

## UMA DISCUSSÃO SOBRE O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) A PARTIR DA UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA “ESTADO DA ARTE”

Francisco Guilherme Leon de Oliveira<sup>1</sup>

### RESUMO

O objeto de pesquisa deste trabalho toma o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) a partir das produções acadêmicas, marcos teóricos e legais entre os anos de 2015 e 2016, na perspectiva de compreendê-lo criticamente no escopo da educação superior pública brasileira, assim como a produção de conhecimento sobre este programa. Utilizou-se uma metodologia de pesquisa conhecida como “estado da arte”, que, nas palavras de Slongo (2004), articula abordagens quantitativas e qualitativas, e que autores como Romanowski e Ens (2006), Ferreira (2002) e Ovigli (2013) utilizaram em diversas pesquisas. A partir do levantamento dos resumos das produções acadêmicas sobre o FIES entre 2015 e 2016, constantes no Banco de Dados de Teses e Dissertações da CAPES, procurou-se verificar quais conceitos e tendências mais se fizeram presente nas discussões acadêmicas. Para fundamentar os processos de formação dos conceitos a partir dos resultados demonstrados, utilizamos as ideias de Bazarian (1980), especialmente aquelas que dizem respeito aos processos de formação do conhecimento. E, a partir desses processos, extraímos três conceitos, FIES, Ensino Superior e Políticas Públicas. Para o entendimento das pesquisas acadêmicas sobre o FIES entre 2015-2016, procurou-se relacionar, de maneira crítica analítica esses três conceitos levantados.

15

**Palavras-chaves:** FIES, Universidade, Políticas Públicas, Ensino Superior, Estado da Arte.

### INTRODUÇÃO

O presente artigo é uma síntese de monografia apresentada no final do ano de 2017, fruto de uma pesquisa a respeito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), programa do governo federal destinado a oferecer financiamento para estudantes matriculados em instituições de Ensino Superior privadas.

Nosso enfoque se deu a partir da metodologia conhecida como “estado da arte” que segundo Slongo, combina métodos quantitativos e qualitativos (SLONGO, 2004). Os métodos qualitativos, se relacionam com operações matemáticas na elaboração e análise

---

<sup>1</sup> Especialista em “Formação de Professores – Ênfase em Ensino Superior” - IFSP Campus São Paulo.

dos dados. Os quantitativos, por sua vez, baseiam-se em análises interpretativas da realidade (TERENCE e ESCRIVÃO FILHO, 2006).

Do ponto de vista metodológico, consideramos nosso trabalho plural, por utilizar diversas ferramentas de análise, como a tabulação de dados e a interpretação dos mesmos. Contudo, na etapa qualitativa, nos valem largamente da utilização de bibliografias, especialmente a de autores marxistas como o filósofo turco-armênio erradicado no Brasil Jacob Bazarian e de Marilena Chauí.

Quanto ao recorte temporal que promovemos, cabe uma consideração importante. O biênio 2015-2016 foi aquele que apresentou maior massa crítica de trabalhos, o que nos permitiu um maior desenvolvimento dessa pesquisa, cujo objetivo geral foi o entendimento a cerca dos conceitos desenvolvidos na produção do FIES; enquanto que o objetivo específico consistiu em entender o FIES em sua dimensão de programa de financiamento da educação superior e como política pública para o referido segmento.

No que diz respeito a estrutura desse artigo, nós o organizamos em quatro partes. Na primeira, que denominamos “Metodologia adotada: conceituação e justificativa”, explicitaremos a escolha metodológica que adotamos. A segunda intitulada “Apresentação e análise de dados”, trará os números e dados que originaram a formação dos conceitos que apontamos no trabalho. Na terceira parte, intitulada “Os conceitos envolvidos do debate sobre o FIES” apresentaremos os principais conceitos e temas que derivaram do levantamento apresentado anteriormente. E, por fim, na quarta parte, apresentaremos algumas conclusões.

## **METODOLOGIA ADOTADA: CONCEITUAÇÃO E JUSTIFICATIVA**

Neste item explicitaremos nossa escolha pela metodologia conhecida como “estado da arte que, segundo Ferreira, possui caráter bibliográfico e inventariante, objetivando mapear e discutir “uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensão vêm sendo destacados e privilegiados em certas épocas e lugares (...)”. (FERREIRA, 2002, p. 258).

