores e/ou pró-reitores para levantamento das mudanças impostas pelas Leis do FIES e do ProUni, visando a

identificar os principais impactos econômicos, acadêmicos e sociais gerados pela adesão das universidades comunitárias ao FIES e ao ProUni. A entrevista semiestruturada proporciona condição para a compreensão do contexto abordado e evidenciado pelos dados levantados (MAY, 2004).

Além das entrevistas com os gestores acadêmicos vinculados às universidades estudadas, como forma de compreendermos o outro extremo das políticas públicas – a de quem as elabora e implanta, entrevistamos um ex-ministro da Educação e fizemos uso de audiências públicas com outros três ex-ministros, os quais foram responsáveis, respectivamente, pelo projeto de ampliação do FIES, pela criação do ProUni e pelas mudanças que geraram a descontinuidade do FIES como uma política ampla de inclusão no ensino superior. No intuito de compilar as técnicas de coleta de dados, os tipos de dados e suas respectivas fontes, apresentamos um quadro-resumo das técnicas de coleta de dados, conforme Quadro 6.

**Quadro 6 - Resumo das técnicas de coleta de dados**

<b>Técnicas</b>	<b>Tipos de Dados</b>	<b>Fonte</b>
Pesquisa Documental	Legislações pertinentes ao FIES, ao ProUni e às Instituições Comunitárias de Educação Superior	Todas as legislações pertinentes à educação superior estão disponíveis no sítio eletrônico do Ministério da Educação e da Casa Civil – Governo Federal. Disponível em: <a href="http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/legislacao-e-atos-normativos">http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-regulacao-e-supervisao-da-educacao-superior-seres/legislacao-e-atos-normativos</a> <a href="http://www4.planalto.gov.br/legislacao/">http://www4.planalto.gov.br/legislacao/</a> . Acesso em: 12 out. 2020.
	Dados Econômicos das Universidades Comunitárias – Demonstrativo do Valor Adicionado	Relatórios de Responsabilidade Social, publicados pelas instituições sem finalidade lucrativa, os quais apresentam dados econômicos e financeiros da IES, encontram-se disponíveis em seus sítios eletrônicos.
	Audiências Públicas e de depoimento dos ex-ministros da Educação	Para obtenção das percepções e justificativas dos ex-ministros e levantadas a partir das audiências com os ex-ministros Fernando Haddad e Aloísio Mercadante, descritas nas razões de justificativas de auditoria do TCU, e de uma audiência pública do Senado Federal com o Ministro José Mendonça Filho, disponíveis, em: <a href="https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2300610%22">https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2300610%22</a> , acesso em 12 out. 2020. <a href="https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/73163">https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/73163</a> , acesso em 12 out. 2020.
Levantamento (Banco de Dados)	Dados de Contratações, aditamentos e repasses do FIES para as universidades estudadas	Dados de contratos, aditamentos e repasses relativos ao FIES, por semestre e instituição estão disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019) e do Governo Federal. – Financiamentos Concedidos: disponível em <a href="http://dados.gov.br/dataset/fundo-de-financiamento-estudantil-fies">http://dados.gov.br/dataset/fundo-de-financiamento-estudantil-fies</a> , acesso em 12 out. 2020
Entrevistas Semi estruturadas	O instrumento de questões abertas busca as razões para adesão ao FIES e ao PROUNI e os motivos da manutenção ou não dos Programas nas universidades estudadas	As entrevistas foram aplicadas aos reitores e/ou pró-reitores das universidades estudadas, além do ex-ministro da educação Tarso Genro. Os instrumentos semiestruturados, com as questões abertas propostas encontram-se nos Apêndices A (gestores acadêmicos), B (gestores administrativos), C (ex-ministro Tarso Genro) e D (presidenta do COMUNG)

Fonte: desenvolvido pela autora.

Cabe ressaltar, acerca dos dados coletados, entretanto, que aqueles disponíveis sobre o ProUni não evidenciam o valor de bolsa concedido a cada estudante (identificado apenas por parte do CPF e pela data de nascimento nos dados disponíveis), por IES. Dessa forma, para levantamento das bolsas concedidas, utilizamos as informações totais de bolsas concedidas pelas universidades, declaradas nos seus balanços sociais, constantes dos Relatórios de Responsabilidade Social anuais de cada instituição.

As técnicas de coleta de dados, nesta tese, estão embasadas nos procedimentos propostos por alguns autores, com suas respectivas bases teóricas: entrevistas semiestruturadas, por May (2004), Yin (2016) e Marconi e Lakatos (2017); pesquisa documental, conforme May (2004), Yin (2016) e Fowler Jr. (2011); levantamento conforme Yin (2016) e Fowler Jr. (2011). A partir da coleta dos dados, são necessárias técnicas específicas de tratamento e análise desses, o que desenvolvemos na seção seguinte.

#### 4.3 TÉCNICAS DE TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS

Para tratamento e análise dos dados coletados, foram utilizadas técnicas compatíveis com os tipos de documentos e/ou instrumentos de coleta dos dados, observando-se cada tipo de instrumento ou conjunto de dados utilizado para compor as evidências de um ou mais indicadores, previstos, esses, para comprovação das hipóteses. Assim, os dados foram tratados e comparados em uma triangulação metodológica. Para Yin (2016), triangular evidências de múltiplas fontes é importante para todas as formas de pesquisa empírica, não apenas qualitativa, uma vez que permite validar os resultados convergentes a partir de fontes diversas.

Sinteticamente, o problema proposto contempla as universidades comunitárias e as políticas públicas do FIES e do ProUni, buscando analisar o quanto essas políticas impactam a sustentabilidade e a autonomia das universidades comunitárias a partir da possível cooptação política e dependência estatal gerada. Nesse sentido, com base no recorte proposto para o objeto de pesquisa e na construção apresentada anteriormente, pode-se sintetizar o percurso metodológico a partir dos conceitos, da dimensão, dos indicadores e dos procedimentos utilizados, conforme o Quadro 7. Decorrente da síntese proposta, verifica-se que foi possível derivar indicadores que embasam as hipóteses apresentadas, demonstrando, assim, o alinhamento entre a proposta teórica e as evidências empíricas.

**Quadro 7 - Síntese metodológica da pesquisa**

<b>CATEGORIA DE CONTEÚDO</b>	<b>DEFINIÇÕES PROVISÓRIAS</b>	<b>DIMENSÕES OPERACIONAIS</b>	<b>INDICADORES</b>	<b>SUBINDICADORES</b>	<b>INSTRUMENTO /QUESTÕES</b>
<b>Estado Neo patrimonialista</b>	Interesses políticos envolvidos na formulação e alterações das políticas públicas do FIES e do ProUni ao longo da sua existência.	Origem e alterações das políticas públicas	Alteração contextualizada nos instrumentos legais do FIES e do ProUni (conforme contexto político, como eleições)	Aumento e redução de vagas, inadimplência de contratos, alteração nas regras para as IES, política de repasse para as IES	Análise de conteúdo - histórico legislativo e normativo do FIES e do PROUNI e Entrevista/audiências com ex-ministros da Educação e presidenta do COMUNG
<b>Cooptação Política</b>	Processo de cooptação inicial – a necessidade de aumentar ou manter os alunos matriculados nas universidades comunitárias.	Causas da adesão às Políticas	Impacto nas atividades-fins da universidade	Redução de horas em ensino, pesquisa e extensão como consequência econômica/financeira	Entrevistas com os gestores das universidades comunitárias
			Sustentabilidade Institucional	Motivos para adesão às políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade institucional	
	Manutenção da cooptação – dependência financeira estatal e impactos na sustentabilidade e na autonomia institucional	Manutenção da Cooptação - Impactos Econômicos e Financeiros das Políticas sobre as Universidades	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	% Diferença dos repasses do FIES sobre os valores contratados	Análise documental quantitativa (Dados Abertos do FNDE)
				% Impacto do FIES sobre as Receitas Líquidas do Período	Análise Quantitativa (FNDE) e Análise Econômica Vertical (DVA das universidades)
				Cooptação (Análise custo / benefício das políticas públicas)	Entrevistas com os gestores das universidades comunitárias
				% Impacto das Bolsas de PROUNI sobre as DOP - Despesas Operacionais das universidades	Análise quantitativa (FNDE) e análise econômica vertical (Demonstrativo do Valor Adicionado das universidades)
				% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o DOP das universidades	
				% Bolsas Concedidas sobre a Receita	
	Reflexos sobre a autonomia institucional e continuidade das universidades		Sustentabilidade Institucional	% Impacto do FIES e do ProUni sobre as Receitas	Análise quantitativa (FNDE) e Análise econômica vertical (DVA das universidades)
			Autonomia Institucional	Impactos das políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade institucional Decisões sobre financiamento, alocação de recursos e concessão de bolsas	Entrevistas com os gestores das universidades comunitárias

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Marre (1991).

Com a finalidade de analisar e/ou validar as informações colhidas em entrevista, analisar a criação e distribuição de valor (sustentabilidade econômica) a partir da DVA (Demonstração do Valor Adicionado) sob o impacto do FIES e do ProUni, além dos Relatórios de Responsabilidade Social, em que são detalhados os investimentos das entidades em prol de seus *stakeholders*, foi aplicada a análise documental (MINAYO, 2016).

Para análise das entrevistas e audiências públicas, além dos documentos das IES, foi utilizada a análise do conteúdo, uma vez que foi necessária a análise da relação das estruturas semânticas (significantes) com as estruturas sociológicas (significados), buscando determinar o contexto cultural e os processos de produção da mensagem (MINAYO, 2016).

Relativamente aos dados quantitativos levantados a partir do Banco de Dados Abertos do FNDE (Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação), pretendeu-se tratá-los de forma a chegar-se a uma síntese anual e por universidade, a partir do somatório dos valores de FIES contratados pelas universidades estudadas, subtraindo-se o valor total repassado (a partir das recompras dos CFTN por período). A diferença identificada sobre o fluxo de valores individual de cada universidade foi comparada às alterações impostas pelas alterações legais (e por Decretos ou Portarias) acerca do FIES, buscando-se identificar o impacto financeiro gerado pelas alterações e seus contextos, como períodos eleitorais, recessão econômica e falta de recursos governamentais, crise política e *impeachment*, trocas de governos etc. As alterações legais e seus impactos para as universidades comunitárias foram compiladas em um quadro disposto em ordem cronológica, a partir do instrumento legal de criação da política pública.

Foram necessários, ainda, do ponto de vista empírico, o levantamento e a análise das alterações realizadas pelos diversos governos nas políticas públicas do FIES e do PROUNI ao longo do período estudado, bem como seus resultados quantitativos para as Universidades Comunitárias. Essa etapa demandou a análise documental quantitativa comparativa (Banco de Dados Abertos do FNDE x Dados Contábeis das Universidades Comunitárias), com o uso da análise horizontal (temporal) e vertical (um componente em relação a outro no mesmo período), além de uma análise de conteúdo (legal) histórica do FIES e do ProUni, derivando daí uma linha do tempo das alterações legais e regulamentares das políticas públicas, o que contribui para a análise sobre os impactos nas IES estudadas, realizada na etapa seguinte. Além disso, foi realizada uma análise combinada – qualitativa e quantitativa – dos impactos financeiros e econômicos das políticas públicas sobre as IES comunitárias, a partir de documentos (demonstrativos contábeis, relatórios de responsabilidade social, em especial, o Demonstrativo do Valor Adicionado – DVA), os quais foram aprofundados a partir das análises horizontal e vertical (HOJI, 2012). Esses documentos de origem econômico-financeira são publicados pelas



IES, por serem entidades sociais, conforme determinam as Normas Brasileiras de Contabilidade e o Código Civil brasileiro. A triangulação de dados qualitativos e quantitativos, de bases de dados diversas, permitiu maior segurança na análise dos indicadores propostos quanto às evidências coletadas.

Buscou-se, então, evidenciar (quantitativamente) o impacto econômico e financeiro das políticas e sua implementação ao longo do tempo (2011 a 2018), pois ocorreram diversas alterações nas bases legais das políticas públicas no período de pesquisa. Essa etapa demandou análise de conteúdo (legal) e a aplicação de análise quantitativa, análise histórica e análise comparativa com as alterações interpostas pelas políticas públicas nesse período, em uma triangulação metodológica (YIN, 2016).

Para o tratamento dos dados no Banco de Dados Abertos, os arquivos disponíveis de cada semestre no padrão .CSV (*Comma Separated Values*), ou seja, arquivo de dados separados por vírgulas, foram tratados no *software* MS Power BI, que possibilita a indexação com a criação de filtros e o somatório dos valores por universidade e período. Posteriormente esses dados foram catalogados e analisados de forma horizontal e vertical, em uma planilha do MS Excel, na qual compuseram as informações necessárias às análises, em conjunto com as informações colhidas dos Relatórios de Responsabilidade Social publicados pelas universidades em seus endereços eletrônicos.

Além da análise dos últimos anos – aqueles disponíveis no Banco de Dados Abertos (2011–2018), comparados às alterações na legislação, foram analisados os dados individuais, de forma a determinar o impacto das perdas com o FIES sobre a Receita Total anual de cada universidade entrevistada, conforme apresentado do Quadro 8.

**Quadro 8 - Contratações e ressarcimento dos valores de FIES por universidade (modelo de análise)**

Universidade X	Ano 1	Ano 2
TOTAL FIES CONTRATADOS		
TOTAL RECOMPRAS REALIZADAS		
DIFERENÇA		
<b>% Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição</b>		

Fonte: desenvolvido pela autora.

Ao analisarmos o volume de contratações de FIES em relação à receita líquida, pode-se inferir o efeito primeiro que evidencia a cooptação – o aumento de matrículas financiadas. No entanto, comparando-se aos repasses desses valores e analisando-se a diferença entre o que foi

contratado e o que foi, de fato, repassado a cada universidade em cada ano, pode-se verificar o impacto na sustentabilidade financeira de cada instituição ao comparar-se o total não repassado às receitas totais de cada instituição. Dessa forma, foi possível, também, avaliar a representatividade do FIES sobre as matrículas totais de cada universidade em cada um dos anos.

A mesma análise comparativa foi realizada com os dados de Bolsas, representando o efeito do ProUni e informados pelas universidades em seus Balanços Sociais e em seus Demonstrativos de Valor Adicionado, relatórios econômicos publicados como parte do Relatório de Responsabilidade Social das instituições. Porém, relativamente ao ProUni e às bolsas concedidas, a análise buscou evidenciar sua representatividade sobre as “Receitas Totais”, considerando a obrigatoriedade da oferta de 20% das receitas em gratuidade para as entidades filantrópicas.

A fim de determinar como as perdas de cada universidade com o déficit de repasses do FIES impactaram a sustentabilidade das instituições e suas atividades, buscou-se desenvolver a síntese dos dados, conforme apresentados no Quadro 8, e daqueles coletados a partir dos dados contábeis constantes do Demonstrativo do Valor Adicionado, sintetizados no Quadro 9.

**Quadro 9 - Impactos sobre a sustentabilidade institucional (modelo de análise)**

<b>DADOS FNDE – UNIVERSIDADE (DVA)</b>	<b>Ano 1</b>	<b>Ano 2</b>
Valores de FIES Contratados (a)		
Valores de FIES Repassados à universidade (b)		
<b>Déficit de Repasses no Período (b - a)</b>		
Receitas Totais do Período		
<b>% FIES Contratado sobre as Receitas</b>		
<b>% Impacto sobre as Receitas Totais do Período</b>		
Despesas Operacionais do Período		
<b>% Impacto sobre as Despesas Operacionais do Período</b>		
<b>DADOS FNDE – UNIVERSIDADE (DVA)</b>		

Fonte: desenvolvido pela autora.

A partir desses indicadores, foi possível determinar o impacto do déficit de repasses do FIES sobre o Valor Econômico Agregado (equivalente ao PIB produzido pela instituição em cada período), analisado em relação às alterações legais e regulamentares do FIES em cada período. As informações econômicas das IES, necessárias à análise, constam dos Relatórios de Responsabilidade Social, publicados anualmente pelas entidades.

**Quadro 10 - Impactos do déficit de repasses do FIES sobre o valor adicionado pela IES e sua sustentabilidade (modelo de análise)**

<b>DADOS FNDE / UNIVERSIDADE (DVA)</b>	<b>Ano 1</b>	<b>Ano 2</b>
<b>Diferença entre contratos e repasses do FIES</b>		
Valor Adicionado Líquido (VAL) Produzido pela Universidade – DVA		
<b>% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o VAL</b>		
<b>DADOS FNDE / UNIVERSIDADE (DVA)</b>		

Fonte: desenvolvido pela autora.

Além dos indicadores sintetizados nos quadros anteriores, outros foram explorados complementarmente, principalmente, a partir da análise horizontal dos demonstrativos, que consiste em verificar a evolução anual de cada política sobre cada universidade estudada e que pode subsidiar, comparativamente ao levantamento histórico da legislação do FIES, a relação das evidências qualitativas e quantitativas nos impactos sobre as atividades institucionais.

Após as análises acerca do FIES, foram realizadas análises similares em relação ao PROUNI, para o que se utilizou o modelo do Quadro 11.

**Quadro 11 - Impactos sobre a sustentabilidade institucional – bolsas concedidas (modelo de análise)**

<b>DADOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>Ano 1</b>	<b>Ano 2</b>
Receitas Totais do Período		
Valores de Bolsas Concedidas totais		
<b>% Bolsas sobre a Receita Total</b>		
Custeio das Atividades Institucionais (Despesas Operacionais – DOP)		
<b>% Valor de Bolsas sobre as DOP</b>		

Fonte: desenvolvido pela autora.

Conhecidos os indicadores previstos no Quadro 11, buscou-se analisar a proporção da concessão de bolsas sobre a receita líquida, a partir do realizado por cada universidade frente aos limites legais (acima de 20% da receita líquida), além da proporção das bolsas em relação ao total das despesas operacionais de cada período e universidade. Essa análise de proporções é dada pela análise vertical (HOJI, 2012).

Complementarmente, ainda sob o enfoque da triangulação metodológica, foram analisados os impactos econômicos gerados por ambas as políticas sobre as receitas institucionais, conforme apresentado pelo Quadro 12. Essas evidências foram comparadas, então, às percepções advindas das entrevistas com os gestores das universidades entrevistadas e com as alterações legais levantadas anteriormente.

**Quadro 12 – Impacto sobre a sustentabilidade institucional: FIES + ProUni (modelo de análise)**

<b>DADOS INSTITUCIONAIS</b>	<b>Ano 1</b>	<b>Ano 2</b>
Receitas Totais do Período		
Valores de Bolsas Concedidas Totais		
Valores Não Repassados de FIES		
<b>Impacto Total do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>		
<b>% Impacto do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>		

Fonte: desenvolvido pela autora.

As respostas das entrevistas foram gravadas em meio fonográfico, transcritas, catalogadas e sintetizadas em um banco de dados em MS Excel, conforme modelo do Apêndice A, o qual contém o instrumento aplicado aos gestores acadêmicos das universidades, que, utilizando-se de filtros e classificação numérica e alfanumérica, permitiu o cruzamento entre as respostas e a posterior análise por instituição e dessas entre si. As questões para as entrevistas semiestruturadas aos gestores administrativos das universidades em estudo estão disponíveis no Apêndice B, assim como o instrumento aplicado ao gestor público (ex-ministro) encontra-se no Apêndice C. Por fim, as questões apresentadas à presidenta do COMUNG são apresentadas no Apêndice D.

No caso da Universidade C, não houve disponibilidade para as entrevistas, então, fizemos uso, via dados secundários, das entrevistas realizadas por Wbatuba (2018) acerca do mesmo tema, sem, entretanto, reduzir as condições de aplicabilidade das análises.

Para buscar análises mais profundas acerca das políticas institucionais quanto à ampliação ou restrição das políticas públicas na universidade, propusemos algumas questões que são gerais para todos os gestores universitários, e outras específicas para gestores acadêmicos (que podem ter melhor percepção sobre os impactos restritivos ou não nas atividades-fins da instituição) e para gestores administrativos (que podem ter melhor percepção sobre a sustentabilidade econômica da instituição, o impacto das políticas públicas estudadas sobre as realidade e as políticas internas de cada instituição). O olhar sobre os diferentes contextos – administrativos e acadêmicos – permitiu aprofundar, na análise de conteúdo, como cada área, em cada instituição, percebe o efeito das políticas públicas do FIES e do ProUni. Esses pareceres possibilitaram, posteriormente, em uma análise comparativa, verificar se aqueles efeitos demonstrados a partir dos relatórios econômicos de cada universidade também

são percebidos por seus gestores, buscando, dessa forma, evidenciar o que motiva ou não a adesão e a permanência das instituições às/nas políticas estudadas.

As questões foram classificadas em categoria de análise e indicadores de comprovação da tese, o que alinha a posterior análise, conforme modelos apresentados nos Apêndices A, B, C e D. Os indicadores utilizados são aqueles presentes na síntese metodológica, apresentada no Quadro 7.

Assim, com os dados sistematizados a partir das entrevistas com os gestores das universidades, pôde-se comparar essas percepções com os dados quantitativos, de forma a construir, para cada indicador, um rol de evidências quantitativas, reforçadas ou não pelas percepções dos gestores institucionais. Ainda, a complementar a triangulação metodológica, as análises sobre as alterações das bases legais de cada política estudada permitiram que, comparativamente aos dados quantitativos e às percepções dos gestores, fosse possível verificar as ocorrências em comum acerca dos impactos em cada período.

Ao sintetizar como os dados coletados foram tratados e analisados, apresentamos no Quadro 13 o resumo das técnicas aplicadas.

**Quadro 13 - Resumo das técnicas de tratamento e análise de dados**

<b>Técnicas de Coleta dos Dados</b>	<b>Tipos de Dados</b>	<b>Técnica de Tratamento e Análise dos Dados</b>
Pesquisa Documental	Legislações pertinentes ao FIES, ao ProUni e às Instituições Comunitárias de Educação Superior	Análise de documentos, de conteúdo e histórica contextualizada: Leis, Decretos, normas e demais instrumentos jurídicos do FIES e do PROUNI aplicáveis às universidades comunitárias
	Dados econômicos das universidades comunitárias – Demonstrativo do Valor Adicionado	Análise documental para extração dos dados econômicos necessários Análise quantitativa e análise econômica horizontal e vertical sobre o Demonstrativo do Valor Adicionado das universidades Análise comparada entre as alterações nas legislações do FIES e ProUni e os resultados econômicos das universidades estudadas
	Audiências Públicas e de depoimento dos ex-ministros da Educação	Análise qualitativa e de conteúdo
Levantamento	Dados de Contratações, aditamentos e repasses do FIES para as universidades estudadas disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019)	Análise documental e quantitativa, extraído a partir do sistema Power BI os dados relativos às universidades estudadas Análise horizontal e vertical dos dados abertos do FNDE Análise documental dos demonstrativos contábeis das universidades pesquisadas e comparada com os dados de

Continua

		contratos e repasses do FNDE, derivando daí os efeitos econômicos sobre as universidades estudadas
Entrevistas Semiestruturadas	O questionário proposto busca compreender, a partir de questões abertas, as razões para adesão ao FIES e ao PROUNI e os motivos da manutenção ou não dos Programas nas universidades estudadas	Análise Qualitativa e de conteúdo: entrevistas com os Gestores das Universidades Comunitárias e ex-ministro da Educação.

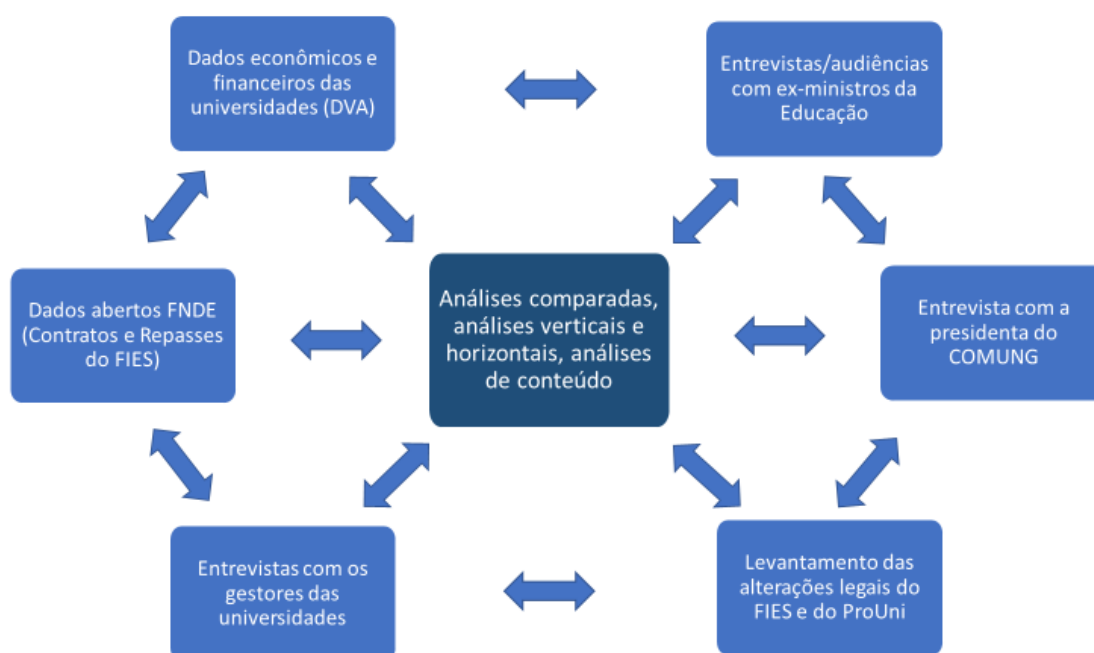
Fonte: desenvolvido pela autora.

O embasamento metodológico para tratamento e análise dos dados abrange as seguintes etapas, com suas respectivas bases teóricas:

- Análise Qualitativa e de Conteúdo – Bardin (2016), Yin (2016)
- Análise Documental – May (2004), Yin (2016), Fowler Jr. (2011)
- Análise Comparativa - May (2004), Marconi e Lakatos (2017)
- Análise Quantitativa - Marconi e Lakatos (2017)
- Análise Vertical e Horizontal (Análise das Demonstrações Contábeis) – Hoji (2012)

A combinação das diversas técnicas de análise em uma triangulação metodológica permitiu verificar as convergências e as divergências de evidências, garantindo maior confiabilidade sobre os resultados e suas consequentes análises.

**Figura 2 - Interação entre as bases de dados utilizadas e as metodologias de análise**



Fonte: desenvolvido pela autora.

Definidas as técnicas e ferramentas de tratamento e análise dos dados, cabe apresentar quais as instituições são objeto do presente estudo e sua representatividade sobre o universo das instituições do Rio Grande do Sul.

#### 4.4 AS INSTITUIÇÕES OBJETO DO ESTUDO

As Instituições Comunitárias que fazem parte desse estudo são três, em um universo de quatorze instituições vinculadas ao COMUNG. Estão localizadas em regiões distintas do estado do Rio Grande do Sul. Fazem parte do Consórcio das Universidades Comunitárias do RS e possuem estrutura e tempo de vida semelhantes.

Os dados quantitativos relativos às universidades estudadas, utilizados na pesquisa, estão disponíveis em bases públicas (FNDE, 2019 e Relatórios de Responsabilidade Social). No entanto, como foram utilizadas entrevistas e a fim de evitar a identificação e preservar os respondentes, as instituições analisadas nessa pesquisa são identificadas apenas como Universidade A, Universidade B e Universidade C. O Quadro 14 apresenta os dados básicos das instituições que são objeto desta pesquisa, demonstrando a possibilidade de comparação entre elas.

**Quadro 14 - Apresentação das instituições objeto da pesquisa - 2018**

<b>Dados do Ano de 2018</b>	<b>Universidade A</b>	<b>Universidade B</b>	<b>Universidade C</b>
Tempo de Atuação	48 anos	53 anos	61 anos
Número de Estudantes Totais	14 mil	12 mil	10 mil
Entidade Jurídica	Associação	Associação	Fundação

Fonte: desenvolvido pela autora com base nos Relatórios de Responsabilidade Social de 2018 de cada universidade estudada.

Todas as instituições que são objeto desta pesquisa aderiram ao FIES no mesmo período e todas elas igualmente se tornaram instituições comunitárias de ensino superior – ICES – por adesão à respectiva legislação. Da mesma forma, todas as instituições são beneficentes de assistência social, ou seja, devem destinar, ao menos, 20% de suas receitas em gratuidades, que podem ser em forma de bolsas ou atendimentos gratuitos na área da saúde e assistência social.

Dada a provável dependência já gerada do poder público federal, e no sentido de não prejudicar nenhuma das instituições estudadas ou criar qualquer constrangimento, essas não são identificadas na pesquisa, assim como seus gestores e os respondentes das entrevistas, buscando garantir a imparcialidade nas respostas às entrevistas.

Sobre a origem das mantenedoras das universidades estudadas e de seus recursos, todas as instituições são laicas (não possuem mantença de cunho religioso), possuem parcerias público-privadas na prestação de serviços, mas não recebem qualquer recurso público para cobertura de despesas correntes que não em contrapartida a serviços, contratos e convênios específicos.

As instituições estudadas foram criadas a partir da organização de suas comunidades, por meio de empresas, entidades representativas de classe, entidades culturais, poder público municipal e/ou pessoas físicas da comunidade local. Assim, seu patrimônio não pode ser vendido e, em caso de insolvência ou falência, o patrimônio restante deve ser integrado pelo poder público local ou por outra instituição de mesmo formato, sem finalidade lucrativa, conforme previsto no Art. 150 da Constituição Federal de 1988.

#### 4.5 DAS QUESTÕES DE ÉTICA NA PESQUISA

Relativamente ao instrumento de entrevistas, como foi acordado com as instituições entrevistadas que não seriam divulgadas as suas identidades nem de seus gestores entrevistados, entendeu-se como dispensável a análise e aprovação pelo Comitê de Ética em Pesquisa, conforme previsto na Resolução Nº 510, de 07 de abril de 2016, do Conselho Nacional de Saúde.

Art. 1º Esta Resolução dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução.

Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP:

- I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados;
- II – pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011;
- III – pesquisa que utilize informações de domínio público;
- IV - pesquisa censitária;
- V - pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual; e
- VI - pesquisa realizada exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica;
- VII - pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito; e
- VIII – atividade realizada com o intuito exclusivamente de educação, ensino ou treinamento sem finalidade de pesquisa científica, de alunos de graduação, de curso técnico, ou de profissionais em especialização.

§ 1º Não se enquadram no inciso antecedente os Trabalhos de Conclusão de Curso, monografias e similares, devendo-se, nestes casos, apresentar o protocolo de pesquisa ao sistema. CNS (2016).



Como as entrevistas foram realizadas em meio digital (*e-mail* e videoconferência), por conta do isolamento determinado pela pandemia de COVID-19, os convites foram realizados por *e-mail*, assim como a devida concordância dos entrevistados no uso das entrevistas para a presente tese, resguardadas as identidades pessoais e institucionais.

O ex-ministro Tarso Genro e a presidenta do COMUNG foram igualmente contatados por *e-mail*, tendo seus aceites e autorização de uso devidamente registrados junto à confirmação da agenda de entrevista.

Delineado o percurso metodológico que guiou a presente pesquisa, visando à consecução dos seus objetivos, o próximo capítulo apresenta os dados coletados, tratados e analisados.

## **5 UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS – ANÁLISE DE DADOS DO FIES E DO PROUNI**

Neste capítulo, apresentamos e analisamos, de forma preliminar, as informações acerca do impacto financeiro e econômico das políticas públicas para o ensino superior – FIES e ProUni – na estrutura e sobre a sustentabilidade das universidades comunitárias aqui estudadas. Esse é o capítulo em que tratamos dos dados levantados, bem como das entrevistas, gerando, por fim, a análise das evidências em conjunto (dados qualitativos e quantitativos), buscando, por meio de dados empíricos, comprovar as hipóteses previstas para a presente tese.

Na seção 5.1, apresentamos o FIES – Programa de Financiamento Estudantil – a partir das suas alterações legais, apontando, do ponto de vista das IES, os impactos dessas alterações na operacionalização do Programa e na gestão das instituições. Esse levantamento legal e sua respectiva análise são apresentados na seção 5.1.1. Uma vez analisado o contexto legal do FIES buscamos evidenciar os seus efeitos sobre cada uma e no conjunto das universidades comunitárias estudadas. A partir de uma análise comparativa e horizontal (histórica), apresentamos, por meio dos indicadores previstos na metodologia, como o efeito dado ao FIES por seus preceitos legais, impactou cada uma das universidades, em cada período analisado. Nessa seção, procuramos encaminhar a comprovação de uma das hipóteses propostas: a dependência econômica gerada pelo FIES, a partir da possível cooptação das IES.

Na seção 5.2, é apresentado o ProUni sob a perspectiva das universidades comunitárias que são objeto desta pesquisa. Apresentamos a análise dos efeitos do ProUni sobre as universidades em termos legais – análise das alterações legais interpostas ao longo dos períodos estudados; bem como em termos quantitativos – concessão de bolsas de estudo, a renúncia de receita e seu possível impacto sobre a autonomia universitária frente ao Programa. Buscamos, assim como no caso do FIES, analisar a hipótese de que o Programa possa ter gerado uma perda de autonomia das universidades.

Na seção 5.3, apresentam-se os resultados das entrevistas realizadas com os gestores acadêmicos e administrativos das universidades estudadas. Uma vez compilados a partir dos indicadores categorizados para a comprovação das hipóteses, os dados gerados com as entrevistas buscam evidenciar como as universidades pesquisadas percebem o efeito das duas políticas públicas de maior impacto na inclusão no ensino superior nas décadas de 2000 e 2010. No intuito de averiguar se os gestores percebem mudanças de políticas internas quanto à alocação de recursos orçamentários, criação ou extinção de projetos acadêmicos e na própria

gestão financeira das universidades pesquisadas, as evidências permitem-nos analisar se/como se deu/dá o processo de cooptação dessas universidades.

Já na última seção do capítulo 5.4, buscamos demonstrar, a partir da comparação entre os dados levantados das alterações legais e da percepção dos gestores públicos que estiveram à frente do MEC no período estudado, a comprovação das hipóteses deste capítulo. A fim de estabelecer a ampliação da análise, apresentamos, ainda, a análise comparativa entre as percepções e justificativas dos gestores públicos e da presidenta do COMUNG. Nessa última seção, buscamos amarrar as evidências empíricas, qualitativas e quantitativas, no sentido de comprovar as hipóteses da tese, acerca das universidades comunitárias e a partir das políticas públicas do FIES e do ProUni.

### 5.1 FIES – PROGRAMA DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL

Neste subcapítulo, buscamos analisar o Programa de Financiamento Estudantil – FIES –, a partir de dados coletados documentalmente: as legislações que regem e regeram o FIES, os dados quantitativos coletados junto ao Banco de Dados Abertos do FNDE (2019), além das informações econômicas e financeiras disponibilizadas pelas universidades estudadas em seus relatórios de responsabilidade social anuais.

Desde a década de 1960, o Governo Federal oferecia financiamento estudantil para alunos de IES privadas, mas em um volume muito aquém daquele necessário a um efetivo atendimento da demanda. A partir de diversos estudos internacionais e da sistemática cobrança dos órgãos de fomento estrangeiros para que o Brasil melhorasse os indicadores de acesso ao ensino superior, em 1999, o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC – criou um programa de financiamento, assim, em substituição ao então CREDUC, nasceu o FIES. O FIES foi criado com base em um fundo contábil, abastecido por diversas fontes de serviços governamentais, inclusive, das loterias federais. Em sendo um fundo contábil, não patrimonial, não possui um aporte de recursos que, gerando remuneração pela aplicação do valor principal, essa remuneração seria o valor aplicado no financiamento estudantil. Pela característica de sua gênese, é um Programa vinculado diretamente à condição de caixa do governo, ou seja, não há condições de uma constância nem possui proteção contra a inadimplência dos usuários, pois sempre depende do valor disponível no caixa governamental. Os fundos contábeis, do ponto de vista da gestão financeira, sequer poderiam ser nominados como fundos, pois não constituem uma “reserva financeira” equivalente, aplicada em um banco a fim de render recursos para a operação do Programa.

Assim, cabe analisar, de forma mais profunda, o conjunto legal criado, alterado, extinto e reformulado, a despeito dos impactos sobre os estudantes usuários ou as instituições de ensino, nesse caso intermediárias do financiamento, apresentando-se, na seção seguinte, as análises que tratam do histórico legal do FIES.

### **5.1.1 Criação, Estrutura Legal e Econômica e suas Alterações – uma Análise do Contexto Político e Legal do FIES**

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) foi criado, em 27 de maio de 1999, por meio da Medida Provisória nº 1.827-1, vigente e alterada até ser convertida na Lei nº 10.260, publicada em 17 de julho de 2001, que foi posteriormente alterada pela Lei nº 12.513/2011 e, em seguida, pela Lei nº 13.530/2017.

O FIES foi criado como um fundo de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação. Os recursos iniciais do Fundo, conforme a MP nº 1.827/1999, eram os da União, junto a diversas outras fontes, como dotações orçamentárias consignadas ao Ministério da Educação; 30% da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal (loterias federais), bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição; encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos; 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, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 14; rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades e receitas patrimoniais.

Como esses recursos demandavam uma gestão, foi estabelecido que a Caixa Econômica Federal (CEF) se tornou a gestora do Fundo e, por conseguinte, a intermediária financeira e operadora do processo de contratação e posterior cobrança. Essa situação se manteve até a promulgação da Lei nº 12.202/2010, quando, após diversas deliberações do Tribunal de Contas da União (TCU), sem o adequado cumprimento pela CEF, em 2013, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) passou a assumir o papel de agente operador do Fundo para os contratos firmados até 14 de janeiro de 2010, sendo incluído o Banco do Brasil como agente financeiro desse, em conjunto com a CEF. O relatório de Prestação de Contas Anual do FIES referente ao Exercício de 2014, publicado em 2015, apontava diversas falhas no sistema de

controle do FIES, sendo justificadas pela falta de apoio tecnológico e de quadro de pessoal adequado às responsabilidades. As falhas acabaram por gerar para o FNDE e o MEC, por meio da SESu (Secretaria de Educação Superior), a replicação de controles e dados, buscando maior assertividade nos processos de supervisão específicos.

Quanto ao financiamento do FIES, em sua gênese, a MP nº 1.827/99 previu a autorização para que a União pudesse emitir, em favor do FIES, títulos da dívida pública, até o limite de R\$ 400.000.000,00 (quatrocentos milhões de reais), bem como que esses títulos seriam a forma de remuneração das instituições de ensino, as quais poderiam, naquele momento, utilizá-los apenas para pagamento dos tributos devidos ao INSS (Instituto Nacional da Seguridade Social). Essa medida limitava a concessão de financiamento ao porte da folha de pagamento de cada instituição, estabelecendo um teto por si mesmo. Entretanto, pode ser crítica a sustentabilidade e, conseqüentemente, a perpetuidade de uma política social não emergencial diretamente relacionada ao aumento da dívida pública. Não queremos aqui estabelecer juízo de valor ou defender uma política fiscal de déficit zero, o que é impraticável em momentos como o que vivemos (de pandemia), quando se exige o aporte econômico e social, mas políticas como o FIES, com demanda para execução em muito longo prazo, deve ter fontes sustentáveis de financiamento para que se concretizem como políticas de Estado, não apenas de governos que entendem justificáveis as políticas sociais baseadas em aumento da dívida pública.

Analisamos, na seção 2.2.2, os impactos gerados pelas alterações legais e normativas do FIES para os estudantes, já na presente seção, buscando compreender o impacto gerado sobre as universidades comunitárias, apresentamos uma estrutura de análise das políticas relativas ao FIES conforme proposta do Quadro 15, cuja análise é complementada no desenvolvimento da tese.

#### **Quadro 15 - Análise da legislação do FIES em relação ao contexto histórico e político**

<b>Instrumentos</b>	<b>Ementa</b>	<b>Impacto para as Universidades</b>	<b>Contexto Histórico do período de criação/alteração</b>
Medida Provisória nº 1.827, de 25 de maio de 1999	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.	Com a extinção do CREDUC, a MP instaura um novo tipo de financiamento estudantil com financiamento público. O Programa estabeleceu um teto de R\$ 400 milhões (em CFTN) Define como fontes do Fundo, além dos aportes da LOA, os	Com a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso em 1998, a MP que cria o FIES o fez no início do seu segundo mandato, dando continuidade à instalação de políticas públicas de inclusão e assistência social.

Continua

Continua

		recursos dos concursos lotéricos da CEF.	
Medida Provisória nº 1.865, de 1999	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências, substitui a MP nº 1.827/99.	MP com sete reedições, substitui a MP nº 1.827/99.	Permite a concessão de FIES para alunos anteriormente atendidos por programas próprios de financiamento das mantenedoras das IES.
Medida Provisória nº 1.972, de 10 de dezembro de 1999	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências, reedita e revoga a MP nº 1.865/99.	MP com vinte e uma reedições, substitui a MP nº 1.865/99.	A partir da 19ª reedição, a MP deixou de estabelecer o teto para emissão de CFTN.
Medida Provisória nº 2.094, de 27 de dezembro de 2000	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências, reedita e revoga a MP nº 1.972/99.	MP com vinte e oito reedições, substitui a MP nº 1.972/99.	Mantém as definições anteriores.
Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências.	Lei que institui o FIES em substituição às MPs anteriores. Define claramente que o Fundo de Financiamento Estudantil tem natureza contábil. Permite o financiamento de até 70% das mensalidades, tendo como fontes de receita 30% das receitas das loterias da CEF, além dos prêmios não resgatados, encargos contratuais do próprio FIES, receitas patrimoniais e juros. Estabelece os parâmetros de remuneração e risco compartilhado com as mantenedoras contratantes do FIES. O limite de contratação de cada mantenedora é aquele equivalente aos recolhimentos devidos ao INSS.	Final do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleições marcadas por indefinição em 2002. A aprovação da lei garante maior segurança para as IES e os estudantes beneficiados.
Lei nº 10.846, de março de 2004	Dá nova redação ao art. 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao	Permite a renegociação de débitos do FIES em acordo entre estudantes e credores do FIES (CEF e FNDE)	Primeira medida implementada pelo então Ministro Tarso Genro à frente do MEC em relação ao FIES. Seu antecessor, Cristóvão Buarque,

Continua

	Estudante do Ensino Superior.		concorreu às eleições presidenciais de 2006, quando o então presidente Lula foi reeleito
Portaria Interministerial nº 177, de 08 de julho de 2004	Dispõe sobre os procedimentos operacionais e financeiros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES – dispostos nos artigos 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 da Lei nº 10.260/2001 e dá outras providências.	Estabelece as atribuições das partes envolvidas e o fluxo de contratação do FIES (com limites orçamentários definidos pelo FNDE/MEC), a emissão de CFTN – Certificados Financeiros do Tesouro Nacional –, que serão repassados às IES e seu aproveitamento para pagamento dos tributos e das contribuições devidos ao INSS.	Há uma organização dos processos relativos ao FIES no sentido de expandir sua base de beneficiários.
Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007	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.	Permite a concessão de 100% de FIES a estudantes de mestrado e doutorado em programas com avaliação positiva, em havendo recursos de FIES disponíveis.	Sob a gestão do então Ministro Fernando Haddad (2005 – 2012), que atuou em conjunto, via Ministério do Planejamento com seu antecessor (Tarso Genro) na pasta, foram realizadas as primeiras grandes expansões do FIES (e a criação do PROUNI).
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 – (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências).	Permite a concessão de 100% de financiamento a estudantes do nível médio técnico e a estudantes de mestrado e doutorado com avaliações positivas, desde que haja recursos disponíveis.	Ano de eleições presidenciais no Brasil, com a tentativa do então presidente de aprovar, nas urnas, sua sucessora. A nova legislação amplia a base de beneficiários possíveis para o FIES.
Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES –, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino	Regulamenta a forma de pagamento do FIES às mantenedoras, permitindo que, caso essas não possuam pagamentos a realizar ao INSS e à Receita Federal, os CFTN poderão ser	Em ano eleitoral, esse é o principal ato legal de expansão do FIES, sendo o que eliminou o teto de financiamento por mantenedora, na medida em que permitiu a recompra dos CFTN que ultrapassassem os débitos de contribuições ao

Continua

	não gratuitas e dá outras providências.	recomprados pela CEF. Na prática, essa Portaria permitiu a concessão de FIES para além dos limites anteriores (tributos federais e contribuições devidas ao INSS).  Outra alteração é que, para contratação do FIES, não haverá teto de renda familiar.	INSS. Outra alteração importante a ser considerada, dado o período, é que a Portaria permitiu a contratação de FIES sem considerar o teto da renda familiar. Assim, caíram as limitações tanto para as IES quanto para os estudantes.
Portaria Normativa nº 21, de 20 de outubro de 2010	Dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010 e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC–, no âmbito do FIES.	Estabelece as diretrizes operacionais para adesão das mantenedoras ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo, bem como a modalidade de remuneração das mantenedoras em caso de inadimplência dos contratos dos seus estudantes.	Uma vez que foram ampliadas as bases de entrada de novos beneficiados do FIES, o aumento do risco de inadimplência demandou a criação de instrumentos jurídicos e financeiros adequados para o compartilhamento dos riscos entre o FIES, as mantenedoras das IES e os estudantes beneficiados.
Lei nº 12.385, de 03 de março de 2011	Modifica as condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; e dá outras providências.	Altera o texto da Lei nº 10.260/2001, transferindo ao Poder Executivo (Ministério da Fazenda) a responsabilidade (antes do FNDE) para determinar as garantias aos riscos de inadimplência nos contratos do FIES, as condições de amortização dos contratos e o pagamento às mantenedoras.	Vencida a eleição pela então presidenta Dilma, essa lei dá mais autonomia ao Poder Executivo na gestão dos contratos do FIES e condições de oferta de vagas e recebimentos pelas mantenedoras.
Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011	Altera a Lei nº 10.260 de 2001.	Permite que o aluno contratante do FIES possa optar pelo Fundo Garantidor, sem necessidade de apresentação de outras garantias. Também estabelece a transferência das operações do FIES para o FNDE, permanecendo a CEF apenas como agente financeiro.	Como um dos principais empecilhos à contratação de FIES pelos estudantes se tratava da apresentação de garantias reais (inclusive fiadores com renda suficiente), uma das formas encontradas foi permitir que o estudante e a mantenedora optassem por utilizar o fundo garantidor, eliminando a necessidade de fiador e garantias reais pelo estudante.