Romanowski e Ens conceituam que pesquisas dessa natureza podem “constituir-se de levantamentos do que se conhece sobre determinada área, desenvolvimento de protótipos de análises de pesquisas, avaliação da situação da produção do conhecimento da área focalizada”. As autoras ainda indicam outras duas possibilidades dessas pesquisas:

a) “estabelecer relação com produções anteriores, identificando temáticas recorrentes e apontando novas perspectivas (...), b) Pode, ainda, verificar, na multiplicidade e pluralidade de perspectivas, indicativos para esclarecer e resolver problemáticas históricas (...)” (ROMANOWSKI & ENS, 2006, p. 40).

Mais do que descobrir para que serve a pesquisa de estado da arte ou de defini-la conceitualmente, cumpre entender as motivações dos pesquisadores que a realizam. Nesse sentido, Ferreira indica que:

A sensação que parece invadir esses pesquisadores é a do não conhecimento acerca da totalidade de estudos e pesquisas em determinada área do conhecimento que apresenta crescimento tanto qualitativo quanto quantitativo, principalmente reflexões desenvolvidas em nível de pós-graduação, produção esta distribuída por inúmeros programas de pós e pouco divulgada. (FERREIRA, 2002, p. 258-259).

O que se depreende a partir das afirmações acima é que as pesquisas de estado da arte têm como centro o entendimento da produção acadêmica de uma determinada área ou tema considerando fatores cronológicos e metodológicos, que utilizaremos nesse trabalho, e que tais pesquisas pretendem suprir uma lacuna em termos de conhecimento da totalidade no âmbito de produções acadêmicas que são, ao mesmo tempo, dispersas e mal divulgadas.

Nesse sentido, cabe pensar quais são os procedimentos necessários para se chegar aos objetivos propostos pelas pesquisas de estado da arte. Levando em consideração as ideias que serão debatidas com mais profundidade a seguir, o que se nota, a princípio é a pluralidade de procedimentos utilizados pelos diferentes pesquisadores.

Romanowski e Ens irão apontar alguns procedimentos que já foram utilizados em outros trabalhos de estado da arte. As autoras, citando pesquisa de 2002, de Romanowski, sugerem que as pesquisas de estado da arte obedeçam determinadas etapas, tais como: a definição de descritores para direcionamento das buscas; a localização dos bancos de pesquisas, teses e dissertações, que possam oferecer a íntegra dos materiais a serem avaliados; criação de critérios para a seleção do material que constituirá o estado da arte; levantamento dos materiais catalogados; coleta e seleção do material levantado das bibliotecas do sistema COMUT<sup>2</sup> ou disponíveis em vias eletrônicas; leitura das publicações

---

<sup>2</sup> Serviço que permite a disponibilização de documentos técnico-científicos constantes do acervo das principais bibliotecas brasileiras e serviços internacionais de informação.

selecionadas e elaboração de síntese preliminar, destacando, entre outras coisas, os objetivos e as problemáticas de cada trabalho; organização de relatório de estudo a partir das sistematizações realizadas, procedendo a articulação entre as tendências verificadas nos materiais pesquisados; elaboração e análise de conclusões preliminares.(ROMANOWSKI & ENS, 2006, p. 42).

A partir dos procedimentos acima, é possível destacar que a metodologia conhecida por estado da arte nos oferece procedimentos de trabalho muito diversificados, podendo ser desenvolvidos a partir de bases de informação distintas, sejam elas físicas ou virtuais. No caso do trabalho coordenado por Marli André, a fonte que serviu como referência – segundo Romanowski e Ens – foi o banco de dados da CAPES, o mesmo que Ovigli (2013) utilizou em seu trabalho e que utilizamos neste. (ROMANOWSKI & ENS, 2006, p. 43 e OVIGLI, 2013, p. 87-99).

## APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Esse artigo, que teve como principal fonte de dados resumos oriundos da plataforma virtual de teses e dissertações da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), iniciou-se com um procedimento muito simples: a digitação do termo “FIES” no campo de pesquisas do site. A partir das informações que nos vieram, começamos uma série de procedimentos que poderíamos certamente vincular a abordagens quantitativas de pesquisa, a saber:

- Elaboração de uma tabela, organizada por ano e tipo de trabalho, em que constava a quantidade de trabalhos sobre o FIES que foram defendidos. Esta tabela teve abrangido o período de 2004 a 2016;
- Seleção do biênio 2015-2016 para uma análise mais aprofundada. Nessa seleção, encontramos vinte e sete trabalhos, entre teses, dissertações, profissionalizantes e mestrado profissionalizante;
- Produção de outras duas tabelas. A primeira, agregando os vinte e sete trabalhos segundo programas de pós-graduação. A segunda, a partir das palavras-chaves presentes nos vinte e sete resumos tabulados.

---

Disponível em: <http://www.ibict.br/informacao-para-ciencia-tecnologia-e-inovacao%20/programa-de-comutacao-bibliografica-%28comut%29/apresentacao>. Acesso em 6/9/17.