Continua

Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.	Permite que as mantenedoras de instituições de educação técnica façam adesão ao FIES para financiamento das mensalidades dos cursos de seus alunos.	Última ação do então ministro Fernando Haddad em relação ao FIES, frente ao MEC. Deixou o MEC no início de 2012 para concorrer à Prefeitura de São Paulo, tendo vencido a eleição.
Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012	Institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES).	Permite às IES renegociar suas dívidas tributárias com o Governo Federal, convertendo até 90% dessas dívidas em bolsas de estudo, ao longo de 15 anos, e assim reduzir o pagamento em espécie a 10% do total devido, pago obrigatoriamente com CFTN advindos da oferta de FIES.	A legislação procura sanar uma questão que prejudica o FIES – muitas mantenedoras possuem dívidas tributárias, renegociadas ou não, mas conseguem resgatar os CFTN. Com a proposta dessa lei, essas dívidas deveriam ser renegociadas em troca da oferta de vagas de FIES, vinculando assim o aumento das vagas de financiamento à renegociação e quitação das dívidas tributárias.
Lei nº 12.989, de 6 de junho de 2014	Reabre o prazo para requerimento da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) e altera as Leis nºs 12.688, de 18 de julho de 2012, e 5.537, de 21 de novembro de 1968.	Permite novo ingresso de IES com débitos tributários no Programa de recuperação financeira, realizando a troca dos débitos tributários por bolsas de estudos (gratuidades) e garantindo a oferta de vagas de FIES.	Ano de eleições presidenciais, com a tentativa de reeleição da presidenta Dilma. Essa legislação garantiu, em conjunto com o aumento substancial de vagas de FIES nesse ano, a maior expansão do FIES desde a sua criação.
Portaria nº 23, de 29 de dezembro de 2014	Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, e nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.	Essa Portaria estabelece novas regras para recompra e repasse dos financiamentos contratados para as IES, estabelecendo o máximo de oito parcelas repassadas e um prazo de 45 dias para o pagamento.	Passadas as eleições presidenciais de 2014, com vitória para o segundo mandato da então presidenta, sem caixa para arcar com os financiamentos concedidos, as novas regras recaem sobre as IES, restringindo os repasses relativos aos financiamentos. Essa alteração esteve sob análise de auditoria do TCU (2016), pois sua implementação, segundo o processo do TCU 011.884/2016-9, gerou um passivo não contabilizado (e

Continua

			não aprovado) de mais de mais de R\$ 3 bilhões.
Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016	Altera as Leis nºs 10.260, de 12 de julho de 2001, que “dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências”, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo, e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que “estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior.	Amplia os custos para as IES com parcelas a receber de FIES e cria base legal para permitir o desconto em folha de pagamento e em conta corrente dos beneficiários de FIES após a conclusão do curso.	No dia seguinte à publicação dessa lei, que buscava equilibrar a inadimplência gerada pelo FIES, com o correspondente não retorno dos valores concedidos ao Fundo, foi dada a entrada e aceita pelo então presidente da Câmara dos Deputados, o processo de <i>impeachment</i> da presidenta Dilma. O processo correu até 31 de agosto de 2016, culminando no impedimento da presidenta. O cargo foi assumido por seu vice, Michel Temer, o qual implementou grande reforma ministerial e passou a alterar, de forma substancial, as bases do FIES, impactando a redução de 89% dos novos contratos em 2018 relativamente a 2014.
Decreto s/nº, de 19 de setembro de 2017	Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-FIES – , e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.	O Comitê Gestor do FIES é instituído apenas com representantes dos Ministérios e das áreas administrativas da União, sem representantes da comunidade acadêmica, a qual contribui com o Fundo Garantidor do FIES e cobre, de forma solidária, a inadimplência dos estudantes.	Grande parte das alterações interpostas na legislação e operacionalização do FIES a partir de 2017 advém de instruções e apontamentos em auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU). O TCU foi responsável também por abrir processo de investigação da atuação dos ex-ministros da Educação Fernando Haddad, Aloizio Mercadante e Henrique Paim e dos ex-ministros do Planejamento Nelson Barbosa e Miriam Belchior à frente do FIES, acusados de um possível “desvirtuamento” do Programa e sobrecarga orçamentária e por ferirem a Lei de Responsabilidade Fiscal. Em 18 de julho de 2018 todos foram absolvidos das acusações pela plenária do TCU.
Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017	Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de	Mantém os limites de financiamento e públicos atendidos, alterando as fontes de	A nova legislação do FIES não consegue retirar o peso do Programa sobre a LOA, em função dos contratos

Continua

	<p>2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências.</p>	<p>receitas do Fundo, com a eliminação das receitas oriundas das loterias da CEF, passa a gestão do FIES para o MEC, que passa a presidir o comitê gestor do FIES. Limita novos contratos à adesão das mantenedoras ao Fundo Garantidor (e seus custos). Cria as modalidades de FIES – Trabalhador e FIES- Empresa. Altera o teto de participação da União no Fundo Garantidor para R\$ 3 bilhões. Amplia o escopo de agentes financeiros que poderão operar financeiramente o Fundo, mediante responsabilidade pelo risco. Estabelece novas fontes de receitas para o FIES a partir dos Fundos de Desenvolvimento Regionais.</p>	<p>firmados anteriormente, mas prevendo outras modalidades de contratação, outras fontes de receitas e limitando a oferta de vagas, o Programa passou a ser praticamente descontinuado no formato do financiamento público como foi criado em 1999. Em vez de ser reestruturado e corrigidos os problemas apontados pelo TCU, quanto à gestão da CEF (Caixa Econômica Federal) e do Banco do Brasil, bem como a sua responsabilidade por grande parte da inadimplência do Programa, o governo preferiu terceirizar para os bancos privados tanto a cobrança dos contratos vencidos quanto a contratação de novos, tornando o Programa muito pouco atrativo tanto às IES quanto para os alunos.</p>
<p>Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017</p>	<p>Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências.</p>	<p>Altera as regras do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES. Entre as mudanças, destaca-se o desconto em folha destinado à amortização do financiamento do FIES após a conclusão do curso, desde que o trabalhador esteja empregado pelo Regime da CLT ou pelo Regime Estatutário.</p> <p>A oferta de novos financiamentos no âmbito do FIES e seus aditamentos, a partir do primeiro semestre de 2018, fica condicionada à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fundo Garantidor do FIES.</p>	<p>Essa MP complementa as alterações iniciadas em 2017 no sentido de desonerar o caixa único da União relativamente ao FIES.</p>

## Conclusão

Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018	Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominadas apostas de quota fixa; altera a Lei nº 10.260.	A partir da criação do Fundo Nacional de Segurança com os recursos advindos da arrecadação das loterias, excluiu-se essa como fonte de recursos para o financiamento estudantil. Manteve apenas os prêmios não resgatados como recursos ao FIES.	Ano de eleições presidenciais. Além da amortização dos financiamentos concedidos outrora, as receitas das loterias deveriam ser uma das grandes fontes de recursos do FIES. Com a alteração interposta por essa lei, a arrecadação das loterias deixa de ser uma fonte para o FIES, mas passa a ser redistribuída para o Esporte (fundo e clubes esportivos) e para o Fundo Nacional de Segurança Pública.
---	--	--	--

Fonte: Desenvolvido pela autora com base nas legislações pertinentes ao FIES, disponíveis no sítio do Executivo federal (<http://planalto.gov.br/ccivil03>. Acesso em: 25 out. 2020).

A origem do FIES, em termos legais, está assentada em quatro Medidas Provisórias e cinquenta e seis reedições, ocorridas entre maio de 1999 e julho de 2001, quando, por fim, foi transformada em Lei. Considerando que a primeira Medida Provisória já previa a criação do FIES como um fundo contábil, com a emissão de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional – CFTN, também conhecidos como títulos públicos (de dívida) para a remuneração das mantenedoras das IES credenciadas, pode-se perceber que o FIES estabeleceu e manteve, por mais de dois anos, a ampliação da dívida pública a partir de instrumento do Poder Executivo exclusivamente. Após dois anos, com mais de 154 mil beneficiados já atendidos pelo FIES, não havia margem para que o Congresso Nacional não aprovasse a Lei nº 10.260/2001 sem um prejuízo eleitoral logo adiante. Em um Estado neopatrimonialista, o Poder Executivo, no Brasil, dispõe de instrumentos e meios de impor e perpetuar sua vontade, manipulando interesses tanto da população em geral quanto dos órgãos legislativos. Independentemente do fato de que a política gerou, realmente, a inclusão qualificada no ensino superior, os meios e a forma atendem, antes, os interesses de quem é influente e busca deferência, como defende Lasswell (1984), e definem os contornos da estrutura neopatrimonialista do Estado brasileiro, como afirma Schwartzman (2015).

Percebe-se que as políticas implementadas em 2004, relativamente ao FIES, buscavam estabelecer um ordenamento técnico e processual para o FIES e suas consequências financeiras e de controle, mantendo e regulamentando os limites interpostos pela Lei nº 10.260/2001. Entretanto, a partir de 2007, diversas políticas refletidas em Leis, Portarias e Medidas Provisórias passaram a modificar a Lei nº 10.260/2001 sob os aspectos de abrangência de públicos (tanto em relação ao grau de formação quanto à renda das famílias) e de incentivo à

abertura de novas vagas de FIES pelas IES. Como se torna evidente no Quadro 15, praticamente todas as grandes alterações que impactaram o aumento de vagas e contratos de FIES foram implementadas às vésperas de pleitos eleitorais, uma característica da cooptação política inerente ao Estado neopatrimonialista brasileiro, que troca benefícios sociais por votos (Schwartzman, 2014), criando e gerindo políticas de governo, e não de Estado.

A Lei nº 12.202/2010 evidencia o intuito da cooptação, incluindo, além dos estudantes de nível superior, os de nível médio técnico e com financiamento de até 100% das mensalidades. De outra parte, a Portaria Normativa nº 1/2010 alterou cabalmente os limites interpostos pela Lei nº 10.260/2001, a qual restringia a concessão de FIES pelas IES no limite de seus débitos tributários junto ao INSS, em cada período. A respectiva Portaria não só extingue esse teto, como estipula, em ano de eleições presidenciais, a forma de remunerar monetariamente as IES sobre aqueles contratos que ultrapassavam o limite de tributos e contribuições compensáveis junto ao INSS. Com essa medida, os CFTN (títulos de dívida pública) passaram a ser resgatados em dinheiro, periodicamente, pelas IES. Com a possibilidade de ampliar sua base de alunos e ainda obter, ao menos, parte dos recursos financeiros dentro do período anual, as IES passaram a ampliar a oferta de vagas de financiamento. Para Schwartzman (2015, p.59), a concentração excessiva de poder na mão do Estado reduz a capacidade social de articulação e, “[...] quando isso ocorre, as tentativas de aumentar e articular a representação de interesses na sociedade são suprimidas e cooptadas, e o resultado é a debilidade e a dependência contínua dos grupos sociais articulados, em relação ao centro político”. A história veio demonstrar essa debilidade e dependência quando as promessas de ampliação do FIES esbarraram na incapacidade do caixa da União e na falta de dotação orçamentária anual para continuar sustentando esse aumento contínuo.

Para Schwartzman (2015), a razão pela qual esses sinais são ignorados em tantas ocasiões está centrada no modelo de representação política, em que o Estado, que é o representante de um determinado grupo ou classe da sociedade, em uma perspectiva marxista, se torna, na realidade, representante de “si mesmo”. Dentro dos sistemas patrimoniais, as esferas política e econômica da sociedade tendem a se misturar, aliás (para o autor), a ligação íntima entre esses dois espectros é característica inerente às sociedades em que o aparato estatal é grande, multifuncional e antecede ao surgimento dos grupos de interesse, como no Brasil. Essa concepção fica evidente nas condições técnico-jurídicas e nas motivações político-econômicas apresentadas na evolução histórica do FIES, conforme apresentado no Quadro 15.

Nossa base teórica, construída a partir de Schwartzman (2015), estabelece uma relação íntima entre o patrimonialismo (como estrutura estatal) e a cooptação política como elemento

próprio do nível político, imbricados de tal forma que afetam o processo de mudança social e política. Já para Sorj (2006), a cooptação foi uma das formas que o Estado brasileiro encontrou para minimizar e organizar os conflitos sociais. Defende, o autor, que as políticas públicas demonstraram uma eficácia bastante grande na promoção do desenvolvimento social e na consequente mobilidade social durante o século XX, mas, ao mesmo tempo, no ínterim do contexto institucional, representaram um mecanismo de reprodução ampliada das desigualdades, limitando a consolidação da cidadania e a efetiva representação política. O que percebemos, no contexto histórico do FIES como política pública de inclusão social, é que tal política, assim como afirma Sorj, de fato, promoveu um grande avanço em termos de inclusão educacional e, como muitos estudos demonstram, realmente, promoveu a ascensão social de grande parte das famílias beneficiadas. Entretanto, os efeitos negativos do neopatrimonialismo, que sustentou a expansão do FIES, principalmente, a partir da Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010 (estabelecida em ano eleitoral crítico, pois o então presidente encerrava seu segundo mandato e precisava fazer sua sucessão para manter em mãos os mecanismos políticos constituídos), demonstra o quão danosa pôde se tornar a política, pois, quando se tornou insustentável, em seu formato expansionista, sob a decisão de outros grupos políticos, o FIES passou à descontinuidade. Na troca de governo, após o *impeachment* da presidenta Dilma, o FIES foi tachado de ineficiente, e foi dada a partida para a sua extinção, como percebido pelas legislações que se sucederam a 2016, deixando uma conta social e financeira em aberto para que as instituições de ensino, que acreditaram na proposta e abriram as portas aos novos alunos, arcassem com os prejuízos daí advindos, conforme vemos adiante, sob a visão dos gestores das universidades comunitárias que são objeto da presente pesquisa.

O que é visível, a partir de janeiro de 2010, em especial, a partir da Lei nº 12.202/2010 e da Portaria Normativa nº 1/2010, é a implantação de um conjunto de mecanismos que, de um lado cooptou as IES e suas mantenedoras com a promessa de repasses financeiros do FIES, sem um teto ou limite de financiamentos por IES, bem como sem estipular um limite de renda para os estudantes interessados no financiamento, expandindo a base de inscritos; e, de outro, cooptou os estudantes contemplados e suas famílias, com vistas à eleição presidencial. Tal mecanismo se repetiu em 2011, com as Leis nº 12.431/2011 e nº 12.513/2011. A primeira garantiu o acesso ao FIES de estudantes que não conseguiam apresentar fiador ou garantias reais para o financiamento junto à CEF, já a segunda implementou o FIES para os estudantes de nível médio técnico, ampliando a base de beneficiados, como últimos atos do então Ministro da Educação antes de sua licença do para concorrer à prefeitura de São Paulo. O ex-ministro Haddad foi eleito no pleito municipal de 2012.

Para Schwartzman (2015, p. 64), “No sistema de cooptação [...], quanto mais íntima a participação do líder na burocracia governamental, maior a sua força política, já que terá mais recursos para manter o controle de suas bases. Aí reside a explicação das repetidas vitórias eleitorais dos partidos de governo [...]”. O ordenamento jurídico brasileiro apoia esse tipo de conduta neopatrimonialista, permitindo a edição de Medidas Provisórias com força de Lei pelo Poder Executivo, ou, até mesmo, imputando burocraticamente, por meio de Portarias, como a Portaria Normativa nº 1, de 2010 e a Portaria nº 23, de 2014, alterações que impactam, de imediato, o orçamento da União e sua gestão de caixa, além da ampliação da dívida pública. Na ótica de Schwartzman (2015), os sistemas de cooptação ocupam um espaço intermediário entre a política dos grupos de interesses e os sistemas corporativos, ou seja, quando são efetivos, reduzem o conflito político pela limitação de seu escopo, pela garantia de privilégios, e a estrutura neopatrimonialista do Estado brasileiro é desenhada de forma propícia à organização própria dos sistemas de cooptação. Para o autor, quando a atividade política se sobrepõe à atividade econômica, definindo, inclusive, as formas de enriquecimento possíveis, o sistema de participação política consistirá, essencialmente, na disputa pelo controle do Estado ou por acesso a cargos públicos, contexto no qual o sistema de cooptação se estabelece, absorvendo as tentativas de organização de interesses a partir do controle de posições governamentais. As Leis nº 12.688/2012 e nº 12.989/2014 demonstram o poder do Estado para fazer valer seus interesses acima da capacidade das entidades cooptadas pelo FIES. Aliás, esse outro viés previsto por Schwartzman (2015) – a cooptação exige sempre uma contrapartida –, aqui, no caso, das instituições que, com dívidas tributárias, para ampliar sua base de alunos financiados, tiveram que aderir ao Programa o qual exigiu delas tanto um número de bolsas gratuitas quanto a obrigação da oferta de vagas de FIES para cobrir sua renegociação via PROIES (Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior). O efeito dessa adesão, como vemos nos resultados econômicos das universidades objeto desta pesquisa, foi a ampliação das dificuldades de sustentabilidade, pois as instituições aumentaram seus custos ao ofertar novas turmas por conta do FIES e do ProUni, mas sem qualquer contrapartida de receita, uma vez que essa ficava retida para cobrir a renegociação das dívidas tributárias.

É certo que a gestão financeira para as IES que aderiram ao PROIES se tornou um complicador ainda maior, mas, assim como as demais instituições, que, mesmo sem dívidas tributárias, ampliaram a oferta de vagas em seus cursos por conta da possibilidade de ingresso de novos estudantes pelo FIES, em especial, ocorrido entre 2014 e 2015, ampliaram igualmente suas bases de custos, sem uma contrapartida de receita. As alterações legais no FIES, implementadas a partir de 2016, principalmente, aquelas trazidas pelas Leis nº 13.366/2016 e nº

13.530/2017, que alteram os custos do FIES para as IES e os alunos, além de eliminarem uma importante fonte de receitas do FIES, já que a inadimplência sob responsabilidade da CEF e do FNDE (ou irresponsabilidade, como concluiu o TCU (2016)<sup>46</sup>) determinou o fim do Programa na forma como foi concebido inicialmente, acarreta uma conta deficitária gigantesca, a ser coberta pelo Orçamento Geral da União, bem como o total descontrole sobre os contratos firmados, vencidos e vincendos. O desvirtuamento da política pública, em sua operação, foi o motivador (ou a desculpa) para a sua extinção, como se o problema residisse no FIES e na demanda pública por financiamento estudantil, e não no seu uso indevido, engendrado no sistema neopatrimonialista brasileiro.

As políticas implementadas em 2014, ano de eleição presidencial, deram conta de um aumento de 62% nos contratos de FIES, passando de 1,16 milhões para 1,9 milhões de estudantes no ano. Como uma política distributiva (em Lowi) e clientelista (em Wilson), o FIES criou um efeito que merece ser aprofundado: além da sobrecarga orçamentária a partir de 2014, a emissão dos CFTN gerou uma dívida pública com vencimento futuro, criando um duplo efeito negativo de longo prazo (a manutenção dos contratos firmados até a conclusão dos cursos e o pagamento dos títulos públicos em seu vencimento). Foi a partir de 2015, da instabilidade econômica e política, chegando ao *impeachment* da presidenta, que se percebeu que o FIES não poderia ser mantido no patamar que alcançou. Estudo realizado em 2017 pela Câmara dos Deputados demonstra que a demanda de recursos para o FIES na LOA (Lei Orçamentária Anual) passou de R\$ 624 milhões, em 2002, para R\$ 12,39 bilhões, em 2015, tendo aumentado mais de oito vezes só no ano de 2014, a partir dos novos contratos de FIES (GILIOLI, 2017).

A estrutura proposta para análise da legislação do FIES sobre as universidades comunitárias e sua contextualização histórica permite evidenciar uma das faces da cooptação: a maior dependência das instituições em relação ao Estado e a manutenção do poder pelos

---

<sup>46</sup> Em 2015, o Congresso Nacional solicitou ao TCU uma auditoria relativamente ao FIES, dado que se tornou um demandante do Orçamento Geral da União (OGU) em limites sempre superiores aos previstos e aprovados para cada ano. A auditoria teve como objeto de análise o próprio FIES e apresentou como objetivo avaliar a sustentabilidade do Fundo, bem como a eficácia e as vulnerabilidades de seus processos de trabalho, conforme determinou o Acórdão 963/2016–TCU–Plenário. O relatório de auditoria, em análise técnica trazida ao Acórdão 3001/2016 por diversas vezes pela Relatora, aponta as causas mais impactantes para a determinação de que o FNDE era incompetente para responder pela operação do FIES, visto que era formado, em geral, por pessoal não concursado, em desvio de função, não possuía sistema informatizado para controle operacional, desconhecia as informações que deveria exigir e controlar via agentes financeiros, não possuía indicadores de controle das operações, nem dados, nem produzia relatórios de controle interno como se espera da gestão pública. O relatório aponta ainda diversas irregularidades no processo, nos regulamentos e na organização do FNDE a partir de 2010. O Processo foi encerrado em 2018 sem nenhuma condenação, mas a operação do FIES passou para o MEC em 2017.



governantes, como evidenciam as alterações legais realizadas no Programa, especialmente, em períodos eleitorais.

Previmos, na metodologia, para o conjunto apresentado no Quadro 15, um indicador de análise macro, dentro da categoria “Estado neopatrimonialista”, estabelecido pela alteração nos instrumentos legais a partir do contexto político. Resta estabelecido, inclusive, reforçado por auditoria do TCU, que houve, de fato, a intencionalidade e os interesses políticos envolvidos na formulação e nas alterações das políticas públicas relativas ao FIES no recorte histórico analisado (1999 a 2018), especialmente, no período de 2010 a 2015. Na próxima seção, buscamos voltar nosso olhar sobre os efeitos microeconômicos, ou seja, a forma como as alterações legais impactaram as universidades comunitárias que são objeto da presente pesquisa.

### **5.1.2 FIES em Números – Análise Comparativa de Três Universidades Comunitárias do RS**

Nesta seção, buscamos evidenciar, comparativa e historicamente, a partir das análises horizontal e vertical, como os valores contratados e resgatados (repassados) de FIES impactaram os resultados econômicos de cada uma das universidades estudadas e no conjunto delas.

Com base nas informações coletadas, pode-se apresentar os dados (2011 a 2018) do FIES, bem como seu impacto para as universidades comunitárias estudadas, conforme apresentado na Tabela 1.

Cabe ressaltar que os dados disponíveis no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019) são do segundo semestre de 2010 ao segundo semestre de 2019, mas, como nosso recorte histórico se estabelece até 2018, apresentamos os dados de 2011 a 2018. Conforme apontado pelo TCU (2016), o sistema de controle do FNDE é falho, assim, os dados de recompra dos títulos públicos do primeiro semestre de 2017 não estão disponíveis. Solicitamos as informações, inclusive, pelo portal da transparência e ouvidoria, mas os dados não foram disponibilizados no FNDE. Consideramos, portanto, que pode haver um valor maior de repasses no ano de 2017 para as instituições estudadas, mas sem condições de confirmação.

**Tabela 1 - Comparativo entre os valores contratados de FIES pelos estudantes e aqueles efetivamente repassados às universidades, por ano**

		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UNIVERSIDADE A	TOTAL FIES CONTRATADOS	R\$ 4.191.842	R\$ 9.974.554	R\$ 21.223.646	R\$ 34.515.076	R\$ 38.253.089	R\$ 36.863.109	R\$ 29.169.711	R\$ 24.206.433
	TOTAL RECOMPRAS REALIZADAS	R\$ 2.335.250	R\$ 1.238.968	R\$ 12.191.663	R\$ 19.366.351	R\$ 27.458.055	R\$ 20.514.448	R\$ 10.223.775	R\$ 12.523.288
	DIFERENÇA	-R\$ 1.856.592	-R\$ 8.735.586	-R\$ 9.031.983	-R\$ 15.148.725	-R\$ 10.795.034	-R\$ 16.348.661	-R\$ 18.945.936	-R\$ 11.683.145
	% Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição	56%	12%	57%	56%	72%	56%	35%	52%
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UNIVERSIDADE B	TOTAL FIES CONTRATADOS	R\$ 22.260.419	R\$ 42.250.580	R\$ 56.910.978	R\$ 74.684.833	R\$ 75.030.176	R\$ 66.336.823	R\$ 46.719.151	R\$ 34.928.391
	TOTAL RECOMPRAS REALIZADAS	R\$ 17.699.484	R\$ 27.028.071	R\$ 43.214.219	R\$ 53.283.539	R\$ 59.203.844	R\$ 36.163.093	R\$ 20.437.160	R\$ 20.385.511
	DIFERENÇA	-R\$ 4.560.935	-R\$ 15.222.509	-R\$ 13.696.759	-R\$ 21.401.294	-R\$ 15.826.332	-R\$ 30.173.730	-R\$ 26.281.991	-R\$ 14.542.880
	% Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição	80%	64%	76%	71%	79%	55%	44%	58%
		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
UNIVERSIDADE C	TOTAL FIES CONTRATADOS	R\$ 6.599.947	R\$ 10.124.271	R\$ 20.199.381	R\$ 32.254.524	R\$ 35.952.389	R\$ 36.451.530	R\$ 29.734.339	R\$ 24.526.972
	TOTAL RECOMPRAS REALIZADAS	R\$ -	R\$ 2.969.160	R\$ 12.334.301	R\$ 21.582.631	R\$ 27.769.183	R\$ 17.546.121	R\$ 13.205.720	R\$ 18.204.507
	DIFERENÇA	-R\$ 6.599.947	-R\$ 7.155.111	-R\$ 7.865.080	-R\$ 10.671.894	-R\$ 8.183.206	-R\$ 18.905.409	-R\$ 16.528.619	-R\$ 6.322.465
	% Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição	0%	29%	61%	67%	77%	48%	44%	74%

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Dados Abertos FNDE (2019).

A Tabela 1 apresenta quatro indicadores para cada uma das universidades analisadas, lendo-se a tabela sempre da esquerda para a direita e de cima para baixo. O “Total FIES Contratados” evidencia o somatório dos valores de contratos de FIES realizados pelos estudantes de cada universidade, por ano. Como os estudantes geralmente contratam com a sua universidade matrículas semestrais, o MEC igualmente abre contratação (primeiro contrato) e aditamentos (contratos posteriores que são somados ao inicial para financiamento do aluno). Para composição dos dados, somamos os valores contratados pelos alunos por ano, a fim de facilitar a análise e a comparação anual.

O indicador de “Total Recompras Realizadas” apresenta o valor que cada universidade, em cada período, recebeu relativamente aos contratos de FIES. Quando os estudantes da universidade concluíam a assinatura dos contratos e aditamentos junto ao agente financeiro, os valores financiados pelo FIES eram transformados, após os descontos previstos na legislação (os quais variam de período a período), em CFTN – Certificados Financeiros do Tesouro

Nacional, também conhecidos como títulos públicos. Para receber o valor correspondente àquele que os estudantes financiaram pelo FIES (e, portanto, não pagaram à universidade), as instituições deveriam solicitar ao FNDE a recompra desses títulos públicos, que possuíam, em seu valor de face e previsão de rendimentos, uma data de vencimento futura. No caso do aceite da solicitação de recompra em data antecipada ao vencimento do título, o valor previsto sofreria um deságio (desconto no valor de face), pela antecipação da venda. Assim, além de todos os descontos realizados pela gestão do próprio contrato, a instituição, ao aderir ao FIES, ainda suportava o custeio da falta de recursos monetários do Governo Federal, que remunerava o FIES com títulos de dívidas de vencimento futuro.

O indicador “Diferença”, na Tabela 1, evidencia o valor que cada instituição, em cada período, deixou de receber por conta dos custos de transação citados anteriormente e, por vezes, pela falta de recursos, inclusive, para recompra dos títulos. Esse indicador evidencia, de forma direta, o impacto financeiro do FIES no caixa das universidades, uma vez que a matrícula dos estudantes gera, financeira e contabilmente, a expectativa de recebimento do valor total. A diferença entre o valor contratado pelos estudantes e aquele repassado às universidades demonstra como inicia o processo de perda de autonomia e de dependência da universidade junto ao Governo Federal, gerada a partir da dependência financeira.

Para evidenciar a proporção de valores não recebidos relativamente àqueles esperados pelas universidades em cada período, o indicador “% do Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição” demonstra o impacto percentual do que foi recebido em relação ao efetivamente esperado a partir das matrículas financiadas pelos estudantes junto ao FIES.

Como é possível verificar na Tabela 1, nenhuma das universidades recebeu mais do que 80% dos valores os quais foram contratados para financiamento com o FIES. Além disso, percebe-se que, nos anos de 2013 e 2014 (ano eleitoral), houve um aumento significativo nos valores concedidos de FIES, com uma redução a partir de 2016 (ano do *impeachment* da então presidenta), acompanhada também pela redução, ainda maior, nos repasses dos financiamentos firmados com os estudantes. Essa tabela demonstra a criação de uma expectativa, tanto por parte dos estudantes quanto das instituições, e uma consequente descontinuação na política do FIES a partir de 2016.

Os dados apresentados pelo indicador de “% do Valor Financiado Efetivamente Repassado à instituição” demonstram que o período em que houve o maior volume de valores repassados às universidades em relação aos contratos firmados foi 2015. Junto com 2014, o ano de 2015 foi o ano com maior volume de novos contratos de FIES, por isso, o indicador de “Total de FIES Contratado” também representa o maior valor de todo o período analisado até então.

No caso das universidades estudadas, os anos que se seguiram a 2015 representaram uma redução nos contratos de FIES, assim como tiveram menores valores no indicador de “% do Valor Financiando Efetivamente Repassado à Instituição”. Do ponto de vista da gestão financeira, o ano de 2017 foi bastante crítico para as universidades, considerando que todas elas deixaram de receber mais de 50% dos contratos de FIES do período. O ano de 2018 apresentou uma melhora em relação aos repasses, sendo que a Universidade C percebeu 74% dos valores contratados, enquanto as Universidades A e B se mantiveram próximas aos 50% dos valores contratados.

O efeito sobre a sustentabilidade institucional fica evidente, quando se constata que as instituições receberam, ao longo dos oito anos analisados, em média, 50% dos contratos de FIES firmados por seus estudantes, ou seja, incorreram em uma renúncia de receita não prevista de, praticamente, metade dos valores financiados pelo governo, agravados ainda mais entre 2016 e 2017, quando as instituições deixaram de receber entre 44% e 65% dos valores esperados (Diferença entre o “Percentual do Valor Financiando Efetivamente Repassado à Instituição” e o “Total de Fies Contratados” (100%)). Para analisarmos o impacto sobre a sustentabilidade institucional, podemos verificar a representatividade desses valores não recebidos pelas universidades em relação à sua receita total e em relação às despesas dessas instituições. A Tabela 2 demonstra esses impactos sobre os aspectos econômicos da Universidade A.

**Tabela 2 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade A**

DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE – A	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valores de FIES Contratados (a)	R\$	4.191.842	R\$ 9.974.554	R\$ 21.223.646	R\$ 34.515.076	R\$ 38.253.089	R\$ 36.863.109	R\$ 29.169.711	R\$ 24.206.433
Valores de FIES Repassados à universidade (b)	R\$	2.335.250	R\$ 1.238.968	R\$ 12.191.663	R\$ 19.366.351	R\$ 27.458.055	R\$ 20.514.448	R\$ 10.223.775	R\$ 12.523.288
<b>Déficit de Repasses no Período ( b - a )</b>	<b>-R\$</b>	<b>1.856.592</b>	<b>-R\$ 8.735.586</b>	<b>-R\$ 9.031.983</b>	<b>-R\$ 15.148.725</b>	<b>-R\$ 10.795.034</b>	<b>-R\$ 16.348.661</b>	<b>-R\$ 18.945.936</b>	<b>-R\$ 11.683.145</b>
Receitas Totais do Período	R\$	144.932.719	R\$ 168.276.709	R\$ 190.357.686	R\$ 225.269.010	R\$ 244.963.381	R\$ 263.662.310	R\$ 258.398.368	R\$ 250.556.340
<b>% FIES Contratado sobre as Receitas</b>		<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>11%</b>	<b>15%</b>	<b>16%</b>	<b>14%</b>	<b>11%</b>	<b>10%</b>
<b>% Impacto sobre as Receitas Totais do Período</b>		<b>-1%</b>	<b>-5%</b>	<b>-5%</b>	<b>-7%</b>	<b>-4%</b>	<b>-6%</b>	<b>-7%</b>	<b>-5%</b>
Despesas Operacionais do Período	R\$	134.372.427	R\$ 150.153.242	R\$ 172.951.007	R\$ 191.993.879	R\$ 225.372.858	R\$ 228.238.587	R\$ 172.452.794	R\$ 206.172.069
<b>% Impacto sobre as Despesas Operacionais do Período</b>		<b>-1%</b>	<b>-6%</b>	<b>-5%</b>	<b>-8%</b>	<b>-5%</b>	<b>-7%</b>	<b>-11%</b>	<b>-5%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Dados Abertos FNDE (2019) e Balanços Sociais dos anos de 2011 a 2018 da Universidade A.

Os indicadores da Tabela 2, assim também apresentados nas Tabelas 3 e 4, iniciam com a apresentação, agora especificamente para a Universidade A, dos “Valores de FIES Contratados”, ou seja, os valores os quais a instituição deixou de receber dos seus estudantes na expectativa de receber do governo; e de “Valores Repassados à Universidade”, que representam os valores efetivamente repassados a cada instituição em cada ano pelo FIES. O indicador de “Déficit de Repasse no Período”, dado pela diferença entre o valor contratado e aquele efetivamente repassado às universidades, demonstra o quanto, em termos financeiros, em cada período, a Universidade deixou de receber por aderir ao FIES. O indicador de “Receitas Totais do Período” demonstra o valor total das receitas de matrículas da Universidade em cada período analisado, independentemente de financiadas ou não. Esse indicador é necessário para a análise do indicador seguinte, o “% de FIES Contratado sobre as Receitas”, que evidencia, dividindo-se o “Total de FIES Contratados” por “Receitas Totais do Período”, quanto (em percentual) das matrículas totais é financiado pelo FIES, em cada período. Sabendo-se que apenas parte do valor financiado pelo FIES efetivamente ingressa no caixa da Universidade, quanto maior a proporção de receitas (matrículas) vinculadas ao FIES, mais arriscada se torna a gestão financeira da instituição. O nível desse risco é evidenciado no indicador seguinte, o “% Impacto FIES não Recebidos sobre as Receitas Totais do Período”. O % do impacto dos valores não recebidos de FIES sobre o total de receitas da instituição demonstra o quanto de recursos foram alocados (turmas, professores, laboratórios etc.) na expectativa da devida remuneração, o que não ocorreu, representando, portanto, uma renúncia de receitas a partir dos recursos de FIES não repassados pelos governos. Buscando analisar ainda o impacto dos valores não recebidos de FIES sobre a gestão das universidades estudadas, apresentamos no indicador “Despesas Operacionais do Período”, o valor de recursos alocados pelas instituições para gerar as receitas esperadas por meio de matrículas. Essas “Despesas Operacionais” computam todos os gastos necessários ao efetivo funcionamento de aulas, laboratórios, projetos etc. Quando analisamos a “% FIES não Recebido Sobre as Despesas Operacionais”, podemos identificar que o valor não recebido de FIES, além de caracterizar uma renúncia de receita, amplia os custos e as despesas da Universidade na expectativa de realização dessa receita. O indicador supracitado demonstra, assim, o impacto dos valores não recebidos de FIES relativamente às despesas totais da Universidade, que se veem ampliadas pela promessa não efetivada de recebimento dessas matrículas.

A Tabela 2 demonstra o crescente impacto e, por consequência, a dependência gerada pelo FIES sobre as receitas totais da Universidade A, que, como se pode perceber no comparativo entre as três universidades, é a instituição que comprometeu menor valor de

financiamento público sobre seus recebíveis, mesmo sendo a entidade de maior porte (receitas). Percebe-se que o ápice, em termos de comprometimento das receitas com FIES (% FIES Contratado sobre as Receitas), ocorreu, nessa instituição, no ano de 2015 (16%), enquanto o impacto da inadimplência estatal (% Impacto do FIES não recebido sobre as receitas totais) se deu em 2014 (ano eleitoral) e 2017 (ano em que a crise financeira do Governo Federal tomou maior proporção), com 7% da Receita Total em ambos os anos.

Fica claro, no que diz respeito ao “% FIES Contratado sobre as Receitas”, que a Universidade A, restringindo a ampliação de vagas a partir do agravamento do “% Impacto FIES não recebidos sobre as Receitas Totais do Período”, conseguiu reduzir, a partir de 2016, as receitas dependentes de FIES, chegando, em 2017, ao mesmo patamar que tinha em 2013, com 11% das receitas vinculadas ao FIES, ainda assim, muito superior aos 3% do ano de 2011. Cabe ressaltar que, mesmo que as instituições não abram novas vagas de financiamento, aqueles anteriormente contratados continuam gerando aditamentos, então é necessário um período equivalente ao previsto para conclusão dos cursos pelos alunos financiados, correspondendo entre dois e cinco anos, em geral, a partir de 2014 e 2015.

A Tabela 3 evidencia os mesmos dados da anterior, mas para a Universidade B, que demonstra maior oferta de FIES em relação à Universidade A e, conseqüentemente, um impacto sobre sua subsistência igualmente maior.

**Tabela 3 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade B**

DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE – B	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valores de FIES Contratados (a)	R\$	22.260.419	42.250.580	56.910.978	74.684.833	75.030.176	66.336.823	46.719.151	34.928.391
Valores de FIES Repassados à universidade (b)	R\$	17.699.484	27.028.071	43.214.219	53.283.539	59.203.844	36.163.093	20.437.160	20.385.511
<b>Déficit de Repasses no Período ( b - a )</b>	<b>-R\$</b>	<b>4.560.935</b>	<b>15.222.509</b>	<b>13.696.759</b>	<b>21.401.294</b>	<b>15.826.332</b>	<b>30.173.730</b>	<b>26.281.991</b>	<b>14.542.880</b>
Receitas Totais do Período	R\$	174.369.216	190.375.925	215.488.449	235.849.468	244.332.239	262.713.470	267.749.602	262.122.158
<b>% FIES Contratado sobre as Receitas</b>		<b>13%</b>	<b>22%</b>	<b>26%</b>	<b>32%</b>	<b>31%</b>	<b>25%</b>	<b>17%</b>	<b>13%</b>
<b>% Impacto sobre as Receitas Totais do Período</b>		<b>-3%</b>	<b>-8%</b>	<b>-6%</b>	<b>-9%</b>	<b>-6%</b>	<b>-11%</b>	<b>-10%</b>	<b>-6%</b>
Despesas Operacionais do Período	R\$	157.481.222	171.021.230	192.973.890	213.563.566	232.196.963	249.140.423	256.962.967	240.636.324
<b>% Impacto sobre as Despesas Operacionais do Período</b>		<b>-3%</b>	<b>-9%</b>	<b>-7%</b>	<b>-10%</b>	<b>-7%</b>	<b>-12%</b>	<b>-10%</b>	<b>-6%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Dados Abertos FNDE (2019) e Balanços Sociais dos anos de 2011 a 2018 da Universidade B.

Na Tabela 3, percebe-se que, no ano de 2014 (ano eleitoral), foi quando a Universidade B comprometeu maior parte da sua receita em contratos de FIES (32%), ou seja, desistiu de receber do estudante para contratar o financiamento público sob o risco de não receber quase um terço da sua receita. Nos anos posteriores (2015–2018), houve uma redução significativa nos valores contratados de FIES (de R\$75 milhões para R\$34 milhões, respectivamente), passando o “% de FIES Contratado sobre as Receitas” de 31%, em 2015, para 13% em 2018. Esse foi o período em que, sem caixa, o Governo Federal não efetivou o aditamento de uma proporção dos estudantes já contratados. A política que havia gerado a promessa de inclusão desses estudantes, e sua permanência no ensino superior gerou, ela mesma, a impossibilidade de manutenção da matrícula de boa parte deles. Algumas instituições comunitárias, no intuito de manter os alunos e garantir sua permanência, criaram formas próprias de financiamento ou concederam bolsas para esses estudantes, reduzindo ainda mais sua condição de subsistência, como comprovam as entrevistas realizadas com os gestores das universidades. A vinculação da política pública com os interesses políticos, conforme defende Lasswell (1984), é plenamente percebida no caso da Universidade B, que claramente se deixou cooptar pelo aumento de vagas oferecidas em 2014, quando do período eleitoral, e veio, em período seguinte, a arcar com as consequências das restrições dessa política pública e seus efeitos sobre a sustentabilidade institucional.

Apesar de o ano de 2014 apresentar o maior risco para a instituição, com um “% de FIES Contratado sobre a Receita” chegando a 32%, o impacto sobre a sustentabilidade da Universidade B é maior no ano de 2016, quando o “% Impacto sobre as Receitas Totais do Período” chegou a 11%. Ou seja, no caso da Universidade B, pode-se dizer que seu maior contratante, o Governo Federal, que, em 2016, detinha 25% das matrículas da instituição (% FIES Contratados sobre as Receitas), equivale a um grande inadimplente, pois, no mesmo ano, os valores que deixaram de ser pagos pelo FIES representaram 11% sobre o total de matrículas da Universidade (% Impacto FIES não Recebidos sobre as Receitas Totais do período). A diferença entre esse contratante inadimplente (o governo) e outra pessoa física ou jurídica qualquer é que no segundo caso há uma previsão de suspensão do serviço diante de inadimplência, apoiada no Código Civil brasileiro; mas, no caso de inadimplência governamental, não se podem suspender os contratos, pois, além de prejudicar os estudantes beneficiários, isso não garantiria a redução da perda, uma vez que o estudante firme o contrato com o FIES, todo o restante do curso deve ser garantido nessas condições, a despeito do não cumprimento governamental de suas obrigações. Schwartzman (2015, p. 253) previu esse efeito, quando afirmou que “ao cooptar, o centro se enfraquece, mas ao mesmo tempo tira a

autonomia e a independência dos cooptados, que de constituintes se transformam em clientes.” Ao analisar os efeitos das políticas neopatrimonialistas do governo populista de Getúlio Vargas (1937), Schwartzman encontrou as mesmas características as quais evidenciamos nesta tese – a centralidade no Executivo Federal, com papel ativo e agressivo na implementação de políticas de desenvolvimento econômico e social, “[...] florescendo em um enclave mais privilegiado de um país subdesenvolvido, dependente e organizado segundo moldes político-administrativos patrimoniais.” (SCHWARTZMAN, 2015, p. 254).

Nas Tabelas 2 e 3, percebem-se as condições já analisadas nas Universidades A e B, mas, no caso da Universidade C, que se configura na de menor porte e, conforme os dados econômicos apresentados no Balanço Social, também a mais frágil em termos econômicos e de autossustentabilidade, os impactos do FIES são mais comprometedores e representam um risco crescente de insustentabilidade institucional.

**Tabela 4 - Impactos do FIES sobre a sustentabilidade da Universidade C**

DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE – C	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Valores de FIES Contratados (a)	R\$	6.599.947	R\$ 10.124.271	R\$ 20.199.381	R\$ 32.254.524	R\$ 35.952.389	R\$ 36.451.530	R\$ 29.734.339	R\$ 24.526.972
Valores de FIES Repassados à universidade (b)	R\$	-	R\$ 2.969.160	R\$ 12.334.301	R\$ 21.582.631	R\$ 27.769.183	R\$ 17.546.121	R\$ 13.205.720	R\$ 18.204.507
<b>Déficit de Repasses no Período (b - a)</b>	<b>-R\$</b>	<b>6.599.947</b>	<b>-R\$ 7.155.111</b>	<b>-R\$ 7.865.080</b>	<b>-R\$ 10.671.894</b>	<b>-R\$ 8.183.206</b>	<b>-R\$ 18.905.409</b>	<b>-R\$ 16.528.619</b>	<b>-R\$ 6.322.465</b>
Receitas Totais do Período	R\$	87.289.309	R\$ 95.327.549	R\$ 108.668.651	R\$ 124.164.331	R\$ 138.901.576	R\$ 149.150.337	R\$ 152.471.458	R\$ 142.196.080
<b>% FIES Contratado sobre as Receitas</b>		<b>8%</b>	<b>11%</b>	<b>19%</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>	<b>24%</b>	<b>20%</b>	<b>17%</b>
<b>% Impacto sobre as Receitas Totais do Período</b>		<b>-8%</b>	<b>-8%</b>	<b>-7%</b>	<b>-9%</b>	<b>-6%</b>	<b>-13%</b>	<b>-11%</b>	<b>-4%</b>
Despesas Operacionais do Período	R\$	75.192.729	R\$ 79.683.800	R\$ 88.471.750	R\$ 99.943.675	R\$ 111.516.107	R\$ 125.830.751	R\$ 130.846.481	R\$ 125.349.194
<b>% Impacto sobre as Despesas Operacionais do Período</b>		<b>-9%</b>	<b>-9%</b>	<b>-9%</b>	<b>-11%</b>	<b>-7%</b>	<b>-15%</b>	<b>-13%</b>	<b>-5%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Dados Abertos FNDE (2019) e Balanços Sociais dos anos de 2011 a 2018 da Universidade C.

Demonstramos, na Tabela 4, os efeitos do FIES sobre a Universidade C. Assim, em 2018, a instituição ainda mantinha 17% de suas receitas comprometidas com FIES, em contrapartida a 13% da Universidade B e 10% da Universidade A. A Universidade B foi aquela que comprometeu o maior volume de suas receitas com FIES (32%, em 2014, e 31%, em 2015, conforme Tabela 3), mas conseguiu reduzir essa dependência de forma mais efetiva do que a Universidade C. Considerando-se o histórico e a tendência futura, fica claro que, se não tivesse havido uma redução na oferta de vagas de FIES, a situação de dependência financeira das



universidades em relação ao FIES e seu não repasse em tempo gerariam uma situação insustentável para as instituições. Assim, além das dificuldades obviamente já encontradas pela Universidade C para sua operação, em 2016, o não repasse de FIES reduziu seus recebíveis em quase 13%, o maior volume entre as instituições analisadas no período apresentado. Buscando analisar, assim, o impacto do FIES sobre a sustentabilidade institucional, voltamos, na Tabela 5, a comparar as instituições entre si.

Os indicadores apresentados na Tabela 5 sistematizam os efeitos do não repasse dos valores de FIES pelo Governo Federal sobre um indicador econômico de alto impacto social sobre a comunidade do entorno das universidades – o Valor Adicionado. Esse indicador tem o cálculo semelhante ao PIB – Produto Interno Bruto. Tecnicamente, o somatório do Valor Adicionado de cada empresa e entidade no País, durante um ano, equivale ao PIB gerado pelo País no mesmo período. O “Valor Adicionado Líquido” (VAL), no caso das universidades comunitárias e sem fins lucrativos, sempre retorna para a sociedade, seja em forma de investimentos adquiridos, pagamento de salários, tributos etc., pois essas instituições não possuem investidores/acionistas a remunerar. Assim, quando a entidade deixa de receber um recurso financeiro no ano, como é o caso do FIES não repassado (“Diferença entre Contratos e Repasses do FIES”), esse recurso impacta negativamente sobre o valor que a entidade “devolve” para a sociedade (% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o VAL).

**Tabela 5 - Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o valor adicionado pela Universidade e sua sustentabilidade**

DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE / A	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Diferença entre contratos e repasses do FIES</b>	-R\$	1.856.592	-R\$ 8.735.586	-R\$ 9.031.983	-R\$ 15.148.725	-R\$ 10.795.034	-R\$ 16.348.661	-R\$ 18.945.936	-R\$ 11.683.145
Valor Adicionado Líquido (VAL) Produzido pela Universidade - DVA	R\$	111.415.627	R\$ 130.989.970	R\$ 143.728.878	R\$ 175.086.208	R\$ 183.934.860	R\$ 212.640.036	R\$ 211.469.776	R\$ 212.523.013
<b>% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o VAL</b>		-2%	-7%	-6%	-9%	-6%	-8%	-9%	-5%
DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE / B	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Diferença entre contratos e repasses do FIES</b>	-R\$	4.560.935	-R\$ 15.222.509	-R\$ 13.696.759	-R\$ 21.401.294	-R\$ 15.826.332	-R\$ 30.173.730	-R\$ 26.281.991	-R\$ 14.542.880
Valor Adicionado Líquido (VAL) Produzido pela Universidade - DVA	R\$	121.692.125	R\$ 131.646.543	R\$ 147.410.682	R\$ 162.768.267	R\$ 168.810.206	R\$ 187.400.816	R\$ 189.880.350	R\$ 178.581.207
<b>% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o VAL</b>		-4%	-12%	-9%	-13%	-9%	-16%	-14%	-8%
DADOS UNIVERSIDADE (DVA)	FNDE / C	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Diferença entre contratos e repasses do FIES</b>	-R\$	6.599.947	-R\$ 7.155.111	-R\$ 7.865.080	-R\$ 10.671.894	-R\$ 8.183.206	-R\$ 18.905.409	-R\$ 16.528.619	-R\$ 6.322.465
Valor Adicionado Líquido (VAL) Produzido pela Universidade - DVA	R\$	78.704.138	R\$ 86.478.118	R\$ 98.189.249	R\$ 112.435.837	R\$ 127.482.385	R\$ 135.644.390	R\$ 138.744.446	R\$ 126.718.764
<b>% Impacto do déficit de repasses do FIES sobre o VAL</b>		-8%	-8%	-8%	-9%	-6%	-14%	-12%	-5%

Fonte: desenvolvido pela autora com base em Dados Abertos FNDE (2019) e Balanços Sociais dos anos de 2011 a 2018 das Universidades A, B e C.

Analisando-se os dados da Tabela 5, percebe-se que a Universidade A conseguiu manter sob controle a influência do FIES sobre o Valor Adicionado Líquido, sendo que o maior “% Impacto do déficit de repasses FIES sobre o VAL” ocorreu em 2014 e 2017, ambos representando um impacto negativo de 9%. Já na Universidade B, esse impacto representou, em 2016, o equivalente a 16% do Valor Adicionado, ou seja, pode-se prever que 16% do Valor Adicionado que foi produzido pelas atividades institucionais não chegaram à sociedade – em alguma das partes interessadas da instituição, ou em todas elas, sendo que, pelo volume, pode ter ocorrido impacto financeiro percebido (atraso de pagamentos, inadimplência da instituição etc.).

Quando analisamos os dados da Universidade C, na Tabela 5, torna-se evidente o impacto do não repasse de FIES à Universidade. Percebe-se que esse impacto se manteve estável até 2015 (variando entre -6% e -9% no período), e, a partir daí, ganhou volume. Em 2016, representou 14% e, em 2017, 12% do Valor Adicionado produzido pela Universidade, ou seja, para cada R\$100,00 de Valor econômico gerado pela Universidade C, R\$ 14,00 não chegaram à sua comunidade em função dos não repasses de FIES. Sabe-se que, nas cidades do interior do estado, as Universidades Comunitárias apresentam alto impacto econômico direto, inclusive, pelo volume de empregos diretos e indiretos gerados. A redução de 25% no Valor Adicionado, que deveria retornar à sociedade a partir das partes interessadas na instituição (funcionários, fornecedores, financiadores etc.), pode gerar impacto em toda a comunidade do entorno da instituição, em função da possibilidade real de atrasos e inadimplência. Carvalho (2017), ao analisar o crescimento das ONGs (Organizações não Governamentais) a partir dos dados do IBGE, faz uma análise sobre a mudança ocorrida no financiamento das atividades do terceiro setor (no qual se incluem as universidades comunitárias). Salienta que “Uma das mudanças havidas, sobretudo nas ONGs, foi a substituição do apoio externo, forte durante o período ditatorial, pela dependência, bem brasileira, de verbas governamentais.” (CARVALHO, 2017, p.232). Percebe-se que essa foi uma tática disseminada no período – a de cooptação do terceiro setor, que, em contrapartida à dependência criada, deixou de atender seu público quando os recursos faltaram no Orçamento da União e deixaram de ser repassados.

Analisa-se, nesta tese, os efeitos da política de inclusão no ensino superior por financiamento público – o FIES – sobre uma das instituições mais importantes no que tange ao desenvolvimento socioeconômico local – as universidades comunitárias –, cooptando-as (instituições e estudantes) para manutenção de poder. Essa evidência claramente se verifica, em especial, a partir de 2014, usando a dificuldade financeira causada, também, pelo FIES, para obrigar as instituições a manterem-se no Programa, levando-as a deixarem de entregar, para as suas comunidades, até 16% do Valor Econômico produzido pelas universidades pesquisadas. Podemos verificar, assim, o quadro de uma política neopatrimonialista, o exercício da dominação imposta de cima para baixo, gerida por um aparelho estatal complexo, que, a partir da cooptação e do exercício do poder em prol de interesses particulares, de governo ou da coalizão de governo (como mostram os indicadores de 2014 e 2015), segundo afirma Schwartzman (2015). O autor também reflete sobre a crise econômica e político-institucional que se instalou no País a partir de 2014 – crise essa que se identifica a partir dos indicadores estudados anteriormente, no impacto do FIES e seu não pagamento às universidades estudadas, bem como sobre a capacidade de gerar receitas (evolução das “Receitas Totais do Período”) –

afirmando que as práticas neopatrimonialistas no sistema político brasileiro continuam a se entranhar, abrangendo cada vez mais estruturas e instituições da sociedade civil organizada, reafirmando a sua tese.

Do ponto de vista metodológico, nesta tese, apresentamos, para a categoria “cooptação política”, um indicador de “Cooptação (Análise custo/benefício das políticas públicas)”, o qual está embasado nos subindicadores apresentados e analisados anteriormente, quais sejam:

- % Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição
- % FIES Contratado sobre as Receitas

A análise de ambos os indicadores apontou que, assim como a ampliação de vagas (sustentada pelas alterações interpostas pelas Portarias Normativas nº1/2010 e nº 21/2010, além da Lei nº 12.385/2011), inculuiu, nas universidades comunitárias (como nas demais IES), a possibilidade de ampliação da base de alunos, permitindo o ingresso daqueles que não possuíam condições de arcar com as mensalidades de um curso superior, configurou-se no primeiro laço de cooptação a partir do benefício percebido e refletido na proporção das mensalidades financiadas pelo FIES (% FIES Contratado sobre as Receitas). A dependência gerada pelo não repasse das mensalidades financiadas pelo FIES, apesar de gerar um ônus não previsto para as universidades estudadas, configurou-se em uma dependência financeira capaz de manter o processo de cooptação (% Valor Financiado Efetivamente Repassado à Instituição), principalmente, pela grande repercussão midiática da ampliação do Programa, gerando demanda a partir dos próprios candidatos. Dessa forma, percebemos que ambos os indicadores apontam para a efetividade do processo de cooptação impetrado no período analisado.

Como cita Carvalho (2017, p. 226), “Se há algo a fazer em termos de consolidação democrática, é reforçar a organização da sociedade para dar embasamento social ao político, isto é, para democratizar o poder.” Nas conclusões de sua obra original, percebia o autor com otimismo, a possibilidade de as organizações do terceiro setor tornarem-se meio para o desenvolvimento da cidadania. Já no posfácio da edição original, doze anos após, aponta o autor que as organizações sem finalidade lucrativa, que tiveram grande incremento na primeira década do século XXI, sofreram também com as políticas de cooptação. Não é possível saber no momento atual, qual será o desfecho para as universidades comunitárias em médio e longo prazos. O fato é que, como muitos estudos apontam, os grandes conglomerados educacionais foram altamente beneficiados pelo financiamento público, inclusive, incentivaram os seus estudantes a depositarem em poupança as suas mensalidades e financiarem suas parcelas pelo FIES, pois teriam “lucro” com essa prática (TCU, 2016). Com a ampliação e o fortalecimento das corporações educacionais a partir dos recursos de financiamento público, ampliando suas

bases de alunos e seus resultados econômicos, essas instituições fizeram suas “reservas financeiras” para suportar a falta do FIES, ao contrário das universidades comunitárias, que lutam por manter suas atividades ainda sob impacto da redução dos recursos para financiamento dos alunos e manutenção de matrículas.

Esta tese tem o intuito de discutir duas das grandes políticas públicas de inclusão no ensino superior – o FIES e o ProUni. Assim, concluída a análise acerca do FIES e seus impactos sobre as universidades comunitárias estudadas, na próxima seção, aprofundamos a análise sobre o ProUni e suas alterações legais, assim como realizado anteriormente para o FIES.

## 5.2 PROUNI – PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS

Nesta seção, analisamos o Programa Universidade para Todos – ProUni –, a partir de dados coletados documentalmente: as legislações que regem e regeram o ProUni, além dos dados quantitativos coletados junto aos Relatórios de Responsabilidade Social das universidades estudadas. Não é possível, para fins de análise e comparação, a utilização dos dados de ProUni, constantes no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019), pois esses dados espelham apenas os novos beneficiados com ProUni em cada ano, não informando a totalidade dos estudantes atendidos nem os valores que esse benefício representa. Além das informações de bolsas coletadas junto aos demonstrativos obrigatoriamente publicados, foram coletadas as informações econômicas e financeiras disponibilizadas pelas universidades estudadas em seus relatórios de responsabilidade social anuais. A primeira análise se dá a partir do histórico de criação e alterações legais do Programa.

### **5.2.1 Concepção do Programa e suas Alterações – uma Análise do Contexto Político e Legal do ProUni**

O Programa Universidade para Todos – ProUni –, criado em 2004 por Medida Provisória, transformou-se posteriormente na Lei nº 11.096, de 2005, e visava a ampliar a oferta de vagas gratuitas ou com bolsas parciais nas instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, e atingir as metas do Plano Nacional de Educação.

As bolsas de ProUni são oferecidas pelas instituições, que, em contrapartida, são isentas de tributos<sup>47</sup> a partir da comprovação dos requisitos para manutenção do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), no caso das instituições educacionais, sob gestão do MEC. Para manterem o CEBAS e garantirem a isenção dos tributos sobre a folha de pagamento, as instituições devem ofertar e comprovar a concessão de bolsas equivalentes ao mínimo de 20% da sua receita. Considerando que os tributos pagos sobre a folha de pagamento representam cerca de 27% do total da folha, e que os salários nas universidades comunitárias consomem cerca de 60% das Receitas Líquidas, pode-se dizer que a isenção concedida pelo CEBAS representa um benefício de cerca de 16% da Receita Líquida, enquanto as gratuidades concedidas pelas Universidades Comunitárias (que incluem o ProUni) devem representar uma renúncia de receitas de 20%. Assim, fica evidente que as universidades comunitárias renunciam a um valor muito superior das suas receitas, relativamente ao benefício fiscal alcançado pelo CEBAS. Entretanto, cabe lembrar que, independentemente do CEBAS, as instituições comunitárias que atendem aos requisitos dos Artigos 150 e 195 da Constituição Federal e ao Art. 14 do Código Tributário Nacional devem ser imunes (garantia perpétua da impossibilidade de o Estado tributar) se fossem reconhecidos pelos órgãos fiscais (Receita Federal/ INSS). Como essa questão segue em discussão nos Tribunais Superiores, para garantir o não pagamento desses tributos, as instituições, objetivando manter as isenções tributárias, aderem ao ProUni, a fim de garantir o CEBAS.

O ProUni tornou-se claramente uma política governamental (SECCHI, 2015), que, nas universidades comunitárias filantrópicas, representa entre 20 e 30% das matrículas, ou seja, entre 70% e 80% de pagantes devem sustentar entre 20% e 30% de bolsistas. O fato de o governo instituir uma política pública, no caso do ProUni, que demanda recursos de terceiros (alunos pagantes) para ser efetivada, acaba por repassar a responsabilidade pela implementação e continuidade do Programa às IES, pois, para abonar a continuidade dos bolsistas, precisam garantir a permanência dos pagantes, o que pode afetar a sua própria sustentabilidade, uma vez

---

<sup>47</sup> Isenção fiscal trata-se de um benefício concedido por lei ordinária, ou seja, pode tratar-se de uma política pública ou um incentivo fiscal a determinadas atividades, setores ou instituições. Assim, pode ser suspensa por decisão governamental a qualquer tempo. A imunidade, entretanto, é um direito constitucional, que limita a capacidade de tributar do governo. Uma vez prevista não pode ser suspensa ou alterada por lei ordinária. Reside aí a discussão de mais de 20 anos, pois uma vez reconhecida a inconstitucionalidade das legislações que regulam a concessão do CEBAS para as instituições comunitárias, imunes por direito, os governos reeditam outra lei nos mesmos termos. Desde 2017, em especial, há um projeto de lei para alteração da Constituição, que eliminaria por completo qualquer imunidade reconhecida às entidades de educação, saúde e assistência social. Em períodos de crise econômica, a não contribuição tributária dessas instituições volta à pauta como um benefício desproporcional ou como uma das responsáveis pelas mazelas econômicas do momento, como se sua contribuição à sociedade fosse menor que os tributos que deixa de recolher.

que a permanência dos alunos pagantes depende muito mais das condições econômicas e de emprego do que das políticas de permanência próprias das IES.

O contexto da criação e manutenção do ProUni pode ainda ser analisado sob a ótica da refundação social, em que, para Sorj (2006, p. 41):

A história do Brasil no século XX foi marcada pela capacidade do Estado de promover o desenvolvimento econômico e colocar-se como o principal articulador de interesses sociais através de mecanismos diretos e indiretos de distribuição de recursos e cooptação social. Esse sistema demonstrou uma eficácia bastante grande na promoção do crescimento econômico, com a consequente mobilidade social e modernização de vários aspectos da vida social, mas ao mesmo tempo, se transformou, no contexto institucional brasileiro, em um mecanismo de reprodução ampliada das desigualdades e da heterogeneidade social, limitando a consolidação da cidadania e da representação política.

Assim como proposto para o FIES, o Quadro 16 busca desenhar a relação do contexto político e histórico da legislação do ProUni frente ao impacto gerado para as universidades comunitárias.

**Quadro 16 - Análise da legislação do ProUni em relação ao contexto histórico e político**

Instrumentos	Ementa	Impacto para as Universidades	Contexto Histórico do período de criação/alteração
Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004	Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.	<p>Estabelece a possibilidade de adesão ao Programa para instituições com e sem finalidade lucrativa, a partir da oferta de uma bolsa integral para cada nove pagantes. A seleção dos beneficiados leva em conta suas notas no ENEM</p> <p>As IES filantrópicas devem continuar ofertando no mínimo 20% da Receita Bruta em gratuidades. Já as IES com finalidade lucrativa ou sem finalidade de lucro e não filantrópicas devem atender, ao menos, 10% da receita bruta com gratuidade, para ter direito às mesmas isenções</p> <p>Os tributos isentos a partir do ProUni são: Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas; Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS).</p>	Ano de eleições municipais. A partir das metas de ampliação do acesso ao ensino superior, estendeu as isenções fiscais concedidas às entidades filantrópicas às IES com finalidade lucrativa em troca de bolsas (permitindo que essas bolsas aumentassem as vagas autorizadas), configurando a renúncia fiscal.

Continua

Continua

Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004	Regulamenta a Medida Provisória nº 213, de 10/09/2004, que institui o PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências.	Estabelece as regras de transição entre as bolsas ofertadas pelas IES e as Bolsas do PROUNI, mantendo os percentuais definidos sobre a Receita Bruta definidos na MP. Permite para as filantrópicas manter as gratuidades em assistência social conforme legislação anterior, consideradas nos 20% de gratuidade.  Estabelece a composição para oferta de bolsas integrais ou parciais.	Para as entidades filantrópicas (as universidades comunitárias, em geral, o são), as principais mudanças trazidas pelo PROUNI dizem respeito à oferta de vaga por curso (passou a ser definido pelo MEC, não mais pela demanda de formação da comunidade local) e à prestação de contas do CEBAS (certificado de entidade filantrópica), que deixou de ser realizada junto ao INSS e passou a ser realizada junto ao MEC.
Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005	Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências.	Enquanto a MP previa apenas bolsas parciais de 50% ou integrais de 100%, a Lei permitiu também a oferta de bolsas de 25%, ampliando a renda média <i>per capita</i> da família no caso de bolsas parciais  As IES, com fins lucrativos ou sem fins lucrativos, não beneficentes, devem oferecer, no mínimo, uma bolsa integral para o equivalente a 10,7 (dez inteiros e sete décimos) estudantes regularmente pagantes e devidamente matriculados ao final do correspondente período letivo anterior, ou, alternativamente, oferecer 1 (uma) bolsa integral para cada 22 (vinte e dois) estudantes pagantes, desde que ofereçam, adicionalmente, quantidade de bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) na proporção necessária para que a soma dos benefícios concedidos na forma desta Lei atinja o equivalente a 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) da receita anual  Já para as entidades filantrópicas, para manter o CEBAS, deverão ofertar, no mínimo, uma bolsa de estudo integral para cada nove estudantes pagantes, mas deverão aplicar anualmente, em gratuidade, pelo menos 20%	Quando a MP foi transformada em Lei, trouxe uma condição bem mais favorável às instituições não filantrópicas, reduzindo ainda mais o % da Receita Anual a ser aplicada em bolsas (8,5%)  Já para as entidades filantrópicas, não houve mudanças, pois mantiveram a obrigação da oferta de 20% de gratuidade sobre sua Receita Bruta Anual.



Continua

		(vinte por cento) da receita bruta <sup>48</sup> . Para o cumprimento do disposto serão contabilizadas, além das bolsas integrais, bolsas parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento) para estudante enquadrado no § 2º do art. 1º desta Lei e a assistência social em programas não decorrentes de obrigações curriculares de ensino e pesquisa.	
Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005	Regulamenta o disposto na Lei nº 11096, de 13 de janeiro de 2005.	Permite que alunos beneficiados com bolsas parciais do ProUni possam receber, concomitantemente, o FIES para a parcela não coberta pelo ProUni.  Institui o sistema de controle do ProUni local e nacional a partir da criação de comissões representativas.	Na prática, esse Decreto mais a Portaria nº 2.729/2005 estabeleceram condições para que o mesmo estudante pudesse ser contemplado em duas políticas públicas de forma concomitante. Assim, as IES puderam ofertar mais bolsas parciais, complementadas pelo FIES, atingindo um contingente maior de estudantes.
Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005	Institui o Projeto Escola de Fábrica e, em seu art. 11, autoriza a concessão de bolsa-permanência a estudantes beneficiários do ProUni.	Estabelece para estudantes em cursos de tempo integral com bolsas de 100%, os critérios para concessão de bolsa financeira complementar, visando à manutenção dos estudantes de baixa renda em cursos que não lhes permitem trabalhar em turno inverso.  Instituiu também o programa PET (Programa de Educação Tutorial) – nos moldes das bolsas de iniciação científica.	O PET foi a principal criação desta legislação, pois permitiu abranger, em contexto pedagógico e acadêmico, um número importante de estudantes que não possuíam renda própria.
Portaria Normativa nº1 de 31 de março de 2008	Institui bolsa complementar no âmbito do Programa Universidade para Todos –	Esta Portaria regulamenta a oferta de bolsas pelas IES com ou sem finalidade lucrativa de bolsas no âmbito do ProUni para além daquelas obrigatórias. Com essa Portaria, o MEC	As IES que viessem a ofertar um número maior de bolsas só poderiam fazê-lo dentro do sistema SisProUni, de forma que

<sup>48</sup> A Lei do CEBAS já foi objeto das ADIs (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº(s) 2.028, 2.036, 2.228, 2.621 (julgadas em conjunto em 02/03/17) e 1.802 (julgada em 12/04/18) e voltou a ser revista na ADI nº 4.480, no dia 27/03/2020, quando o STF declarou a inconstitucionalidade formal dos dispositivos que tratam da gratuidade das entidades beneficentes de assistência social. Com isso, do ponto de vista formal, afastaram-se diversas exigências que versavam sobre as condições para a obtenção da certificação, como, por exemplo, critérios de renda familiar para distribuição de bolsas de estudo e a forma gratuita de prestação de serviços e ações socioassistenciais. Em decisão, por maioria de votos, o STF julgou parcialmente procedente a ADI nº 4.480 e declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 12.101/09, que substituiu a Lei nº 11.128/2005 e cuida do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), o qual é requisito para o gozo de imunidade das contribuições sociais (art. 195, §7º, CF). Todas as decisões em ADI dão conta de que o poder público não pode legislar por lei ordinária (como do ProUni) sobre matéria constitucional (imunidade das instituições filantrópicas), uma vez que só leis complementares podem alterar o disposto na Constituição Federal.

Continua

	ProUni, e dá outras providências.	buscava incentivar as IES a ofertarem gratuitamente bolsas em cursos com vagas ociosas. Essas bolsas não poderiam compensar/reduzir a oferta futura de vagas de ProUni.	fossem contabilizadas e regidas pelo MEC.
Lei nº 12.101 de 27 de novembro de 2009	Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória nº 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.	Essa lei estabeleceu critérios para concessão de bolsas no âmbito do ProUni na perspectiva dos 20% da sua Receita Bruta devida em gratuidades pelas instituições filantrópicas.	Como todas as demais leis ordinárias que determinavam a forma e os limites de concessão de 20% em gratuidades para as entidades beneficentes (filantrópicas), esse trecho da Lei está suspenso pela ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.480 de março/2020), uma vez que, como já reconhecido anteriormente pelo STF, somente lei complementar pode estabelecer os limites em tema constitucional.
Lei nº 12.868 de 15 de outubro de 2013	Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de	Altera os critérios de concessão de bolsas para as Instituições, definindo a oferta de uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes, e bolsas parciais de 25 e 50% em complemento.  O Art. 13, § 7º, estabelece que as entidades filantrópicas devem fornecer uma bolsa integral para cada cinco alunos matriculados na instituição.	Nessa lei, foi ampliada a base de oferta de ProUni para os estudantes das IES filantrópicas. Com a oferta de uma bolsa para cada cinco alunos matriculados o ProUni passou a exigir, sem referir na legislação (por conta das ADIs anteriores) que as IES filantrópicas garantissem o equivalente a 20% de bolsas de ProUni para seus estudantes, impactando, em 2014 (ano eleitoral), um aumento significativo de alunos bolsistas.

	dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências.		
--	---	--	--

Fonte: desenvolvido pela autora com base nas bases legais disponíveis em: <http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 mar. 2020.

Diferentemente do FIES, a criação e as alterações do ProUni, em geral, não ocorreram concomitantes aos calendários eleitorais nacionais. Cabe ressaltar, entretanto, o grande impacto gerado pela oferta de bolsas gratuitas em instituições de ensino pagas. Como muitos estudos apontaram, o ProUni foi um dos grandes responsáveis pela ampliação e demanda geradas pelo ENEM (Exame Nacional do Ensino Médio), dado que, para o ingresso como bolsista em instituição paga, o estudante deveria atingir desempenho mínimo e acima dos demais no Exame.

Uma das principais questões a serem examinadas nas legislações que tratam do ProUni é a diferença atribuída às instituições com finalidade lucrativa e às filantrópicas quanto à oferta de bolsas em contrapartida às isenções/imunidades concedidas. Carvalho (2006) defende que os grandes beneficiados com o ProUni foram as instituições com finalidade lucrativa, pois obtiveram, na perspectiva de custo x benefício, uma grande vantagem fiscal. Entretanto, como lembra a autora, para alcançar o grau de imunidade atribuído pela Constituição Federal, há uma série de requisitos a serem cumpridos pelas entidades filantrópicas. O principal deles é a não remuneração, sob qualquer forma, de recursos financeiros, patrimoniais ou divisão de resultados/dividendos, visto que essas instituições não possuem sócios ou acionistas e devem reinvestir qualquer superávit econômico na manutenção de suas atividades. Já para as instituições com finalidade lucrativa, lhes foi assegurada, pelo ProUni, inclusive, a isenção do Imposto de Renda da Pessoa Jurídica e a Contribuição Social sobre o Lucro – tributos incidentes exclusivamente sobre o lucro auferido no período. Sem a incidência dos tributos sobre o lucro, o resultado possível de ser dividido entre os acionistas aumenta consideravelmente.

A fim de demonstrar a diferença de isenções (benefícios fiscais) concedidos pelo ProUni às diferentes instituições de ensino, Carvalho e Lopreato (2005) apresentam um comparativo, o qual reproduzimos no Quadro 17.

**Quadro 17 - Alíquotas e base de cálculo dos tributos federais por categoria de IES**

Tributos	IES Com Fins Lucrativos		Sem Fins Lucrativos			
			SFL Não Filantrópicas		SFL Filantrópicas	
	Anterior	Com ProUni	Anterior	Com ProUni	Anterior	Com ProUni
IRPJ	25% x Lucro	-	-	-	-	-
CSSL	9% x Lucro	-	-	-	-	-
COFINS	7,6% x Receita	-	3% x Receita	-	-	-
PIS	1,65% x Receita	-	1% x Folha	-	1% x Folha	-
INSS (cota patronal)	20% x Folha Salários	20% x Folha Salários	20% x Folha Salários	20% x Folha Salários	-	-

Fonte: adaptado de Carvalho e Lopreato (2005, p. 98).

Como se pode perceber, para as entidades filantrópicas (caso da maioria das universidades comunitárias do Sul do Brasil), o ProUni, praticamente, não apresentou diferença ou benefício do ponto de vista fiscal. Do ponto de vista operacional, entretanto, certamente, melhorou o controle sobre a real oferta de gratuidade pelas instituições, pois a regulação do Programa atribui, via sistema e a partir das vagas ofertadas pela IES, o número de bolsas. O fato de a prestação de contas do CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social) passar a ser realizado para o MEC, e não mais para o INSS, também facilitou as condições de operação das IES filantrópicas, representando os benefícios trazidos pelo ProUni para essas instituições.

Em relação às mudanças implementadas na legislação do ProUni, para além da tentativa de normatizar, sem efeito, a imunidade das instituições filantrópicas, fica evidente que a principal alteração se deu entre a Medida Provisória nº 213/2004 e a Lei nº 11.096/2005, que a substituiu. Para as IES com finalidade lucrativa que aderiram ao FIES, as Bolsas Concedidas passaram de 10% da Receita Bruta para 8,5%, como ficou definido na Lei, entretanto, como podemos verificar no Quadro 17, a isenção de tributos sobre a mesma base (receitas) soma 9,25%, além das isenções sobre o lucro, o que representa um benefício bem superior à contrapartida em bolsas de ProUni. Conforme afirma Carvalho (2006, p. 995), “As instituições mais beneficiadas parecem ser as lucrativas, que não apenas estão submetidas às regras mais flexíveis, como também obtêm maior ganho relativo em renúncia fiscal, em troca de um número reduzido de bolsas de estudos”. Quando analisamos os limites de concessão de bolsas de ProUni interpostos pela Lei nº 12.868/2013 às IES filantrópicas, que passaram de uma bolsa integral para cada nove alunos matriculados para uma bolsa integral para cada cinco alunos

matriculados, percebe-se que houve, aí, a carga ainda maior de oferta de bolsas pelas instituições portadoras do CEBAS, na perspectiva de mantê-lo.

Schwartzman (2015) afirma que as características patrimonialistas vinculadas a um Estado forte e centralizado não é privilégio latino-americano. Lembra o autor os casos da Rússia Czarista e da Alemanha Oriental no pós-guerra. A característica do Estado, nesses casos, impede a emergência de grupos políticos autônomos e estimula a criação de dependência entre o Estado centralizado e os diversos grupos sociais, cada qual na busca por manter ou ampliar seus privilégios especiais, retroalimentados por um contexto de dependência e subordinação. Parece-nos esse o caso do ProUni, quando aplicado às instituições com finalidade lucrativa, embora sua constituição jurídica a permita transitar mais livremente entre o capital próprio e o de terceiros, buscando facilmente alternativas mais em conta se a cooptação já não lhe parecer trazer retorno.

Uma das características das universidades comunitárias, quando da oferta de bolsas de estudos, anteriormente ao ProUni, era a de buscar, em uma análise local, as demandas profissionais não atendidas e centralizar os recursos de sua oferta na formação para atividades com maior potencial de impacto no desenvolvimento local. Esse contexto é descrito pelos gestores das universidades entrevistadas como vemos adiante. Com o ProUni, entretanto, houve uma centralização e padronização das decisões acerca da oferta de bolsas. Em geral, cursos com maior número de vagas oferecidas têm maior número de bolsas. Mas, talvez (como exemplo), para algumas regiões, a formação de cientistas da computação, engenheiros mecânicos e pedagogos fosse mais urgente/ importante do que bacharéis em direito, e esse é um contexto que apenas uma instituição de fato inserida em sua região pode conhecer e definir. Como lembra Schwartzman (2015, p. 252), os “[...] esforços eventuais de autonomia local tendem geralmente a ser facilmente ou cooptados pelo centro ou suprimidos pelas elites locais com o apoio do governo central.”

Para além da supressão da autonomia das universidades comunitárias na definição de quais cursos devem oferecer as bolsas, as grandes corporações educacionais do centro do País se posicionaram localmente a partir de polos (ensino a distância) e, posteriormente, com faculdades presenciais, oferecendo a possibilidade de formação superior sem a presença, na maioria das vezes, de um professor no local, a preços só possíveis na oferta de muito larga escala, alcançada com as alavancagens financeira do FIES (garantindo o capital necessário, barato e acessível) e operacional do ProUni (garantindo o retorno lucrativo). É nesse contexto que fica claro quem de fato foi o maior beneficiado pelas políticas de inclusão, pois, como bem

lembra Lasswell (1984), em política, é necessário conhecer quem é influente e exerce influência, a partir do que ganha, quando e como.

O indicador de análise para a categoria “Estado neopatrimonialista”, em consonância com a metodologia proposta, busca, por meio da análise do conteúdo legal e suas alterações ao longo do tempo, as características de uma política pública criada e gerida no âmbito de um Estado neopatrimonialista. Entendemos que as evidências, tanto presentes na transição da Portaria Normativa nº 1, de 31 de março de 2008 para a Lei nº 12.101/2009, como nas alterações interpostas pela Lei nº 12.868/2013, comprovam a presença, na análise do ProUni, dessas características.

Apresentamos, assim, uma análise de nível macro sobre o contexto legal e histórico da política pública. A fim de aproximarmos nosso olhar, buscando uma visão microeconômica e operacional do ProUni, na seção a seguir, apresentamos os dados quantitativos das bolsas ofertadas pelas universidades comunitárias estudadas, visando a compreender o efeito do ProUni sobre a oferta e o peso das gratuidades na sustentabilidade de cada instituição.

### **5.2.2 O ProUni – uma Análise dos Impactos Econômicos sobre Três Universidades Comunitárias do RS**

Nesta seção, apresentamos os dados quantitativos referentes à concessão de bolsas em cumprimento às normativas legais do ProUni e em comparação com a receita e os custos incorridos pelas universidades pesquisadas, tal como já apresentado no subcapítulo 5.1, para o FIES.

Para coleta dos dados apresentados nesta seção, utilizamos a DVA – Demonstração do Valor Adicionado, que é um demonstrativo contábil de publicação anual obrigatória. Na DVA foram coletados os dados de “Receitas Totais Anuais”, indicador composto pelas receitas auferidas anualmente pelas IES, além dos “Valores de Bolsas Concedidas Totais”, que são compostos pelos valores em bolsas concedidas pelas IES, em geral, representando os valores de ProUni. Cabe ressaltar que não é possível afirmar se todas as bolsas computadas se referem ao ProUni, pois os dados constantes do Banco de Dados Aberto do MEC, a partir das concessões de ProUni, não informam os valores por período, apenas o perfil dos beneficiários, os cursos, as IES e o município dos alunos.

Sabemos que, para as IES filantrópicas, as gratuidades concedidas devem representar 20% das suas receitas, podendo ser consideradas, entre as gratuidades, além das bolsas do ProUni, os serviços de saúde e assistência social prestados gratuitamente à comunidade.

A partir dos dois indicadores apresentados anteriormente, foi possível, em uma análise vertical, relacionar os Valores de bolsas concedidas às Receitas Totais do Período, encontrando-se, então, o indicador “% Bolsas sobre a Receita Total”. Esse indicador demonstra a representatividade percentual das bolsas concedidas em cada ano, por cada IES, em relação às receitas auferidas.

Na sequência apresentamos o indicador “Custeio das Atividades”, o qual contempla as despesas operacionais de cada ano, que representam aqueles gastos necessários à manutenção das operações de cada IES no período apresentado (pessoal docente e técnico, materiais de consumo, insumos, serviços de terceiros, assinaturas etc.). Excluem-se desse indicador as despesas de capital (investimentos). Esse indicador permite outra análise vertical na comparação com o indicador “Bolsas concedidas”, chegando-se então ao indicador de “% de Bolsas sobre DOP (Despesas Operacionais)”. O “% de Bolsas sobre DOP” apresenta um comparativo da proporção das bolsas concedidas em relação aos custos operacionais das instituições.

Buscando a análise desses dados, apresentamos abaixo a Tabela 6 contendo as informações da Universidade A.

**Tabela 6 - Impactos do ProUni sobre a Universidade A**

DADOS UNIVERSIDADE A	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Totais do Período	R\$ 144.932.719	R\$ 168.276.709	R\$ 190.357.686	R\$ 225.269.010	R\$ 244.963.381	R\$ 263.662.310	R\$ 258.398.368	R\$ 250.556.340
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 35.308.520	R\$ 41.620.172	R\$ 46.544.197	R\$ 35.279.972	R\$ 46.402.507	R\$ 49.774.000	R\$ 49.216.000	R\$ 48.068.000
% Bolsas sobre a Receita Total	24%	25%	24%	16%	19%	19%	19%	19%
Custeio das Atividades Institucionais (Despesas Operacionais - DOP)	R\$ 134.372.427	R\$ 150.153.242	R\$ 172.951.007	R\$ 191.993.879	R\$ 225.372.858	R\$ 228.238.587	R\$ 172.452.794	R\$ 206.172.069
% Valor de Bolsas sobre as DOP	26%	28%	27%	18%	21%	22%	29%	23%

Fonte: desenvolvido pela autora com base nas Demonstrações de Valor Adicionado da Universidade A, dos períodos de 2011 a 2018.

O primeiro indicador da Tabela 6 (Receitas Totais do período) demonstra o valor das receitas da instituição e seu crescimento até o ano de 2016, quando, praticamente dobraram o valor em relação a 2011. A partir de 2017, as receitas passaram a reduzir de um ano para outro,

acompanhando o cenário de crise econômica que se desenrolou mais fortemente nesse período. O valor das bolsas concedidas está comparado com a receita do mesmo período, mas, para fins de cálculo do ProUni, vale lembrar, é utilizado o número de alunos matriculados do período anterior, visto que as bolsas são concedidas antecipadamente ao início de cada ano e semestre, quando ainda são desconhecidos o total de matriculados e a receita total do período. Ainda assim, percebe-se que, nos anos de 2011 a 2013, a instituição ofereceu em bolsas bem mais do que os 20% devidos em gratuidades, chegando a 25% em 2012. Esses números demonstram que a instituição oferta um número de bolsas bem superior ao previsto na legislação do ProUni (um bolsista para cada nove pagantes – 11%).

Em sendo uma instituição que possui o CEBAS (Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social), a Universidade A pode considerar os custos dos atendimentos em saúde e assistência social para fins de comprovação dos 20% em gratuidades. Como esse não era objeto de análise nesta pesquisa, nos limitamos a apresentar apenas as bolsas, essas, sim, vinculadas ao ProUni, uma das políticas públicas em análise. Mesmo assim, sem considerar os valores das demais atividades assistenciais da instituição, percebe-se que ela praticamente atende os 20% de gratuidade, de 2015 a 2018, somente em bolsas, demonstrando que há, de fato, uma renúncia de receitas considerável em prol da inclusão educacional e da permanência de seus estudantes. Quando comparadas as bolsas concedidas com as despesas operacionais da instituição, percebemos que chegou, em 2012 e 2017, a 29% do custeio das operações da Universidade. Cabe ressaltar que esse volume de bolsas mantido pelas instituições só é possível por conta dos alunos pagantes. Percebe-se que o ProUni, como política pública, pode ser classificado como uma política distributiva porquanto é sustentada na renúncia fiscal (caso das instituições com finalidade lucrativa), mas, para as comunitárias, que possuem o direito à imunidade constitucionalmente prevista, a concessão de bolsas sequer poderia ser considerada um benefício governamental, uma vez que vêm da própria comunidade os recursos que sustentam as gratuidades concedidas.

Para Schmidt (2017b), na concepção comunitarista de políticas públicas, a primeira orientação trata da complementaridade das funções estatais, comunitárias e privadas, não cabendo ao Estado a execução direta de políticas que não de segurança pública, por exemplo. Entendemos que a intermediação da universidade comunitária no processo de acesso e permanência gratuita no ensino superior daqueles estudantes que não teriam condições de sustentar seus estudos pagos, como entidade comprometida com a proteção social, com a promoção de redes sociais e vínculos comunitários (Schmidt, 2017b), é, também, a de buscar e manter as condições para que todo estudante que deseje continuar seus estudos tenha condições



para tal. Mas, em contrapartida, deveria manter a autonomia sobre a gestão das bolsas, na perspectiva da gestão comunitária dos recursos originados e distribuídos dentro da comunidade.

Quando analisamos os impactos das bolsas sobre o orçamento anual realizado da Universidade B, percebemos algumas diferenças importantes que merecem ser esclarecidas. A Tabela 7 apresenta as informações da Universidade B, no período de 2011 a 2018, coletadas a partir das suas Demonstrações do Valor Adicionado – DVA – anuais. A Universidade B apresenta um impacto bem menos representativo das bolsas sobre as suas receitas, e essa questão deve estar relacionada ao fato de que essa é uma das universidades comunitárias que administram um hospital-escola, ou seja, uma parte considerável das suas receitas e gratuidades está vinculada ao atendimento do Sistema Único de Saúde – SUS.

**Tabela 7- Impactos do ProUni sobre a Universidade B**

DADOS UNIVERSIDADE B	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Totais do Período	R\$ 174.369.216	R\$ 187.657.597	R\$ 215.488.449	R\$ 235.849.468	R\$ 244.332.239	R\$ 262.713.470	R\$ 267.749.602	R\$ 262.122.158
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 28.525.639	R\$ 17.866.516	R\$ 19.829.678	R\$ 20.328.656	R\$ 23.366.669	R\$ 28.644.222	R\$ 29.612.191	R\$ 27.242.901
% Bolsas sobre a Receita Total	16%	10%	9%	9%	10%	11%	11%	10%
Custeio das Atividades Institucionais (Despesas Operacionais - DOP)	R\$ 157.481.222	R\$ 171.021.230	R\$ 192.973.890	R\$ 213.563.566	R\$ 232.196.963	R\$ 249.140.423	R\$ 256.962.967	R\$ 240.636.324
% Valor de Bolsas sobre as DOP	18%	10%	10%	10%	10%	11%	12%	11%

Fonte: desenvolvido pela autora com base nas Demonstrações de Valor Adicionado da Universidade B, dos períodos de 2011 a 2018.

Dadas as características presentes nos dados da Universidade B e levando em conta seu contexto administrativo, do ponto de vista das bolsas concedidas em relação às receitas auferidas no período, fica evidente uma proporção bem menor se comparada com a Universidade A. Entretanto, mantém certa estabilidade do % de Bolsas sobre a Receita Total a partir de 2012, com uma representação em torno de 10% (ProUni prevê um aluno para cada nove pagantes com bolsa integral), o que permite inferir que a prestação de serviços gratuitos à comunidade atende os demais 10% de comprovação da filantropia. Não foi possível identificar os dados relativos ao SUS e aos atendimentos vinculados detalhados no Relatório de Responsabilidade Social e na DVA, de forma a complementar a informação.

Já em relação à Universidade C, apresentada na Tabela 8, percebe-se que, assim como a Universidade A, evidencia praticamente todos os 20% em gratuidades devidos aplicados em bolsas aos estudantes, uma vez que o “% de Bolsas sobre a Receita Bruta” se mantém no limiar dos 20% na média anual. Dessa forma, pode-se inferir também que a Universidade C oferta

muitas bolsas acima da regra estabelecida pelo FIES, que é de uma bolsa para cada nove alunos pagantes. Esse contexto está assentado nas características das universidades comunitárias, como prevê Schmidt (2017b), as quais desenvolvem a autogestão e possuem autonomia compartilhada com a sua mantenedora (na questão administrativa e patrimonial), mas buscam a manutenção dos fins públicos, visando à oferta de educação de qualidade a partir da aplicação da totalidade dos recursos auferidos na manutenção e qualificação dos serviços prestados, diferentemente das instituições com finalidade lucrativa, que precisam prover dividendos aos investidores (donos do capital).