UMA DISCUSSÃO SOBRE O FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) A PARTIR DA UTILIZAÇÃO DA METODOLOGIA “ESTADO DA ARTE”

FRANCISCO GUILHERME LEON DE OLIVEIRA

A partir dos dados da segunda tabela é que iniciamos uma série de procedimentos que consideramos vinculados a aspectos qualitativos da pesquisa:

- Definição de conceitos a partir da contagem das palavras-chaves, selecionando as três que mais tiveram menções: Ensino Superior, FIES e Políticas Públicas;
- Explicação e articulação crítica dos três conceitos, considerando legislações e bibliografias.

Para a concretização das etapas acima descritas, nos baseamos nos dois procedimentos descritos na obra de Romanowski e Ens, citados no item anterior.

Em um primeiro momento, nossas análises se basearam no período de 2004 a 2016. O período de análise em questão não foi fruto de escolha, mas dado a partir do primeiro procedimento de pesquisa, que consistiu na digitação do termo “FIES” no campo de busca do site da CAPES. A partir dos dados apresentados, organizou-se a seguinte tabela:

Tabela 1: Pesquisas sobre o FIES entre 2004 e 2016

Ano/Tipo	Mestrado	Doutorado	Outros*	Total
2004	1	0	0	1
2006	1	0	0	1
2007	1	0	0	1
2008	2	1	0	3
2009	1	0	0	1
2010	1	0	0	1
2012	1	0	1	2
2013	3	1	0	4
2014	5	0	1	6
2015	7	2	0	9
2016	17	1	0	18

\*Inclui as modalidades Mestrado Profissional e Profissionalizante  
Fonte: Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

O que se depreende, a partir dos dados tabulados é que, até o ano de 2012, eram lançados e defendidos de 1 a 2 trabalhos por ano, sendo que o ano de 2008 consistiu em exceção. Nele, foram registrados três trabalhos, sendo dois de mestrado e um de doutorado.

A inflexão na quantidade de lançamentos e defesas de trabalhos sobre o FIES acontece a partir de 2013, quando são contabilizados 4 trabalhos, sendo três de mestrado e um de doutorado. De 2013 até 2016, há um viés de alta que não se interrompe, chegando

ao ápice no último ano pesquisado, onde contabilizou-se 18 trabalhos, sendo dezessete de mestrado e um de doutorado.

Considerando que a promulgação da lei que instituiu o FIES é do ano de 2001, compreende-se por que, pelo menos até o ano de 2004, havia pouquíssima produção acadêmica sobre o tema que, na ocasião, consistia em grande novidade. Porém, cabe indagar, por que, mesmo depois de uma década, a quantidade de trabalhos acadêmicos sobre o FIES permaneceu tão baixa.

Aliás, destaca-se que a quantidade de trabalhos sobre o FIES cresceu de fato apenas quando o mesmo completou 15 anos de existência, o que ocorreu no ano de 2016.

A etapa seguinte de nossa pesquisa foi a agregação das pesquisas sobre o FIES no biênio 2015-2016. Por agregação designamos o processo de compilação dos programas de pós-graduação que registraram trabalhos de mestrado e doutorado sobre o FIES em uma única tabela, para que seja possível verificar a localização dos debates sobre o FIES nas produções de mestrado e doutorado no biênio de 2015-2016.

Tabela 2: Agregação dos trabalhos sobre o FIES por programa de pós-graduação - 2015 e 2016

<b>Programas</b>	<b>Quantidade</b>
ADMINISTRAÇÃO	5
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM REDE NACIONAL	1
CONSUMO, COTIDIANO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	1
CIENCIA POLITICA	1
DIREITO	2
ECONOMIA	4
ECONOMIA APLICADA	1
EDUCAÇÃO	5
EDUCAÇÃO E ENSINO	1
EXTENSÃO RURAL	1
GESTÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL	1
GESTÃO DO CONHECIMENTO NAS ORGANIZAÇÕES	1
POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO	1
POLÍTICAS PÚBLICAS E FORMAÇÃO HUMANA	1
SERVIÇO SOCIAL	1

**Total**

27

Fonte: Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

O que se percebe, a partir da tabela acima é que:

- Os 27 trabalhos que versaram sobre o FIES estão concentrados em 15 programas de pós-graduação;
- Os programas que mais concentram trabalhos sobre o FIES são: Administração, Educação e Economia;
- Somados, os trabalhos dessas três áreas totalizam 14, o que corresponde a 52% do total

Como dissemos acima, uma outra etapa do nosso trabalho foi a contagem e tabulação das palavras chaves contidas nos vinte e sete resumos sobre o FIES do biênio 2015-2016. Foram levantadas exatamente 110 palavras chaves, incluindo repetições e termos semelhantes. Dessas, 105 apareceram 1 ou 2 vezes, no máximo. Apenas 5 contabilizam 3 ou mais aparições, conforme indicado na tabela que se segue.