**Tabela 8 - Impactos do ProUni sobre a Universidade C**

DADOS UNIVERSIDADE C	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Totais do Período	R\$ 87.289.309	R\$ 95.327.549	R\$ 108.668.651	R\$ 124.164.331	R\$ 138.901.576	R\$ 149.150.337	R\$ 152.471.458	R\$ 142.196.080
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 18.034.021	R\$ 19.042.458	R\$ 20.926.304	R\$ 22.170.953	R\$ 24.254.028	R\$ 27.630.672	R\$ 29.182.905	R\$ 28.051.407
% Bolsas sobre a Receita Total	21%	20%	19%	18%	17%	19%	19%	20%
Custeio das Atividades Institucionais (Despesas Operacionais - DOP)	R\$ 75.192.729	R\$ 79.683.800	R\$ 88.471.750	R\$ 99.943.675	R\$ 111.516.107	R\$ 125.830.751	R\$ 130.846.481	R\$ 125.349.194
% Valor de Bolsas sobre as DOP	24%	24%	24%	22%	22%	22%	22%	22%

Fonte: desenvolvido pela autora com base nas Demonstrações de Valor Adicionado da Universidade C, dos períodos de 2011 a 2018.

Pode-se perceber, a partir das análises dos impactos do ProUni sobre as receitas e despesas de custeio das universidades estudadas, que, diferentemente do que ocorre com as instituições com finalidade lucrativa (para quem os benefícios tributários superam as gratuidades concedidas), para as comunitárias, representa uma renúncia de receitas, dada a contrapartida oferecida em bolsas superior aos benefícios tributários. Não temos aqui a intenção de julgar essa oferta, pois, como já dito anteriormente, entendemos que a garantia do acesso gratuito a quem dele necessita é um dos mais essenciais fundamentos públicos não estatais da universidade comunitária, e deve estar e permanecer em sua essência. O que questionamos aqui é a contradição gerada pela legislação do ProUni ao atribuir direitos iguais (isenção fiscal) em condições diversas (entidades com e sem finalidade lucrativa). Nesse sentido, destacamos o parágrafo II do Art. 150 da Constituição Federal prevê que:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

II - instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função

por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos [...]. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL, 1988).

Considerando essa perspectiva, questionamos a realidade inversa, não somente pelo efeito acerca da renúncia fiscal, que não é o objeto deste estudo, mas sobre a condição de ampliação das instituições com finalidade lucrativa, alicerçadas, muitas delas, em capital estrangeiro, vistas como empreendimentos altamente lucrativos e, com o objetivo de mantê-las assim, escalam seus serviços educacionais, competindo em preço (não qualidade) com as universidades comunitárias. Como estabelece Schmidt (2017b, p. 51):

É apenas no quadro da concorrência controlada pela exigência de qualidade e de uma robusta política de financiamento aos estudantes de menor poder aquisitivo que as universidades comunitárias conseguem atender satisfatoriamente os requisitos de eficácia (cumprimento adequado dos objetivos institucionais) e da eficiência (oferta de educação de qualidade, com custos compatíveis com a qualidade).

O que verificamos, a partir das evidências trazidas à luz da análise, entretanto, é que tanto o FIES quanto o ProUni, ao mesmo tempo que exerceram influência sobre a expansão das universidades comunitárias no período analisado, o fizeram com muito maior impacto e incentivo real (financeiro) às instituições com finalidade lucrativa, dando a essas últimas a condição de manutenção e competição que se percebe na atualidade, inclusive, frente às instituições comunitárias. Daí podemos inferir o resultado para o indicador “Cooptação – análise do custo/ benefício da política pública”, vislumbrando, para o indicador, na concepção do ProUni, assim como ocorreu para o FIES, em um olhar de dentro para fora, que o ProUni, de fato, permitiu a ampliação dos estudantes atendidos, expandindo o escopo de ação das universidades no cumprimento de suas funções sociais; entretanto, realizando-se o olhar de fora para dentro, percebe-se que o ProUni gerou muito mais benefícios diretos (aumento do número de alunos matriculados e receita) e indiretos (redução dos custos de operação) para as instituições que possuem finalidade lucrativa, fortalecendo suas condições competitivas e sua expansão lucrativa.

Considerando as limitações dos dados quantitativos em espelhar a totalidade de um contexto real, buscamos, nesta tese, por meio de entrevistas, complementar e comparar a visão dos gestores educacionais com os dados quantitativos, coletados e analisados no sentido de identificar se esses valores e suas variações se refletiram na percepção dos gestores, além de visualizar a possível comprovação das hipóteses apresentadas para esta tese. Assim, na seção que segue, compilamos as entrevistas realizadas com os gestores educacionais das universidades que são objeto do presente estudo.

### 5.3 O FIES E O PROUNI NA VISÃO DAS UNIVERSIDADES COMUNITÁRIAS

A presente seção apresenta os resultados, a discussão e a análise dos dados advindos das entrevistas com os gestores acadêmicos e administrativos das instituições pesquisadas. Esses dados são comparados entre si a fim de conhecermos as motivações, as estratégias e os impactos das políticas em cada instituição, a partir da implantação do FIES e do ProUni. Buscamos compreender o que motivou a adesão e qual a razão da manutenção desses Programas nas universidades pesquisadas. Esses dados são a base para o subcapítulo seguinte, que busca comparar as percepções dos gestores com os resultados do FIES e do ProUni sobre as universidades estudadas.

Do ponto de vista metodológico, nesta seção buscamos evidências para quatro indicadores a comprovar as hipóteses da presente tese, que são os que seguem.

- Sustentabilidade Institucional, sendo evidenciado pelos motivos para adesão às políticas públicas e pelos impactos de suas alterações sobre a sustentabilidade institucional.

- Análise custo x benefício das políticas públicas (cooptação), evidenciado pela análise entre os benefícios percebidos e os prejuízos impostos pelas políticas públicas sobre as universidades comunitárias, em uma perspectiva que evidencie a possível cooptação.

- Impacto nas Atividades-fins da Universidade, o qual deve ser evidenciado pelo subindicador de redução de horas em ensino, pesquisa e extensão como consequência econômica/financeira.

- Autonomia Institucional, refletido nos subindicadores de impactos das políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade institucional e as decisões sobre o financiamento, a alocação de recursos e a concessão de bolsas.

Os indicadores e subindicadores acima apresentados foram alinhados às questões propostas no instrumento de entrevista semiestruturada aplicado aos gestores das universidades comunitárias que são objeto desta pesquisa. Dessa forma, a partir das percepções dos gestores entrevistados, é possível gerar a consequente análise dos indicadores, para cada universidade pesquisada e no conjunto dessas, análise, essa, organizada nas seções que compõem este subcapítulo.

As questões norteadoras das entrevistas, apresentadas nos Apêndices A e B, as quais fomentaram as respostas que deram origem à presente análise, foram realizadas de março a outubro de 2020 com gestores que estão e/ou estiveram à frente da gestão acadêmica (reitores e/ou pró-reitores de ensino/graduação) e da gestão administrativa (reitores e/ou pró-reitores de administração), no período em análise. Para cada instituição, buscamos ouvir, ao menos, um

gestor em cada atividade (acadêmica e administrativa), procurando, dessa forma, vislumbrar uma amplitude maior sobre as estratégias e os efeitos das políticas públicas e suas alterações relativamente à sustentabilidade e manutenção das universidades estudadas, tanto do ponto de vista das atividades acadêmicas quanto da sustentabilidade econômica e financeira.

Dado que não é divulgado aqui o nome das instituições que são objeto do estudo, assim também o definimos para os gestores entrevistados, mantendo sigilo sobre sua identidade. Para facilitar a compreensão do contexto de análise, utilizamos suas funções, vinculadas à instituição à qual pertencem. Para a Universidade A, temos a entrevista realizada com o Gestor Acadêmico A e o Gestor Administrativo A; para a Universidade B, a entrevista foi realizada com o Gestor Acadêmico B e o Gestor Administrativo B.

Não houve, por parte da Universidade C, disponibilidade para as entrevistas. Nesse caso, como a instituição respondeu à entrevista de Wbatuba (2018) acerca do mesmo tema – o FIES e o ProUni sob a visão das ICES –, nos casos em que houve a identificação institucional a partir das entrevistas da época, as apresentamos aqui de forma complementar em base secundária aos dados quantitativos e qualitativos.

Na Universidade A, foram entrevistados o Gestor Administrativo A, com mais de vinte anos de atividade na instituição, à frente da gestão administrativa por 11 anos; e o Gestor Acadêmico A, responsável pela pró-reitoria de ensino de graduação e atuante como gestor acadêmico há mais de 10 anos na instituição. As entrevistas foram realizadas em março e julho de 2020, por meio de envio do instrumento de entrevista por *e-mail* e respostas da mesma forma, e por videoconferência, respectivamente, para os gestores acadêmico e administrativo.

As entrevistas efetuadas com os gestores da Universidade B foram realizadas em março e outubro de 2020, por meio de videoconferência. Ambos os gestores (administrativo e acadêmico) atuam na instituição há mais de 20 anos e nas respectivas áreas de gestão, há, pelo menos, 10 anos, o que lhes dá condição de analisar o contexto das alterações das políticas públicas. O Gestor Acadêmico B é, atualmente, o reitor da instituição, e o Gestor Administrativo B está à frente da pró-reitoria de administração.

As entrevistas realizadas na Universidade C foram realizadas com oito gestores, “[...] reitores, vice-reitores, pró-reitores de administração, graduação, planejamento e desenvolvimento institucional e de pós-graduação, pesquisa e extensão, que ocuparam cargos de gestão nas ICES, entre os anos 2000 e 2016.” (WBATUBA, 2018, p. 145). As entrevistas foram realizadas presencialmente por Wbatuba (2018) entre abril e novembro de 2017.

### 5.3.1 Sustentabilidade Institucional

A sustentabilidade econômico-financeira, ainda que não seja o fim, é a forma de manutenção das atividades sociais e o meio pelo qual as instituições comunitárias atendem sua missão para com a comunidade. Quando pensamos em autonomia, entendemos que está intrinsecamente vinculada à condição de autossustentabilidade das instituições. Assim, entendemos que uma das formas como o poder público pode se impor e cooptar as universidades comunitárias é o fazendo a partir da interferência na sua condição de autossustentabilidade. Como afirma Schmidt (2017b), as entidades da sociedade civil são distintas do poder público e do setor privado, sendo criadas e mantidas pela sociedade civil. No caso das ICES – Instituições Comunitárias de Educação Superior –, entretanto, a Lei nº 12.881/2013 estabelece prerrogativas para alcançar recursos do orçamento público a fim de financiar as atividades de interesse público. Desde sua promulgação, em 2013, aguarda regulamentação.

Considerando as dificuldades que podem advir da manutenção das atividades das universidades a partir do autofinanciamento, vinculado às mensalidades dos alunos pagantes e, por esse motivo, suscetíveis às crises econômicas e de emprego e às alterações nas políticas de financiamento público, torna-se ainda mais importante verificar os efeitos das políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade das universidades comunitárias que são objeto desta tese.

O ProUni foi uma das políticas com maior potencial de impacto sobre as IES, porém, como tratado anteriormente, para as universidades comunitárias que possuem o CEBAS, atendendo a 20% de gratuidades, apenas as atividades de saúde e assistência social que são oferecidas gratuitamente acabaram por ser desconsideradas quando da obrigatoriedade de um aluno bolsista para cada cinco matriculados.

Para a Universidade B, em relação ao ProUni, ambos os gestores afirmam que a instituição foi uma das primeiras a realizar a adesão ao Programa. Conforme o Gestor Administrativo B, a “[...] universidade, no início do Programa, teve que ir às escolas, dizer que havia bolsas gratuitas e incentivar os estudantes a se inscreverem, pois o governo não conseguiu comunicar adequadamente ao público que realmente precisava das bolsas, e tivemos muita dificuldade para cumprir as cotas”. Para o gestor, “[...] os estudantes em geral não entendem a diferença entre o FIES e o ProUni, o governo tem dificuldades para comunicar e subdimensiona a importância dessas políticas [...]”. Já a Universidade A alega que fez adesão e oferece ProUni desde sua criação. Ambos os gestores confirmam que a instituição é filantrópica, possui e

mantém as condições para ser Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS). Fica evidente, na percepção dos gestores entrevistados, que a adesão ao ProUni não foi entendida como uma política prejudicial ou que geraria maior custo para a instituição, pelo contrário, há, nas falas dos gestores, uma anuência ao ProUni como uma política efetiva de inclusão social e, portanto, alinhada à missão comunitária das instituições, assim como propõe Longhi (1998), ao destacar uma das principais funções sociais da universidade comunitária.

Buscando compreender se as instituições mantinham ainda bolsas próprias, para além do ProUni, o Gestor Administrativo A foi enfático ao responder que sim, e não poderia ser diferente, pois as atividades institucionais demandam que se ofereçam bolsas de iniciação científica, de extensão comunitária, monitorias, a atletas que representam a instituição, além daquelas vinculadas a projetos, que podem ter ou não origem em recursos de terceiros, e outras. Acerca do impacto sobre a sustentabilidade da instituição, afirma o gestor que, como uma instituição comunitária, que atua com ensino, pesquisa e extensão junto à comunidade, as bolsas são a forma de envolver os estudantes em projetos de cunho acadêmico, já que a maioria dos estudantes é também trabalhador, com pouco tempo disponível para atividades além do ensino. Mesmo sobrecarregando a instituição, com volumes totais de bolsas que se aproximam dos 30% da receita, entende o Gestor Administrativo A que esse é um dos compromissos sociais da instituição e, por isso, deve garantir meios de mantê-lo. Conforme o Gestor Acadêmico B, “[...] mesmo com todas as dificuldades, mesmo com todas as limitações, nós mantivemos os percentuais de bolsas internas, para manter o aluno estudando.” Sobre o ProUni, no começo eram concedidas 15% de bolsas e 5% de gratuidades em projetos sociais. Para o Gestor Acadêmico B, “[...] desde a alteração na legislação, à época do ministro Haddad, a instituição cumpre à risca os 20% de bolsas exigidos pela Lei do ProUni, até passa um pouco dos 20% em bolsas.”

A manutenção das bolsas próprias e voltadas ao envolvimento dos acadêmicos com atividades de pesquisa e extensão, para além do ensino, reforçam o compromisso das universidades comunitárias na oferta de uma formação integral e de qualidade diferenciada, como preveem Frantz e Silva (2002), ao discorrerem sobre o papel da universidade comunitária e da extensão universitária.

Além da oferta de bolsas da própria instituição e do ProUni, levantamos as ofertas de financiamento que as instituições disponibilizam aos seus estudantes. Em relação ao financiamento estudantil, o Gestor Administrativo B afirma que a Universidade B possui FIES, mas não ofertou em 2015, quando buscou regular o número de vagas em função dos problemas no repasse dos recursos do FNDE para as instituições, porém voltou a ofertar em 2018, com um

número de vagas bem menor, além de possibilitar a adesão a outros financiamentos bancários disponíveis. Conforme o Gestor Acadêmico B, “Hoje temos cerca de 600 alunos com FIES, e o nosso crédito próprio já está chegando aos 900 alunos beneficiados.”

Para o Gestor Administrativo A, sem a continuidade da oferta de FIES na Universidade A, houve a necessidade de buscar outras formas de financiamento aos estudantes, o que foi feito com PraValer, Sicredi, Banrisul etc. Em ambas as instituições, é possível perceber que a demanda por financiamento estudantil, que deixou de ser atendida pelo FIES, gerou a necessidade de as instituições buscarem alternativas no mercado, que, em geral, são mais restritivas em relação à situação socioeconômica dos estudantes, portanto também não atendem à demanda.

No intuito de reduzir o impacto da falta do FIES, a Universidade B aprovou a concessão de um financiamento próprio. Conforme o Gestor Administrativo B, a instituição tem utilizado as vagas que seriam de FIES para conceder seu financiamento de 50% das mensalidades. Informa que a instituição não dispunha de recursos para composição de um fundo, então, o financiamento próprio representa uma redução nas receitas. Entretanto, ambos os gestores alegam que foi a forma de auxiliar os estudantes que precisavam e não conseguiram acesso a financiamento público. Para o Gestor Acadêmico B,

[...] em 2015/2 aprovamos no Conselho Universitário um crédito próprio, com até 50% de financiamento do curso. Porque não adianta termos prédios, laboratórios e não termos alunos. Nós fizemos uma opção, paramos todos os investimentos físicos (estamos com várias obras inacabadas por conta disso) e investimos os recursos no financiamento dos estudantes, porque entendemos que se não fizessemos isso, a redução de alunos seria ainda maior. (GESTOR ACADÊMICO B, 2020).

A Universidade B, percebendo as dificuldades dos alunos, conforme informou o Gestor Acadêmico B, deslocou os recursos empenhados para investimentos, suspendendo a conclusão de obras já iniciadas, para alocar esses recursos no financiamento próprio da instituição. Essa estratégia demonstra o peso da falta de financiamento público para a Universidade B. As mudanças implementadas pelas instituições, para continuarem a financiar seus estudantes a partir das restrições impostas pelo FIES em 2017/ 2018, demonstram o impacto da política pública sobre a sustentabilidade das universidades.

Em se conhecendo as dificuldades que emergiram nas IES a partir da gestão governamental do FIES, procuramos compreender como se manifestaram as limitações enfrentadas relativamente à (in)adimplência e forma de pagamento do FIES desde 2015, se houve algum prejuízo percebido pelas universidades, além de seu efeito.

O Gestor Acadêmico A afirmou que “Ao aderir ao financiamento, a instituição passa a ter obrigações que não poderão ser atendidas se os outros envolvidos no processo não



cumprirem a sua parte. A retenção dos repasses em atrasos pode desestabilizar a instituição.” Já o Gestor Administrativo A afirmou que não percebe uma dificuldade direta, mas há a questão financeira, uma “[...]despreocupação (conforto) com as coisas como são [...]. Não vai haver um programa eficiente nesse sentido, de profissionalização do setor público.” Apontando a incapacidade do poder público de gerir o fundo de financiamento estudantil, o gestor converge para as questões apontadas pelo TCU em auditoria realizada em 2016 (TCU, 2016), o qual afirma que o FNDE não foi competente para gerir os recursos do FIES, nem para cobrar dos agentes financeiros providências a fim de resgatar os valores de inadimplência; e os agentes financeiros, em especial, a Caixa Econômica Federal, não criaram um sistema e não desenvolveram equipes para atuarem como responsáveis pelo FIES, permitindo que os estudantes não pagassem os financiamentos vencidos e sem organizar, adequadamente, o processo de cobrança dos financiamentos vincendos, que deveriam, inclusive, ser judicializados. O Tribunal de Contas da União levantou o valor de débitos gerados pela União com as mantenedoras das IES no ano de 2015, o que permite mensurar o impacto sobre a economia das instituições:

Ademais, identificou-se abertura de créditos extraordinários para reforçar o orçamento do Fies com inobservância ao pressuposto constitucional da imprevisibilidade e, por fim, ausência de repasse de parte dos títulos públicos devidos às mantenedoras de Instituições de Ensino, no exercício de 2015, ocasionando uma dívida do Fies com essas mantenedoras na ordem de R\$ 3,1 bilhões. (TCU, 2016, p. 2).

Já para a Universidade B, acerca do impacto do FIES sobre a sustentabilidade da instituição, o Gestor Administrativo B afirmou:

Em relação ao FIES a gente não teve grandes problemas, tivemos problemas por um semestre ou dois, com atraso no repasse dos valores, e influenciou significativamente no fluxo de caixa, mas depois normalizou. Nos últimos tempos não temos tido isso. O problema hoje é maior pela falta de financiamento do que pela inadimplência. (GESTOR ADMINISTRATIVO B, 2020).

Para o Gestor Acadêmico B, entretanto, os impactos foram mais abrangentes:

Tinha falhas no FIES, a gente sabia disso, tanto fazia o aluno ter renda ou não ter renda, mas enfim, isso facilitava para a universidade, e tinha demanda. A questão de financiar todos os estudantes, independente da renda, foi um problema, chegamos em 2015/2016, a 52% dos estudantes financiados com FIES. Agora imagine quando muda tudo isso, era muita dependência dos estudantes. E isso acabou refletindo nos tempos que vivemos hoje. Até ano passado, em torno de 1000 alunos estavam saindo da instituição, que tinham FIES e ProUni, e que ingressaram lá, em 2014, 2015 e 2016. E agora, não tem como repor estas vagas, pois 52% realmente era uma dependência muito grande do Programa. E aí, em 2015 começaram os atrasos nos pagamentos, até saímos do FIES, ficamos fora um tempo até para dar uma reequilibrada, mas já retomamos o FIES, mesmo o Novo FIES. (GESTOR ACADÊMICO B, 2020).

Em relação ao impacto do FIES sobre a sustentabilidade das instituições, fica evidente uma diferença de percepção entre os gestores acadêmicos e administrativos. Para os gestores

acadêmicos, que, certamente, foram demandados a redimensionar as atividades acadêmicas a partir das limitações orçamentárias, os impactos são percebidos em maior amplitude.

Quanto aos limites de concessão de FIES, conforme o Gestor Administrativo B, hoje não há uma limitação na Universidade B, porque o estudante que busca financiamento o faz para continuar seus estudos. E, prossegue:

Talvez a gente tivesse que ter limitado antes de 2015, para não ficarmos tão dependentes, mas, pensando pelo lado social, como é que tu vais limitar o acesso quando as pessoas estão demandando o acesso ao ensino superior, e a gente tem a vaga disponível? Como vai limitar se o estudante precisa? O fato de a gente não ter limitado realmente gerou uma dependência muito grande, que agora tem impacto na redução de receitas bem significativo.” Atualmente, conforme o gestor, não é necessário limitar porque as vagas públicas já são poucas, e não atendem à demanda de quem precisa de financiamento para continuar seus estudos. GESTOR ADMINISTRATIVO B, 2020).

O Gestor Administrativo B acredita que as ofertas de financiamento (Novo FIES, bancos privados e financiamento próprio da IES) atendem apenas cerca de 50% da demanda atual de sua instituição.

Na Universidade A, o Gestor Administrativo A relata que estabeleceu que haveria, em vagas de FIES, um limite entre 12 e 17% da Folha de Pagamento, aprovado pela mantenedora. Assim, mesmo quando o FIES deixou de estar limitado à contribuição social das instituições, a Universidade A manteve um teto em relação à folha e em relação à sua receita anual. Para o Gestor Acadêmico A, “[...] o volume de vagas deve estar relacionado ao planejamento financeiro da universidade. Apenas a instituição é capaz de mensurar o quanto pode comprometer-se com o financiamento.” Já para o Gestor Acadêmico A, “A perspectiva em que a demanda ilimitada seja o parâmetro da oferta de vagas parece-me pernicioso no que diz respeito à sustentabilidade, podendo comprometer a saúde financeira de uma instituição.” Fica clara aqui, mais uma vez, a dicotomia da política pública, que demanda da universidade um equilíbrio entre a necessidade de financiamento de seus estudantes, para ingressarem ou se manterem estudando, e o estabelecimento de limites, visando à sustentabilidade institucional. Essas forças, que agem em direções opostas sobre a gestão institucional, demandaram, de cada uma das universidades comunitárias pesquisadas, diferentes estratégias e readequações a fim de sustentar os impactos, mas, principalmente, demandaram que se estabelecessem limites para novos contratos de FIES, por conta dos custos e riscos que trazem para as instituições (tratados no subcapítulo 5.1.1).

Percebe-se que os impactos sobre a sustentabilidade das instituições, tanto advindas da inadimplência no repasse dos financiamentos contratados em 2014/2015 quanto da própria retração do FIES na oferta de novas vagas sob novas regras (mais dispendiosas para as IES),

geraram impactos sobre o orçamento das universidades pesquisadas, o que, por conseguinte, gera impactos sobre as atividades-fins. Assim se manifesta o Gestor Acadêmico B acerca dos impactos sobre a Universidade B:

Com menos alunos, menos receitas, a crise econômica, o desemprego, fica muito difícil, [...] a perda de alunos, a consequente perda de receitas, e tivemos que fazer cortes nas despesas, e nos adequar aos novos tempos para manter os compromissos de universidade comunitária. (GESTOR ACADÊMICO B, 2020).

Dadas as restrições impostas pela gestão do FIES às instituições de ensino, o Gestor Acadêmico A afirma, em relação a possíveis cortes e/ou reduções nas atividades-fins da Universidade A: “Não tenho como afirmar, contudo, a Universidade, assim como toda a sociedade brasileira, vive um momento de crise em diversos âmbitos. É possível que o FIES tenha contribuído para a necessidade de redimensionamento das atividades, mas, certamente, se for o caso, não foi o único fator.” Já o Gestor Administrativo A percebe que houve a contribuição do FIES para redução das atividades-fins, “[...] por duas questões: a primeira é que FIES era um motor de captação de alunos, e sua morte acaba desmotivando o ingresso de alunos, levando (os alunos) à segunda questão – sem financiamento, os estudantes acabam migrando para propostas de ensino mais baratas e sem a mesma qualidade.” Para o gestor, os efeitos são evidentes: “Então, reduz, sim, o número de alunos e, por consequência, os recursos para as atividades-fins da instituição.”. Nesta afirmação percebe-se a consciência de um dos gestores institucionais entrevistados sobre os efeitos benéficos das políticas públicas para um grupo de interesse restrito: as grandes corporações educacionais de educação a distância. Pode não ser visível, para quem está imbricado no processo e na solução dos problemas advindos do FIES, como os gestores entrevistados, perceber quem de fato ganha, o que, quando e como. (LASSWELL, 1984).

Para o Gestor Administrativo B, “As crises somadas, sem dúvida, impactaram as atividades, especialmente, de pesquisa e extensão. Tivemos a crise macroeconômica, que assola o País desde 2015, 2016; e mais a crise do não financiamento estudantil.” Para o gestor, o governo não tem ideia do impacto que esta ação, de não financiar novos estudantes no ensino superior, causará na educação, na ciência, no desenvolvimento tecnológico do País em médio e longo prazos. Segundo ele, “E é evidente que um País sem condições de desenvolvimento científico fica à mercê das políticas dos grandes blocos econômicos mundiais”.

Assim, fica evidenciada a percepção dos gestores institucionais sobre o impacto do FIES, ainda que não o único responsável pela crise que culmina na grande redução de alunos nas universidades comunitárias e na retração de suas atividades-fins. Esse contexto é reconhecido por Carvalho (2017), quando aponta que muitas instituições sem finalidade

lucrativa, a partir de 2010, se tornaram instrumentos de manipulação eleitoral quando aceitaram uma dependência “bem brasileira” de verbas governamentais. Aqui, entretanto, percebe-se uma complexidade diferenciada – mesmo conhecendo os riscos da política para a sustentabilidade institucional, o compromisso das universidades para com a sua comunidade as impeliu a assumir os riscos em prol dos estudantes. Para Sorj (2006), o corporativismo de Estado, o qual estabelece a cooptação de setores emergentes da sociedade a partir do uso do poder político, estratégia utilizada no Estado Novo, até o golpe de 1964, teria perdido a sua relevância como sistema de controle e cooptação. Já Schwartzman (2014), mais atualizado, percebe que os fatores que desencadearam a crise econômica iniciada em 2014, refletida atualmente na retração significativa das universidades comunitárias, estão fundados nas mesmas práticas neopatrimonialistas incrustadas no sistema político e no Estado brasileiros.

A partir do contexto histórico e dos problemas gerados em função das alterações legais e operacionais do FIES, questionamos os gestores sobre o que acreditam poderia ser alterado nessa política e por quê. Segundo o Gestor Acadêmico A: “Penso que as instituições deveriam ter mais protagonismo nas diretrizes do financiamento como, por exemplo, definição da quantidade de vagas, critérios de concessão, garantias de recebimento conforme acordado etc.” O Gestor Administrativo da Universidade A apresenta uma sugestão técnica que pode vir a ser pensada como solução futura para o financiamento estudantil como política pública. Para o Gestor Administrativo A, o financiamento estudantil deveria ser dividido em dois tipos: “Um (financiamento) social, atrelado à renda, como no modelo australiano, uma dívida sem prazo final, com recursos públicos.” E, outro, advindo de uma Parceria Público-Privada (PPP), constituído com recursos mistos (do governo e da iniciativa privada), estabelecendo a participação das partes em capitalização, processos de concessão, cobrança e divisão dos riscos. Para o gestor, o FIES pecou ao estabelecer as mesmas regras para alunos que não tinham condições financeiras de pagar a universidade, mas não conseguiram ingressar pelo ProUni, e para aqueles que tinham condições de pagar, mas receberam financiamento da mesma forma.

Para Wbatuba, que investigou duas das três instituições objeto de estudo nesta tese, restou comprovado que, acerca do FIES e do ProUni, de forma geral,

[...] essas políticas são cruciais para a manutenção do aluno que não teria acesso de outra forma ao ensino superior, ao mesmo tempo em que tais políticas são fundamentais para a sustentabilidade das ICES, as quais foram expandindo em número de cursos, de vagas ofertadas, de docentes, de pessoal técnico-administrativo e de infraestrutura instalada. (WBATUBA, 2018, p.217).

Analisadas as percepções dos gestores das universidades comunitárias estudadas, comprovando sua percepção, sob diversos ângulos, do impacto sobre a sustentabilidade das

instituições, no próximo subcapítulo, avançamos a análise em relação aos custos e benefícios das políticas públicas do FIES e do ProUni, buscando compreender como se deu/dá o possível processo de cooptação das instituições pesquisadas.

### **5.3.2 Análise Custo x Benefício das Políticas Públicas – o Processo de Cooptação Política**

Nesta seção, buscamos avaliar como percebem, os gestores das instituições pesquisadas, os benefícios e os custos gerados por sua adesão ao FIES e ao ProUni; se poderiam ter optado por não aderir, e por que se mantiveram nos Programas mesmo quando passaram a refletir em sua condição de autossustentabilidade. Esta análise busca, ainda, possíveis evidências da cooptação das instituições de ensino estudadas a partir das políticas públicas do FIES e do ProUni.

Ao procurarmos conhecer os motivos que levaram a Universidade A a aderir ao ProUni, percebemos visões diferentes entre os gestores da instituição, constituídas, por certo, pelo espaço e pelas funções diferenciados de atuação de cada gestor. Para o Gestor Administrativo A, a principal motivação para adesão ao ProUni foi o “[...] atendimento legal, considerando a filantropia, mais do que a questão econômica. Não trazia benefício econômico, mas acreditávamos que assim cumpria a função de ser comunitária.” Já consoante o Gestor Acadêmico A:

Penso que a adesão ao PROUNI pela Universidade deu-se pela perspectiva da ampliação do número de acadêmicos, assim, parecia ser a solução para a instabilidade gerada pela dependência financeira das matrículas. Quando passei a compreender mais detalhadamente a questão que envolvia a adesão ao PROUNI e, considerando meu papel de gestora, sentia-me bastante temerosa da possibilidade de a Universidade tornar-se refém do Estado caso a adesão fosse ampla. Parecia-me, e parece-me até hoje, que estar “nas mãos” do Estado e sujeito às flutuações de quem tem mais políticas de governo do que de Estado, era e é muito perigoso. (GESTOR ACADÊMICO A, 2020).

Para os gestores da Universidade B, a adesão ao ProUni se justifica na missão da instituição – “[...] a inclusão está na essência da nossa instituição, nós acreditamos nisso”, conforme o Gestor Acadêmico B. Com isso, ambos os gestores também entendem que o ProUni melhorou as condições de acesso à universidade. Para o Gestor Administrativo B, o ProUni poderia melhorar ao vislumbrar, de forma mais específica, a capacidade econômica das IES. As ICES poderiam conceder mais bolsas com alguma contrapartida do governo. Os gestores afirmam, ainda, que mantiveram as bolsas institucionais para complementar os 20% de gratuidade e, também, para incentivar as atividades universitárias.

Torna-se evidente que a adesão ao ProUni não apresentou nenhum benefício imediato às instituições, mas houve adesão ao ProUni sob a crença de que ele representava um compromisso da instituição com sua comunidade, tanto assim que nem mesmo as alterações legais que imputaram significativos aumentos de bolsas para as instituições beneficentes (com CEBAS) foram percebidas como um prejuízo ou aumento de custos por parte das instituições.

Questionados os gestores sobre qual seja o ponto de vista da comunidade local acerca da mudança de gestão das bolsas (da universidade/mantenedora para o Estado – ProUni), ambos os gestores da Universidade A não souberam responder com precisão, mas avaliam que houve uma percepção social de atendimento por parte do Estado. Conforme o Gestor Acadêmico A, “[...] acredito que a sociedade (comunidade local), considerada aqui em um conceito macro, assume o senso comum, que é dever do Estado prover as condições de acesso ao ensino superior por meio de bolsas.” Já para o Gestor Administrativo B, a comunidade não percebeu a mudança, pois, na sua percepção, a população em geral, inclusive, o público-alvo do ProUni, desconhece o funcionamento do Programa como política pública. Essa percepção se alinha ao paradoxo já verificado: ao mesmo tempo que se tornou uma importante política de inclusão, representa mais uma política clientelista do pós 1988, como previu Schwartzman (2015).

O ProUni não foi a única política implementada nesse período. Como visto na seção 2.2.1, O REUNI, um Programa de ampla expansão das universidades públicas e dos Institutos Federais de Educação Superior aportou recursos vultosos na criação de *campi* e ampliação das vagas nas instituições públicas federais. Para o Gestor Administrativo B, o Governo Federal não precisaria ter criado mais nenhuma instituição pública de ensino superior no Rio Grande do Sul, pois o estado já era plenamente coberto por instituições públicas e comunitárias. Se os governos quisessem, poderiam aproveitar melhor essas instalações, adquirindo vagas das comunitárias, em vez de fazerem novos investimentos em *campi*, laboratórios etc., que agora não têm recursos para manutenção, e todas possuem vagas ociosas (tanto as instituições públicas quanto as comunitárias e as privadas).

Procuramos apreender o que levou as Universidades a aderirem ao FIES e manterem-se no Programa. No caso da Universidade B, para ambos os gestores, o FIES e o financiamento estudantil em geral são absolutamente necessários à inclusão e permanência dos estudantes no ensino superior, pois a universidade não dispõe de recursos para financiar a totalidade dos alunos que precisam de financiamento, então, um programa como o FIES foi e é bem-vindo, é uma das formas de a instituição cumprir com a sua missão de promover a formação da comunidade. Para o Gestor Administrativo B, o FIES trouxe uma cultura de financiamento do ensino superior que não havia antes, “[...] as pessoas financiavam carros, casas, mas não

financiavam o seu ensino superior, não tinha essa cultura. Então, acho que o FIES deixou esta herança.” A Universidade B mantém a oferta de vagas pelo Novo FIES desde 2017, pois acredita que não pode deixar de oferecer financiamento público.

Já em relação à Universidade A, percebe-se que houve o estabelecimento de limites, por conta do impacto na sustentabilidade institucional. O Gestor Acadêmico A, em relação aos motivos que levaram a instituição a aderir ao FIES, alega que: “Entendo que os mesmos motivos relacionados ao PROUNI, ou seja, a garantia de matrículas, a manutenção da filantropia etc. Ao mesmo tempo, as instituições foram incentivadas a aderir.” Para o Gestor Administrativo A, entretanto, a adesão ao FIES pode ser definida em dois momentos. No primeiro, a possibilidade de financiar os estudantes com os valores da Contribuição Social e a juros em conta para eles foi bastante oportuna. Entende que houve uma adesão sob análise de risco na oferta de vagas de financiamento, que foi mantida até 2017, quando a instituição se tornou solidária na inadimplência estudantil com o FIES e aumentou muito o risco institucional, houve então a decisão de não aderir à nova modalidade de FIES, principalmente, pela política da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil de não cobrarem dívidas menores que R\$ 50.000,00, o que repassava o custo da inadimplência para a universidade. Ambos os gestores afirmaram que a instituição não aderiu ao Novo FIES em 2017 por conta dos riscos jurídicos e financeiros envolvidos e que, antes disso, trabalhava com um limite de financiamentos concedidos. Assim, os financiamentos concedidos, atualmente, aos estudantes dependem dos bancos públicos e privados que possuem linhas de crédito nessa modalidade. Wbatuba (2018) levantou que a Universidade C também estabeleceu, após o período crítico de inadimplência estatal, um limite para concessão de FIES: 30% dos alunos matriculados.

A necessidade de redução de novos alunos financiados acabou por gerar uma redução nas matrículas de todas as instituições. Nas entrevistas realizadas em 2017, Wbatuba já levantou o impacto percebido pelos gestores acerca dessa redução:

Essa nova realidade é exposta pelos entrevistados com grande preocupação, relacionada ao futuro das ICES. Alguns possuem o entendimento de que há necessidade de se repensar os rumos da Universidade, seu modelo de gestão e até de rever seus princípios. Outros dizem que isso era previsível e que certos cuidados e reservas tinham que ter sido observados. Segundo estes, o momento agora é de ajuste e readequação à realidade anterior ao ‘bum’ do FIES. (WBATUBA, 2018, p. 218).

As universidades estudadas apontam que ingressaram no FIES e no ProUni por conta dos benefícios para seus estudantes e para a instituição, além da compreensão de que os programas federais vinham ao encontro da missão institucional. Para Schwartzman (2015), a cooptação institucionalizada assume, por vezes, características corporativistas, no intuito de organizar os grupos de interesse em instituições supervisionadas pelo Estado, nos quais se inclui

o sistema de ensino superior. Para o autor, entretanto, a cooptação tem um outro lado – o da exclusão nos processos decisórios e na eventual distribuição de riquezas. Percebemos, nesse caso, todavia, um elemento novo – o da cooptação com inclusão –, sem deixar de atender os grupos de interesse (em especial, as corporações educacionais), tanto o FIES quanto o ProUni abrangeram todos os tipos de instituições e, a partir de 2010, estudantes de todos os níveis de renda (no caso do FIES). A inclusão das políticas públicas, nesse caso, está alinhada a outra característica do Estado neocorporativista, como define Schwartzman (2015, p. 18), que trata do “[...] seu aspecto plebiscitário ou populista. O que caracteriza o populismo é a tentativa de estabelecer uma relação direta entre a liderança política e a ‘massa’, o ‘povo’, sem a intermediação de grupos sociais organizados.” Para que funcione, conforme Schwartzman (2015), é necessário um alto investimento em relações públicas e publicidade, o que ocorreu, principalmente, a partir de 2010, para ambos os Programas – FIES e ProUni. Pode-se verificar que a cooptação ocorreu por duas vias: a do público em geral, que, incentivado, demandou das instituições sua adesão, e das instituições, que, mesmo cientes dos riscos institucionais, aderiram aos Programas compreendendo ser uma das formas de cumprimento da sua missão social (caso das universidades comunitárias entrevistadas) ou percebendo ser uma fonte de recursos (financeiros e econômicos) barata, a financiar a sua expansão (caso tanto das comunitárias quanto das IES privadas em geral). Nesta estrutura de política pública (distributiva ou clientelista), não há conflitos, pois os custos são distribuídos, como propõe Lowi (1964), os benefícios atendem aos anseios da população (eleitores) e das instituições de ensino, em especial, das grandes corporações privadas de ensino superior e de seus investidores (financiadores eleitorais<sup>49</sup>).

Em parte, percebe-se que alguns gestores das universidades entrevistadas perceberam, de forma mais crítica, seu papel para o Estado, frente à implementação das políticas públicas do FIES e do ProUni. Wbatuba (2018), em entrevista aos gestores da Universidade C, percebeu que as filiações político-partidárias desses gestores, antes de posicionamentos ideológicos mais amplos, influenciaram nas suas leituras a respeito da implantação do FIES e do ProUni e suas

---

<sup>49</sup> Acerca desse viés e de como a falta de financiamento público tornou desinteressante o resultado obtido, em especial, por um dos grandes conglomerados educacionais privados no Brasil (o grupo Kroton), o professor Sérgio Praça, da FGV analisa esses impactos em seu *blog* na revista Exame (<https://exame.com/blog/sergio-praca/o-fracasso-da-kroton-em-um-governo-liberal/>), evidenciando que a dependência do FIES como propulsor do desempenho corporativo do grupo também se apresentou como um “efeito colateral” nas instituições privadas cooptadas pela política pública. Os movimentos de compra e venda desses grandes grupos, que, inclusive, operam na Bolsa de Valores, demonstram que, após seu crescimento exponencial precisaram mudar suas estratégias mercadológicas para continuarem crescendo sem o FIES. (PRAÇA, 2019).



consequências. Enquanto, para um gestor, havia o entendimento de que as políticas foram benéficas para a instituição, para outro, entretanto, as ICES foram manipuladas:

A relação com o governo federal sempre foi uma simulação, o MEC fazendo de conta que nos ouvia, mas na prática fazendo o que ele queria, ou seja, uma postura quase que lembra a ‘ditadura militar’. Eles chamavam alguém para comunicar o que você devia fazer e dizia que tinha sido uma reunião, de debate, mas que não houve. A relação é uma grande simulação, de amigos de pessoas sendo bem recebidas, de serem elogiadas, mas que no fundo muitas vezes nós fomos usados pra validar as políticas públicas tanto é que as comunitárias foram as primeiras a aderir ao FIES e ao PROUNI também, sem as comunitárias gaúchas, o Tarso, Ministro da Educação não conseguiria ter implementado o PROUNI, então até hoje é a mesma, ou seja, quando nós fomos chamados para o debate é para sermos comunicados, quando nós pedimos para sermos ouvidos, é um falso ouvir. Hoje você tem no MEC nos cargos importantes funcionários da Kroton, Estácio..., assim os caras tão dentro do MEC e dentro do conselho estadual de educação, ele está colonizado por representantes dos grandes pleitos. Então cada vez mais, assim, essa é a dinâmica de relação com o Estado [...]. (WBATUBA, 2018, p. 211-212).

É perceptível, na manifestação do gestor supracitado, o entendimento de que a instituição foi cooptada e manipulada: quando o MEC dava a entender que estava beneficiando as ICES, estava, em verdade, atendendo aos interesses dos grandes grupos educacionais privados. Relembrando as práticas da “ditadura militar”, o gestor reforça a percepção de que a prática da cooptação política se renova e se repete no interior do Estado brasileiro.

Ao mesmo tempo, há, por parte de todos os gestores de todas as universidades entrevistadas, a concordância para o fato de que a ausência de um programa público de financiamento estudantil para novos estudantes, atualmente, é um dos grandes responsáveis pela redução de alunos em cursos presenciais nas instituições comunitárias de ensino. Alguns gestores percebem, inclusive, que essa ausência de financiamento tem gerado a migração de estudantes para as instituições privadas com oferta de cursos a distância com valores irrisórios, mas compatíveis com suas estruturas locais (em geral, sem laboratórios, sem biblioteca e sem professores).

Em uma análise dos pontos positivos e negativos das políticas públicas do FIES e do ProUni, o Gestor Administrativo B acredita que “[...] as políticas públicas poderiam ser melhores. O financiamento estudantil não é uma invenção do Brasil, já existia em outros países há tempos. O FIES era bom, até 2014, com juros baixos, que realmente incluía quem precisava.” Para o gestor, nesse período, entretanto, houve dois equívocos na gestão do Programa – no primeiro, o FIES disputado por pessoas que não precisavam: “Teve gente que pegou financiamento, aplicou o dinheiro no banco e quando terminou o curso tinha mais do que a dívida com o banco.” O segundo equívoco foi o fato de que os bancos não trataram a inadimplência, não cobram os alunos, então o recurso não retorna ao Fundo para financiar outros alunos. “O FIES deveria se autossustentar, mas ele nunca vai se retroalimentar por conta

da inadimplência. Se tivéssemos o Programa apenas para quem não pode pagar a mensalidade total, já teríamos uma limitação.” Como sugestão, para o Gestor Administrativo B, o governo também poderia colocar um limite, como 30% das vagas de vestibular.” Acredita que o que também causou a crise do FIES foi não haver um limite, “[...] então teve instituição com finalidade lucrativa que abriu *campus* inteiro só com alunos com FIES, quer dizer, muitos desses poderiam pagar as mensalidades, e assim não tem sistema que sustente.”

Para o Gestor Acadêmico A, “O principal impacto positivo é a possibilidade de acesso à universidade pela comunidade menos favorecida e a consequente realização da missão institucional. Os negativos estão relacionados aos problemas financeiros gerados para a instituição.” Para o Gestor Administrativo A, os impactos positivos dizem respeito à possibilidade de ampliação do número de alunos pelo período da vigência das políticas, contribuindo para o desenvolvimento regional, e, quanto aos impactos negativos, cita a “interferência” das políticas na gestão da instituição a partir da gestão ineficaz e ineficiente do Estado.

Com as mudanças implementadas nas políticas públicas, questionamos os gestores entrevistados se percebiam a possibilidade de aumento dos riscos para a instituição, se o FIES e o ProUni se mantiverem no formato atual. Para o Gestor Administrativo B, o primeiro risco reside no fato de que os Programas atendiam muitos alunos, havia muita oferta de benefícios, mas, atualmente, não há benefício algum. Com pouca participação do poder público e a rede bancária buscando financiar exclusivamente o que gera retorno e possui garantias a oferecer, há o risco de a instituição reduzir ainda mais suas atividades por questões econômicas, e o principal risco – a camada da população que mais precisa do financiamento público, em geral, não gera interesse para o financiamento privado, ou seja, o impacto recai exatamente sobre a camada mais frágil da população. Já para o Gestor Administrativo A, considerando que as universidades comunitárias não dispõem de recursos suficientes para financiarem diretamente seus estudantes, e que a missão da instituição preconiza a inclusão educacional, o financiamento é uma necessidade de subsistência para as instituições e uma necessidade para o desenvolvimento da sociedade.

Acerca dos impactos e riscos para a instituição e sua continuidade, em se mantendo as políticas vigentes da forma como estão, para o Gestor Administrativo A “[...] há a necessidade de se repensar as políticas públicas, pois o contexto mudou desde a sua criação, mas também não podem ser geridas de forma ineficiente pelo governo e transferidos os custos dessa ineficiência para as instituições de ensino”. Para o gestor, as universidades comunitárias devem buscar alternativas fora do contexto público se quiserem subsistir. Segundo o Gestor

Acadêmico A, “[...] as características do Estado brasileiro, associadas às flutuações políticas e econômicas, podem, a meu ver, comprometer financeiramente a instituição”, concordando que há um risco iminente.

A partir das percepções dos gestores das universidades comunitárias entrevistadas, fica claro que houve a cooptação das universidades, em especial, relativamente ao FIES e sua grande expansão a partir do ano de 2010, porém não sem o desconforto pelos riscos assumidos e, principalmente, não tendo como base primeira a questão econômica da instituição, mas a necessidade dos alunos das instituições. Uma questão que não veio à tona, nas falas dos gestores, e que poderia explicar o desconforto foi aquela apresentada por Wbatuba (2018), compreendendo que houve um constrangimento tanto pela adesão aos Programas quanto pela limitação de acesso, no caso da Universidade C, em razão de débitos fiscais anteriores.

Nesse sentido, os entrevistados alertam para o lado perverso da dependência do Estado, pois esse deveria suprir as necessidades básicas da população assegurando o direito à saúde, educação e segurança e não achar que está fazendo um favor para as ICES e para o estudante por meio de subsídios ou financiamento da educação. (WBATUBA, 2018, p. 212).

É possível evidenciar a cooptação a partir das características apresentadas por Schwartzman (2015), para quem, na dimensão estrutural, o Estado brasileiro mantém, em uma perspectiva histórica, a inserção dos interesses privados na gestão pública, caracterizada pelo patrimonialismo. Já, na dimensão política, o Estado estabelece a cooptação política como forma de manutenção do atendimento aos interesses privados, em uma “troca de favores econômicos” em prol da manutenção do poder. Nessa configuração de Estado, não há uma representação efetiva dos interesses da sociedade, mas sim daqueles interesses privados que financiam a manutenção do poder que habita o Estado.

O que percebemos, na visão dos gestores das instituições pesquisadas, igualmente retratado na auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU, 2016), é o efeito da cooptação, como delineado por Schwartzman (2015), quando afirma que a consequência desse processo é que, ao mesmo tempo que distribui os benefícios, o Estado neopatrimonialista tira a autonomia e a independência dos cooptados, transformando-os em clientes, financia a formação de um sistema político pesado, irracional em suas decisões (como o que levou à falência do modelo de FIES), e que prende o cooptado em uma teia de compromissos e acomodações, até, por fim, gerar o ponto de ruptura (ocorrido em 2015, com a inadimplência estatal e um grande impacto sobre a sustentabilidade financeira das universidades entrevistadas).

Schwartzman (2015) lembra, ainda, que, enquanto o Estado neopatrimonial inclui aqueles que aceitam os termos da cooptação (ou seu preço), exclui todos aqueles que não

aceitam ou não têm moeda de troca para participarem dos processos políticos, decisórios e de uma eventual distribuição da riqueza social. É fato que as universidades comunitárias e as ICES, em geral, não têm moeda de troca para sustentarem um processo de cooptação em longo prazo, visto que, por determinação constitucional, não podem distribuir seus eventuais resultados econômicos ou patrimônio, caracterizando-se, então, como um meio para fins políticos de curto e médio prazos, como aquele percebido na expansão e na derrocada do FIES.

A partir da análise do indicador de “Custo x benefício das políticas públicas de FIES e ProUni”, evidenciando a presença da cooptação, ainda que sob uma dinâmica diversa, buscamos, na seção seguinte, a análise sob os aspectos relativos a outro indicador: a “Percepção dos gestores acerca do impacto das políticas públicas sobre as atividades-fins das universidades” pesquisadas.

### **5.3.3 Impactos do FIES e do ProUni sobre as Atividades-fins das Universidades**

Na metodologia prevista para o desenvolvimento da presente tese, vinculada às hipóteses e aos objetivos definidos, entendemos que um dos indicadores que poderia explicar a manutenção de uma possível cooptação é o impacto do FIES e do ProUni sobre as atividades-fins (ensino, pesquisa e extensão) das universidades pesquisadas.

Buscando compreender como percebem, os gestores entrevistados, as possíveis contribuições das políticas públicas para a efetivação da missão das instituições, é importante compreender, em princípio, qual a motivação para a criação das universidades comunitárias estudadas, bem como a possível persistência dessa motivação.

No caso da Universidade A, ambos os gestores apresentaram as mesmas perspectivas, embasadas na demanda regional por formação em nível superior. O Gestor Acadêmico A cita:

A Universidade [...] tem origem na comunidade que, ao perceber uma lacuna educacional, formou uma comissão e encaminhou a proposta de criação da instituição aos órgãos responsáveis. Uma das motivações era a perspectiva de os jovens poderem continuar seus estudos na cidade e não terem mais que sair de suas casas. No período a região não possuía a infraestrutura de estradas que permitissem o deslocamento diário dos estudantes para outras cidades, gerando a necessidade de saírem da casa dos pais para dar continuidade aos estudos. Ao mesmo tempo, o contexto de crescimento econômico da região mostrava a necessidade de formação para que os ‘negócios’ pudessem prosperar nas mãos das segundas e terceiras gerações de empresários. Estas duas perspectivas ficam claras quando se observam os primeiros cursos criados pela instituição. (GESTOR ACADÊMICO A, 2020).

Nessa primeira questão, o Gestor Administrativo A complementa, ainda, acerca da demanda da comunidade, que era por uma instituição de qualidade, que fosse reconhecida pelos diferenciais em sua formação, voltados ao desenvolvimento da região.

Quanto aos gestores da Universidade B, ambos afirmam que a principal motivação era a necessidade de formação profissional em nível superior na região, uma vez que poucas famílias poderiam enviar seus filhos para estudar nas instituições federais, que ficavam distantes. A ideia era de que os jovens da região pudessem nela permanecer e realizar sua formação em nível superior. O município crescia e não tinha profissionais para atender às demandas. Conforme o Gestor Administrativo B, “A cidade se desenvolveu em função da instituição”. No mesmo viés, a Universidade C ainda percebia o problema da saída dos jovens do campo:

Como a década de 50 foi a década que começou todo processo de industrialização e modernização no Brasil, o famoso 50 anos em 5, a entrada de capital de estrangeiro, a primeiras multinacionais e aí as tecnologias passaram a ser um pouco mais socializadas também para as regiões periféricas, com a energia elétrica, então é claro que em todos os cantos do Brasil a comunicação também começou a chegar onde não tinha televisão, não tinha telefone, todas essas tecnologias que nós temos hoje, internet, nós tinha rádio, mas um rádio movido a energia elétrica, então tu tinha muito mais facilidade, tu tinha muito mais possibilidades de conhecer. E a população daqui começou a também a sentir necessidade de novidades principalmente os professores das escolas, na época principalmente as escolas secundárias, que não tinham cursos superiores, passaram a desejar isso e, além disso, os pais também passaram a desejar que seus filhos tivessem uma escola melhor, porque também houve um êxodo rural, então isso começou a criar os problemas sociais. E aí, como é que vamos fazer? (WBATUBA, 2018, p. 174-175).

Compreendendo que os motivos que levaram à criação das universidades comunitárias, em acordo com Schmidt (2017b), em sua essência, vislumbravam a permanência dos jovens na sua região de origem, a sua formação qualificada e em prol do desenvolvimento das regiões de inserção das universidades, frente ao compromisso com a comunidade local, a inclusão dos trabalhadores no ensino superior, procuramos compreender se a motivação da criação da universidade ainda persiste.

Na Universidade B, há diferença na percepção de seus gestores. Para o Gestor Administrativo B, a motivação de sua origem ainda persiste, pois alega que não há vagas públicas capazes de atender à demanda. Acredita que a situação mudou, mas a demanda ainda persiste. Já para o Gestor Acadêmico B, a inclusão sempre foi e agora é uma demanda ainda maior, com crescimento na pesquisa e na extensão comunitária, questões que diferenciam a universidade, é o papel da universidade comunitária atuar na inclusão dos jovens na educação superior.

Quanto aos gestores da Universidade A, ambos responderam que sim, que ainda persiste a motivação da criação da universidade, apesar de reconhecerem uma mudança bastante ampla no contexto social, econômico e educacional. Para o Gestor Acadêmico A, “[...] podemos dizer que a motivação primeira, ou seja, a formação de quadros profissionais persista. Contudo, a

sociedade mudou, a comunidade não é a mesma da época da fundação e os anseios, mesmo que pareçam os mesmos, sofreram alterações.” Afirma o mesmo gestor que, atualmente, por exemplo, a continuação dos estudos em nível superior sem a necessidade de deixar a casa da família já não é mais uma realidade, bem como os cursos criados, inicialmente, para darem conta da formação de pessoal qualificado, atualmente, não dependem mais da universidade comunitária, exclusivamente, pois há oferta de cursos superiores em todas as regiões, pelos mais diversos formatos de instituições de ensino.

Há, assim, um entendimento das universidades comunitárias de que sua função social ainda é atual, apesar de já não representarem a única alternativa para quem busca formação em nível superior. Essa alteração de contexto socioeconômico e educacional, se não devidamente discutida a fim de buscar o reposicionamento estratégico das ICES, pode vir a ser uma das dificuldades que levam à cooptação e à dependência estatal, em um ciclo vicioso de difícil rompimento, como afirma Schwartzman (2015).

Mantida, em essência e na compreensão da maioria dos gestores, a motivação que originou as universidades comunitárias, buscamos compreender se a missão institucional prevalece igual. Para os gestores da Universidade A, as respostas foram semelhantes às da questão anterior: em grande parte, como afirma o Gestor Acadêmico A, “A mudança da sociedade gera direcionamentos específicos de cada período, contudo, o cerne da missão continua o mesmo.”

Para o Gestor Administrativo B, a escrita da missão se altera com o tempo, mas o contexto, a ideia, permanece. Já na concepção do Gestor Acadêmico B, a missão prevalece, pois a necessidade de inclusão no ensino superior ainda persiste como uma demanda da comunidade e, para tal, é necessário que a universidade tenha programas de inclusão dos alunos em atividades de ensino, pesquisa e extensão, que garantam aprendizagem mais qualificada. Já para o Gestor da Universidade C, entrevistado por Wbatuba (2018), a missão da universidade está, igualmente, em escutar a comunidade e apresentar soluções para seus problemas:

O que caracteriza uma universidade comunitária é a sua capacidade de permeabilidade instituição-sociedade, sem perder os grandes parâmetros que são nacionais e internacionais, mas ela estabelecer o relacionamento customizado, com a sua comunidade de origem, saber escutar e saber transformar essa escuta em questões internas. Isso, num contexto em competindo com grandes frentes empresariais, que tem lógicas bem terroristas de organização[...], então como é que eu sou competitivo para ajudar essas instituições e, ao mesmo tempo, eu não perco essa permeabilidade em termos de sociedade, porque não pode ser uma falsa escuta também- de fazer de conta que eu escuto, mas isso não virar em nada- ou seja, essa escuta tem que ter um mínimo de interação e de retorno. (WBATUBA, 2018, p.181).

Há, por certo, a compreensão, por parte dos gestores institucionais, dos diferenciais que as universidades são capazes de prover à sua comunidade, diferenciais centrados na assistência

prestada tanto pelas clínicas-escola, dentro da perspectiva de ensino quanto dos projetos de extensão que visam, além de permitir a formação humana ampla dos futuros profissionais, a mitigar problemas sociais específicos de cada comunidade. E, para além dessa questão, a pesquisa organizada no sentido de compreender os problemas locais e auxiliar na busca de soluções a esses problemas. Conforme ressalta Schmidt (2017b), há, na lógica comunitária das ICES, um compromisso que não pode ser replicado por instituições de cunho privado. Residem aí seus diferenciais e, por certo, o fator crítico de sucesso capaz de justificar a sua perpetuidade.

Como percebemos no subcapítulo anterior, o indutor para a cooptação das universidades comunitárias pelo FIES e pelo ProUni foram, sob a demanda da comunidade acadêmica, o atendimento à missão institucional de promover a inclusão de jovens carentes nos bancos universitários. Assim, visando a apreender a percepção sobre a efetividade dessas políticas, questionamos os gestores das universidades estudadas se entendiam que houve melhor condição de acesso à Universidade a partir do ProUni e por quê. Para o Gestor Administrativo A, houve uma ampliação do acesso gratuito à Universidade por conta, em especial, da alteração legal que passou a exigir um bolsista para cada cinco estudantes matriculados. Já para o Gestor Acadêmico A, na “[...] perspectiva social, acredito que a política, apesar de paliativa, trouxe vantagens e possibilidades inexistentes para uma parcela da população que não conseguiria entrar em Universidades Públicas mesmo que houvesse vagas em número suficiente.” O gestor cita, ainda, o caso dos cursos de humanidades, para os quais foram geradas oportunidades de formação a alunos que, de outra forma, não poderiam ter ingressado ou concluído um curso de nível superior. Para as universidades, acerca da possível contribuição do FIES e do PROUNI para a consecução da missão institucional e das suas finalidades, procuramos conhecer, na visão de seus gestores, as perspectivas para a instituição em médio e longo prazos.

Fragmentando as sentenças eu entendo que a missão o FIES e o PROUNI como política de acesso ao ensino superior contribuem para que a instituição possa exercer em sua plenitude a missão proposta, contudo, se a instituição não tiver controle e planejamento no que se refere a esta participação poderá sofrer financeiramente, tal como, a exemplo de outras instituições de ensino que aderiram amplamente. (GESTOR ACADÊMICO A, 2020).

Para o Gestor Acadêmico B, as políticas realmente cumpriram, na Universidade B, o papel de incluir aqueles estudantes que, de outra forma, não teriam acesso ao ensino superior, permitindo que a Universidade B cumprisse a sua missão com a comunidade. Entretanto, quando questionamos sobre os impactos negativos sobre a sustentabilidade institucional e sobre a manutenção das atividades acadêmicas, o gestor em comento analisa:

As políticas públicas realmente afetaram, e hoje fazemos o possível e impossível para mantermos nossos compromissos, de inclusão, com a comunidade, com a qualidade, mas com um número menor de alunos, e, com isso, uma redução da própria

universidade, de professores, de regime de trabalho. Então, o que detonou, o que disparou [...] foram as mudanças nas políticas públicas. [...] Eu atribuo à mudança do FIES o principal obstáculo, responsável pela redução de alunos na instituição. Hoje nós temos cerca de 7.200 alunos na graduação, já tivemos 12.000. Mas tivemos que manter todas as bolsas aos alunos, de ensino, pesquisa e extensão, fizemos um esforço muito grande para manter estes alunos. Então, esse comprometimento que está na nossa missão, o compromisso da inclusão, nós não o abandonamos, nem nesta fase difícil [...]. (GESTOR ACADÊMICO B, 2020).

Para o Gestor Acadêmico B, há impacto sobre as atividades acadêmicas, mas “[...] muitos programas de extensão de 15, 20, 10 anos, nós não fechamos. Nós adequamos e reinventamos as atividades, mas alguns programas sim, tiveram abalos.” Para o gestor, a instituição precisou buscar novas formas de atuar, “[...] e esta adequação, que chamamos de reinvenção, teve muito esse olhar para dentro, no sentido de que além de tudo, aumentou a concorrência.” O Gestor da Universidade C também percebe a adesão e a manutenção do FIES a partir da análise da concorrência (a qual igualmente aderiu à política pública):

São opções difíceis, você nunca sabe como o próximo governo vai agir nem a situação do País. Mas aí é um pouco estilo de gestão, a nossa gestão tentava ser proativa, arrojada sem ser imprudente, e o fato de apostarmos no FIES era pelos sinais emitidos pelo governo de que ele de fato iria ampliar os recursos para educação. Outras instituições talvez, mais desconfiadas de que isto poderia não durar, mas nós resolvemos apostar [...] sem falar que, em um contexto de concorrência, se não houver algum tipo de financiamento para os alunos, um financiamento consistente, eu acredito que as nossas instituições se tornem inviáveis, não temos capacidade de manter essa proposta de ensino, pesquisa e extensão, levadas a sério, sem que haja um aporte de recursos públicos (WBATUBA, 2018, p. 205).

Como afirma o gestor da Universidade C, “[...] temos que considerar que as universidades comunitárias surgiram por uma necessidade e não por uma oportunidade. Os grandes players surgem por uma oportunidade de maximizar capital. [...]” (WBATUBA, 2018, p. 183). Assim, a manutenção das atividades-fins das universidades comunitárias significa manter o nível de qualidade na formação, os projetos de extensão e a pesquisa com olhar sobre o desenvolvimento regional. É evidente, a partir das entrevistas realizadas, que, para todos os gestores, houve o cumprimento da missão institucional ao proporcionarem aos estudantes as possibilidades de bolsas e financiamentos alcançadas a partir das políticas públicas (ProUni e FIES). Ainda assim, a consequência percebida sobre a sustentabilidade das instituições, como visto anteriormente, se refletiu, igualmente, para todas as universidades estudadas, em suas atividades-fins, a partir da redução de professores, projetos sociais e de pesquisa etc., como apresentado no subcapítulo 5.3.1 pelo Gestor Acadêmico B.

Wbatuba (2018) levantou, igualmente, os impactos da crise decorrente da inadimplência dos repasses de FIES às instituições, junto à grande redução de alunos financiados e, por consequência, matriculados. Nas entrevistas realizadas pela autora em 2017, já havia a percepção dos gestores sobre a necessidade de ajustes nas atividades-fins das Universidades



estudadas B e C, com demissão de professores, redução de horas para projetos, cargas horárias e estrutura de gestão, redução de investimentos etc. Naquele momento, assim como nas entrevistas realizadas para a presente tese, havia, na fala dos gestores, uma insegurança quanto ao futuro das políticas públicas para a educação, bem como se coloca como uma incógnita seu impacto sobre o futuro das universidades estudadas.

Conhecidos os impactos sobre as atividades-fins das universidades em questão, alinhadas às percepções acerca dos impactos sobre a sustentabilidade institucional, no próximo subcapítulo, buscamos apreender o entendimento dos gestores acerca dos impactos das políticas públicas de FIES e ProUni sobre a autonomia das instituições.

### **5.3.4 Autonomia Institucional**

Buscamos no presente subcapítulo, discutir as questões oriundas da implantação do FIES e do ProUni nas universidades objeto do presente estudo, com vistas a compreender como eventualmente afetaram e afetam a autonomia das instituições comunitárias em análise. Para Schmidt (2017b, p. 43), o “[...] tema da autonomia versus dependência é igualmente central. São comuns na história brasileira organizações que gravitam na órbita estatal e são sustentadas basicamente por recursos do Estado. A dependência do poder público chega ao ponto de torná-las semiestatais.” Para além da autonomia concedida às universidades pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que lhes permite a criação de cursos e reafirma a autonomia didático-pedagógica e administrativa, buscamos compreender aqui a condição de autonomia para decisões acerca de seu futuro e da própria condição de subsistência.

Para analisar as condições que levam (ou não) à dependência estatal e consequente perda de autonomia, ouvimos os gestores institucionais, em princípio, sobre a relação instituição-Estado. Quanto aos gestores da Universidade A, as respostas diferem um pouco, obviamente, a partir da visão particular do espaço que ocupam na gestão. Para o Gestor Administrativo A, o “Estado tem dificuldade para enxergar a diferença das IES, apesar da Lei das ICES. Há uma relação conflituosa (tributação, estrutura, prestação de contas, recursos públicos, reconhecimento).” A visão do Gestor Acadêmico A apresenta elementos de uma análise mais ampla, inclusive, alinhada à concepção que se busca discutir nesta tese:

A relação do Estado com a Universidade, em minha compreensão, é a mesma que o Estado estabelece com a sociedade como um todo. A sociedade brasileira instituiu-se desde o período colonial em uma perspectiva patriarcal, ou seja, um modelo onde a figura central é o patriarca, o ‘pai’. Este modelo extrapolou as relações familiares e se estendeu para as relações sociais em múltiplos níveis, impactando e influenciando na organização política. Desta forma, o Estado brasileiro consolidou-se numa

perspectiva patrimonialista e oligárquica. Esta herança colonial portuguesa influenciou o Estado brasileiro que, mesmo tendo sofrido alterações ao longo da história, permanece com privilégios e poderes intervencionista nas múltiplas esferas da sociedade. Neste contexto, na sociedade forjou-se a ideia de que é responsabilidade do Estado e não da sociedade como um todo, prover as necessidades. De um modo geral, a sociedade espera que o Estado resolva todos os problemas e, em função disso, coloca-se nas mãos do ‘pai’ e aceita aquilo que lhe é dado como o certo. (GESTOR ACADÊMICO A, 2020).

Na visão dos gestores da Universidade B, há uma concordância de ambos sobre as dificuldades dessa relação. Para o Gestor Acadêmico B, o Estado não é capaz de reconhecer a universidade comunitária no seu potencial e qualidade diferenciados, “[...] somos colocados todos sob o mesmo enquadramento, como se fôssemos instituições privadas”. Já na percepção do Gestor Administrativo B, “[...] a relação com o Estado não é simples, com todos os governos. Não fica claro a quem se prestam contas, uma legislação atende um órgão, não a outro, cada qual tem uma demanda diferente. Não temos tratativas com o Governo do Estado [...].” O gestor ainda afirma que há uma proximidade muito grande da universidade com o seu público, porém a relação com o Estado é frágil, “[...] a relação com o setor público, ela é complexa, mas a gente fica naquela discussão, e entra governo, sai governo, mesmo sendo antagônicos em termos ideológicos, não se altera muito entre eles. Mas sempre se espera que a coisa mude, com o próximo governo. A relação com os governos poderia ser melhor [...].” (GESTOR ADMINISTRATIVO B, 2020).

Em relação à Universidade C, as entrevistas realizadas por Wbatuba (2018) apontam leituras divergentes entre os gestores:

Alguns, como a exemplo do gestor (13), entendendo como necessárias essas relações e interações com o Estado, em especial, na conformação das políticas públicas. Outros ainda, manifestando-se no sentido de que essas relações só tendem a dar certo quando resultantes de uma representação coletiva maior (COMUNG, ABRUC), posição que vai ao encontro com o que preconiza a perspectiva pluralista (grupos de interesse). Outros ainda, manifestando total descrédito às instituições, questionando implicitamente, o Estado democrático ou, por vezes, interpretando o Estado como o representante dos interesses da classe dominante (perspectiva neomarxista). (WBATUBA, 2018, p. 210).

Uma das perspectivas primeiras com potencial de impacto sobre a autonomia das universidades estudadas foi a alteração implementada pelo ProUni no quesito da oferta das bolsas de estudos que comprovam os 20% de gratuidade para as instituições com CEBAS, que é o caso das três universidades aqui estudadas. Para a questão acerca da oferta de bolsas de estudos gratuitas anteriormente ao ProUni, o Gestor Administrativo A afirma que, de fato, essas eram concedidas de forma diferente do ProUni. De acordo com o gestor, os critérios eram socioeconômicos, sem uma visão de número de bolsas por curso como ocorre no ProUni.

Afirmam os gestores da Universidade B que havia oferta de bolsas anteriormente ao ProUni, pois a instituição já era filantrópica, mas não com tanto rigor. Ambos reconhecem que o ProUni organizou a oferta e deixou o processo mais justo quanto à seleção dos estudantes carentes. Para Wbatuba (2018), as mudanças provocadas pelas alterações do ProUni em relação à adesão das universidades comunitárias ocorreram de forma incremental, ao longo do tempo, embora tenham promovido limitações na autonomia das ICES.

Em relação à percepção acerca das alterações introduzidas pelo ProUni no que tange ao modelo de concessão de bolsas anteriormente utilizado pela Universidade A, o Gestor Acadêmico A alega que não teria condições de responder, já o Gestor Administrativo A alega que “[...] poderia ter mais autonomia da universidade, do local, projetos, olhando para a demanda local e amarrado à seleção governamental. Deveria ter uma visão sobre o desenvolvimento local.”

Fechando o tema “ProUni” nas entrevistas com os gestores da Universidade A, percebe-se que há, ora sob o ponto de vista de um, ora sob a visão de outro, uma percepção das questões apontadas pelas análises quantitativas e legais discutidas anteriormente. O que fica também evidente é uma visão dicotômica da mesma política pública, pois, ao mesmo tempo que percebem a sua capacidade inclusiva, alinhada à missão institucional, ambos os gestores percebem também a sua intervenção na autonomia institucional e os riscos daí decorrentes. Essa percepção vai de encontro ao proposto por Franco e Longhi (2009), para quem a relação qualidade – autonomia representa um dos três eixos de desafios para a gestão universitária das comunitárias, juntamente à questão da condição de subsistência (autossustentabilidade) e à questão da expansão regional.

Assim, percebe-se uma relação de causa e efeito entre os impactos sobre a sustentabilidade da instituição, a autonomia institucional (condição para a tomada de decisões que impactam a operação e continuidade da instituição) e a manutenção/redução das atividades-fins. Além da percepção de que a instituição comunitária não pode renunciar à adesão às políticas públicas do FIES e do ProUni, o que já representa uma limitação à autonomia, as políticas e seus efeitos cobraram das instituições estudadas um custo de reorganização que impactou o cumprimento da sua missão como universidade comunitária.

Por meio da análise das entrevistas com os gestores acadêmico e administrativo das universidades comunitárias, percebe-se que as políticas públicas estudadas nesta tese recaem sobre a universidade comunitária como um grande paradoxo: ao mesmo tempo que contribuem/contribuíram para a consecução da missão institucional de promover a educação superior de qualidade para sua comunidade, essas mesmas políticas representam fontes de restrição à

autonomia institucional, tanto em termos de gestão acadêmica (quem beneficiar, quanto e como) quanto em relação à gestão administrativa, a partir dos impactos financeiros que se refletem nas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Como no título desta tese, o paradoxo entre a inclusão e a cooptação. Além disso, há a percepção de que a mudança do FIES ainda reforçou uma migração dos alunos que não possuem condições de pagamento para as universidades com finalidade lucrativa, que oferecem cursos de graduação a preços bem mais baixos, em geral, com menor qualidade do que as instituições comunitárias, mas dentro das condições financeiras desse público.

Schmidt (2017b) chama a atenção para uma prática histórica na relação Estado–instituições públicas não estatais:

[...] é indiscutível que as experiências das escolas mantidas pelas comunidades de imigrantes foi algo extraordinário e a forma como foram extintas é reveladora do perfil autoritário e truculento do Estado brasileiro da época. Ao invés de aproveitar o potencial daquelas escolas, o Estado optou por destruir esse potencial. Ao invés da cooperação e sinergia entre Estado e sociedade civil, antagonismo e aniquilamento. É um alerta para os nossos dias, em que a defesa do público estatal ainda leva segmentos da sociedade a desmerecer as organizações da sociedade civil. (SCHMIDT, 2017b, p. 31).

Como restou evidente nas análises legais realizadas nos subcapítulos 5.1.1, para o FIES, e, no 5.2.1, para o ProUni, ainda que em busca do atendimento às metas do PNE (2014–2024), ambas as políticas tensionaram o orçamento da União acima da sua capacidade, demandaram recursos não previstos e geraram, para as alas mais conservadoras no poder, os argumentos necessários para não só descontinuar o FIES, como retomar a discussão acerca da pertinência da imunidade constitucional prevista para as entidades beneficentes de assistência social. Essa discussão, entretanto, aponta as entidades beneficentes como “culpadas” pelo déficit orçamentário, como se os recursos que deixaram de ingressar nos cofres públicos por conta da renúncia fiscal decorrente do ProUni tivessem origem nas entidades beneficentes, sabendo-se que as novas e grandes beneficiadas foram, por fim, as instituições privadas com finalidade lucrativa (vide Gráfico 6). O projeto de emenda à Constituição (PEC paralela) da Reforma da Previdência, de 4 de setembro de 2019, proposto pelo Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), prevê a extinção de qualquer benefício fiscal vinculado às contribuições previdenciárias, independentemente do caráter beneficente das instituições abrangidas atualmente. Esse seria, caso aprovado, não somente o fato gerador da extinção do ProUni como um todo, mas abarcaria uma das principais condições de subsistência das universidades comunitárias, intensivas em pessoal altamente qualificado (e, portanto, com alta remuneração) – base de cálculo das contribuições sociais. Os diferenciais hoje mantidos em relação ao ensino presencial, aos projetos comunitários de extensão e à pesquisa serão, diretamente, prejudicados em sua

condição de subsistência caso essa Emenda seja aprovada. Desenha-se, aí, o cenário que pode representar “o início do fim” para as ICES e entidades beneficentes em geral, caso a sociedade brasileira não se aproprie da discussão e dos possíveis reflexos da eventual aprovação da PEC. Entretanto, há, igualmente em discussão, o Projeto de Lei Complementar nº 134, de 2019, que busca, finalmente, (por Lei Complementar, como definiu reiteradamente o Superior Tribunal Federal) regulamentar o disposto no § 7º do artigo 195 da Constituição Federal (1988), para entidades beneficentes de assistência social, com finalidade de prestação de serviços nas áreas de assistência social, saúde e/ou educação, gozarem de imunidade tributária em relação às contribuições para a seguridade social.

Como podemos perceber, a perda de autonomia iniciada com a concessão de bolsas do ProUni, em 2005, agravada com os impactos da inadimplência dos repasses de FIES, em 2015 e 2016, especialmente, e com a descontinuação do programa público de financiamento, pode, no percurso do processo político, levar a mais uma extinção de direitos (direitos esses repassados integralmente à comunidade acadêmica) das universidades comunitárias – a partir da imunidade tributária.

Dessa forma, entendendo evidentes as características que levam à perda da autonomia institucional, em conjunto com as análises anteriores – sustentabilidade institucional, cooptação e os impactos sobre as atividades-fins, concluímos as análises acerca das entrevistas com os gestores institucionais.

A fim de evidenciar o resultado dos indicadores da presente tese, no subcapítulo seguinte, buscamos triangular os resultados das bases de dados: análises legais (legislação do FIES e do ProUni), os dados econômico-financeiros das universidades e os dados do Banco de Dados Aberto do FNDE com as percepções apreendidas pelas entrevistas.

### **5.3.5 As Percepções dos Gestores das Universidades Comunitárias e o Real Impacto do FIES e do ProUni**

Neste subcapítulo, buscamos reunir e analisar, de forma comparativa, os dados qualitativos e quantitativos apresentados nas seções anteriores visando a, além de identificar se as universidades percebem os efeitos das políticas do FIES e do ProUni sobre sua condição de sustentabilidade e autonomia, comprovar, por meio dos indicadores propostos na presente tese, as hipóteses previstas, qualificando, quantificando e caracterizando os meios pelos quais houve (ou não) e mantém-se a cooptação das universidades comunitárias.

Apresentamos, na sequência, uma análise acerca dos impactos totais gerados pelas políticas públicas sob a perspectiva econômico-financeira. O indicador “Receitas Totais do Período” representa a base de comparação para os demais indicadores, uma vez que evidencia, a partir do publicado na Demonstração do Valor Adicionado – DVA – de cada instituição, quanto auferiram de receitas em cada período. Para fins de comparabilidade, reunimos dois indicadores apontados, separadamente, nos subcapítulos 5.1.2 e 5.2.2, que são os “Valores não repassados de FIES”, representando a diferença entre o que foi concedido de financiamentos e o que cada instituição recebeu de repasses anualmente, informações essas advindas do Banco de Dados Abertos do FNDE (2019); além do indicador “Valores de Bolsas Concedidas”, os quais se referem à concessão de bolsas gratuitas pelas instituições estudadas, coletados na DVA de cada instituição, anualmente. O indicador novo apresentado aqui se trata do somatório desses dois dispêndios institucionais (Bolsas concedidas e FIES não repassados), representados em “Impacto Total do FIES e do ProUni sobre as Receitas”. Para fins de comparação, aplicamos a análise vertical, comparando o “Valor Total do FIES e do ProUni sobre as Receitas” com as “Receitas Totais do Período”, de forma a estabelecermos a representatividade percentual em “% do Impacto Total do FIES e ProUni sobre as Receitas”. Esse último indicador permite conhecermos qual o impacto de ambos os Programas sobre a base de sustentabilidade institucional, que é a geração de receitas operacionais.

Cabe estipular, entretanto, as possíveis limitações da análise proposta. Os valores de receitas das universidades, coletados na DVA das instituições, não separam possíveis receitas advindas de outras finalidades, como convênios com entidades públicas e privadas, prestação de serviços na área de saúde (possíveis receitas advindas do Sistema Único de Saúde – SUS – etc.), os quais podem superestimar as receitas em relação aos demais indicadores. Além disso, as bolsas concedidas pelas instituições, por conta da sua condição de Entidade Beneficente de Assistência Social, provavelmente, seriam concedidas mesmo que não houvesse adesão ao ProUni, não sendo possível determinar se seriam menores os valores, sem as obrigações com o ProUni. É fundamental, igualmente, lembrar que os valores de repasses do FIES (e das diferenças de repasses não realizados) desconsideram os custos com o desconto dos títulos públicos (CFTN) pela sua recompra pelos agentes financeiros (quando da transformação de títulos públicos de vencimento futuro, em moeda corrente), sobre a qual impactam custos de corretagem e ágio pela antecipação dos valores. Esses custos são variáveis, definidos por operação individual, o que não tornou viável sua mensuração.

Assim, em relação à Universidade A, percebe-se que o “% de Impacto do FIES e do ProUni sobre as Receitas” se mostrou majorativo no ano de 2012, como demonstra a Tabela 9.

A média desse indicador para os anos apresentados demonstrou um impacto da ordem de 26% sobre as receitas, ou seja, para cada R\$ 1,00 de receita institucional, R\$ 0,26 foram destinados à concessão de bolsas (ProUni) e cobertura das diferenças entre os repasses do FIES e seu valor de contrato com a Universidade. De forma prática, a instituição pôde contar, em média, com apenas 74% das suas receitas para custeio das suas operações e dos seus investimentos.

**Tabela 9 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade A**

<b>DADOS UNIVERSIDADE A</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Receitas Totais do Período	R\$ 144.932.719	R\$ 168.276.709	R\$ 190.357.686	R\$ 225.269.010	R\$ 244.963.381	R\$ 263.662.310	R\$ 258.398.368	R\$ 250.556.340
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 35.308.520	R\$ 41.620.172	R\$ 46.544.197	R\$ 35.279.972	R\$ 46.402.507	R\$ 49.774.000	R\$ 49.216.000	R\$ 48.068.000
Valores Não Repassados de FIES	R\$ 1.856.592	R\$ 8.735.586	R\$ 9.031.983	R\$ 15.148.725	R\$ 10.795.034	R\$ 16.348.661	R\$ 18.945.936	R\$ 11.683.145
<b>Impacto Total do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>R\$ 37.165.112</b>	<b>R\$ 50.355.758</b>	<b>R\$ 55.576.180</b>	<b>R\$ 50.428.697</b>	<b>R\$ 57.197.541</b>	<b>R\$ 66.122.661</b>	<b>R\$ 68.161.936</b>	<b>R\$ 59.751.145</b>
<b>% Impacto do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>26%</b>	<b>30%</b>	<b>29%</b>	<b>22%</b>	<b>23%</b>	<b>25%</b>	<b>26%</b>	<b>24%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base nos Dados Abertos do FNDE (2019) e DVA anual da instituição.

As percepções dos gestores da Universidade A demonstram sua análise crítica em relação à implementação do FIES e do ProUni na Universidade A, a partir do reconhecimento de seus impactos, inclusive, com o estabelecimento de um teto para contratações de financiamentos de seus alunos pelo FIES. A leitura dos riscos à Universidade e as opções definidas pela gestão da Universidade A são evidenciadas pelo período em que os impactos sobre a receita foram maiores – 2011 a 2013 –, quando das alterações no ProUni e do aumento da obrigatoriedade de Bolsas (Leis nº 12.101/2009 e nº 12.868/2013). Já em relação ao FIES, a partir da definição de limites para os contratos de FIES pelos estudantes, quando houve a maior alteração legal prejudicial à instituição, implementada pela Portaria MEC nº 23/ 2014 e pela Lei nº 13.366/2016, não houve maiores impactos para a Universidade A, visto que manteve sob controle o volume das receitas financiadas pelo FIES, embora os gestores reconheçam as dificuldades relativas à inadimplência estatal em 2015 e 2016, bem como a descontinuidade do FIES a partir de 2015, com a redução sistemática de novos contratos e as novas obrigações solidárias interpostas pelo Novo FIES (Lei nº 13.530/ 2017). Como a Universidade A não aderiu ao Novo FIES, conforme o Gestor Administrativo A, o impacto na redução de estudantes foi ainda maior, pois reduziu ainda mais as condições de acesso e permanência dos estudantes, somado à crise macroeconômica e política vivida pelo País a partir de 2015.

Em relação à Universidade B, o contexto de adesão às políticas públicas e os efeitos dessas sobre a instituição mostraram-se diversos, tanto em impactos quanto em relação aos períodos. Como se pode observar na Tabela 10, os impactos sobre as receitas institucionais se mostraram maiores nos anos de 2016 e 2017, quando ocorreram as principais alterações legais em relação ao FIES, tanto em relação à inadimplência dos repasses (Portaria MEC nº 23/2014) quanto em relação à redução de vagas e de formato para o FIES (Lei nº 13.366/2016). Conforme entrevista com o Gestor Administrativo B, a instituição deixou de ofertar novas vagas de FIES quando houve a retenção dos repasses da instituição, buscando um reequilíbrio financeiro, mas voltou a ofertar, inclusive, pelo Novo FIES (Lei nº 13.530/2017), apesar dos riscos que essa modalidade representava para a instituição, pela responsabilidade solidária quanto à inadimplência dos estudantes na amortização dos financiamentos contratados.

**Tabela 10 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade B**

<b>DADOS UNIVERSIDADE B</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Receitas Totais do Período	R\$ 174.369.216	R\$ 187.657.597	R\$ 215.488.449	R\$ 235.849.468	R\$ 244.332.239	R\$ 262.713.470	R\$ 267.749.602	R\$ 262.122.158
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 28.525.639	R\$ 17.866.516	R\$ 19.829.678	R\$ 20.328.656	R\$ 23.366.669	R\$ 28.644.222	R\$ 29.612.191	R\$ 27.242.901
Valores Não Repassados de FIES	R\$ 4.560.935	R\$ 15.222.509	R\$ 13.696.759	R\$ 21.401.294	R\$ 15.826.332	R\$ 30.173.730	R\$ 26.281.991	R\$ 14.542.880
<b>Impacto Total do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>R\$ 33.086.574</b>	<b>R\$ 33.089.025</b>	<b>R\$ 33.526.437</b>	<b>R\$ 41.729.950</b>	<b>R\$ 39.193.001</b>	<b>R\$ 58.817.952</b>	<b>R\$ 55.894.182</b>	<b>R\$ 41.785.781</b>
<b>% Impacto do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>19%</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>18%</b>	<b>16%</b>	<b>22%</b>	<b>21%</b>	<b>16%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base nos Dados Abertos do FNDE (2019) e DVA anual da instituição.

Percebe-se, ainda, em relação à Universidade B, que o indicador de “% de Impacto de FIES e ProUni sobre as Receitas” é relativamente menor do que na Universidade A, representando uma média de 18% nos anos analisados. Sabendo-se do contexto da instituição, a qual conta com um Hospital Universitário sob a gestão da mesma mantenedora, reconhecemos que as “Receitas Totais” podem estar majoradas pelas receitas advindas dos serviços de saúde. Ainda assim, são perceptíveis os impactos das políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade da instituição. Em 2016, a Universidade, de forma objetiva, pôde contar com apenas 78% das suas receitas para custeio das atividades (meio e fins) e dos investimentos. Esses impactos, demonstrados pelos dados da Tabela 10, foram percebidos pelos Gestores da instituição. Para o Gestor Administrativo B, a instituição deveria ter estabelecido um limite de contratações pelo FIES anteriormente a 2015, a fim de evitar os impactos sobre a sustentabilidade institucional. Já para o Gestor Acadêmico B, os impactos percebidos sobre as



atividades-fins acabaram por refletir na reorganização e reestruturação da instituição, com redução de professores e horas em projetos de pesquisa e extensão. Assim, percebe-se que, de forma diferente da Universidade A, a qual sofreu mais os impactos do ProUni anteriormente a 2015, na Universidade B, prevaleceram os impactos gerados pelas mudanças legais do FIES, a partir de 2015.

Para a Universidade C, conforme se verifica na Tabela 11, os impactos foram mais representativos em relação às suas receitas. Em 2016 e 2017, o “% de Impactos do FIES e do ProUni sobre as Receitas” da instituição ultrapassou os 30%, o que significa, em termos práticos, que a Universidade C, descontados os repasses de FIES não recebidos e as bolsas concedidas, pôde contar nesses dois anos com menos de 70% das suas receitas para a manutenção das atividades e dos investimentos. Percebe-se que, em média, a instituição abriu mão, ao aderir às políticas públicas em análise, de 27% das suas receitas entre 2011 e 2018, ou o equivalente a 3,24 meses de cada ano, em média.

**Tabela 11 - Impactos totais sobre as receitas da Universidade C**

DADOS UNIVERSIDADE C	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Receitas Totais do Período	R\$ 87.289.309	R\$ 95.327.549	R\$ 108.668.651	R\$ 124.164.331	R\$ 138.901.576	R\$ 149.150.337	R\$ 152.471.458	R\$ 142.196.080
Valores de Bolsas Concedidas totais	R\$ 18.034.021	R\$ 19.042.458	R\$ 20.926.304	R\$ 22.170.953	R\$ 24.254.028	R\$ 27.630.672	R\$ 29.182.905	R\$ 28.051.407
Valores Não Repassados de FIES	R\$ 6.599.947	R\$ 7.155.111	R\$ 7.865.080	R\$ 10.671.894	R\$ 8.183.206	R\$ 18.905.409	R\$ 16.528.619	R\$ 6.322.465
<b>Impacto Total do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>R\$ 24.633.968</b>	<b>R\$ 26.197.569</b>	<b>R\$ 28.791.384</b>	<b>R\$ 32.842.847</b>	<b>R\$ 32.437.234</b>	<b>R\$ 46.536.081</b>	<b>R\$ 45.711.524</b>	<b>R\$ 34.373.872</b>
<b>% Impacto do FIES e ProUni sobre as Receitas</b>	<b>28%</b>	<b>27%</b>	<b>26%</b>	<b>26%</b>	<b>23%</b>	<b>31%</b>	<b>30%</b>	<b>24%</b>

Fonte: desenvolvido pela autora com base nos Dados Abertos do FNDE (2019) e DVA anual da instituição.

Constata-se que, assim como a Universidade B, a Universidade C sofreu maiores impactos advindos de sua adesão ao FIES e da alta taxa de contratações de financiamento público por seus estudantes, como visto na seção 5.1.2. A percepção desses impactos fica evidente na fala de seus gestores, assim como na análise acerca dos constrangimentos gerados pelas políticas públicas, empreendida por Whatuba (2018), a qual apresenta ainda que a instituição não ofertou mais vagas de FIES por conta de débitos previdenciários, pois, sem a CND (Certidão Negativa de Débitos) em determinados períodos, não pôde abrir vagas para o financiamento. Entretanto, quando foi autorizada a ampliar as vagas de financiamento, a instituição optou por mantê-las em um teto equivalente a 30% das receitas.

Assim, ao analisarmos comparativamente os impactos econômicos sobre as receitas institucionais, percebe-se que há, para além da ciência acerca desses impactos, a percepção dos gestores sobre os riscos para a sustentabilidade das instituições e para a continuidade e qualidade das atividades-fins, em um tênue limite entre a autonomia e a dependência. A relação de dependência econômica, na perspectiva de uma participação estabelecida pela situação, de acordo com Schwartzman (1970), é como se efetiva a cooptação:

Entretanto é bem distinta a situação em que o Estado prepondera, a atividade econômica, a criatividade cultural, o sistema educativo, tudo dependendo de seu beneplácito, incentivo e direção. Nessa situação a participação política não se faz por representação de interesses junto ao Estado, mas antes, como bem o diz Apter, por 'representação do Estado junto aos diversos setores da sociedade'. Dono da iniciativa, o Estado tem condições de promover a participação de uns e reduzir a de outros, e a participação mais eficaz não será mais aquela que melhor possa articular-se para reivindicações junto ao Estado, e sim aquela que melhor consiga se aninhar no interior da própria máquina governamental. A participação se faz por iniciativa superior, a 'representação sem tributação' a que se refere Torcuato S. Di Tella, em forte contraste com o tipo anterior. A esta participação essencialmente situacionista, dependente, corresponde bem o termo 'cooptação'. (SCHWARTZMAN, 1970, p. 12).