Tabela 3: Contagem de palavras-chaves nos resumos sobre o FIES

21

<b>Palavras-Chaves</b>	<b>Aparições</b>
Ensino Superior	9
Políticas Públicas	6
FIES	6
Educação Superior	5
Prouni	3

Fonte: Banco de teses e dissertações da CAPES.

Da observação atenta aos dados da tabela, percebemos alguns aspectos que merecem destaque:

- A presença de dois termos similares – Educação Superior e Ensino Superior, que, somados contabilizam 14 aparições, pouco mais de 10% do total de palavras-chaves, incluindo repetições;
- O termo “Políticas Públicas” e “FIES” dividem a segunda posição com seis menções cada um. Convém destacar que os programas de pós-graduação sobre “Políticas Públicas” registram apenas 2 trabalhos. Isso sugeria que o FIES é considerado política pública por várias áreas e

programas, exceto naqueles em que as “Políticas Públicas” seriam o objeto central das pesquisas;

- O PROUNI<sup>3</sup>, que também é um programa de financiamento da educação superior, aparece citado como palavra chave apenas 3 vezes, metade das aparições do FIES. Isso pode significar que as relações entre o FIES e o PROUNI ainda são muito pouco estudadas.

Por fim, as palavras-chaves “Ensino Superior”, “Políticas Públicas” e “FIES”, as três que registram maiores quantidades de aparições, serão consideradas como conceitos a serem desenvolvidos logo a seguir.

Em momentos anteriores, indicamos que este artigo considerou seus conceitos a partir da contagem das palavras-chaves constantes nos vinte e sete resumos sobre o FIES que foram selecionados para a nossa pesquisa. O que faremos a seguir é justificar a nossa escolha procedimental, fundamentando-a em Bazarian (1980) e Severino (2016). Além disso, pretendemos articular as ideias dos autores supracitados com o que desenvolvemos nesse trabalho até o momento.

De acordo com Bazarian, o conceito é uma imagem mental que reflete aspectos essenciais de um determinado objeto e que se forma a partir de processos como análise, síntese, abstração e generalização (BAZARIAN, 1980, p. 115).

Severino também considera o conceito como uma imagem mental que representa determinado objeto, mas o autor, complementando Bazarian, aponta que o conceito garante uma referência direta ao mesmo e se configura como um “substituto” do objeto no plano da inteligência e se expressa, no nível lingüístico, pelas palavras que, por sua vez, são imagens acústicas e orais dos conceitos (SEVERINO, 2016).

O que se percebe, a partir das afirmações acima é que não há distinção entre palavra e conceito. No caso do nosso trabalho, poderíamos dizer que as palavras-chaves nada mais são do que os conceitos que norteiam as 27 pesquisas de doutorado e mestrado aqui mapeadas. Porém, nos parece que não basta tornar cada palavra-chave dos trabalhos um conceito. Isso tornaria nosso trabalho extenso e pouco objetivo. É necessário um conjunto de processos para formarmos os conceitos que utilizaremos no logo a seguir. Tais

---

<sup>3</sup> Programa “Universidade Para Todos”. “É o programa do Ministério da Educação, criado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, que concede bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior.” Disponível em: [http://sitepro-uni.mec.gov.br/tire\\_suas\\_duvidas.php#prouni\\_fies](http://sitepro-uni.mec.gov.br/tire_suas_duvidas.php#prouni_fies)



processos são indicados por Bazarian e o traremos para este texto a fim de justificar o procedimento escolhido.

O primeiro desses processos é a análise que, para Bazarian, é uma “operação mental que consiste em decompor um todo (objeto ou fenômeno) em seus elementos constituintes, a fim de compreender o lugar que ocupam e o papel que desempenham no todo.” (BAZARIAN, 1980, p. 116).

Entendemos o desenvolvimento desse trabalho a luz dessa definição acima citada, que significa entender que a separação das 27 produções por tipos de pesquisa e ano de publicação, se relaciona com a síntese, segunda fase do processo de formação dos conceitos, definida por Bazarian como uma “Operação mental que, ao inverso da análise, consiste em recompor um todo (objeto ou fenômeno) a partir de seus elementos constituintes, a fim de compreendê-lo em sua totalidade, em seu conjunto.” (BAZARIAN, 1980, p. 116).