Assim, ao encerrarmos as análises que envolvem o FIES e o ProUni e seus impactos sobre as universidades comunitárias estudadas, sistematizamos os resultados para o último indicador e subindicador propostos na metodologia, em discussão neste subcapítulo: Sustentabilidade Institucional - % Impacto do FIES e do ProUni sobre as Receitas.

Como foi possível evidenciar na presente seção, para uma das instituições analisadas (Universidade A), as alterações legais empreendidas pelo ProUni representaram maior impacto em sua sustentabilidade. Já para as Universidades B e C, esse impacto esteve mais centrado nas alterações e na inadimplência do FIES, visto que ambas as IES tiveram maior proporção de contratos de financiamento em relação ao total de suas receitas, como apontado na seção 5.1.2. Apesar das diferenças entre os impactos gerados e os períodos, resta comprovado o impacto das políticas sobre a sustentabilidade das instituições, tanto vinculado às alterações legais quanto às decisões tomadas pelas instituições com relação a essas políticas públicas (de adesão e não adesão, manutenção, limitação/restrição e ampliação), conforme verificado nas entrevistas com os gestores das instituições estudadas.

Consideramos, assim, analisados todos os indicadores propostos na síntese metodológica para ambas as categorias de conteúdo: Estado neopatrimonialista e cooptação política. Entretanto, com a finalidade de apresentar a perspectiva do contraditório, garantindo um olhar mais abrangente sobre o tema e as evidências encontradas, na próxima seção, apresentamos ainda uma última análise na categoria de conteúdo do "Estado

neopatrimonialista”, a partir da entrevista e das audições com os ex-ministros da Educação, acerca das políticas públicas do FIES e do ProUni e suas respectivas alterações legais.

#### 5.4 O FIES E O PROUNI A PARTIR DO OLHAR DOS EX-MINISTROS DA EDUCAÇÃO E DA PRESIDÊNCIA DO COMUNG – UMA ANÁLISE COMPARADA DAS ALTERAÇÕES LEGAIS E DE SEUS IMPACTOS

A fim de ampliar o horizonte das análises e com vistas a garantir o princípio do contraditório, buscamos ouvir os ex-ministros da Educação que estiveram à frente do Ministério da Educação nos principais períodos de criação e alterações das legislações do FIES e do ProUni. O período estudado quanto à legislação compreende 20 anos – de 1999 a 2018 e, quanto às informações das instituições de ensino e do Banco de Dados Abertos do FNDE (2019), compreende oito anos – de 2011 a 2018.

Assim, foi realizado o levantamento dos ministros que estiveram à frente da pasta do Ministério da Educação no período estudado.

**Quadro 18 - Ministros de Estado da Educação – 1999 a 2018**

Ministro	Início Mandato	Final Mandato	Presidente
Paulo Renato Souza	1º de janeiro de 1995	1º de janeiro de 2003	Fernando Henrique Cardoso
Cristovam Buarque	1º de janeiro de 2003	27 de janeiro de 2004	Luiz Inácio Lula da Silva
Tarso Genro	27 de janeiro de 2004	29 de julho de 2005	
Fernando Haddad	29 de julho de 2005	1º de janeiro de 2011	
	1º de janeiro de 2011	23 de janeiro de 2012	Dilma Rousseff
Aloizio Mercadante	24 de janeiro de 2012	2 de fevereiro de 2014	
Henrique Paim	3 de fevereiro de 2014	1º de janeiro de 2015	Dilma Rousseff
Cid Gomes	1º de janeiro de 2015	18 de março de 2015	
Luiz Cláudio Costa (interino)	18 de março de 2015	6 de abril de 2015	
Renato Janine Ribeiro	6 de abril de 2015	1º de outubro de 2015	
Aloizio Mercadante	2 de outubro de 2015	12 de maio de 2016	
José Mendonça Bezerra Filho	12 de maio de 2016	6 de abril de 2018	Michel Temer
Rossieli Soares da Silva	6 de abril de 2018	31 de dezembro de 2018	

Fonte: adaptado de Galeria de Ministros (<https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/galeria-de-ministros>. Acesso em: 08 set. 2020).

Conforme o levantamento realizado acerca da criação e das alterações do FIES e do ProUni (subcapítulos 5.1.1 e 5.2.1 desta tese), os ministros que tiveram maior impacto sobre essas políticas foram contatados para entrevista, com exceção do ex-ministro Paulo Renato Souza, já falecido.

- Ministro Tarso Genro – entrevista realizada em 21 de julho de 2020, por videoconferência. A entrevista foi gravada e transcrita para sistematização conforme segue. Para a entrevista semiestruturada, foi utilizado instrumento de questões abertas constante no Apêndice C.

- Ministro Fernando Haddad – não retornou o convite. Fizemos uso da audiência do Tribunal de Contas da União (TCU), a partir das “Razões de Justificativas” apresentadas pelo ex-ministro ao TCU em 17 de janeiro de 2017, as quais compõem a peça 34 do Acórdão 3.001/2016 TCU – Plenário, apensado ao relatório de auditoria do Acórdão 1.643/2018, disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1643%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b8de1850-21f1-11eb-b4bd-8b7756382d79>. O acesso ocorreu em 12 out. 2020.

- Ministro Aloízio Mercadante – Fizemos uso da audiência do ex-ministro pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a partir das “Razões de Justificativas” apresentadas ao TCU em 10 de março de 2017, as quais compõem as peças 40;41;42 e 43 do Acórdão 3.001/2016 TCU- Plenário. O relatório da audiência, com as razões de justificativas, está disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1643%252F2018/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520?uuid=b8de1850-21f1-11eb-b4bd-8b7756382d79>, acessado em 12 out. 2020.

- Ministro Mendonça Filho – A assessoria retornou informando a indisponibilidade do ex-ministro, visto estar em campanha para o pleito municipal de Recife/PE. Foi utilizada, por sugestão da assessoria do ex-ministro, mídia da audiência pública realizada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal em 16 de maio de 2017, em que o então ministro respondeu a questionamentos dos senadores da comissão sobre as políticas públicas analisadas. A mídia da audiência está disponível em <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/73163>, cujo acesso se deu em 12 out. 2020. O conteúdo da audiência, disponível em audiovisual e texto taquigrafado, foi transcrito e sistematizado conforme as análises que seguem.

Além dos ex-ministros, a fim de buscarmos a visão das Universidades Comunitárias, a contrapor/ complementar os gestores públicos, realizamos entrevista com a Presidenta do Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul – COMUNG, professora Carmen Lúcia de Lima Helfer, que também é reitora da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC. A presidenta foi entrevistada em videoconferência realizada em 19 de outubro de 2020,

a qual foi gravada em áudio e transcrita para sistematização nesta seção. Posteriormente validamos a transcrição com a presidenta, por *e-mail*. Buscamos compreender as percepções da gestora do COMUNG em relação às políticas públicas aqui estudadas, conforme instrumento de entrevista semiestruturada disponível no Apêndice D.

Para a presente análise, resgatamos as evidências constantes das seções 5.1.1 e 5.2.1, as quais desenvolvem, a partir das bases legais e em ordem cronológica (de 1999 a 2018), as principais modificações e seus impactos para as universidades comunitárias.

O ponto de partida temporal da nossa análise é o ano de 1999, com a criação do FIES pela Medida Provisória nº 1827/99. Conforme levantamento anterior, essa MP foi reeditada por mais de dois anos até se transformar na Lei nº 10.260/2001. Analisando-se o contexto e as alterações sofridas pela legislação que criou o FIES, percebemos que, a princípio, já previa a concepção do Fundo de Financiamento Estudantil como um fundo contábil, ou seja, sustentado e abastecido pelo orçamento anual da união. Dessa forma, também estabeleceu um teto (R\$ 400 milhões). Esse recurso era transferido às IES a partir da emissão de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional (títulos de dívida pública), que seriam utilizados, nesse princípio, exclusivamente para pagar as contribuições sociais devidas pelas IES ao INSS. Assim, apesar de estabelecer um programa de inclusão baseado em um fundo contábil, portanto, irremediavelmente, vinculado às disponibilidades da LOA (Lei Orçamentária Anual), e de essa base legal vincular a execução do Programa ao aumento da dívida pública, previu um limite, tanto orçamentário quanto por IES, ao determinar o uso dos CFTN exclusivamente para pagamento de contribuições sociais devidas pelas IES.

A primeira grande alteração implementada no Programa se deu pela Lei nº 10.846/2004. Já na gestão do então presidente Lula, com o ministro Tarso Genro à frente do MEC, a Lei permitiu a renegociação de débitos entre os estudantes inadimplentes e as instituições financeiras, criando, assim, condições para evitar o acúmulo de contratos não pagos e permitindo que o recurso que retornava ao Fundo, pela amortização dos estudantes, pudesse compor o aumento de recursos do Programa. Também estabeleceu, por meio da Portaria Interministerial nº 177/2004, um fluxo a partir dos limites orçamentários estabelecidos, instrumentalizando as áreas públicas envolvidas para um melhor controle sobre o Programa. A preocupação do ministro Tarso Genro em organizar os processos e manter os limites orçamentários foi comentada em sua entrevista:

Quando assumimos o MEC, percebemos que se tratava de retalhos, um conjunto de políticas que não se conectavam. O MEC possuía muitos projetos e poucos objetivos. O FIES era parte disso. Implementamos o projeto das IF (Institutos Federais), mudamos as políticas para as escolas técnicas, ampliamos as vagas nas universidades federais, criamos a Unipampa. [...] Era necessário reformar o sistema de

financiamento, incluir a política de cotas e dar mais autonomia para as universidades federais. Nós fizemos isso. Por dentro do ProUni, conseguimos ampliar a presença dos alunos afrodescendentes a partir da política de cotas. (ENTREVISTA TARSO GENRO, 2020).

Questionamos o ex-ministro acerca das alterações posteriores impostas ao FIES, sobre o objetivo quando da ampliação do FIES e se acredita que o Programa mantinha a sua motivação original. Em sua concepção, o atraso de décadas na implementação de uma política pública efetiva de inclusão educacional justificava as ampliações realizadas posteriormente à sua gestão. Também comentou sobre a continuidade da demanda social: “Sim, mas é necessário reformar o sistema de financiamento da educação. Não há por parte do atual governo nenhuma intenção de realizar os investimentos necessários na educação. Veja o FUNDEB<sup>50</sup>” (ENTREVISTA TARSO GENRO, 2020).

Para o ex-ministro Tarso Genro, é necessário que o FIES seja reformatado financeiramente, ou seja, “É preciso conseguir reaver os recursos que foram financiados no passado. É necessário um aporte de recursos para manter o financiamento.” Percebe-se que os apontamentos do ex-ministro seguem a sua própria política, quando à frente do MEC, preocupado em manter a sustentabilidade do Programa a partir da cobrança dos valores vencidos e não pagos pelos estudantes já graduados.

Em setembro de 2004, ainda sob a gestão do ministro Tarso Genro, foi publicada a Medida Provisória nº 213/2004, a qual instituiu o ProUni – Programa Universidade para Todos. Conforme o ex-ministro, em sua entrevista, a ideia inicial do Programa era estabelecer, para as instituições filantrópicas, a obrigatoriedade de oferta de bolsas, sob a gestão do MEC:

O ProUni tem uma história engraçada. O Haddad um dia me disse – ouve a proposta da minha mulher. Ela trouxe a ideia de usar a filantropia para criar um programa de bolsas, e ocupar as vagas ociosas nessas instituições. Veja, nós estávamos trabalhando para criar uma política que permitisse a inclusão no ensino superior dos jovens que concluíam o ensino médio, mas não tinham como pagar, e, por outro lado, as instituições tinham vagas ociosas. Então, o ProUni conseguiu atender esta demanda. (ENTREVISTA TARSO GENRO, 2020).

O ProUni foi idealizado, conforme o ex-ministro, sob a ótica de que era necessário criar uma forma de incluir os estudantes que não podiam pagar, ocupando as vagas ociosas das instituições filantrópicas. Entretanto, a MP que criou o ProUni incluiu na mesma proposta as IES com finalidade lucrativa, a partir da possibilidade de alcançar a isenção dos tributos sobre a renda e sobre a folha de pagamento já concedida às IES filantrópicas. As IES deveriam garantir uma bolsa integral para cada nove alunos pagantes. Além disso, todas as IES que

---

<sup>50</sup> Aqui o ex-ministro se refere ao intuito do Executivo Federal de alterar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB. O veto do presidente Bolsonaro à continuidade da complementação de salário (60% dos recursos do fundo) aos professores públicos foi derrubado pelo Congresso em 2020.

aderissem ao ProUni poderiam conceder as vagas gratuitas pelo Programa como novas vagas, independentemente de autorização prévia via processo regulatório. Assim, o Programa não visava apenas à ocupação das vagas ociosas existentes, mas autorizava a ampliação de vagas para as IES que aderissem, com ou sem finalidade lucrativa.

Quando da transformação da MP na Lei nº 11.096/2005, instituindo o ProUni, as contrapartidas foram alteradas, reduzindo ainda mais as bolsas para as instituições privadas não filantrópicas. As regras para essas IES passaram de uma contrapartida de oferta de bolsas integrais no equivalente a uma bolsa integral para cada 10,7 estudantes regularmente matriculados e pagantes ao final do período anterior, ou, alternativamente, uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes, complementada por bolsas de 50% e 25%, na proporção de 8,5% da sua receita. Como vimos anteriormente, a isenção de tributos sobre a renda alcançada com o ProUni supera os 8,5%, e ainda garante a isenção de boa parte dos tributos sobre a folha de pagamento. Essas alterações em Lei foram aprovadas pelo Congresso Nacional, autorizando, com isso, a instituição da renúncia fiscal a partir do ProUni e definindo um novo benefício fiscal para as IES com finalidade lucrativa, benefício esse que lhes assegurou melhores condições operacionais e ganhos para seus investidores, gerando uma condição estratégica de concorrência frente às IES filantrópicas, o que repercute no atual cenário da educação brasileira. Em contrapartida, para as instituições filantrópicas, houve um endurecimento ainda maior nas regras de bolsas. A partir da Lei nº 12.101/2009, passou-se a exigir das instituições portadoras de CEBAS que os 20% de gratuidades devidas fossem comprovados em bolsas de ProUni. Esta Lei foi considerada inconstitucional em março de 2020, mas, para a manutenção das atividades de assistência social e saúde gratuitas, as instituições filantrópicas tiveram que ultrapassar os 20% de sua receita em gratuidade porquanto a Lei esteve vigente.

Ainda assim, para as instituições comunitárias, o FIES e o ProUni foram consideradas políticas muito importantes, principalmente, no que tange à missão social dessas IES, como afirmou em entrevista a professora Carmen Helfer, presidenta do COMUNG – Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul:

Com o FIES e o ProUni, os alunos conseguiam concluir o curso no tempo correto, o que garante uma aprendizagem mais qualificada. Estes dois Programas foram importantíssimos para qualificar o processo de formação dos alunos. Foram dois Programas muito importantes para a inclusão de jovens carentes da nossa região, que não teriam outra forma de acessar a universidade. (ENTREVISTA PRESIDENTA DO COMUNG, 2020).

Nossa percepção é de que não houve, por parte das instituições comunitárias, o entendimento de que o ProUni poderia gerar uma concorrência desproporcional para com as IES privadas de finalidade lucrativa. Mas, há, atualmente, a percepção de que as políticas

públicas de educação desses primeiros 20 anos do século XXI permitiram a expansão, tanto das IES privadas com finalidade lucrativa quanto das universidades públicas e dos Institutos Federais – IF, como afirmou o ex-ministro Tarso Genro em citação anterior. Para a presidenta do COMUNG, as demais políticas implementadas nesta época ajudaram a agravar as condições de manutenção de todas as IES, por um lado, mas promoveram a inclusão por outro:

E isso quero deixar registrado, no meu olhar. Nós tivemos vários Programas de expansão. Tivemos o REUNE, o FIES, e vieram todos no mesmo contexto, de expansão e acesso dos estudantes ao ensino superior. [...]. Quem realmente promoveu o acesso ao ensino superior? Qual o resultado do REUNE? Nós tivemos expansão de federais no interior do RS, com a criação dos IFs, na frente da nossa instituição. Para quê? Se tínhamos ali na frente um campus bem equipado, com boas instalações. Mas não havia jeito de negociação de vagas. Aí vieram outros dois Programas importantíssimos para as licenciaturas, que foi o PIBID e o PARFOR, que também foram programas de inclusão, pois ajudavam o licenciando a manter-se na universidade, além, é claro, de contribuir como um espaço privilegiado de aprendizagem. (ENTREVISTA PRESIDENTA DO COMUNG, 2020).

Schwartzman (1970), em sua obra original, procura estabelecer a relação entre os processos, para além dos subsistemas funcionais, os quais determinam a dominância e as interações funcionais como base para a definição do “estilo” de participação política. Para o autor, em um processo dominante que privilegie o crescimento e a diferenciação do Estado, o processo de dependência se dará a partir do desenvolvimento econômico. E nesse contexto, o processo integrativo, ou seja, a participação dos grupos de interesse será dada pela cooptação política. Argumenta, ainda, o autor que, em geral, essa estrutura de processos, na prática, deve ser percebida com um misto, no processo de dependência – vinculado à modernização e secularização –, e no processo de participação, – a cooptação política estaria vinculada a uma mobilização induzida, em um Estado nacionalista e paternalista. Essas características puderam ser apreendidas nas entrevistas com os gestores das universidades estudadas e, em parte, na entrevista com a presidenta do COMUNG:

Então, quando os governos pensaram nas políticas de inclusão, pensaram no sistema, em que as federais tinham programas grandes de acesso, como o REUNE e a UAB, começou ampliar a EaD, e também nos incluiu em financiamento público, então na época, com FIES e ProUni, houve um reconhecimento. Hoje eu não vejo assim. As federais estão minguando, as privadas expandindo, e aí o objetivo é outro, é o negócio, não tem a mesma finalidade nossa, e nós, as comunitárias, estamos lutando para continuar respirando [...]. (ENTREVISTA PRESIDENTA DO COMUNG, 2020).

A percepção, que, à época da adesão, era de que a inclusão das ICES nas políticas de FIES e ProUni representava um reconhecimento (quando, na verdade, as políticas abrangiam todo o sistema de educação superior), foi modificada para a entrevistada, a qual compreendeu que o conjunto das políticas implementadas não fez um olhar sobre a potencialidade das ICES, mas sobre o potencial do sistema de ensino superior brasileiro, público, privado e público não



estatal. Na realidade, para esse último (que inclui as ICES), não houve qualquer diferenciação ou benefício.

A partir de 2005, com o MEC sendo assumido pelo ministro Fernando Haddad, passou-se a verificar uma série de alterações nas legislações tanto do ProUni quanto do FIES. A Lei nº 11.552/2007 deu início a uma série de alterações com o intuito de expansão do FIES. Nesta legislação, foi prevista a possibilidade de o FIES financiar, além dos cursos de graduação, os cursos de mestrado e doutorado. Já a Lei nº 12.202/2010 permitiu o financiamento também a estudantes do nível médio técnico. Em ano de eleições, esta legislação supracitada ampliava a base de beneficiários do FIES para os níveis acima e abaixo da graduação. Porém, o ato público de maior impacto no FIES foi realizado por Portaria Normativa (PN nº 1/ 2010), a qual permitiu que os títulos públicos oriundos da concessão de FIES pelas mantenedoras das IES pudessem ser recomprados pela Caixa Econômica Federal caso a IES concedesse financiamento em valor superior aos seus débitos previdenciários. Em ano eleitoral, além de permitir a ampliação da concessão de financiamento pelas IES, a Portaria ainda eliminou o teto de renda dos estudantes, permitindo uma adesão ilimitada das instituições e dos estudantes em relação ao FIES, que já não possuía um teto definido para a LOA.

Essa alteração, grande responsável pela expansão de FIES que se seguiu, foi analisada em auditoria do Tribunal de Contas da União:

Criado em 1999, o programa passou por importantes mudanças em 2010, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu sua operacionalização. Houve grande flexibilização nas condições para concessão de crédito pelo governo federal, acarretando relevante crescimento no número de financiamentos concedidos a cada ano. No período de 2010 a 2015 foram estabelecidos mais de 2,2 milhões de novos financiamentos. [...]

Segundo conclusões da auditoria realizada, apesar de o vigoroso crescimento observado no Programa, não houve contribuição efetiva para a política educacional do país, representada pela Lei nº 12.593/2012, referente ao Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, com objetivo de ampliação do acesso e permanência ao ensino superior e ainda pela Meta 12 do Plano Nacional de Educação (PNE), de aumento das taxas bruta e líquida de matrícula no ensino superior. (TCU, 2018, p.1-2).

Fernando Haddad, ministro à época das alterações e do início das expansões verificadas, alegou (em razões de justificativa, apensadas ao relatório do TCU) que as alterações promovidas no Programa, em 2010, foram necessárias para “[...] reverter a tendência de queda na procura do financiamento estudantil, permitindo retomar níveis compatíveis com os últimos anos do Programa de Crédito Educativo, antecessor do Fies, ou do período anterior ao Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído em 2005.” (TCU, 2018, p. 6). Os auditores do TCU, entretanto, apresentam dados que contradizem o argumento do ex-ministro, alegam que “[...] no período dos quatro anos imediatamente anteriores, 2006 a 2009, a taxa (bruta de

matrículas) avançou 6,8 p.p, de 19,9% em 2005 para 26,7% em 2009, portanto, avanço superior ao do período de expansão do Fies.” (TCU, 2018, p. 2).

Para os auditores do TCU, todavia, além de extrapolar os recursos previstos na LOA, de ampliar as fontes de recursos a partir de Medida Provisória, sem aprovação do Congresso Nacional, os resultados alcançados pelo Programa não foram condizentes com o investimento realizado pela União, assim como não contribuíram para o atendimento da meta de inclusão prevista no PNE. Conforme os auditores do TCU,

8. Outro dado que revela ineficácia do Fies em contribuir para o atingimento da Meta 12 do PNE é o de que, não obstante do período de 2009 a 2014 terem sido concedidos 1,9 milhões de novos financiamentos, houve acréscimo de apenas 900 mil matrículas na rede privada de ensino superior presencial, segundo dados das Sinopses Estatísticas da Educação Superior, divulgadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

9. Esta constatação leva à conclusão que o processo de expansão do Fies concedeu financiamentos públicos a estudantes que teriam condições de arcar com os custos das mensalidades privadas, caso contrário era de se esperar maior proporcionalidade entre o crescimento no número de financiamentos concedidos e o aumento do número de matrículas na rede privada.

10. Outra conclusão dos trabalhos de auditoria realizados é que a expansão do Fies desconsiderou os impactos fiscais gerados e as medidas preconizadas na Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) atinentes à criação de novas despesas. Segundo os números apresentados no Relatório de Auditoria, as despesas com a concessão de financiamentos cresceram mais de 1.800% entre 2009 e 2015. Enquanto em 2009 foram dispendidos R\$ 727 milhões com a concessão do crédito estudantil, em 2015 este número alcançou mais de R\$ 14 bilhões. (TCU, 2018, p. 2)

Nosso objetivo, nesta tese, não é buscar os responsáveis por eventuais irregularidades no FIES e no ProUni, mas compreender como essas alterações impactaram as universidades comunitárias estudadas. O TCU, entretanto, na visão dos técnicos auditores, ao apontar as irregularidades supracitadas, indicou os ministros da Educação e do Planejamento e Orçamento, no período compreendido entre 2010 e 2015, como os responsáveis pelo descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Constituição Federal, por conta do rombo financeiro causado. Ainda que não seja esse o objeto da presente tese, entendemos que as decisões políticas tomadas a partir de 2010 pelos agentes públicos à frente do MEC impactaram a descontinuidade do Programa a partir de 2015 e, especialmente, a partir de 2017, o que afetou, sobremaneira, as instituições comunitárias, como verificado nos subcapítulos anteriores.

Para o então ministro Fernando Haddad, a expansão do FIES era necessária por conta do atendimento da Meta 14 do PNE; como característica da racionalidade substantiva de Weber (2015a), tinha o viés de inclusão dos alunos mais carentes:

8. [...] Além do ProUni, que reduziu a procura por financiamento (pois o estudante de baixa renda tem extrema dificuldade em encontrar fiador), é possível mencionar que a atuação da Caixa Econômica Federal como agente operador e agente financeiro tornava a contratação mais lenta e burocrática, ao mesmo tempo em que o Ministério

da Educação ficava alijado da governança do Fundo. Ademais, a inadimplência era fator considerável a comprometer os investimentos na expansão do setor privado de educação superior. (TCU, 2018, p. 7).

Deixa claro em sua fala, o ex-ministro Haddad, que as alterações do FIES tinham como foco resolver a inadimplência que comprometia “[...] os investimentos na expansão do setor privado de educação superior”. Ainda que essa fosse a forma encontrada para atender à meta de inclusão no ensino superior prevista no PNE, a inadimplência das IES privadas (com ou sem finalidade lucrativa) é passível de solução a partir dos instrumentos jurídicos existentes no Código de Processo Civil Brasileiro. Sorj (2006) afirma que o sistema implementado pelo Estado brasileiro ao longo do século XX, colocando-se como principal articulador de interesses sociais por meio da distribuição de recursos e da cooptação social, demonstrou bastante eficácia para a promoção do desenvolvimento econômico, com a consequente mobilidade social e modernização das esferas da vida social, mas, ao mesmo tempo, limitou a consolidação da cidadania e da representação política. Porém, ao contrário do contexto histórico apresentado por Sorj (2006), os mecanismos utilizados para a distribuição de recursos, ainda que com viés cooptativo como antes, não foram sustentáveis no que tange às políticas estudadas, criadas nesse século. A Lei nº 12.431/2011 demonstra isso, pois, ao instituir o Fundo Garantidor de Crédito e permitir que o estudante financiado não seja obrigado a apresentar garantias para a contratação, comprometeu ainda mais o FIES com a possível inadimplência futura, absorvendo, como afirma o ex-ministro Haddad, a inadimplência das IES privadas. Essa estratégia explica os dados levantados pelos auditores do TCU, os quais demonstram que o número de novos contratos de FIES, realizados entre 2010 e 2014, não refletiu em aumento de alunos no ensino superior na mesma proporção. De acordo com os dados do TCU (2018), do total de novos contratos firmados no período, apenas 47% eram de novas matrículas, com aumento efetivo de alunos no ensino superior. As razões apresentadas tanto pelo ex-ministro Haddad como por seu sucessor para as alterações legais nas políticas públicas e seus consequentes efeitos administrativos são explicados pela “Razão de Estado”, de Weber (2015a) e Schwartzman (2015, p. 102): “A combinação entre governos centrais comandados por suas ‘Razões de Estado’ e massas passivas, destituídas e mobilizáveis é a receita mais acabada para os regimes patrimoniais burocráticos modernos.”

Para o ex-ministro Haddad, a análise do TCU acerca da impertinência do uso do FIES como meio de reduzir a inadimplência do setor privado de educação trata-se de um julgamento político do órgão, pois acredita que foi uma decisão legítima do gestor público responsável pela

política. Afirma ainda que as evidências apresentadas pelo órgão são percebidas a partir de 2012, quando já não estava à frente da pasta.

O substituto de Fernando Haddad foi o ex-ministro Aloísio Mercadante, que teve duas passagens pelo MEC durante o governo da presidenta Dilma. A primeira grande alteração de impacto percebida no governo do ministro Mercadante foi a Lei nº 12.688/2012, a qual instituiu o PROIES, programa que permitiu a renegociação de dívidas tributárias das IES, com amortizações realizadas pela oferta de bolsas de ProUni, garantindo, assim, também, a autorização de novas vagas de FIES. Esse Programa buscou sanear as dívidas tributárias das IES para que pudessem ampliar as vagas e o FIES e utilizassem suas vagas ociosas como pagamento das dívidas tributárias vencidas.

Assim como o ministro anterior, Aloísio Mercadante foi ouvido pelo TCU (2018), tendo apresentado suas “razões de justificativas” para os impactos do FIES sobre o Orçamento da União, apontados pela auditoria.

Conforme o TCU (2018), frente às contestações dos auditores quanto à abertura de novas vagas de FIES não previstas (e, portanto, não aprovadas) na LOA, o ex-ministro Mercadante apontou a contextualização para a expansão das políticas públicas educacionais:

[...] para enfrentar os desafios da inclusão, da permanência e da qualidade na oferta da educação superior, os governos Lula e Dilma, no período de 2003 a maio de 2016, implantaram um conjunto de políticas articuladas, convergentes e complementares (peça 40, p. 9).

45. Dentre as políticas públicas implementadas são citados: o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni); a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs); criação da Universidade Aberta do Brasil (UAB); Sistema de Seleção Unificada (Sisu); Programa Universidade para Todos (ProUni); Plano Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes); Lei das Cotas, com recorte de renda e políticas específicas para negros e indígenas; programas Ciência sem Fronteiras e Idioma sem Fronteiras; e Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).

46. Neste contexto, descreve o Fies como sendo um programa decisivo no tripé de acesso, permanência e indução à qualidade no ensino superior. Acesso porque permitiria o ingresso de estudantes de baixa renda, permanência porque teria possibilitado o crescimento no número de concluintes e qualidade porque apenas cursos com avaliação positiva podem participar do Fies. (TCU, 2018, p. 8-9).

Para as universidades comunitárias, duas legislações implementadas no primeiro mandato do ministro Mercadante repercutiram sobre sua gestão: a Lei nº 12.868/2013, substituindo legislação anterior que vinculava os 20% de gratuidade das entidades filantrópicas à concessão de bolsas, por isso, determinada sua inconstitucionalidade, fez a mesma previsão, sem vincular aos 20% de gratuidade, mas exigindo das instituições beneficentes que ofertassem uma bolsa integral de ProUni para cada cinco alunos matriculados, ou seja, manteve o compromisso de concessão de 20% de gratuidade em ProUni. Esse aumento de contrapartidas,

entretanto, não se refletiu nas regras das demais instituições, as não filantrópicas e privadas com finalidade lucrativa.

Outra legislação de impacto, em especial, para as universidades comunitárias, foi a Lei nº 12.881/2013, a qual reconheceu as instituições comunitárias como entidades públicas não estatais e previu, em condições a serem estabelecidas por lei complementar, a possibilidade de essas instituições participarem de parcerias com o setor público e auferirem recursos públicos em contrapartida. Como analisado anteriormente, essa Lei pode ser interpretada como uma “promessa” de reconhecimento, mas que não teve sequência, pois nem mesmo os processos regulatórios do MEC reconhecem a ICES como uma categoria de instituição de ensino superior, diferentemente das públicas estatais e das privadas com finalidade lucrativa, ou das demais instituições sem finalidade lucrativa (em geral, são incluídas nesse rol). Como vimos em Schwartzman (2015), quem não tem moeda de troca torna-se invisível, não participa da distribuição dos benefícios e recursos do Estado neopatrimonialista. Para a presidenta do COMUNG, há um longo caminho a ser percorrido para tornar a Lei das ICES efetiva.

Nós temos um sistema de educação superior no Brasil, só que este sistema não é igual para todos. Um sistema que tem as universidades públicas (federais, estaduais e municipais), universidades privadas e universidades comunitárias. O que acontece, é que é muito, ainda, desconhecido este conceito de universidade comunitária. Nos colocam na seara do privado. E nesse governo atual[...], vinculado às questões de mercado, nós temos que fazer mais um trabalho ainda, de convencimento de que os nossos investimentos, a nossa receita é aplicada integralmente no projeto, não obtivemos lucros. (ENTREVISTA PRESIDENTA COMUNG, 2020).

No sentido de justificar as decisões e políticas implementadas pelo MEC em sua gestão, o ex-ministro Mercadante afirmou ao TCU que o FIES foi ancorado em boas práticas internacionais e que a forte expansão vivenciada após a mudança de regras, em 2010, foi fruto da demanda reprimida e da existência de conjunturas macroeconômica e fiscal favoráveis, pois, no período de 2010 a 2013, o cenário macroeconômico demonstrava o crescimento do PIB, da renda, do emprego e a realização de superávits primários pelo Governo Federal. Além disso, explica as razões da alteração que eliminou as garantias para contratação do FIES pelos estudantes.

52. Afirma que as elevadas taxas de juros existentes no Brasil impedem que o setor privado supra a demanda por crédito estudantil, exigindo do Estado forte participação na concessão de crédito subsidiado. Relata que, em 2013, o Congresso Nacional alterou a Medida Provisória 586, então aprovada como Lei nº 12.801/2013 (Doc. 02, peça 41, p. 5-7), que alterou a Lei nº 10.260/2001, retirando a exigência de que os estudantes vinculados ao Fies demonstrem idoneidade cadastral no momento da assinatura e da renovação dos contratos de financiamento.

54. Aduz que esta alteração legal foi demanda da União Nacional dos Estudantes (UNE) que vinha patrocinando ações no judiciário nesse sentido, sendo que o MEC, em conjunto com a Advocacia Geral da União (AGU), estava rechaçando tais demandas judiciais. Enfatiza que: ‘esta alteração habilita um imenso contingente de estudantes, aumentando a pressão para a concessão de bolsas, retirando uma trava

protetiva que vinha sendo rigorosamente cumprida e respeitada' (peça 40, p. 19). (TCU, 2018, p. 9).

Para o ex-ministro Mercadante, o cenário econômico de 2010 a 2014 sustentava a grande expansão do FIES, mas esse cenário se alterou a partir de 2015, o que acabou gerando a redução do Orçamento da União e a inadimplência das amortizações dos contratos vencidos. Todavia, segundo o ex-ministro, não há que se falar em sustentabilidade do Programa, conceito apontado no relatório de auditoria do TCU (2016)<sup>51</sup>. Para o ex-ministro, o conceito de sustentabilidade trazido pelos auditores do TCU ao relatório.

[...] não se constitui em elemento de avaliação aplicável ao desempenho do Fies, mostrando-se contraditório em relação ao reconhecido esforço que deve ser empreendido para atingimento das metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação e na superação histórica de todo o atraso educacional do país, especialmente no acesso da educação superior, particularmente, pela população de baixa renda (TCU, 2018, p. 15).

Embora as justificativas do ex-ministro apontem para a crise econômica a partir de 2015, conforme o TCU, em 2013, o déficit de recursos do Fundo Garantidor ultrapassava R\$ 2 bilhões, com uma alavancagem 900% superior à permitida para o Fundo. As justificativas do ex-ministro Mercadante apontam, assim como para o ex-ministro Haddad, para a demanda reprimida de formação em nível superior e a urgência em mudar a situação no País, além de buscar o atendimento da meta do PNE. Acerca dessa questão, questionamos o ex-ministro Tarso Genro, a partir da sua experiência à frente do MEC, se entendia que o Estado brasileiro poderia garantir o acesso ao ensino superior sem vincular a consecução da política pública à situação econômica do País ou do caixa único do governo, ao que o ex-ministro respondeu: “Não há esta possibilidade. Sempre está vinculada.” Como um *policymaker* experiente, na entrevista com o ex-ministro Tarso Genro, questionamos como poderia ser resolvida a questão da sustentabilidade do FIES, dadas as dificuldades enfrentadas a partir de 2015 e sua consequente descontinuidade. Conforme o entrevistado, “[...] para funcionar, precisa ser um fundo vinculado, como o FUNDEB. Sempre passaremos por processos recessivos, mas isso exige um compromisso com o financiamento do ensino superior. [...] não se pode esperar nada disso desse atual governo.”

---

<sup>51</sup> Cabe salientar que a auditoria realizada pelo TCU (2016), que culminou com o relatório e audiências realizadas em 2017 e 2018, levou, apesar dos apontamentos de culpabilidade dos auditores do TCU (2018) e sugestão de aplicação de multas aos ex-ministros, à absolvição deles. A Relatora, Ana Arraes, acatou a justificativa dos gestores públicos de que, com relação ao tema orçamentário, não compete aos gestores do MEC a incumbência de elaborar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), de maneira que não pode ser imputada a tais gestores a responsabilidade pela ausência de menção dos riscos de crédito do FIES no Anexo de Riscos Fiscais da LDO ou a responsabilidade pelo não cumprimento da Orçamento Geral da União. Decidiu a Relatora, acompanhada pelos pares, que, uma vez reprovadas as contas de 2014 da presidenta Dilma, já havia sido imputada a responsabilização pelos atos.

Relativamente aos atrasos nos repasses às IES, instituídos pela Portaria MEC nº 23, de 2014, a qual modificou a periodicidade de emissão e disponibilização dos certificados financeiros utilizados para quitação dos débitos junto às instituições e que levou à criação de dívida superior a R\$ 3 bilhões com essas instituições, afirma o ex-ministro que a Portaria tinha embasamento jurídico (nessa data o ex-ministro estava à frente da Casa Civil). Conforme as entrevistas realizadas com os gestores das universidades estudadas, a situação gerou impacto sobre o caixa das instituições, embora o maior impacto tenha sido sentido com a descontinuidade do Programa a partir de 2015, na redução da oferta de vagas.

Como constatamos na seção anterior, para além do impacto do aumento de bolsas do ProUni e da inadimplência em relação aos contratos, gerados com maior volume em 2015 e 2016, o que afetou, de fato, as universidades foi a descontinuidade do FIES. Para a presidenta do COMUNG,

[...] nós tivemos avanços e retrocessos. Agora, nos cabe administrar as consequências destes retrocessos, [...] e nos adequar aos novos tempos para manter os compromissos de universidade comunitária. [...] As políticas públicas realmente afetaram, e hoje fazemos o possível e impossível para mantermos nossos compromissos, de inclusão, com a comunidade, com a qualidade, mas com um número menor de alunos, e, com isso, uma redução da própria universidade, de professores, de regime de trabalho. Todas as comunitárias gaúchas que aderiram ao ProUni, mantêm o ProUni até hoje, e o FIES foi reduzido a patamares muito pequenos. (ENTREVISTA PRESIDENTA COMUNG, 2020).

Os retrocessos a que se refere a presidenta do COMUNG dizem respeito também às novas regras do FIES, implementadas após o *impeachment* da presidenta Dilma e sob a gestão do ministro Mendonça Filho. Segundo a presidenta do COMUNG, “[...] o que detonou, o que disparou a crise, eu não tenho dúvidas, foram as mudanças nas políticas públicas. Começou em 2015, piorou 2016, 2017, e a cada ano ficou pior.” Já para o ex-ministro Mendonça Filho, em audiência pública da Comissão de Educação do Senado Federal, “alguns cortes que foram consagrados aqui muitas vezes e se atribui à atual gestão, [...] e aí eu faço a leitura de alguns destaques dos jornais no ano: Pátria Educadora – MEC perde 10.5 milhões de reais ou 10% do orçamento, governo reduz pela metade orçamento da educação.”

Na audiência pública realizada na comissão de educação do Senado, o então ministro Mendonça Filho levou os dados de FIES e de outras políticas públicas implementadas ao longo da gestão do Partido dos Trabalhadores. Para ele, não havia contratos, nem orçamento para garantir as vagas prometidas pelo governo anterior (no qual, então, o presidente Temer era vice-presidente, vale lembrar). Ao apresentar os dados e justificar a descontinuidade da política, que vinha sendo atribuída à sua gestão no MEC, o ministro Mendonça Filho afirmou:

Qual o custo do rombo potencial do FIES hoje? Eu tô revelando aqui ao público: 32 bilhões de reais em 2016, 15 vezes mais do que em 2011, este é um dado que eu gostaria de tornar público, até porque em poucas semanas nós vamos reestruturar o programa, garantido o atendimento aos mais jovens, mas garantindo também a sustentabilidade do programa de financiamento educacional. Não dá para levar um programa que produz um rombo dessa magnitude onde quem paga a conta é justamente o contribuinte brasileiro, sem um retorno adequado.

A Inadimplência da carteira bateu à casa dos 46,4%. E lembro que declaração do Ministério da Educação e do ministro da época, em 2015, Renato Janine, foi o seguinte: MEC diz que esgotou a verba para novos contratos do FIES em 2015, então ele já sacramentava a morte do FIES naquele desenho em 2015. (SENADO FEDERAL, 2017).

Buscando estabelecer a necessidade de revisão do Programa, o então ministro apresenta os mesmos dados já trazidos pela auditoria do TCU (2016) tanto em relação aos alunos atendidos pelo FIES quanto ao aumento efetivo de estudantes no ensino superior, além de apresentar os valores a pagar, futuramente, pelos aditamentos dos contratos de FIES anteriormente firmados. Para o ministro, “[...] dívidas em programas e programas sem recursos. Nós tivemos aí, de dívidas acumuladas, 10,6 bilhões de restos só no âmbito do FNDE, a pagar em cinco e seis anos.” Então, justifica as alterações que dariam estrutura ao Novo FIES: “Uma das prioridades para esse ano de 2017 é a apresentação do Novo FIES, com o aperfeiçoamento do modelo de financiamento e de gestão, viabilização da renovação dos financiamentos de aproximadamente 1,5 milhão de estudantes; oferta adicional de 75 mil vagas.” O Novo FIES foi, de fato, apresentado ainda no ano de 2017, por meio da Lei nº 13.530/2017. Essa legislação estabeleceu alterações substanciais no FIES, mas as principais acabaram por gerar, pela primeira vez desde a implementação do Programa, a não adesão de instituições comunitárias, dados os riscos solidários atribuídos às IES, sem que tivessem ingerência sobre o processo de análise de crédito e cobrança dos financiamentos no futuro. Assim, apesar de haver (poucas) vagas disponíveis, essas, em geral, não foram ocupadas nos dois primeiros anos do Programa (2017 e 2018), como comprovado pelas entrevistas dos gestores administrativos das universidades estudadas.

Apesar da afirmação do ex-ministro Mendonça Filho de que o MEC manteria tanto o FIES quanto o ProUni, o que se percebeu, a partir de 2017, em especial, foi uma organização para a descontinuidade de ambos os Programas. A “privatização” do Novo FIES estabeleceu a participação de agentes financeiros privados, inclusive, na constituição do Fundo, flexibilizando as regras para serem definidas por cada agente financeiro conveniado, mas sempre vinculando as IES, solidariamente, aos riscos dos contratos. Em relação ao ProUni, está em discussão no Congresso Nacional uma PEC, dentro da proposta de reforma tributária, que extinguiria a imunidade constitucional, atualmente vinculada ao CEBAS. Sem as



contrapartidas, o ProUni também estaria inviabilizado. Conforme o ex-ministro Tarso Genro, em sua entrevista,

Bem, esta é a agenda do atual governo - o desmonte da educação. Tudo o que construímos em quase quinze anos está sendo desmontado. Por que com as ICES seria diferente? Este governo não tem compromisso com a educação, por que teria com as instituições? Você precisa considerar que o viés arrecadatório é a maior pauta da política vigente. [...] O FIES foi uma política de Governo. Está em recuo. Com o descompromisso dos atuais gestores, não há perspectiva. (ENTREVISTA TARSO GENRO, 2020).

De acordo com o ex-ministro Tarso Genro, as políticas educacionais estão sendo sistematicamente descontinuadas, porque não há compromisso do atual governo com a pauta educacional: “Se depender das políticas públicas, o cenário não é favorável. Veja, o que esse governo tem feito pela educação? Veja os ministros que têm estado à frente dessa que é uma das mais importantes pastas do Governo Federal [...]. O que estão fazendo pela educação?”

A iminência de extinção do ProUni, somada à descontinuidade do FIES e à falta de uma política de financiamento público, além da crise econômica enfrentada pelo País, agravada pela pandemia, estão na pauta do COMUNG, como afirma a professora Carmen:

A cada momento, uma dificuldade nova. Ano passado a reforma trabalhista, agora estamos novamente reunidos para tirar a educação da reforma tributária (com a extinção da filantropia). Então, dizem que é igual, mas não é igual. Com a reforma pode ser que sejamos iguais, e será ruim para todo o sistema, sem políticas para a educação básica e superior, lembrando que a não política já é uma política. O que os governos não percebem, é que o aluno que paga a mensalidade na universidade comunitária é um trabalhador, não é o aluno que poderia ir e se deslocar para fazer uma pública. [...] Entendemos que o ProUni é um programa importantíssimo, e se a reforma tributária nos incluir (como está prevendo incluir as instituições de educação e saúde), com a ameaça de extinção da filantropia, haverá a extinção do ProUni, que nós entendemos que é um programa muito importante para a inclusão de estudantes carentes. (ENTREVISTA PRESIDENTA COMUNG, 2020).

Percebe-se, a partir das políticas implementadas desde 2017, que há, no discurso e nas ações políticas vigentes, a justificativa para a descontinuidade dos Programas como uma consequência da sua insustentabilidade, reforçada pela auditoria do TCU (2016, 2018). Ainda que as metas do PNE (2014–2024) persistam, a crise econômica, as novas pautas políticas e o acirramento da polarização, também no debate social, garantem as razões de que necessitam os governantes para permitir que as políticas públicas educacionais colapsem definitivamente. Como se percebe nas palavras do ex-ministro Mendonça Filho, as políticas do governo petista “faliram” em 2015, quando o próprio MEC reconheceu que não teria recursos para manter o FIES e outros programas. Já para o ex-ministro Tarso Genro, as políticas que vieram após 2016 representam essa descontinuidade: “O que foi implementado é para descontinuar a política.” No Estado neopatrimonialista, o jogo político permite capitalizar sobre as políticas clientelistas porquanto geram efeitos positivos. Quando já não produzem o mesmo efeito, são classificadas

como erradas, fraudulentas e insustentáveis. A insegurança social, econômica e jurídica das disputas políticas em torno do que deveria ser uma política de Estado (como o FIES e o ProUni), conforme afirmam Marshall (1967) e Draibe (1993), impedem não só a efetividade do *welfare state*, mas a própria condição de desenvolvimento da cidadania, a qual necessita de que haja segurança jurídica a para efetivação dos direitos sociais, para além do desenvolvimento econômico – o qual deveria ser o efeito, não a causa para um Estado de bem-estar social. A discussão apresentada, nesta tese, evidencia que ainda estamos, como nação (sociedade e Estado) muito distantes de ambas as perspectivas.

Ao buscarmos compreender os processos relativos ao FIES e ao ProUni como políticas distributivas (e redistributivas, no caso do ProUni, para as IES com CEBAS), conforme Lowi, ou clientelistas e de grupos de interesse, conforme Wilson, no contexto neopatrimonialista do Estado brasileiro, percebemos que há uma preocupação maior com a permanência no poder (por meio da cooptação política da sociedade e das instituições) do que com a adequação da política pública em uma perspectiva de longo prazo (sustentável, planejada e com respeito à responsabilidade fiscal). Ao resgatar a proposta de análise de Lindblom (1959), fazendo uso de variáveis como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse, é possível perceber que essas variáveis estiveram presentes não somente na criação e nas alterações legais do FIES e do ProUni, mas também agora, na sua descontinuidade, apesar de as demandas que as criaram persistirem, tanto quanto as metas do Plano Nacional de Educação.

A partir dessa análise, mais uma vez percebemos que o indicador e subindicador propostos na nossa síntese metodológica, “Alteração contextualizada nos instrumentos legais do FIES e do ProUni (conforme contexto político, como eleições)” e “Aumento e redução de vagas, cancelamentos de contratos, alteração nas regras para as IES, política de repasse para as IES” comprovam, na categoria de conteúdo “Estado neopatrimonialista”, que houve e há, na origem e nas alterações das políticas públicas, o viés dos interesses privados envolvidos sob a lógica patrimonial do Estado brasileiro (SCHWARTZMAN, 2015; SORJ, 2006).

Como nosso objeto de estudo nesta tese são as universidades comunitárias do Rio Grande do Sul, em uma amostra não probabilística de três delas, buscamos compreender os efeitos e as perspectivas futuras a partir da visão do ex-ministro Tarso Genro, que conhece de fato o modelo das ICES; além da visão da presidenta do COMUNG, a partir da situação e dos impactos atuais do FIES e do ProUni sobre essas instituições.

Acerca dos impactos causados pelas mudanças no FIES para as instituições do COMUNG, afirma a sua presidenta:

Nós temos que nos reinventar. Nós temos instituições em que nós captamos os recursos e fazemos a gestão do recurso. Temos que nos readaptar aos novos tempos sem perder a nossa essência, sem perder o compromisso com a qualidade, sem perder o compromisso com o desenvolvimento das comunidades, sem perder o compromisso com a pluralidade e o compromisso com a inclusão, que é um compromisso que entra nestes Programas (FIES e ProUni). Temos uma luta constante para retomarmos um financiamento estudantil, junto a todas as entidades representativas das universidades particulares e comunitárias, não que seja igual ao FIES, que teve seus problemas, que não foram causados pelas ICES, mas pela falta de monitoramento e cobrança do Sistema. (ENTREVISTA PRESIDENTA COMUNG, 2020).

Por sua vez, o ex-ministro Tarso Genro afirma: “[...] acredito que a situação atual é de dificuldade para todas as instituições de educação, mas as ICES tem uma condição comum, se buscarem maior integração, poupando recursos, poderiam continuar atendendo a sua função social.” Questionado o ex-ministro sobre a possibilidade de as ICES representarem um caminho para a garantia de inclusão no ensino superior a partir de uma política específica para essas instituições no que tange ao financiamento estudantil, afirmou: “Eu acho que pode, mas precisaria construir uma parceria, envolvendo poder público, a iniciativa privada, as instituições de ensino. Mas para criar uma política você precisa de vontade política. Não vemos vontade política em âmbito algum, dos atuais governos. Nem do Federal, nem do estado [...]” Já acerca do que deveria ser realizado na educação brasileira, quais deveriam ser as pautas de discussão, a afirmação do ex-ministro foi categórica: “Falta recolocar a educação nos rumos constitucionais.”

Para a presidenta do COMUNG, entretanto:

O RS tem uma peculiaridade muito grande, somos um estado com instituições muito sérias, voltadas às suas comunidades, então a invasão das privadas só não foi maior, porque temos um “muro”, só que estamos peleando para ter recursos, sob pena de daqui a pouco não conseguirmos manter a qualidade que queremos. Eu acredito neste modelo. Acredito que este é o modelo que pode ser viável para todos, onde nós captamos, e podemos ter recursos de políticas públicas. A Lei das ICES foi criada para permitir as parcerias público-privadas, só que ela não foi regulamentada, e ainda estamos em uma situação em que a lei não se aplica. Isso mostra que não percebem a diferença. (ENTREVISTA PRESIDENTA COMUNG, 2020).

Partindo dessas visões, fica claro que, para quem traz a experiência da gestão pública, as instituições comunitárias deveriam encontrar caminhos na união de esforços próprios e das suas comunidades para a construção de um futuro sustentável. Já para a gestão da entidade representativa das ICES no Rio Grande do Sul, persiste o ideário da participação do financiamento público nessas entidades, a partir da Lei das ICES. Possivelmente essa deva ser uma discussão a compor o processo de “reinvenção”, proposto pela presidenta do COMUNG, não somente em função dos impactos evidenciados neste estudo, mas em função da própria estrutura do Estado brasileiro, suas características patrimonialistas, considerando que as ICES

não podem participar do ensejo por não terem uma “moeda de troca”, o que as torna “invisíveis” aos olhos do poder federal, mas não para suas comunidades e para o poder público regional.

Ao encerrar o presente capítulo, vislumbramos as evidências atribuídas a todos os indicadores propostos para a análise, dando, assim, condições para a comprovação das hipóteses.

Na esperança de, não sem o desconforto da revisão de concepções e dogmas, poder contribuir com o debate acerca da “reinvenção” das universidades comunitárias, concluimos aqui as análises na estrutura proposta, passando, no capítulo a seguir, às conclusões da tese.

## 6 CONCLUSÕES

Nesta tese, investigamos os impactos de duas das principais políticas públicas de expansão do ensino superior brasileiro nas últimas duas décadas – o FIES e o ProUni – sobre as universidades comunitárias, representadas por três instituições as quais compõem o Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul – COMUNG.

Cabe ressaltar, ao concluirmos a pesquisa, que não houve, por parte da autora, o intuito de realizar julgamento de valor acerca de governos, governantes ou instituições em particular, tampouco discutir a efetividade inclusiva do FIES e do ProUni. Nossa proposta foi discutir os efeitos dessas políticas sobre a sustentabilidade e autonomia, contribuindo para o debate acerca das perspectivas futuras e da perpetuidade das universidades comunitárias em particular, mas, sobretudo, contribuir para a discussão mais ampla no campo acadêmico das políticas públicas no Brasil. Nesse sentido, buscou-se, rigorosamente, articular a base epistemológica desta pesquisa aos dados arrolados durante todo o percurso do trabalho.

A base teórica sobre a qual se assenta a presente tese dá conta, no capítulo 2, de estabelecer a origem e o desenvolvimento do Estado e da sociedade brasileiros sob a perspectiva weberiana do Estado tradicional e patrimonialista, analisado no caso brasileiro por Faoro (2012), que justifica o patrimonialismo brasileiro pela ausência da superação ao feudalismo, não ocorrido no País. Avançando nessa perspectiva, Schwartzman (2015) apresenta a tese de que o Estado brasileiro desenvolveu, a partir da implementação dos instrumentos modernos de gestão pública, judiciária e legislativa, além da urbanização e seus efeitos, um novo formato – o neopatrimonialismo –, que reúne tanto as características de um Estado tradicional quanto as instituições e os instrumentos de gestão modernos. Esse Estado neopatrimonialista, no entendimento de Schwartzman (2015) e Sorj (2006), para atender aos grupos de interesses e à manutenção do poder, faz uso da cooptação política, a qual não só representa a troca de favores em benefício privado, como configura-se no instrumento de controle desses grupos pelo Estado. As bases que deram origem ao Estado brasileiro são fundamentais para o entendimento acerca da criação, das alterações e das discontinuidades das políticas públicas em análise, bem como da relação entre o Estado e as instituições estudadas. Ainda, no capítulo 2, buscamos compreender a relação do *welfare state*, foco de implementação de políticas inclusivas como o FIES e o ProUni, com as comunidades e o capital social nelas articulado. A partir da visão do Estado de bem-estar social, apresentamos o contexto das políticas públicas de educação superior, em conjunto às metas previstas no PNE (2014-2024) e seus desdobramentos. No viés

das políticas públicas de educação, incluímos as políticas que são o foco desta tese: o FIES e o ProUni. Nesse desígnio, apresentamos os dados e as análises críticas propostas por agentes externos ao Estado brasileiro, como o Banco Mundial e a OCDE, acerca das políticas educacionais brasileiras, os quais apontavam caminhos alternativos para as políticas e sua manutenção, além de demonstrar que as instituições sem finalidade lucrativa não estatais, no Brasil, são aquelas capazes de vincular menor custo e maior qualidade de formação como resultados acadêmicos, ao longo dos últimos anos, se comparadas às instituições públicas e às privadas com finalidade lucrativa.

Visto que a análise buscou conhecer os impactos das políticas públicas do FIES e do ProUni sobre as universidades comunitárias, inclusas no rol das instituições sem finalidade lucrativa, no capítulo 3, apresentamos os estudos atuais acerca dessas instituições, suas características específicas e sua importância, não apenas para a educação nas regiões desatendidas pelo poder público ou para o desenvolvimento local, mas também como instituições oriundas do capital social da comunidade e com potencial para desenvolvê-lo. No levantamento do conhecimento atual acerca dos temas tratados nesta tese, foi possível identificar diversas pesquisas, as quais obtiveram resultados similares ou parciais, os quais evidenciamos na análise dos dados. Entretanto, não foi observada, naquelas pesquisas, uma análise cruzada entre as percepções de gestores institucionais e públicos com as evidências quantitativas do impacto das políticas públicas sobre a sustentabilidade institucional e com a análise legal no contexto histórico, como proposto nesta pesquisa, tampouco uma análise das políticas públicas sob o viés do neopatrimonialismo estatal.

No desenvolvimento da tese, foi necessária uma concepção metodológica ampliada, visto que, a partir de um estudo de multicase (com três universidades), a percepção de seus gestores, além da análise legal das políticas estudadas e da justificativa dos gestores públicos responsáveis, investigamos a possível existência de cooptação política, a partir do FIES e do ProUni, das universidades comunitárias objeto do estudo. Assim, no capítulo 4, a fim de apresentar as evidências para as hipóteses, foi previsto, no quadro metodológico, um conjunto de cinco indicadores (Alteração contextualizada nos instrumentos legais do FIES e do ProUni; Impacto nas Atividades-fins da Universidade; Sustentabilidade Institucional; Análise custo / benefício das políticas públicas – Cooptação e Autonomia Institucional), desdobrados em outros doze subindicadores: aumento e redução de vagas, inadimplência de contratos, alteração nas regras para as IES, política de repasse para as IES; Redução de horas em ensino, pesquisa e extensão como consequência econômica/financeira; Motivos para adesão às políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade institucional; % Diferença dos repasses do FIES sobre

os valores contratados; % Impacto do FIES sobre as Receitas Líquidas do Período; Cooptação (Análise custo / benefício das políticas públicas); % Impacto das Bolsas de ProUni sobre as DOP – Despesas Operacionais das universidades; % Impacto do déficit de repasses do FIES sobre as DOP das universidades; % Bolsas Concedidas sobre a Receita; % Impacto do FIES e do ProUni sobre as Receitas; Impactos das políticas públicas e suas alterações sobre a sustentabilidade institucional, decisões sobre financiamento, alocação de recursos e concessão de bolsas. Alinhados às bases de evidências utilizadas para cada indicador e subindicador, tanto qualitativo quanto quantitativo, foi estabelecida a estrutura de análise comparativa dos dados, a fim de alcançar a triangulação metodológica.

A análise dos dados, no capítulo 5, apresentou a sistematização dos dados coletados por meio de documentos das universidades pesquisadas e de órgãos públicos, de banco de dados aberto e banco de legislações do Governo Federal, além das entrevistas. A análise foi estruturada de forma a permitir a comparação entre as evidências de fontes diversas, configurando a triangulação metodológica. Inicialmente, foram analisadas, de forma individual, as legislações acerca do FIES e do ProUni e suas alterações nos contextos socioeconômico e político de suas trajetórias. Posteriormente, fazendo uso da análise quantitativa (horizontal e vertical), foi comparado o conjunto dos dados disponíveis no Banco de Dados Aberto do FNDE e nos documentos contábeis das universidades estudadas. Essas evidências quantitativas, em análise cruzada com a base legal anterior, permitiram alinhar e justificar alguns dos impactos percebidos nos resultados econômico-financeiros das instituições.

Na sequência, visando a compreender a percepção dos gestores acadêmicos acerca dos impactos identificados e dos efeitos das políticas públicas sobre as instituições, a partir dos indicadores previstos para esses dados, foi possível verificar um entendimento parcial dos gestores sobre os efeitos oriundos das políticas públicas e dessas sobre as universidades analisadas. Ainda, como fechamento das análises e no intuito de atender ao princípio do contraditório, foram comparadas as alterações legais implementadas no FIES e no ProUni, desde sua criação até o ano de 2018, com as percepções e justificativas apresentadas pelos ex-ministros da Educação, e dessas, com a percepção da presidenta do COMUNG, estabelecendo a visão geral das políticas como causas e do contexto atual, além de perspectivas futuras para as universidades comunitárias, como efeitos dessas políticas.

Concluídas as análises previstas, foi possível verificar a condição estabelecida para responder ao problema da presente tese, o qual foi o seguinte: “As políticas públicas do FIES e do ProUni, gestadas no interior do Estado neopatrimonialista, configuram-se como políticas de inclusão e/ou de cooptação das universidades comunitárias, levando-as a uma perda de

autonomia?” A partir do problema apresentado o objetivo geral dele derivado pretendia “analisar se/como as políticas públicas do FIES e do ProUni, gestadas no interior do Estado brasileiro neopatrimonialista, se configuram como política de cooptação das universidades comunitárias e de limitação de sua autonomia institucional”. Diante dessas premissas para a pesquisa, bem como dos resultados e das evidências daí decorrentes, conclui-se que o problema foi respondido, assim como o objetivo geral foi atingido, uma vez que restou evidenciada a cooptação política das universidades comunitárias – não exatamente em troca de benefícios privados, como de praxe –, mas pela necessidade de cumprimento da missão institucional, pois todos os gestores acadêmicos alegaram que, ainda que cientes dos riscos que o FIES e o ProUni representavam para a sustentabilidade institucional, como instituições comunitárias, não podiam privar seus alunos e sua comunidade do acesso aos recursos desses Programas. Além disso, como instituições filantrópicas, o ProUni tornou-se uma obrigação para manutenção do CEBAS e da imunidade fiscal, apesar das discussões sobre a inconstitucionalidade dessa vinculação. Assim, restou evidenciada que, no caso das universidades comunitárias estudadas, o FIES e o ProUni representaram, ao mesmo tempo, um meio de inclusão dos estudantes carentes na universidade e uma política de cooptação, que, como abordado no embasamento teórico, engendra a dependência e, conseqüentemente, limita a autonomia dos agentes cooptados. Quanto à característica neopatrimonialista do Estado brasileiro e sua capacidade de gerar políticas públicas que cooptam as instituições e a sociedade, pôde-se demonstrar, a partir da análise histórica das alterações legais de ambas as políticas, que em diversos momentos essas estiveram sob a influência de interesses privados e eleitorais. Entretanto, diferentemente do que se imaginava, as universidades comunitárias não foram as reais beneficiadas pela cooptação, no que diz respeito à expansão de matrículas, e sim as instituições privadas com finalidade lucrativa, as quais fizeram uso dessas políticas para garantir sua expansão nacional.

Ao desenvolvermos a pesquisa com o intuito de cumprir os objetivos específicos previstos, foi possível, ainda, apreender diversos e novos olhares sobre o tema e as instituições objeto da pesquisa, permitindo abrir caminho para a continuidade desta sob novos enfoques.

Quanto ao objetivo específico de analisar a evolução histórica do FIES e do ProUni, tanto em termos legais (qualitativos) quanto em termos econômicos (quantitativos), buscando identificar o impacto sobre as universidades comunitárias, a partir de uma análise comparativa, assim desenvolvido nos subcapítulos 5.1 e 5.2, respectivamente, ao concluirmos pela sua consecução, percebe-se que a criação do FIES, em 1999, a partir de um fundo contábil, ainda que previsto um limite nominal do orçamento da União, em sua implementação já vinculava a operação do financiamento à ampliação da dívida pública, a partir da emissão de CFTN.



Conhecendo-se a dinâmica política brasileira, seria previsível que, em eventual troca de governo, com outras prioridades que não a educação, essa se tornaria uma justificativa plausível para a descontinuidade do Programa, como de fato ocorreu em 2017. Restou evidenciado, ainda, que as alterações legais imputadas ao FIES, em 2017, demonstraram, ao retirar da origem de recursos do FIES aqueles advindos das loterias da CEF, que a destinação de recurso público aos clubes de futebol e eventos esportivos, a despeito da sua capacidade de captar recursos privados para marketing, é mais importante/ interessante do que o financiamento da educação superior aos estudantes carentes. Além disso, as alterações legais no contexto histórico demonstram a atualidade das concepções teóricas de Lasswell (1984), Schwartzman (2015), Sorj (2006), Carvalho (2017) e mesmo Faoro (2012), pois, ao fazerem uso das políticas de inclusão para justificar a permanência no governo, em processos eleitorais, cooptando a sociedade e as instituições, os agentes públicos acabaram criando uma situação de descontinuidade das políticas públicas, por conta da sua insustentabilidade econômica, ainda que a demanda que as originou não tenha sido atendida, nem cumpridas as metas previstas no PNE.

No mesmo sentido, o ProUni, que representa, no caso das instituições com finalidade lucrativa, uma oportunidade de reduzir custos com o benefício fiscal, demonstrou a capacidade do Estado brasileiro neopatrimonialista de privilegiar alguns grupos de interesse em detrimento de outros, reduzindo as contrapartidas para as instituições com fins lucrativos a menos da metade daquelas de caráter filantrópico, sendo que as isenções concedidas são praticamente as mesmas, como abordado no subcapítulo 5.2. A análise legal demonstrou como o ProUni, além do FIES, permitiu a grande expansão das instituições com finalidade de lucro. Enquanto o FIES possibilitou, desde 2010, a alavancagem financeira das instituições com finalidade de lucro, o ProUni, por sua vez, garantiu a essas mesmas instituições a alavancagem operacional, gerando resultados econômicos de alta *performance*, a ponto de chamar a atenção do capital estrangeiro, dando origem ao modelo atual, em que instituições de educação passam a figurar entre as grandes fusões e incorporações do País, como qualquer outra atividade econômica de alta rentabilidade. Esta condição mais favorável às instituições com fins lucrativos (em geral, faculdades isoladas ou centros universitários, sem maiores compromissos com a extensão e a pesquisa) garantiu não só a expansão dessas instituições para o interior do Brasil, mas também a sua condição de concorrer por alunos com as universidades comunitárias, já que apresentam condições mais atraentes de preços (não necessariamente de qualidade), ampliando ainda mais as dificuldades vivenciadas pelas instituições comunitárias. Assim, conclui-se que as políticas públicas não tiveram apenas impacto direto sobre a manutenção e a sustentabilidade das

universidades comunitárias, mas também, indiretamente, porquanto beneficiaram aquelas IES que se tornaram suas concorrentes em um quesito que é fundamental para os alunos carentes e sem financiamento estudantil público: o valor das mensalidades.

O segundo objetivo específico proposto visava a compreender, sob a perspectiva das universidades comunitárias, quais os motivos que levaram e mantêm a adesão das instituições ao FIES e à condição de entidade filantrópica em troca de isenção via ProUni, identificando, na visão dos seus gestores acadêmicos e administrativos, as causas, os efeitos, os benefícios e os impactos sobre sua autonomia e seu compromisso social, a partir da adesão a essas políticas. A consecução desse objetivo está presente no subcapítulo 5.3, acerca do qual, com base nas evidências apresentadas, é possível concluir que os motivos que levaram as universidades comunitárias a aderirem ao FIES e ao ProUni, ainda que mantidas as características da cooptação, demonstraram o paradoxo apresentado no título desta tese – inobstante os riscos sobre a sustentabilidade institucional, a missão de inclusão, presente em todas as instituições comunitárias –, levou os gestores a assumirem os riscos, com diferenças entre os limites de adesão em cada instituição, mas com a mesma compreensão – a universidade comunitária não pode se furtar de garantir o acesso ao ensino superior a partir de programas públicos. Decorrente das entrevistas, ficou claro que alguns gestores acadêmicos possuem uma percepção mais ampla dos efeitos do FIES e do ProUni, enquanto outros atribuem as dificuldades enfrentadas a outros fatores, mas todos acordam o fato de que os Programas, em especial, o FIES, geraram impactos sobre a sustentabilidade financeira (quando da sua inadimplência) e geram impactos econômicos pela sua descontinuidade, uma vez que as instituições não podem descontinuar seus cursos e a oferta de vagas com a mesma dinamicidade com que os governos alteraram as bases do FIES em 2015 e 2017. Também há, entre os gestores universitários, o entendimento de que os Programas influenciaram e ainda influenciam na redução das atividades-fins das instituições, para o que se conclui que, há, de fato, uma perda de autonomia e uma dependência gerada em relação às políticas públicas. Ainda nessa perspectiva, percebeu-se que o impacto total do FIES e do ProUni sobre a receita anual das instituições não é claramente dimensionado pelas instituições, reforçando a percepção de que, quanto ao ProUni, não haveria a opção de não aderir e mantê-lo e quanto ao FIES, há uma obrigação intrínseca de absorver seus impactos em função da missão social das instituições. No nosso entendimento, essas concepções poderão, no caso de voltarmos a ter disponíveis recursos públicos para o financiamento estudantil, fragilizar ainda mais as universidades comunitárias, pois justificam a cooptação sem, entretanto, gerar, para as instituições comunitárias, um benefício proporcional em retorno, dado seu caráter regional, não escalável.

Assim como no caso do objetivo específico destacado anteriormente, no que diz respeito àquele que buscava analisar comparativamente os resultados das entrevistas e dos dados quantitativos do FIES, bem como seus impactos sobre a sustentabilidade econômica e financeira das universidades comunitárias, visando a evidenciar a possível cooptação das instituições estudadas e o consequente efeito sobre sua autonomia, desenvolvido no subcapítulo 5.3, comprovou-se, por meio das evidências apresentadas e discutidas, que a cooptação ocorreu em uma dinâmica diversa daquela imputada às IES com finalidade de lucro, mas ainda assim com efeitos sobre a autonomia institucional, sobre suas opções e sobre a gestão dos recursos envolvidos nas atividades-fins. Conclui-se, a partir desse objetivo realizado, que, no viés comunitário das instituições, porquanto entendem que persiste a sua missão de incluir os estudantes carentes no ensino superior, a despeito da mudança no cenário mercadológico da educação superior, poderá, nas ações tomadas sem a devida análise das demandas da comunidade, manter as prerrogativas que geraram a cooptação política das instituições, vinculando-as em situações futuras similares, presas ao ciclo vicioso da inclusão/cooptação política e à dependência estatal.

Os dados quantitativos analisados demonstram o impacto negativo das políticas públicas do FIES e do ProUni sobre a sustentabilidade das instituições comunitárias aqui estudadas. Entretanto, como se pode perceber na análise comparada entre as três instituições estudadas (subcapítulo 5.3), as políticas públicas e seus efeitos não foram a causa única de desestabilidade econômica das instituições. Cabe compreender que outras políticas, de forma menos direta e quantificável, porém com impactos futuros potenciais ainda mais intensos, podem ter, ao longo do tempo, contribuído, de forma ampla, para o aumento do risco à autossustentabilidade. Assim, o ProUni e o FIES garantiram aos grandes grupos educacionais, as alavancagens financeira e operacional necessárias para sua expansão, os quais, em um negócio altamente escalável, oferecem cursos de graduação a distância a partir de polos locais, sem a necessidade de contratação de professor no polo de EaD, sem estrutura de biblioteca e laboratórios que são exigidos dos cursos presenciais. O investimento qualitativo das instituições comunitárias perde para a mensalidade insignificante cobrada por essas corporações. A flexibilidade para a criação de polos e de estrutura exigida, bem como de avaliação e regulação desse tipo de oferta, acaba por minorar ainda mais as fontes de receitas das instituições comunitárias. De outro lado, ainda, as políticas de investimentos em novos *campi* e a criação dos IF em locais onde já havia instituições comunitárias geraram uma concorrência das comunitárias com as públicas estatais e com as privadas com fins lucrativos. Além da redução de alunos pagantes (necessários à manutenção das universidades comunitárias), a situação é agravada pela condição demográfica,

que desde 2010 reduz o público universitário, ainda que mantida a grande margem de jovens que concluem o ensino médio e não ingressam no superior. Essa situação se coloca como uma das limitações deste trabalho, pois não é possível atribuir ao efeito do FIES e do ProUni, nas instituições comunitárias analisadas, a causa única de sua situação econômica atual, embora, como já discutido, tenha representado um fator direto (econômico-financeiro) e indireto (impacto via alavancagem dos grandes grupos empresariais de educação superior e sua condição concorrencial).

Como último objetivo específico, buscou-se ponderar as percepções dos gestores públicos responsáveis pela criação e pelas alterações do FIES e do ProUni no período analisado (1999 – 2018), relativamente às alterações legais, bem como a percepção da presidenta do COMUNG, no que estas representaram e impactam as universidades comunitárias. Concluindo-se pelo atendimento do objetivo, percebeu-se que há, nas razões apresentadas pelos gestores públicos para as alterações legais e seus impactos (não só sobre a sustentabilidade das IES, mas também do orçamento público), o viés do cumprimento das metas do PNE, justificando, inclusive, o uso do FIES para financiamento de estudantes que estavam inadimplentes ou não precisaram, até então, de financiamento público. É evidente, tanto na entrevista com o ex-ministro Tarso Genro quanto nas razões de justificativas apresentadas pelos ex-ministros que o sucederam ao TCU, que nem o FIES nem o ProUni foram criados sob o enfoque das ICES. Aliás, à exceção da própria lei que criou a figura das ICES, não há outras políticas vinculadas às universidades comunitárias – são instituições invisíveis ao interesse estatal ou, como concordam o ex-ministro Tarso Genro e a presidente do COMUNG – para a política pública não há diferença, pois trata de forma igual as instituições, exceto quanto aos benefícios, como verificado no subcapítulo 5.2.1.

Na perspectiva do Estado de bem-estar social, aí compreendido também o papel das instituições públicas não estatais, como as universidades comunitárias, os impactos restritivos advindos da política pública (ou de sua descontinuidade), ao afetarem a sustentabilidade das instituições e restringirem as suas atividades-fins (ensino, pesquisa e extensão), estão, nesse sentido, reduzindo as contribuições das ICES à constituição de um *welfare state*. Daí, em nossa análise, a responsabilidade do *policy maker* sobre a sustentabilidade da política pública. O FIES, como política de inclusão, seria, se bem gerido e com limites claros e reais, uma política de potencial permanente. Já o ProUni, como *compliance* para as entidades beneficentes de assistência social (e não uma benesse de interesse privado), poderia ser igualmente sustentado em uma visão perpétua. Além disso, poderia o ProUni incentivar a criação de novas organizações comunitárias, em vez de alavancar operacionalmente a expansão das corporações

educacionais. Nesse contexto, fica claro que a continuidade ou a manutenção das universidades comunitárias (das ICES em geral) não atende aos interesses do Estado neopatrimonialista, uma vez que, ainda que o valor econômico gerado nessas instituições siga apenas uma via de distribuição – a das atividades-fins, ou seja, toda a riqueza criada retorna à sociedade –, não pode (constitucionalmente) financiar projetos políticos ou interesses privados.

No que tange ao financiamento da educação superior no Brasil, para além do FIES (que evidentemente não tem ou terá, em curto e médio prazos, condições de ofertar o volume de novas vagas tal como no período de 2010 a 2015), cabe às ICES buscar meios alternativos de financiamento ou de autofinanciamento nos volumes necessários à demanda de seus estudantes e futuros estudantes. Alguns possíveis caminhos para o financiamento da educação superior foram delineados pelos entrevistados (gestores das universidades e ex-ministro), sendo que todas as alternativas passam pela constituição de parcerias, inclusive aquelas capazes de criar fundos patrimoniais (além da sua devida regulamentação fiscal). A Lei 13.800/2019, que define a organização jurídica para a instituição de fundos de natureza patrimonial, prevê a necessidade da criação de uma entidade específica (associação ou fundação), para gestão do fundo, diferenciando-a das entidades filantrópicas que aplicarão os recursos no financiamento de suas atividades, projetos ou programas, na forma da lei. No entanto, sabe-se que para a constituição do principal (valor do patrimônio fixo do fundo) é necessário o engajamento de pessoas físicas e jurídicas como doadoras e, possivelmente, dos poderes públicos regionais, tal como ocorreu na criação das ICES. Os recursos poderiam vir, no caso das universidades, além de parte de seus eventuais superávits, das atividades de pesquisa e de prestação de serviços especializados, e da destinação de parte do imposto de renda das empresas e pessoas físicas para os fundos patrimoniais. Além disso, uma política pública específica para as ICES e para as entidades gestoras dos fundos poderia ser implementada, com a salvaguarda de contrapartidas das instituições (considerando a imunidade tributária de suas atividades-fins), bem como mantendo-se a previsão de desconto em folha, débito automático ou resgate do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) para garantia de recebimento dos valores financiados, após a formatura dos estudantes beneficiados, tal como previsto no novo FIES. Outra possibilidade, via criação de uma política pública específica, seria a utilização de parte dos depósitos mensais e dos rendimentos do FGTS dos estudantes (inclusive dos pais ou responsáveis) para pagamento de parte das mensalidades, o que desobrigaria a cobrança futura e evitaria o endividamento das famílias. Políticas como as sugeridas são plenamente viáveis, considerando-se o impacto positivo da formação em nível superior na renda dos egressos, no Brasil, como aponta a OCDE (2020).

Analisado o atendimento dos objetivos específicos, ainda no rol das conclusões, cabe discutir a comprovação das hipóteses previstas para o estudo desenvolvido. A primeira hipótese propunha que “as políticas públicas do FIES e do ProUni, muito embora tenham promovido a inclusão de novos estudantes, ampliando as condições de acesso ao ensino superior, estabeleceram a cooptação a partir da necessidade de ampliação e/ou manutenção de alunos matriculados pelas universidades, que, por sua vez, sofrem pressão de suas comunidades a partir da mediação dos benefícios sociais dessas políticas pelos governos, pela ampliação de vagas de financiamento. Essa cooptação se dá, inicialmente, pela análise de custo/benefício da adesão, realizada pelas IES.” Podemos afirmar que essa hipótese foi comprovada, pois, como evidenciado, em especial, a partir das entrevistas, a cooptação ocorreu, em primeira instância, pelo compromisso institucional de realizar a inclusão no ensino superior, gerando, para os gestores universitários, o entendimento de que a função social da instituição a vincula, automaticamente, à adesão a políticas públicas que visam à inclusão dos estudantes no ensino superior.

Como segunda hipótese, propusemos que “as políticas públicas do FIES e do ProUni estabelecem e perpetuam a cooptação por meio da limitação da autonomia das universidades comunitárias, a partir da dependência financeira gerada, inclusive, pela inadimplência estatal, do impacto sobre sua sustentabilidade e, por consequência, sobre o cumprimento de sua missão e compromisso social.” Entendemos que, a partir das evidências apresentadas no presente estudo, resta comprovada essa hipótese, pois a adesão ao ProUni é compreendida como obrigatória pelos gestores, dado que representa a manutenção da imunidade tributária, assim como tanto o FIES quanto o ProUni, estabeleceram e mantêm limitações à autonomia das instituições estudadas, visto que elas foram demandadas a readequar seus quadros docentes, rever e adaptar suas atividades-fins para dar sustentação à manutenção do ProUni e à descontinuidade do FIES.

A terceira e última hipótese proposta previa que “A consecução das políticas públicas do FIES e do ProUni, nas universidades comunitárias, torna evidente outra dimensão da cooptação – a dominação política –, pelo fato de que essas universidades comunitárias constituem um produto do capital social regional e, como espaços de autonomia política e econômica, não seguem a lógica estatal na construção e disseminação de conhecimentos (ensino e pesquisa) e na relação com a sociedade (extensão), tendo como base de ação a construção da autonomia da sociedade. A supressão da autonomia das universidades comunitárias a partir da dependência econômica estatal impacta diretamente o seu fazer acadêmico e, por consequência,

a construção da autonomia das suas comunidades, evidenciando a característica neopatrimonialista do FIES e do ProUni como políticas públicas.” A partir das entrevistas com os gestores institucionais e dos dados quantitativos analisados, podemos dar por comprovada a hipótese, pois não se vislumbra uma margem para não aderir às políticas públicas que visam à inclusão educacional. Além disso, as alterações legais interpostas, obviamente, desconsideraram os efeitos sobre as instituições comunitárias, que não possuem sócios em condições de aportar capital na falta de recursos para manutenção das atividades-fins, como ocorrido em 2015 e 2016. A dependência também foi comprovada a partir da descontinuidade do FIES, a qual impacta fortemente a manutenção atual das atividades das instituições, demonstrando que a expansão de matrículas alcançada com as políticas públicas depende da continuidade do financiamento público na mesma escala.

As limitações do presente trabalho, as quais devem ser consideradas para qualquer intuito generalista, estão presentes em algumas questões fundamentais e que merecem ser explicitadas. Os dados utilizados para análise dos recursos de FIES contratados foram colhidos no Banco de Dados Abertos do FNDE (2019). Considerando que esses dados não são auditados, apenas disponibilizados pelos agentes públicos vinculados, não é possível garantir a sua exatidão, apesar de estarem, como vimos a partir das análises verticais, coerentes com as informações institucionais e com as percepções dos gestores administrativos das instituições pesquisadas. Sendo uma análise de casos específicos, cabe advertir que não pode representar o todo das universidades comunitárias em um modelo estatístico, por exemplo, pois, como verificado, cada instituição possui cenários, contextos e efeitos distintos em relação às políticas públicas aqui estudadas, apesar de permitirem conclusões que comprovem as hipóteses da tese. Outra limitação que ficou evidente foi a dificuldade de atualização dos dados advindos do MEC para os anos de 2019 e 2020 – o histórico de publicações e bases de pesquisa até então disponibilizadas pelo Ministério da Educação deixou de ser alimentado, e algumas bases não estão mais acessíveis.

Por fim, percebe-se que, ao final dos dois primeiros decênios deste século XXI, quando boa parte das mais importantes instituições comunitárias voltadas ao ensino superior no Brasil completam 50/ 60 anos de existência, sua condição de perpetuidade enfrenta um rol de desafios (identitários e de reconhecimento público; de subsistência; de autonomia-dependência em relação aos seus *stakeholders*; de desvalorização da formação superior, inclusive, pelo Governo Federal; de mercantilização acentuada e concorrência com capital estrangeiro pela geração de receitas; do avanço de tecnologias que já não privilegiam a relação pessoal/presencial entre

professor-aluno em contraposição às (infra)estruturas grandes e pesadas das universidades comunitárias, em um momento em que o ensino superior vive uma guerra de preços, protagonizada pelas instituições privadas; entre outros), vindo à tona questões que merecem uma discussão não só no âmbito da comunidade acadêmica, mas estendidas à sociedade e ao poder público: as comunidades regionais podem sobreviver sem as suas universidades comunitárias? Dadas as transformações no cenário educacional, as universidades comunitárias são capazes de se reinventar estrutural e economicamente, visando à sua perpetuidade? Dado que o ensino superior hoje pode ser suprido por grande número de instituições privadas com polos presenciais em cada município (sem julgar a qualidade do ensino ou seu viés didático-pedagógico), a missão que deu origem às universidades comunitárias ainda é a mesma? Quais diferenciais e potenciais estão presentes nas ICES, que não podem ser acessados, replicados ou operacionalizados pelas IES com finalidade de lucro ou pelas públicas, os quais poderiam representar uma “nova missão” das universidades comunitárias, no cenário atual? Quais políticas públicas podem ser implementadas, de forma sustentável, visando às universidades comunitárias, em proveito do seu potencial formador e catalisador do desenvolvimento local, dada sua contribuição para a efetividade do *welfare state*? Nesta pesquisa, não pretendemos obter respostas para todas essas questões, entendendo que será necessário muito mais do que uma tese para tanto. Deixamo-las, entretanto, em aberto, esperando, a partir delas, contribuir para o debate acerca da condição de subsistência das universidades comunitárias, da garantia efetiva de sua autonomia, dos limites da relação instituição-sociedade e instituição-Estado, além de, na medida do possível, propor uma autoanálise dessas instituições em sua trajetória histórica e frente à sua missão social. Esperamos, assim, contribuir para futuras pesquisas.



## REFERÊNCIAS

AGAPITO, Ana Paula Ferreira. Ensino superior no Brasil: expansão e mercantilização na contemporaneidade. **Temporalis**, v. 16, n. 32, p. 123-140, 2017.

ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 28, n. 1, jan./jun. 2002. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1517-97022002000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-97022002000100005&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em: 08 jan. 2019

ANHEIER, Helmut; LIST, Regina. **A dictionary of civil society, philanthropy and the third sector**. New York: Routledge, 2005. *E-book*. Disponível em: <https://dl.uswr.ac.ir/bitstream/Hannan/131964/1/A%20Dictionary%20of%20Civil%20Society.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

APRILE, Maria Rita; BARONE, Rosa Elisa Mirra. Educação superior: políticas públicas para inclusão social. **Revista @mbienteeducação**, São Paulo, v. 2, n.1, p. 39-55, jan./jul. 2009. Disponível em: <http://publicacoes.unicid.edu.br/index.php/ambienteeducacao/article/view/534> Acesso em: 06 abr. 2019.

ATRIA, R., et al. (Comps.). **Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma**. Santiago do Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - University of Michigan Press, 2003. Disponível em: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/1/S029693\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2324/1/S029693_es.pdf). Acesso em: 10 jan. 2018.

AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sonia M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: **Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização**, v.1, p.86-179. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num mundo em transformação** – Relatório sobre o desenvolvimento Mundial 1997. Washington, D.C: World Bank, 1997. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/272281468339883909/pdf/173000PUBOREPLO0Box128848B00PUBLIC0.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciária**. Washington, D.C: World Bank, 2003. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/287031468168578947/pdf/249730PUB0Cons00Box0361484B0PUBLIC0.pdf> Acesso em: 12 fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2006: Equity and Development - V 2006**. Washington, D.C.: Bird/BM, 2006. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/284631468142167097/pdf/359180Equity0a101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf> Acesso em: 15 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil: próximos passos – sumário executivo**. 2010. Disponível em: <http://cenpec.org.br/biblioteca/educacao/estudos-e-pesquisas/achieving-world-class-education--in-brazil-the-next-agenda> Acesso em: 1º dez. 2018.

\_\_\_\_\_. **World Development Report 2017: Governance and Law** 2017. Washington, D.C.: World Bank, 2017a. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/774441485783404216/pdf/112303-REVISED-PUBLIC.pdf> Acesso em: 15 dez. 2018

\_\_\_\_\_. **Um Ajuste Justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Relatório Brasil – Revisão das Despesas Públicas, Volume I – Síntese.** Grupo Banco Mundial: 2017b. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf> Acesso em: 15 dez. 2018.

BAQUERO, Marcello. **Qual Democracia para a América Latina? Capital social e empoderamento são a resposta?** Porto Alegre: UFRGS, 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2016.

BENEVIDES, Cláudia do Valle. **Um Estado de bem-estar social no Brasil.** 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Programa de Pós-graduação em Economia. Universidade Federal Fluminense. Departamento de Economia, Rio de Janeiro, 2011.

BITTAR, Mariluce. **Universidade Comunitária: uma identidade em construção.** 1999. 250 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, São Carlos, 1999.

BOBBIO, N. **Estado, Governo e Sociedade; por uma teoria geral da política.** São Paulo: Paz e Terra, 2012.

BORGHI, Idalina S.M. **Uma margem outra: Itinerâncias de jovens das classes populares na educação superior.** 2013. 251 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia - UFBA, Salvador, 2013.

BOTTONI, Andrea; SARDANO, Edécio de Jesus; COSTA FILHO, Galileu Bonifácio. Uma breve história da Universidade no Brasil: De Dom João a Lula e os desafios atuais. *In*: COLOMBO, Sonia Simões (Org). **Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência.** São Paulo: Penso, 2013.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil:** Brasília. Presidência da República. Casa Civil, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 5 set. 2020.