A terceira etapa de formação dos conceitos, de acordo com Bazarian é a abstração, entendida como o processo de isolar determinado elemento que, muitas vezes não é separável da realidade, para identificar nele aquilo que pode ser particular ou geral (BAZARIAN, 1980, p. 116).

No nosso artigo, conseguimos identificar o processo de abstração quando pensamos em isolar as principais palavras-chaves de cada um dos vinte e sete trabalhos para estudá-las separadamente, considerando o que elas possuem de universal.

A última fase da formação de conceitos, para Bazarian, é a generalização, “operação mental que consiste em estender a toda uma classe de objetos ou fenômenos os elementos essenciais, constatados num certo número de objetos ou fenômenos da mesma classe” (BAZARIAN, 1980, p. 116).

O que faremos a seguir é promover uma generalização, no sentido de identificar nas palavras-chaves – que, segundo Severino, também são conceitos – seus aspectos universais, aqueles que os vinte e sete resumos, de uma maneira ou de outra, procuraram considerar, sem os quais não se discute a produção acadêmica sobre o FIES.

## **OS CONCEITOS ENVOLVIDOS NO DEBATE SOBRE O FIES**

Como dissemos anteriormente, a definição dos conceitos que apresentaremos a partir de agora se baseou na contagem de palavras chave sobre o FIES. As principais

palavras encontradas foram: Ensino Superior, Políticas Públicas e FIES. O primeiro deles é Ensino Superior.

Nas bibliografias consultadas os termos “Universidade”, “Ensino Superior”, “Educação Superior”. aparecem como sinônimos, o que, aparentemente, significa que falam sobre o mesmo objeto. Wanderley (1984), indica que o termo Universidade está ligado a muitos outros, entre eles o de “Ensino Superior”, o que confirma a interpretação inicial de semelhança – ou pelo menos pouca diferença – entre os termos “Ensino Superior”, “Educação Superior” e “Universidade”. Nesse sentido, os materiais que se referem a qualquer um desses termos certamente colaboram para a formação de um quadro categorial significativo.

Para além da diferença de termos presente em cada obra, verifica-se, uma importante semelhança: o Ensino Superior é definido a partir de suas funções ou finalidades.

Severino resume a três essas finalidades e objetivos: formação de profissionais de diferentes áreas, através do ensino de competências e habilidades técnicas; formação do cientista a partir da oferta de conteúdos teóricos relacionados a cada área aplicada e, por fim, a formação humana do estudante, para que este apreenda o sentido de sua existência, pessoal, histórica e social. Para o autor, quando a Universidade se coloca para realizar esses três objetivos, ela está trazendo às claras sua finalidade última e essencial, que é o aprimoramento da vida social. (SEVERINO, 2016, p. 22).

Wanderley também resume a três as finalidades da Universidade: Ensino e Pesquisa, Formação de profissionais e Extensão universitária.

A respeito da primeira finalidade, o autor indica que desde sua origem, a Universidade se responsabilizou pelo cultivo e transmissão do saber humano, mas, ao longo do tempo, em função das exigências sociais de produção de novos conhecimentos, ela tomou para a si a função de produzir pesquisa; inicialmente uma pesquisa desinteressada, posteriormente, por pressão das forças produtivas, passou a elaborar pesquisas aplicadas. Com o passar do tempo e ampliação das demandas produtivas, as estruturas universitárias começaram a articular ensino e pesquisa. (WANDERLEY, 1983, p. 37).

Um outro importante conceito a ser explicitado é o FIES. Para isso, começaremos por uma definição presente no site do Ministério da Educação, onde o FIES é definido como

(...) um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas na forma da Lei 10.260/2001. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (BRASIL).

Em que pese o caráter aparentemente protocolar dessa definição, entendemos que ela nos auxilia a introduzir o debate sobre essa questão, pois nos indica que é o FIES (um programa), sua modalidade (financiamento da educação superior) e seus objetivos (financiar estudantes de cursos superiores bem avaliados pelo MEC).

O que a definição acima omite é o processo histórico do FIES, que segundo Chaves e Amaral, surge através da Medida Provisória de número 1.827 de 27 de maio de 1999 (CHAVES e AMARAL, 2016, p. 59).

Não nos parece inocente o fato de o FIES surgir e ter sua existência inicial garantida a partir de duas Medidas Provisórias. O que, de certa maneira, nos surpreende é a utilização da Medida Provisória para o estabelecimento de um programa de financiamento da educação superior. Apontamos isso em virtude do que significa a Medida Provisória enquanto expediente jurídico-político.

A Medida Provisória (MP) é um instrumento com força de lei, adotado pelo presidente da República, em casos de relevância e urgência. Produz efeitos imediatos, mas depende de aprovação do Congresso Nacional para transformação definitiva em lei. Seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis uma vez por igual período. Se não for aprovada no prazo de 45 dias, contados da sua publicação, a MP tranca a pauta de votações da Casa em que se encontrar (Câmara ou Senado) até que seja votada. Neste caso, a Câmara só pode votar alguns tipos de proposição em sessão extraordinária. (BRASIL).

Percebe-se que a Medida Provisória se caracteriza pela urgência e por ser procedente da presidência da república. Mais do que isso, sua conversão em lei é um processo demorado, que chega a paralisar outras votações. Por isso, seria necessário pensar o que o FIES apresentou de tão relevante para ser objeto de duas medidas provisórias no espaço de um ano.

Se considerarmos que o governo brasileiro sempre coadunou com as políticas privatistas oriundas dos organismos internacionais e que o FIES se coloca como uma dessas políticas que ganharam força a partir da década de 90 (QUEIROZ, 2015, p.44-46), talvez

consigamos explicar com maior precisão a rapidez que envolveu o estabelecimento e consolidação do FIES.

A nosso ver – embasado em Queiroz (2016), Chaves e Amaral (2016) – tal processo configura a primazia do capital privado sobre o Estado. Corrobora com essa afirmativa o próprio texto da lei que instituiu o FIES, especialmente nos artigos 1, 3º e 7º.

No caso do artigo 1, há uma sentença em especial que merece atenção e debate “(...) destinado à concessão de financiamento a estudantes de cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério, de acordo com regulamentação própria”.

Aqui, mais do que a definição de objetivos do projeto, já fica evidente que o programa volta suas iniciativas para os “cursos superiores não gratuitos”, condicionando os mesmos à “avaliação positiva nos processos conduzidos pelo referido Ministério”. Em outras palavras, além de reforçar o sistema privado, o FIES coloca às universidades o imperativo de obterem avaliações positivas. Isso significa que as instituições privadas de ensino superior poderão ter suas estruturas de currículos forjadas a partir os critérios estabelecidos pelas avaliações do MEC.

Por sua vez, o artigo 3 em seu parágrafo 1, estabelece ao Ministério da Educação, o papel de “ a) formulador da política de oferta de vagas e seleção de estudantes, nos termos do que for aprovado pelo CG-Fies; b) supervisor do cumprimento das normas do programa; e c) administrador dos ativos e passivos do Fies.”(BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2017). Os três papéis definidos ao MEC pelo referido artigo reduzem a participação estatal à formulação, supervisão e administração, próprios do Estado neoliberal, como mencionado por Chauí (2000).

O artigo 7º é o que apresenta as maiores polêmicas. Nele está consignado que “Fica a União autorizada a emitir títulos da dívida pública em favor do FIES.” Considerando que a dívida pública se constitui de empréstimos contraídos pelo estado ante a instituições financeiras públicas e privadas, ante ao mercado financeiro nacional e estrangeiro e também a empresas, organismos nacionais e internacionais, pessoas físicas e outros governos (Auditoria Cidadã da Dívida), seria possível dizer que há um fluxo de recursos públicos que se dirige diretamente às empresas. Contudo, Chaves e Amaral (2016), alertam que, na verdade, se tratam de “(...) recursos da União que se dirigem ao pagamento dos títulos do Tesouro.” E que “No fim, pode-se afirmar que existe uma renúncia

temporária, esperando que, ao longo do tempo, os recursos financeiros retornem aos cofres da União pelo pagamento de empréstimos” (CHAVES e AMARAL, 2016, p. 62-63).

O último conceito que trataremos aqui é o de Políticas Públicas. Para começarmos o debate traremos uma definição de Política Pública extraída de Souza que consigna “Políticas Públicas” da seguinte maneira:

(...)campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2006, p. 26).

Na definição acima, se fazem presentes alguns elementos importantes, que merecem nossa reflexão mais detida. O primeiro deles é o que considera Políticas Públicas como um *campo do conhecimento que se coloca com uma tarefa, a de colocar o governo em ação*. O segundo, é o que atribui às Políticas Públicas a função de *analisar as ações do governo e propor mudanças quando necessário*. O terceiro é o que define o Estado como um mero realizador das mudanças propostas pelas Políticas Públicas.