BRASIL. CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE. **Resolução nº 510, de 07 de abril de 2016.** Ética na Pesquisa na área de Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, 2016. Disponível em: [https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/cns/2016/res0510\\_07\\_04\\_2016.html](https://bvsm.sau.gov.br/bvs/sau/legis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto s/nº, de 19 de setembro de 2017.** Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil – CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. Brasília: Presidência da República, 2017.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14491.htm). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004.** Regulamenta a Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/Decreto/D5245.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/Decreto/D5245.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005.** Dispõe sobre os procedimentos para a adesão de mantenedoras de Instituições de Educação Superior e a emissão de Termo Aditivo aos processos seletivos do Programa Universidade para Todos. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.242, de 23 de maio de 2014.** Regulamenta a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social e sobre procedimentos de isenção das contribuições para a seguridade social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8242.htm). Acesso em: 12 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Brasília: Casa Civil, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Ministério da Educação, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília: Casa Civil, 2002. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=247357&filename](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=247357&filename) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.846, de 12 de março de 2004.** Dá nova redação ao art 2º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2004/lei-10846-12-marco-2004-531205-norma-pl.html> Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005.** Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI. Brasília: Ministério da Educação, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005.** Institui o Projeto Escola de Fábrica, autoriza a concessão de bolsas de permanência a estudantes beneficiários do Programa Universidade para Todos – PROUNI, institui o Programa de Educação Tutorial – PET, altera a Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e a Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e dá outras providências. I. Brasília: Casa Civil, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11180.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007.** 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. Brasília: Ministério da Educação, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11552-19-novembro-2007-563383-norma-pl.html> Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.638, de 28 de dezembro de 2007.** Altera e revoga dispositivos da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, e da Lei no 6.385, de 7 de dezembro de 1976, e estende às sociedades de grande porte disposições relativas à elaboração e divulgação de demonstrações financeiras. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11638.htm#:~:text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,e%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20de%20demonstra%C3%A7%C3%B5es%20financeiras.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11638.htm#:~:text=Altera%20e%20revoga%20dispositivos%20da,e%20divulga%C3%A7%C3%A3o%20de%20demonstra%C3%A7%C3%B5es%20financeiras.) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009.** Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112101.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **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 (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Brasília: Ministério da Educação, 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112202.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011.** Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nºs 12.087, de 11 de novembro de 2009, 10.260, de 12 de julho de 2001, 8.685, de 20 de julho de 1993, 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 10.848, de 15 de março de 2004, 12.111, de 9 de dezembro de 2009, e 12.249, de 11 de junho de 2010; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112385.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20presta%C3%A7%C3%A3o%20de,3.890%20DA%2C%20de%2025%20de](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112385.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20presta%C3%A7%C3%A3o%20de,3.890%20DA%2C%20de%2025%20de) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011.** Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera as Leis nºs 11.478, de 29 de maio de 2007, 6.404, de

15 de dezembro de 1976, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 12.350, de 20 de dezembro de 2010, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.248, de 23 de outubro de 1991, 9.648, de 27 de maio de 1998, 11.943, de 28 de maio de 2009, 9.808, de 20 de julho de 1999, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, 11.180, de 23 de setembro de 2005, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.909, de 4 de março de 2009, 11.371, de 28 de novembro de 2006, 12.249, de 11 de junho de 2010, 10.150, de 21 de dezembro de 2000, 10.312, de 27 de novembro de 2001, e 12.058, de 13 de outubro de 2009, e o Decreto-Lei nº 288, de 28 de fevereiro de 1967; institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112431.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Brasília, Casa Civil, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012.** Autoriza a Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) a adquirir o controle acionário da Celg Distribuição S.A. (Celg D); institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies); altera as Leis nº s 3.890-A, de 25 de abril de 1961, 9.718, de 27 de novembro de 1998, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.887, de 18 de junho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 11.033, de 21 de dezembro de 2004, 11.128, de 28 de junho de 2005, 11.651, de 7 de abril de 2008, 12.024, de 27 de agosto de 2009, 12.101, de 27 de novembro de 2009, 12.429, de 20 de junho de 2011, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 12.546, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.. Brasília: Casa Civil, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112688.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112688.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012.** Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.868, de 15 de outubro de 2013.** Altera a Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis nº 12.761, de 27 de dezembro de 2012, nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, nº 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e nº 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2013.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112868.htm)  
Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.881, de 12 de novembro de 2013.** Dispõe sobre a definição, qualificação, prerrogativas e finalidades das Instituições Comunitárias de Educação Superior. Brasília: Ministério da Educação, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/112881.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112881.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.989, de 6 de junho de 2014.** Reabre o prazo para requerimento da moratória e do parcelamento previstos no Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies) e altera as Leis nºs 12.688, de 18 de julho de 2012, e 5.537, de 21 de novembro de 1968. Brasília: Ministério da Fazenda e Ministério da Educação, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L12989.htm#:~:text=Reabre%20o%20prazo%20para%20requerimento,21%20de%20novembro%20de%201968.](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L12989.htm#:~:text=Reabre%20o%20prazo%20para%20requerimento,21%20de%20novembro%20de%201968.) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016.** Altera as Leis nos 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências, para atribuir às instituições de ensino responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para vedar a concessão de tutela antecipada que tenha por objeto a autorização para o funcionamento de curso de graduação por instituição de educação superior. Brasília: Ministério da Educação, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/L13366.htm#:~:text=A%20institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino%20poder%C3%A1,raz%C3%A3o%20da%20concess%C3%A3o%20do%20benef%C3%ADcio.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13366.htm#:~:text=A%20institui%C3%A7%C3%A3o%20de%20ensino%20poder%C3%A1,raz%C3%A3o%20da%20concess%C3%A3o%20do%20benef%C3%ADcio.) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017.** Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113530.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20institu%C3%ADdo%2C%20nos%20termos,pelo%20Minist%C3%A9rio%2C%20de%20acordo%20com](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113530.htm#:~:text=1%C2%BA%20%C3%89%20institu%C3%ADdo%2C%20nos%20termos,pelo%20Minist%C3%A9rio%2C%20de%20acordo%20com) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.756 de 12 de dezembro de 2018.** Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominada apostas de quota fixa; altera as Leis nº 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.615, de 24 março de 1998, 10.891, de 9 de julho de 2004, 11.473, de 10 de maio de 2007, e 13.675, de 11 de junho de 2018; e revoga dispositivos das

Leis n° 6.168, de 9 de dezembro de 1974, 6.717, de 12 de novembro de 1979, 8.313, de 23 de dezembro de 1991, 9.649, de 27 de maio de 1998, 10.260, de 12 de julho de 2001, 11.345, de 14 de setembro de 2006, e 13.155, de 4 de agosto de 2015, da Lei Complementar n° 79, de 7 de janeiro de 1994, e dos Decretos-Leis n° 204, de 27 de fevereiro de 1967, e 594, de 27 de maio de 1969, as Leis n° 6.905, de 11 de maio de 1981, 9.092, de 12 de setembro de 1995, 9.999, de 30 de agosto de 2000, 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 10.746, de 10 de outubro de 2003, e os Decretos-Leis n° 1.405, de 20 de junho de 1975, e 1.923, de 20 de janeiro de 1982. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13756.htm) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 13.800, de 4 de janeiro de 2019.** Autoriza a administração pública a firmar instrumentos de parceria e termos de execução de programas, projetos e demais finalidades de interesse público com organizações gestoras de fundos patrimoniais; altera as Leis n° s 9.249 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e 12.114 de 9 de dezembro de 2009; e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm#:~:text=1%20o%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,demais%20finalidades%20de%20interesse%20p%C3%ABlico](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13800.htm#:~:text=1%20o%20Esta%20Lei%20disp%C3%B5e,demais%20finalidades%20de%20interesse%20p%C3%ABlico). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei n° 13.868, de 3 de setembro de 2019.** Altera as Leis nos 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para incluir disposições relativas às universidades comunitárias. Brasília: Casa Civil, 2019. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.868%2C%20DE%203,disposi%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20%C3%A0s%20universidades%20comunit%C3%A1rias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13868.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2013.868%2C%20DE%203,disposi%C3%A7%C3%B5es%20relativas%20%C3%A0s%20universidades%20comunit%C3%A1rias). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar n° 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm). Acesso em: 14 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n° 1.827, de 24 de junho de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1827-1.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.827,24%20DE%20JUNHO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1827-1.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.827,24%20DE%20JUNHO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória n° 1.865 de 29 de junho de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/1865-4.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.865,26%20DE%20AGOSTO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/1865-4.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.865,26%20DE%20AGOSTO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.972, de 10 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Antigas/1972-8.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.972,10%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.&text=Art.,-1o%20Fica](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/1972-8.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%201.972,10%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201999.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias.&text=Art.,-1o%20Fica) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 2.094 de 27 de dezembro de 2000.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas/2094-22.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.094,27%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2094-22.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.094,27%20DE%20DEZEMBRO%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo%20de,Superior%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004.** Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. (Volume - II). Brasília: Casa Civil, 2004. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Universidade%20para,superior%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/mpv/213.htm#:~:text=Institui%20o%20Programa%20Universidade%20para,superior%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAscias). Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017.** Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Convertida na Lei nº 13.530, de 2017. Brasília: Casa Civil, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%2C%20nos%20termos,pelo%20referido%20Minist%C3%A9rio%2C%20de%20acordo](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Mpv/mpv785.htm#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%2C%20nos%20termos,pelo%20referido%20Minist%C3%A9rio%2C%20de%20acordo) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução no 510, de 7 de abril de 2016.** Trata sobre as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisa em ciências humanas e sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio 2016. Disponível em: [https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510\\_07\\_04\\_2016.html#:~:text=Consi](https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/cns/2016/res0510_07_04_2016.html#:~:text=Consi)derando%20a%20import%C3%A2ncia%20de%20se,Art. Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 23, de 29 de dezembro de 2014.** Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, e nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Brasília: MEC, 2014. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_23\\_29122014.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_23_29122014.pdf) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria Interministerial nº 177, de 8 de julho de 2004.** Dispõe sobre os procedimentos operacionais e financeiros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES dispostos nos artigos 5º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14 e 15 da Lei nº 10.260/2001 e dá outras providências. Brasília: MEC, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/p177.pdf> Acesso em: 5 set. 2020.



\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 1, de 31 de março de 2008.** Institui bolsa complementar no âmbito do Programa Universidade para Todos - ProUni, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2008. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_normativa\\_2\\_compilada.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_2_compilada.pdf) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 1, de 22 de janeiro de 2010.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas e dá outras providências. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_normativa\\_n01\\_22012010.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n01_22012010.pdf) Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 21, de 20 de outubro de 2010.** Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; nº 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 10, de 30 de abril de 2010; nº 15, de 8 de julho de 2011; nº 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Brasília: MEC, 2010. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1705/portaria-normativa-n-21> Acesso em: 5 set. 2020.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014.** Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, e nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_23\\_29122014.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_23_29122014.pdf). Acesso em: 14 jan. 2019.

BRIGGS, A. **The Collected Essays of Asa Briggs.** Chicago, University of Illinois Press: 1985. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?id=cWhS4-t\\_xp0C&pg=PA153&dq=asa+Briggs&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjPo93ju7ftAhWZGLkGHSJGCFgQ6wEwAHoECAUQAQ#v=onepage&q=asa%20Briggs&f=false](https://books.google.com.br/books?id=cWhS4-t_xp0C&pg=PA153&dq=asa+Briggs&hl=pt-BR&sa=X&ved=2ahUKEwjPo93ju7ftAhWZGLkGHSJGCFgQ6wEwAHoECAUQAQ#v=onepage&q=asa%20Briggs&f=false) Acesso em: 12 jul. 2019.

CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96 - Especial, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 15 ago. 2020.

CARVALHO, C.H.A.; LOPREATO, F.L.C. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, n. 40, p. 93-104, maio/ago. 2005.

CARVALHO, João Deusete de. **Políticas Públicas e Ensino Superior no Brasil: O Desafio da Inclusão Social a partir dos Programas FIES e Prouni.** 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Direito) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016. Disponível em: <https://repositorio.unisc.br/jspui/handle/11624/1318>. Acesso em: 25 jul. 2019.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 23 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.

CASTELLANO, N.O. **Brasil: Proteção Social pelo Endividamento?** 2016. 140 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

CASTRO, R.M.R. **Universidades Comunitárias: Entre o Público e o Privado**. 2013. 146 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade de Sorocaba, Sorocaba, 2013. Disponível em: [http://educacao.uniso.br/producao-discente/teses/Teses\\_2013/Raquel\\_de\\_Mendonca\\_Rosa\\_Castro.pdf](http://educacao.uniso.br/producao-discente/teses/Teses_2013/Raquel_de_Mendonca_Rosa_Castro.pdf).. Acesso em: 25 jul. 2019.

CHAVES, V. L. J. Expansão da privatização / mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios. Campinas: **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, junho 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000200010&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 12 jan, 2018.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Expansion Policy for Higher Education in Brazil –ProUni and FIES as Private Sector Financers. **Educação em Revista**, v. 32, n. 4, p. 49-72, 2016.

CHRISTENSEN, Clayton M.; EYRING, Henry J. **A Universidade Inovadora**. Mudando o DNA do Ensino Superior de Fora para Dentro. Porto Alegre: Bookman, 2014.

COLEMAN, James. **The foundations of social theory**. Cambridge, Harvard University Press, 1990. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1043463190002001005>. Acesso em: 29 jul. 2020.

COLOMBO, Sonia Simões. (Org). **Gestão Universitária: Os Caminhos para a Excelência**. São Paulo: Penso, 2013.

COMUNG – **Consórcio das Universidades Comunitárias do Rio Grande do Sul**. Disponível em: <https://comung.org.br/sobre/>. Acesso em: 11 out. 2020.

COUTINHO, C.N. **Marxismo e Política: A dualidade de poderes e outros ensaios**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2008.

DURSTON, John. Construyendo capital social comunitario. **Revista de la CEPAL**, 1999.

DRAIBE, S. M. Welfare State no Brasil: características e perspectivas. **Caderno, NEPP/UNICAMP**, n. 08, 1993. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/104/CadPesqNepp8>. Acesso em: 07 ago. 2019.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção. **Tempo Social**, 2003, vol.15, n.2, pp.63-101. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. Acesso em: 19 jan. 2018.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. **Lua Nova**, nº 24, p. 85-116, 1991. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2020

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995. *E-book*. Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MJBBC9idI48C&oi=fnd&pg=PP1&dq=Embedded+Autonomy:+States+and+Industrial+Transformation.+Princeton,+Princeton+U+niversity+Press.&ots=cyoinJFdVE&sig=2gYvnoENHCZhK97UE\\_dY-](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MJBBC9idI48C&oi=fnd&pg=PP1&dq=Embedded+Autonomy:+States+and+Industrial+Transformation.+Princeton,+Princeton+U+niversity+Press.&ots=cyoinJFdVE&sig=2gYvnoENHCZhK97UE_dY-)

QpBYWk#v=onepage&q=Embedded%20Autonomy%3A%20States%20and%20Industrial%20Transformation.%20Princeton%2C%20Princeton%20U%20niversity%20Press.&f=false.  
Acesso em: 12 jan. 2020.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 2012.

FACEIRA, Lobelia da Silva. Carvalho. **O ProUni como política pública em suas instâncias macro-estrutural, meso-institucional e microsossial**: pesquisa sobre a sua implementação pelo MEC e por duas Universidades na Região Metropolitana do Rio. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/colecao.php?strSecao=resultado&nrSeq=14114@1>. Acesso em: 25 jul. 2019.

FEEVALE, Universidade. **Normas de Apresentação das Dissertações e Teses em Formato Tradicional**. 2019. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/46198522-c098-4400-889a-d23c072ef648/Normas-de-Formatacao-das-Dissertacoes-e-Teses-em-Formato-Traducional-ANEXO-1b.pdf>. Acesso em: 3 set. 2020.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Globo, 2006.

FERNANDES, Luciana M. **Reforma do Estado e Terceiro Setor**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERREIRA, L.D. **Framework de Sustentabilidade para Instituições de Ensino Superior Comunitárias**. 2012. 173 f. Dissertação (Mestrado em Administração e Negócios), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/5643>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FIOREZE, Cristina. **O modelo comunitário de universidade e o tensionamento público-privado**: entre o capitalismo acadêmico e o compromisso social. 2017. 318 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-graduação em Sociologia. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/159149>. Acesso em: 12 jul. 2019.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Banco de Dados Abertos – FNDE**. 2019. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dados-abertos>, Acesso em: 06 fev. 2020.

FOWLER JR, Floyd. **Pesquisa de Levantamento**. Porto Alegre: Penso, 2011.

FRANCO, M.E.D.P.; LONGHI, S. M. A Universidade Comunitária: forças e fragilidades. In: BITTAR, M.; OLIVEIRA, J.F.; MOROSINI, M. (Org.). **Educação Superior no Brasil - 10 anos pós-LDB**. Brasília: INEP, 2007.

FRANCO, M.E.D.P.; LONGHI, S.M. Expansão na Educação Superior e Universidades Comunitárias: Políticas Públicas Brasileiras e Desafios para a Gestão. **IX Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária na América Latina**, Florianópolis, 2009.

FRANTZ, W.; SILVA, E.W. **As funções sociais da universidade**: o papel da extensão e a questão das comunitárias. Ijuí: Unijuí, 2002.

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**: Formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 51 ed. revisada. São Paulo: Global, 2006.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46 jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13.pdf> Acesso em: 08 jan. 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GILIOLI, Renato de Souza Porto. **Um balanço do Fies**: desafios, perspectivas e metas do PNE. Estudo Técnico. Câmara dos Deputados, Brasília: 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/um-balanco-do-fies-desafios-perspectivas-e-metas-do-pne>. Acesso em: 25 ago. 2020.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil**: contradições e desafios. 2010. 222 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/27074>. Acesso em: 25 jan. 2020.

GUIMARÃES, A. A. M. **Ricos e Pobres no Mercado de Trabalho**: Ampliação do Acesso ao Ensino Superior X Barreiras Sociais. 2013. 200 f. Tese (Doutorado em Sociologia) Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUOS-A4RG9K>. Acesso em: 25 jul. 2019.

HANIFAN, Lyda Judson. The rural school community center. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, 67:130-8, 1916. Disponível em: <http://www.socialcapitalgateway.org/content/paper/hanifan-l-j-1916-rural-school-community-centre-annals-american-academy-political-and-s>, Acesso em: 29 jul. 2020.

HIGGINS, Silvio S. **Fundamentos Teóricos do Capital Social**. Chapecó: Argos, 2005.

HOJI, Masakazu. **Administração Financeira e Orçamentária**. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Cia das Letras, 2014.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** - Síntese de Indicadores 2001. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv1061.pdf>. Acesso em: 02 ago. 2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios** - Síntese de Indicadores 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf>. Acesso em: 02 ago.2018.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Conheça o Brasil** – População. Educação. PNAD Contínua, 2019. Disponível em: <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18317-educacao.html>. Acesso em 19 out. 2020.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopses Estatísticas da Educação Superior**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 18 mar. 2019.

LASSWELL, Harold Dwight. **Política: Quem ganha o que, quando, como.** Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. **The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method.** Redwood City: Stanford University Press, 1951.

LIMA, Kátia Regina de Souza. O Banco Mundial e a educação superior brasileira na primeira década do novo século. **Rev. Katálysis** [online]. 2011, v.14, n. 1, p. 86-94. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-49802011000100010&lng=pt&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802011000100010&lng=pt&tlng=pt). Acesso em 25 jul. 2019.

LIN, N. **Social Capital: a theory of social structure and action.** Cambridge: Cambridge University Press, 2001. Disponível em: <http://www.socialcapitalgateway.org/content/book/lin-n-2001-social-capital-theory-social-structure-and-action-cambridge-cambridge-univer>, Acesso em: 29 jul. 2020.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, [S.l.], n. 19, p. 78-88, 1959. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/973677>. Acesso em: 15 dez. 2018.

LONGHI, Solange Maria. **A Face Comunitária da Universidade.** 1998 442 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1998.

LOWI, Theodore J. American business, public policy. Case-studies, and political theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, jul. New York, 1964.

\_\_\_\_\_. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, 32: 298-310. Washington DC, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990> Acesso em: 28 jan. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica.** 7 ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARRE, Jacques L. História de Vida e Método Biográfico. **Cadernos de Sociologia.** v.3, n. 3, p. 89-141, jan./jul. Porto Alegre, 1991.

MARSHALL, Thomas H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MANTOVANI, C.M.B.M. **PROUNI: As Estratégias do Gestor das IES Privadas Frente aos seus Desafios.** 2013 120 f. Dissertação. (Mestrado em Educação), Universidade do Oeste Paulista - UNOeste, Presidente Prudente, 2013.

MASCARENHAS, Ana Carolina Fernandes. **A avaliação do PROUNI na educação superior: um estudo de caso de uma instituição de ensino no município de Salvador, Bahia nas dimensões acadêmicas e econômica-administrativa.** 2015 220 f. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

MAY, Tim. **Pesquisa Social.** Questões, métodos e processos. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEC – Ministério da Educação. **Balanco Social SESU 2003–2014.** A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. Brasília: MEC, 2015. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192) Acesso em: 09 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Banco de Dados Abertos – FNDE**. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/dados-abertos>, Acesso em: 06 fev. 2019.

\_\_\_\_\_. **ProUni Portal**. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/legislacao>. Acesso em: 05 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Bolsistas por categoria administrativa de IES**, Sisprouni de 06/01/2015, Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_categoria\\_administrativa\\_da\\_ies.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_categoria_administrativa_da_ies.pdf), Acesso em: 20 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Bolsas Ofertadas por ano (MEC)**, Sisprouni (2018). Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsas\\_ofertadas\\_ano.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsas_ofertadas_ano.pdf). Acesso em: 18 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **Bolsistas por tipo de Bolsa**, Sisprouni de 18/12/2018. Disponível em: [http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes\\_graficas/bolsistas\\_por\\_tipo\\_de\\_bolsa.pdf](http://prouniportal.mec.gov.br/images/pdf/Representacoes_graficas/bolsistas_por_tipo_de_bolsa.pdf). Acesso em: 20 maio 2019.

\_\_\_\_\_. **PNE – Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/assistencia-tecnica/programas-do-mec-metas> Acesso em 05 jan. 2019.

MELLO, L. **Fiscal decentralisation and public investment: the experience of Latin America**. In: BROSIO, G.; JIMÉNEZ, J. P. (Eds.). *Decentralisation and reform: improving intergovernmental relations*. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/254439404\\_Fiscal\\_Decentralisation\\_and\\_Public\\_Investment\\_The\\_Experience\\_of\\_Latin\\_America](https://www.researchgate.net/publication/254439404_Fiscal_Decentralisation_and_Public_Investment_The_Experience_of_Latin_America). Acesso em 30 abr. 2018.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org). **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.

MIRANDA, Paula Roberta. **FIES E ProUni na expansão da educação superior: Quanto vale o conhecimento no Brasil?** 2017. 282 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá: Maringá, 2017.

MONASTÉRIO. L.M. **Capital social e economia: antecedentes e perspectivas**. Disponível em: <http://www.capitalsocial.cbj.net>. Acesso em: 10 abr. 2003.

MORAES, Bianca Mota de [et al.] (Org). **Políticas Públicas de Educação** – Rio de Janeiro, RJ: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, 2016. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livropoliticaspUBLICASdeeducacao\\_voll\\_versaodigital\\_1ed.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livropoliticaspUBLICASdeeducacao_voll_versaodigital_1ed.pdf). Acesso em: 12 jan. 2019.

MOTTA JR, Willian Pessoa; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas Educacionais Brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014. Disponível em: [https://www.ufrgs.br/edu\\_realidade/](https://www.ufrgs.br/edu_realidade/) Acesso em: 06 abr. 2019.

MOURA, D.M. **Políticas Públicas Educacionais ProUni e FIES: democratização do acesso ao ensino superior**. Seminário Internacional de Demandas Sociais, 2014. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11804>, Acesso em: 4 jun. 2017.

NÜSKE, Mauro Alberto. **Políticas públicas de ingresso e permanência no ensino superior: repercussões sociais aos estudantes e graduados das instituições comunitárias de ensino superior na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul**. 2020. 164 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). UNIJUÍ: Ijuí, 2020. Disponível em: <https://bibliodigital.unijui.edu.br:8443/xmlui/handle/123456789/6802>. Acesso em: 4 set. 2020.

OCDE – **Education at a Glance 2001**: OECD Indicators, *OECD Publishing*, Paris. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2001-en>. Acesso em: 12 jan. 2017.

OCDE – **Education at a Glance 2020**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/69096873-en>. Acesso em: 21 dez. 2020.

OLIVEIRA, A.S. **A dimensão subjetiva da desigualdade social: um estudo sobre a escolha do curso universitário entre os alunos bolsistas do Programa Universidade para Todos – ProUni**. Tese (Doutorado em Educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/16140>. Acesso em: 12 jan. 2017.

OLIVEIRA, Francisco de. **Política numa era de indeterminação: opacidade e reencantamento**. In: RIZEK, Cibele Saliba; OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

OSTROM, E, AHN, T. K. A Social Science Perspective on Social Capital: Social Capital and Collective Action. **Revista Mexicana de Sociologia**. v. 65, n. 1. p. 155-233. 2003. Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/T\\_Ahn/publication/242569787\\_A\\_Social\\_Science\\_Perspective\\_on\\_Social\\_Capital\\_Social\\_Capital\\_and\\_Collective\\_Action/links/00b495314b33f5220f000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/T_Ahn/publication/242569787_A_Social_Science_Perspective_on_Social_Capital_Social_Capital_and_Collective_Action/links/00b495314b33f5220f000000.pdf) Acesso em: 29 jul. 2020.

PARDO, Rosângela da Silva. **Efeitos financeiros do Programa Universidade para Todos (PROUNI) em uma instituição de educação superior privada** 2013. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Cidade de São Paulo, 2013. Disponível em: [https://siaa.cruzeirosul.edu.br/consulta-dissertativa/secure/wdiscon01/wdiscon01.jsf?\\_codEmpr=10](https://siaa.cruzeirosul.edu.br/consulta-dissertativa/secure/wdiscon01/wdiscon01.jsf?_codEmpr=10). Acesso em: 21 out. 2017.

PERDIGÃO, Denis Alves. **O Canto da Sereia? A educação superior como uma (im)possibilidade de mudança na trajetória profissional da ralé brasileira**. 2015. 247 f. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Minas Gerais UFMG, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/BUBD-9ZSFCC>. Acesso em: 21 jan. 2018.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. *E-book*. Edição do Kindle.

\_\_\_\_\_. **A economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015. *E-book*. Edição do Kindle.

PRAÇA, Sérgio. O fracasso da Kroton em um governo liberal. **Revista Exame** (*online*). Publicado em 9 out. 2019. Disponível em: <https://exame.com/blog/sergio-praca/o-fracasso-da-kroton-em-um-governo-liberal/>. Acesso em: 30 jul. 2020.

PRADO JR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. **Metodologia do trabalho científico: Métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. Disponível em: <http://www.feevale.br/Comum/midias/8807f05a-14d0-4d5b-b1ad1538f3aef538/E-book%20Metodologia%20do%20Trabalho%20Cientifico.pdf>. Acesso em: 02 out. 2020.

PUTNAM, R. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton: Princeton University Press, 1993.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e Democracia. A experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RIZEK, Cibele Saliba; OLIVEIRA, Francisco de. (Org.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

ROSSETTO, C.B., GONÇALVES, F.O. Equidade na educação superior no Brasil: uma análise multinomial das políticas públicas de acesso. **Dados - Revista de Ciências Sociais** (*online*), Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21842571007> Acesso em: 04 jun. 2017.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: M. Fontes, 1996.

SAES, D. **República do capital: capitalismo e processo político no Brasil**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

SANTOS, Aline Veiga dos. **A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. 2017. 292 f. Tese (Doutorado em Educação), Universidade Católica de Brasília: Brasília, 2017. Disponível em: <https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2415>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SANTOS, Everton R. **Estado, Políticas Públicas e Democracia no Brasil**. p. 46-59. In: *E-book Diversidade Cultural e Inclusão Social – Novo Hamburgo: Universidade Feevale, 2020*. Disponível em: <https://www.feevale.br/Comum/midias/c282198d-c482-4371-8683-f0e56c24d1f1/e-book%20Diversidade%20Cultural%20e%20Inclus%C3%A3o%20Social.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2020.

SANTOS, Everton R. et al. Contrastes regionais que fazem diferença no Rio Grande do Sul. Capital social e desempenho institucional. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 6, 2010, p.157-187.



SANTOS, Everton R.; JÚNIOR, Norberto Kuhn. Capital Social e políticas públicas no Rio Grande do Sul-comparando duas cidades no Vale do Rio dos Sinos. Estância Velha e São Leopoldo. **Pensamento Plural**, n. 13, p. 65-88, 2014.

SANTOS, Everton R. et al. Capital Social e Desenvolvimento Local no Vale do Rio dos Sinos: Novo Hamburgo e Estância Velha. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 12, n. 3, 2016.

SANTOS FILHO, J. R. **Financiamento da Educação Superior Privado-Mercantil: Incentivos Públicos e Financeirização de Grupos Educacionais**. 2016, 279 p. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Federal do Pará, Belém, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br:8080/jspui/handle/2011/8626>. Acesso em: 10 jan. 2019.

SCHMIDT, João P. Setor não lucrativo, comunidade e *welfare state* liberal sob o crivo comunitarista. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 173-209, maio/ago. 2017a. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/direitoeconomico/article/view/7550>. Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Universidades comunitárias e terceiro setor: fundamentos comunitaristas da cooperação em políticas públicas / Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2017b.**

\_\_\_\_\_. Para estudar políticas públicas: Aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito.**, v. 3, n. 56, p. 119-149, set./dez. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2018.

SCHWARCZ, Lílian. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Cia das Letras, 2019.

SCHWARTZMAN, S. Representação e Cooptação Política no Brasil. **Revista Dados**, 7, 1970, p. 9-41. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/dados7.htm>. Acesso em: 18 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. A universidade primeira do Brasil: entre intelligentsia, padrão internacional e inclusão social. **Estudos Avançados**, v. 20, n. 56, p. 161-189, 2006.

\_\_\_\_\_. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: Publit Soluções Editoriais, 2007.

\_\_\_\_\_. **Bases do Autoritarismo Brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Unicamp, 2015.

SCHWARTZMAN, S. (Org.). **A Educação Superior na América Latina e os Desafios do Século XXI**. Campinas: Unicamp, 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. – São Paulo: Cengage Learning, 2015.

\_\_\_\_\_. **Análise de Políticas Públicas**. Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – SRF. **Instrução Normativa SRF nº 456, de 05 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a isenção do imposto de renda e de contribuições aplicável

às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. (Revogado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1394, de 12 de setembro de 2013). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2004. Disponível em: <http://sijut2.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?&visao=original&idAto=15362>. Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa RFB nº 1.394, de 12 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. (Alterado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1417, de 06 de dezembro de 2013). (Alterado(a) pelo(a) Instrução Normativa RFB nº 1476, de 01 de julho de 2014). Brasília: Receita Federal do Brasil, 2013. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=45931&visao=anotado>. Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. **Instrução Normativa RFB nº 1.476, de 1º de julho de 2014.** Altera a Instrução Normativa RFB nº 1.394, de 12 de setembro de 2013, que dispõe sobre a isenção do Imposto sobre a Renda e de contribuições aplicável às instituições que aderirem ao Programa Universidade para Todos. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=53668>. Acesso em: 12 jan. 2020.

SENADO FEDERAL. **Audiência Pública da Comissão de Educação, Cultura e Esporte.** Brasília, 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/multimedia/evento/73163>. Acesso em: 12 out. 2020.

SIMMEL, Georg. **Questões Fundamentais da Sociologia:** indivíduo e sociedade. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SILVA, Iraci Balbina Gonçalves. O Banco Mundial e as Políticas de Educação. **Ciclo Revista**, Experiências em Formação no IF Goiano, v. 2, p. 52, 2016. Disponível em: <https://www.ifgoiano.edu.br/periodicos/index.php/ciclo/article/view/225/138>. Acesso em: 06 abr. 2019.

SILVA, Renato. **Sustentabilidade financeira das Instituições de Ensino Superior privadas:** um modelo de gestão estratégica com base no sistema nacional de avaliação da educação superior (SINAES). 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação. Centro Universitário La Salle, Canoas, 2016. Disponível em: <http://repositorio.unilasalle.edu.br/bitstream/11690/925/1/rsilva.pdf>. Acesso em 10 jan. 2019.

SIQUEIRA, Wilson Macedo. **As políticas públicas de educação superior em face do poder econômico das empresas de ensino universitário.** 2019. 98 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie: São Paulo, 2019. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/3942>. Acesso em 20 jul. 2020.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação e transformações da educação superior brasileira (1995-2009): do provão ao SINAES. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 15, n. 1, 2010.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez. 2006, p. 20-45 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2018.

SOUZA, Jessé. **A Construção Social da Subcidadania** - para uma Sociologia Política. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

\_\_\_\_\_. (Org). **A Ralé Brasileira: Quem é e Como Vive**. 3. ed. São Paulo: Contracorrente, 2018.

SPERONI, Susana Margarita. **Planejamento, gestão democrática e integração regional: sobre a estratégia acadêmica e compromisso político do modelo comunitário de instituições universitárias no RS**. 2010 202 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/1812>. Acesso em 10 jan. 2018.

STEHR, Nico. Da desigualdade de classe à desigualdade de conhecimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v.15, n. 42, p. 101-112, fev. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092000000100007> Acesso em 5 abr. 2018.

TACHIZAWA, Takeshy. **Organizações Não Governamentais e Terceiro Setor**. Criação de ONGs e Estratégias de Atuação. São Paulo: Atlas, 2002.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 3001/2016 – Plenário. **Relatório de Auditoria**. Tribunal de Contas da União, Brasília: 2016. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2179233%22> Acesso em: 25 nov. 2020.

TCU – Tribunal de Contas da União. Acórdão 1643/2018 – Plenário. **Relatório de Auditoria**. Tribunal de Contas da União, Brasília: 2018. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-2300610%22>. Acesso em :25 nov. 2020.

TEIXEIRA, A. **Ensino superior no Brasil: análise e interpretação de sua evolução até 1969**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

TEIXEIRA, Elina Maria de Souza Franco. **A Eficácia do PROUNI como Programa de Inclusão Social**. 2014 284 p. Tese (Doutorado em Direito) Universidade Federal do Pará, Belém, 2014.

TÖNNIES, Ferdinand. **Gemeinschaft und Gesellschaft**. Grundbegriffe der Reinen Soziologie. London: Forgotten Books, 2015.

VANNUCCHI, Aldo. **A Universidade Comunitária: o Que é, Como Se Faz**. São Paulo: Loyola, 2004.

VARGAS, H. M. **Democracia e cidadania: público e privado na educação brasileira**. In: MORAES, B. M. [et al.] (Org). **Políticas Públicas de Educação**, Rio de Janeiro: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense: 2016. p. 11-28. *E-book*. Disponível em: [http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livropoliticaspUBLICASdeeducacao\\_vol1\\_ve rsaodigital\\_1ed.pdf](http://www.mprj.mp.br/documents/20184/1161651/livropoliticaspUBLICASdeeducacao_vol1_ve rsaodigital_1ed.pdf). Acesso em: 12 jan. 2019.

VOOS, J.B.A. **Políticas de Permanência de Estudantes na Educação Superior**: em exame as universidades comunitárias catarinenses. 2016. 175 f. Tese (Doutorado em Educação) Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul PUCRS, Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6712>. Acesso em 10 jan. 2019.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner. **Políticas públicas de expansão do ensino superior**: a implementação do PROUNI e FIES por instituições comunitárias de ensino superior no RS. 2018. 247 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). UNISC: Santa Cruz do Sul, 2018. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11624/2074>. Acesso em 18 nov. 2020.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva Brasília: UNB, 2015<sup>a</sup>, v. 1.

\_\_\_\_\_. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 2015b, v. 2.

\_\_\_\_\_. **Conceitos Sociológicos Fundamentais**. Lisboa: Edições 70, 2015c.

\_\_\_\_\_. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2013.

WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da política**. São Paulo: Ática, 1991, v. 1.

WILSON, James, Q. **Political Organizations**. New Jersey: Princeton University Press, 1995.

XERRI, Eliana Gasparini. **Da Universidade da Serra à Universidade de Caxias do Sul/RS (1950-2002)** O Pensar e o Construir da Universidade da Serra Gaúcha. 2012. 315 f. Tese (Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUCRS, Porto Alegre, 2012. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/3712>. Acesso em: 20 jan. 2018.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa, do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016

YOUNG, I. M. **Inclusion and democracy**. New York: Oxford University Press, 2000 Disponível em: [https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=YOUUNG,+I.+M.+Inclusion+and+democracy.&ots=jiOp6aqO90&sig=6xfMDwCrKmMOMmkf89iQzsI\\_qDg#v=onepage&q=YOUUNG%2C%20I.%20M.%20Inclusion%20and%20democracy.&f=false](https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=vX7nCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PR9&dq=YOUUNG,+I.+M.+Inclusion+and+democracy.&ots=jiOp6aqO90&sig=6xfMDwCrKmMOMmkf89iQzsI_qDg#v=onepage&q=YOUUNG%2C%20I.%20M.%20Inclusion%20and%20democracy.&f=false). Acesso em: 25 ago.2020.

## APÊNDICE A

### INSTRUMENTO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES ACADÊMICOS

CATEGORIAS DE ANÁLISE	INDICADORES DE COMPROVAÇÃO DA TESE	QUESTÕES DA ENTREVISTA	RESPONDENTE A	RESPONDENTE B
Perfil dos Respondentes	-	A. Formação do Entrevistado (graduação e pós)		
Perfil dos Respondentes	-	B. Tempo de atuação na gestão institucional		
Perfil dos Respondentes	-	C. Tempo de atuação no cargo atual		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	D. Qual foi a motivação para a criação da Universidade?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Autonomia Institucional	G. Como você vê a relação do Estado com a Universidade?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	E. Você acredita que essa motivação ainda persista? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	H. Quanto às bolsas estudantis, quais as opções com as quais seus alunos podem contar atualmente? Sua universidade mantém oferta de bolsas para além do PROUNI? Por quê?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	F. A missão institucional atual é a mesma desde a sua criação? O que mudou? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	I. A Universidade possuía uma política de bolsas anteriormente ao PROUNI? Qual era a política e os critérios para a concessão dessas bolsas?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Autonomia Institucional	M. O que você acredita que possa ser melhor ou pior hoje, com o PROUNI, em relação ao formato anterior?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	S. Há uma política ou limites definidos para concessão de vagas pelo FIES?		

Continua

Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	SS. Você acredita que o volume de vagas de financiamento pelo FIES é definido prioritariamente pela demanda dos alunos ou pelo planejamento financeiro da Universidade? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	X. Se a sua universidade possuísse um fundo próprio de financiamento capaz de atender à demanda atual de alunos financiados, você acredita que a Universidade ainda manteria o FIES?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	J. Qual você acredita que seja o ponto de vista da comunidade local sobre essa mudança de gestão das bolsas (da Universidade/mantenedora para o Estado)?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	K. Quais os motivos que levaram a Universidade a aderir ao PROUNI? Como você avalia essa adesão atualmente?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	L. Você acredita que o PROUNI tenha melhorado as condições de acesso à universidade, no caso da sua instituição? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	P. Qual foi a motivação que levou a Universidade a aderir ao FIES?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	Q. E atualmente, a instituição mantém o FIES? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	U. Como você vê a concessão de FIES na Universidade hoje, em relação à demanda pelos alunos?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	Y. Na sua opinião, quais os impactos positivos e negativos das políticas públicas como o FIES e o PROUNI sobre a Universidade?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	Z. Você acredita que atualmente, o FIES e o PROUNI contribuem para a consecução da missão institucional e das suas finalidades? E, no médio e longo prazos, em se mantendo a situação atual, quais as perspectivas para a Universidade?		
Impactos das Políticas para a Instituição	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	ZZZ. Você vê algum risco para a universidade e sua continuidade em se mantendo as políticas vigentes da forma como estão?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	XX. Você percebe se houve cortes em atividades-fins ( <u>ensino, pesquisa, extensão</u> ) em função dos efeitos financeiros do FIES sobre a Universidade?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional	V. Quanto às dificuldades enfrentadas relativamente à adimplência e forma de pagamento do FIES pelo Governo, você percebe se há algum prejuízo para a Universidade? Como ele se manifesta?		

Continua

Conclusão

Impactos das Políticas para a Instituição	Sustentabilidade Institucional	W. O que você acredita que deveria ser alterado nessas políticas? Por quê?		
---	--------------------------------	--	--	--

Fonte: Desenvolvido pela autora.

## APÊNDICE B

### INSTRUMENTO DE ENTREVISTA COM OS GESTORES ADMINISTRATIVOS

CATEGORIAS DE ANÁLISE	INDICADORES DE COMPROVAÇÃO DA TESE	QUESTÕES DA ENTREVISTA	RESPONDENTE A	RESPONDENTE B
Perfil dos Respondentes	-	A. Formação do Entrevistado (graduação e pós)		
Perfil dos Respondentes	-	B. Tempo de atuação na gestão institucional		
Perfil dos Respondentes	-	C. Tempo de atuação no cargo atual		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	D. Qual foi a motivação para a criação da Universidade?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	E. Você acredita que essa motivação ainda persista? Por quê?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Impacto nas Atividades-fins da Universidade	F. A missão institucional atual é a mesma desde a sua criação? O que mudou? Por quê?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Autonomia Institucional	G. Como você vê a relação do Estado com a Universidade?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Sustentabilidade Institucional	H. A Universidade oferece PROUNI aos alunos? A Universidade tem filantropia ou necessita comprovar os 20% de gratuidade?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	I. A Universidade possuía uma política de bolsas anteriormente ao PROUNI? Qual era a política e os critérios para concessão dessas bolsas?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	J. Qual você acredita que seja o ponto de vista da comunidade local sobre essa mudança de gestão das bolsas (da Universidade/mantenedora para o Estado)?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	K. Quais os motivos que levaram a Universidade a aderir ao PROUNI? Como você avalia essa adesão atualmente?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	L. Você acredita que o PROUNI tenha melhorado as condições de acesso à Universidade, no caso da sua instituição? Por quê?		

Continua



## Conclusão

Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Autonomia Institucional	M. O que você acredita que possa ser melhor ou pior hoje, com o PROUNI, em relação ao formato anterior?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Sustentabilidade Institucional	N. A Universidade ainda mantém a concessão de bolsas próprias, para além do PROUNI? Por quê? Qual o impacto disso na sustentabilidade da Universidade?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Sustentabilidade Institucional	O. Quanto ao financiamento estudantil, quais as opções com as quais seus alunos podem contar atualmente?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	P. Qual foi a motivação que levou a Universidade a aderir ao FIES?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	Q. E, atualmente, a instituição mantém o FIES? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Sustentabilidade Institucional	R. A Universidade tem uma política que limite o financiamento governamental?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	S. Há uma política ou limites definidos para concessão de vagas pelo FIES?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	T. Na sua opinião, esses financiamentos são benéficos para a Universidade? Por quê? E, para a sociedade?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	U. Como você vê a concessão de FIES na Universidade hoje, em relação à demanda pelos alunos?		
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional	V. Quanto às dificuldades enfrentadas relativamente à adimplência e forma de pagamento do FIES atualmente, você percebe se há algum prejuízo para a Universidade? Como ele se manifesta?		
Impactos das Políticas para a Instituição	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	W. O que você acredita que deveria ser alterado nessas políticas? Por quê?		
Políticas Institucionais de Financiamento	Autonomia Institucional	X. Se a sua universidade possuísse um fundo próprio de financiamento capaz de atender o volume atual de alunos financiados, você acredita que a Universidade ainda manteria o FIES?		

Fonte: Desenvolvido pela autora.

## APÊNDICE C

### INSTRUMENTO DE ENTREVISTA COM EX-MINISTRO

CATEGORIAS DE ANÁLISE	INDICADORES DE COMPROVAÇÃO DA TESE	QUESTÕES DA ENTREVISTA
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	1. No seu entendimento, qual a principal motivação para a criação do FIES?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Ampliação das Vagas	2. Qual era o objetivo quando da ampliação do FIES? O senhor acredita que mantinha a motivação original?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	3. A motivação persiste ainda hoje ou o senhor acredita que a política atendeu a seu objetivo?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	4. Como avalia a situação atual do FIES como política pública?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Alteração das regras	5. O que o senhor avalia que poderia ser diferente na criação e evolução do FIES como política de inclusão?
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional	6. Sabemos que uma política social deve ter condições de manutenção (econômico-financeira) para que alcance a efetividade pretendida. O senhor acredita que o fato de o FIES estar vinculado a um fundo contábil (não financeiro/patrimonial) pode ter gerado alguma fragilidade na consecução ou manutenção da política?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Alteração das regras	7. No seu entendimento, o FIES deixou de ser uma política de Estado? Comente.
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Alteração das regras	8. Entre 2016 e 2018, foram implementadas mudanças estruturais no FIES como política pública. Quais as motivações dessas mudanças no seu entendimento?
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional	9. Na sua experiência à frente do Ministério da Educação, como o senhor entende que o Estado brasileiro poderia garantir o acesso ao ensino superior sem vincular a consecução da política pública à situação econômica do País ou do caixa único do governo?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	10. Acerca da criação do ProUni, em seu entendimento, qual era a principal motivação para essa política?
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional / Autonomia Institucional	11. Em 2013, foi promulgada a "Lei das ICES", criando a categoria administrativa das Instituições Comunitárias de Ensino Superior. No Sul do Brasil, as instituições comunitárias aderiram à Lei, uma vez que já haviam, em geral, aderido ao PROUNI e atendem as prerrogativas legais para imunidade/ isenção das contribuições sociais sobre a folha de pagamento. No seu entendimento, haveria uma forma de essas instituições cumprirem seu papel social sem a dependência de políticas como o FIES e o ProUni?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Alteração das regras	12. Há uma discussão em trâmite no Congresso sobre a extinção da isenção tributária às entidades sem finalidade lucrativa, inclusive, as educacionais e de saúde. Na sua experiência à frente do Ministério da Educação, quais poderiam ser as consequências para a sociedade e para os estudantes atuais e futuros se as entidades sem finalidade

Continua

## Conclusão

		lucrativa não estivessem mais obrigadas à oferta de serviços educacionais gratuitos?
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	13. Na sua experiência, as ICES podem representar um caminho para a garantia de inclusão no ensino superior? O senhor acredita que poderia haver uma política específica para essas instituições no que tange ao financiamento estudantil? Explique.
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Alteração das regras	14. O Brasil ainda é considerado um país com baixo potencial de investimentos estrangeiros (vide relatório do Banco Mundial de 2017a e 2017b) em função do baixo número de egressos de nível superior em áreas estratégicas. O senhor vê alguma possibilidade em médio/ longo prazo para que tenhamos uma mudança nessa situação? Explique.
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	15. Na sua opinião, o que falta à educação brasileira hoje? Quais deveriam ser as pautas mais importantes ao ministro da Educação atual, em sua opinião?

Fonte: Desenvolvido pela autora.

## APÊNDICE D

### INSTRUMENTO DE ENTREVISTA COM A PRESIDENTA DO COMUNG

CATEGORIAS DE ANÁLISE	INDICADORES DE COMPROVAÇÃO DA TESE	QUESTÕES DA ENTREVISTA
Origem e Alteração das Políticas Públicas	Origem da Política	Na sua percepção, qual a importância das políticas do FIES e do ProUni para os alunos e para as ICES do COMUNG?
Impactos das Políticas nas Atividades-Fins	Sustentabilidade Institucional	Como a senhora percebe os impactos causados pelas mudanças no FIES para as instituições do COMUNG, em relação às atividades-fins?
Impactos das Políticas para a Instituição	Análise custo / benefício das políticas públicas - Cooptação	Qual a sua percepção do contexto atual dessas políticas (FIES e ProUni) para as universidades comunitárias e para sua perpetuidade?

Fonte: Desenvolvido pela autora.