Considerando os conceitos de *gnosis* –conhecimento -e *práxis* – prática (BAZARIAN, 1980, p. 178) podemos dizer que, interpretando o entendimento de Souza, poderíamos afirmar que as Políticas Públicas não configurariam uma unidade entre teoria e prática, uma vez que os papéis do *campo do conhecimento* e do *Estado* estariam bem definidos e sem qualquer perspectiva de articulação entre eles. Porém, se é verdadeira a afirmativa que “a teoria sem a prática é estéril, a prática sem a teoria é cega” (BAZARIAN, 1980, p. 178), não seria possível achar que essa articulação não existe. Ela existe e se expressa, entre outras maneiras, através da formulação de leis, decretos e Medidas Provisórias, como citado no item anterior, e também de Políticas Públicas.

Para muitos autores, estando o Estado a serviço de interesses privatistas, as políticas públicas por ele realizadas também terão esse caráter, que pode ser definido como neoliberal (CHAUÍ, 2000; CHAVES e AMARAL, 2016).

Pinto 2016, Chaves e Amaral (2016) apontam que o caráter neoliberal do Estado começou a se fortalecer a partir da década de 70, período que Chauí caracteriza como “(...) o momento em que entra em crise o Estado de Bem-Estar, de estilo keynesiano e social-democrata, no qual a gestão dos fundos públicos era feita pelo Estado como parceiro e regulador econômico. (...)” (CHAUÍ, 2000, p. 17). Para a autora, o neoliberalismo

teria uma meta principal, a estabilidade financeira, a ser garantida por dois procedimentos: redução de gastos sociais e estabelecimento de uma certa taxa de desemprego, para a formação de exércitos de reserva. E para viabilizar essas metas, seria necessário afastar o Estado da regulação econômica, legando esse papel para o mercado. (cf. CHAUI, 2000, p. 17-18)

Amaral menciona que nesse período:

(...)Foram implantadas políticas que se tornaram verdadeiros dogmas na solução dos problemas enfrentados pelos países. Elas exigiam rígida disciplina fiscal, privatização de diversos setores públicos, diminuição da presença do Estado na economia nacional e desregulação das ações do Estado, tornando-o simplesmente normatizador e regulador (AMARAL, 2003, p. 5-6).

Se houve a diminuição do papel do Estado na economia e alteração das funções do mesmo em outros segmentos, é possível afirmar que o estabelecimento das Políticas Públicas de Educação Superior foram fortemente afetadas por esse quadro. Nesse sentido, Amaral aponta que:

Na educação superior, em todo o mundo, as políticas implantadas tiveram as seguintes conseqüências: enorme diferenciação das instituições e ampliação das instituições privadas, e a procura das instituições por outras vias de financiamento, sendo que, nas públicas, ele passou a vincular-se a indicadores de eficiência. Além do mais, o Estado teve sua função na educação superior alterada, passando de agente direto de um processo integral a agente apenas regulador e controlador. (AMARAL, 2003, p. 57).

Algo que evidencia esse papel regulador e controlador do Estado neoliberal no âmbito da Educação Superior é o artigo sete da lei 10.260/2001, que já analisamos no item anterior. Outro aspecto é a mudança do caráter da Universidade e de seu financiamento. A esse respeito, Lourenço (2007) diz que

No aspecto do financiamento, o Estado não deverá mais investir na universidade pública, que fatalmente implicará na perda de seu caráter de direito, pois os recursos serão provenientes do mercado, pautando-se assim na mercantilização do ensino.” (LORENÇO, 2007, p. 243).

Nesse sentido, não seria absurdo afirmar que as políticas públicas, em especial o FIES, que é assim definido em parte significativa da literatura corrente e pelo próprio Ministério da Educação, sofrem um profundo processo de mercantilização, perdendo seus

fundamentos de direito e se convertendo em negócio, do qual o Estado só participa enquanto regulador e protetor de interesses privados.

## CONCLUSÕES

Nossa pesquisa teve como objetivo geral o entendimento a cerca dos conceitos desenvolvidos na produção do FIES, e como objetivo específico entender o FIES em sua dimensão de programa de financiamento da educação superior e como política pública para o Ensino Superior.

De acordo com nosso entendimento, resultante de articulações bibliográficas, análise de leis e dados de Teses e Dissertações, o FIES (Fundo de Financiamento Estudantil), constitui, ao mesmo tempo, uma política social e de mercado. Social, por inserir uma certa quantidade de estudantes na Educação Superior. De mercado, por que retira recursos dos cofres públicos e os direciona para instituições privadas de Educação Superior. Além disso, é um modelador das funções da Universidade, uma vez que condiciona repasses de recursos a sucesso nas avaliações externas.

Nesse sentido, entendemos que esses três aspectos – política social, de mercado e modelação das funções da universidade - deveriam ser objeto de estudos futuros. Especialmente o último, que, aparentemente é o mais difícil de se pesquisar, porém é o que mais se faz presente, inclusive nos marcos legais do FIES, em especial no artigo 1 da lei 10.260 de 2001, que condiciona o repasse de recursos do FIES para Instituições de Ensino Superior que apresentarem resultados positivos nas avaliações do MEC.

A respeito da lei supracitada, procuramos analisar de maneira crítica e detida outros dois artigos: o número três e o número sete. O artigo três estabelece que o Ministério da Educação tenha função formuladora, supervisora e administradora; enquanto que o artigo sete autoriza a emissão de títulos da dívida pública para o pagamento do FIES.

A análise desses artigos nos conduziu a algumas importantes reflexões. Uma delas diz respeito ao papel do Estado nas políticas públicas no contexto neoliberal. A outra diz respeito ao endividamento do Estado em favor de instituições privadas de Ensino Superior.

Como se verificou na tabela dois, as produções de mestrado, doutorado e outros, se fizeram presentes em quinze programas de pós-graduação, em áreas bem distintas entre si, como Educação, Direito e Economia. Isso significa que o FIES, embora sendo um programa da área de Educação Superior, mobiliza interesses de muitas disciplinas, o que

nos parece enriquecedor para o entendimento do assunto. Mas também pode ser problemático, a depender do enfoque dado em certas disciplinas. Isso significa que o FIES poderá ser visto tanto como um direito, um programa social ou um mecanismo de avaliação das instituições.

Por isso, os setores da academia que se colocam como signatários de uma perspectiva crítica e emancipadora da Educação Superior, precisam discutir o FIES, não para reformulá-lo, mas para superá-lo. Para tal, se faz necessário que o campo de estudos da Educação Superior tome para si com mais afinco a discussão a respeito do FIES e da retomada do debate a respeito de um projeto de Universidade Pública incluyente, voltada para a superação das dificuldades nacionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAZARIAN, J. **O Problema da Verdade**. São Paulo: Círculo do Livro, 1980.

BRASIL, Presidência da República. 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.

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 26 de março de 2018.

BRASIL, Senado Federal. Entenda a Tramitação da Medida Provisória. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/entenda-a-tramitacao-da-medida-provisoria>. Acesso em 26 de março de 2018.

BRASIL, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em 26 de março de 2018.

CHAUÍ, M. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo. Editora Unesp, 2000.

CHAVES, V. L. J. & AMARAL, N. C. Política de expansão da educação Superior no Brasil – O Prouni e O Fies como financiadores do setor privado. In: **Educação em Revista**. Volume 32, número 04, p. 49-72, Outubro-Dezembro, 2016. Belo Horizonte, Minas Gerais.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>. Acesso em 26 de março de 2018.



FERREIRA, N. S. A. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação & Sociedade**, ano XXIII, n. 79. Campinas, Unicamp, Cedes, 2002, p. 257-272.

LOURENÇO, S. Estado e Políticas Públicas: uma análise sobre o processo de mercantilização dos direitos sociais na atual conjuntura. In: **Serviço Social & Realidade**, Franca, ano 16, número 1, p. 233-245, 2007.

Disponível em: <https://ojs.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/99/118>.

Acesso em 26 de março de 2018.

ROMANOWSKI, J. P.; ENS, R. T. **As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação**. Diálogo Educacional (PUCPR), v. 6, p. 37-50, 2006.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Cortez, 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, número 16, Julho/Dezembro 2006, p.20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 26 de março de 2018.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1984. 2ª edição.

## **A DISCUSSION ON THE STUDENT FINANCING FUND (FIES) FROM USING THE “ART STATE” METHODOLOGY**

### **ABSTRACT**

The research object of this work takes the Student Financing Fund (FI-ES) from academic productions, theoretical and legal milestones between the years of 2015 and 2016, in order to understand it critically within the scope of Brazilian public higher education, as well as the production of knowledge about this program. A research methodology known as "state of the art" was used, which, in the words of Slongo (2004), articulates quantitative and qualitative approaches, and that authors such as Romanowski and Ens (2006), Ferreira (2002) and Ovigli (2013) used in several researches. From the survey of the abstracts of the academic productions about the FIES between 2015 and 2016, included in the Database of Thesis and Dissertations of CAPES, it was sought to verify which concepts and tendencies were most present in the academic discussions. In order to base the processes of concept formation on the basis of the results demonstrated, we use the ideas of Bazarian (1980), especially those concerning the processes of knowledge formation. And, from these processes, we extracted three concepts, FIES, Higher Education and Public Policies. For the understanding of academic research on FIES between 2015-2016, an attempt was made to relate, critically analytical, these three concepts.

**Keywords:** FIES, University, Public Policies, Higher Education, State of the Art.

Enviado em: 21/05/2018