

Percurso da Política do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos Governos de Temer e Bolsonaro (2016-2022)

Camila Yuri Santana Ikuta



Gladys Beatriz Barreyro

Universidade de São Paulo
Brasil

Citação: Ikuta, C. Y. S., & Barreyro, G. B. (2025). Percurso da política do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos governos de Temer e Bolsonaro (2016-2022). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 33(53). <https://doi.org/10.14507/epaa.33.9091>

Resumo: O texto apresenta pesquisa que analisou a trajetória do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), política brasileira de financiamento na educação superior privada, durante os governos de Temer e Bolsonaro (2016-2022). Baseada no referencial teórico do *policy cycle approach* de Stephen Ball e colaboradores, foram empregados procedimentos metodológicos qualitativos, de análise documental e de conteúdo de atos normativos, manifestações dos atores e dados estatísticos. Discute-se que, embora o Fies tenha continuado, sua oferta foi bastante reduzida no período. Ocorreram alterações em ambos os governos: no primeiro, com foco na reorganização financeira em 2016-2017; e no segundo, a renegociação de dívidas dos beneficiários em 2021. No contexto de influência, o conflito entre os diversos atores foi percebido nas concepções sobre o papel do Estado na educação superior. Em Temer, sob ajuste fiscal, houve alguma resistência ao atendimento pleno das demandas do setor privado, e ocorreu maior debate público no Congresso. Em Bolsonaro, a renegociação de dívidas, aprovada na pandemia, apresentou convergência com as demandas privadas. Os movimentos sociais, críticos ao Fies, defenderam maior regulação e exigência de contrapartidas pelas instituições, bem como promoção da permanência estudantil. Ainda, destacou-

se que as representações incorporaram novas formas de ação política, como coalizões e movimentos para influenciar a agenda.

Palavras-chave: educação superior; política educacional; Fundo de Financiamento Estudantil

Trajectory of the Student Financing Fund (Fies) policy under the Temer and Bolsonaro administrations (2016–2022)

Abstract: This paper presents the findings of a research study that analyzed the trajectory of the Student Financing Fund (Fies), a Brazilian public policy for financing private higher education, during the Temer and Bolsonaro administrations (2016–2022). Based on the theoretical framework of the policy cycle approach developed by Stephen Ball and collaborators, qualitative methodological procedures were employed, including document and content analysis of normative acts, statements from relevant actors, and the examination of statistical data. The findings indicate that, although Fies continued to operate, its offer was significantly reduced during the period. Changes occurred in both administrations: in the first, focusing on financial reorganization in 2016–2017; and in the second, on the renegotiation of beneficiaries' debts in 2021. In the context of influence, conflicts among various actors were evident in their conceptions regarding the role of the State in higher education. Under Temer's fiscal adjustment, there was some resistance to fully meeting the demands of the private sector, and greater public debate took place in the National Congress. Under Bolsonaro, the debt renegotiation approved during the pandemic showed convergence with private sector demands. Social movements, critical of the Fies policy, advocated for stronger regulation, as well as for the promotion of student assistance. Furthermore, it was noted that the representations incorporated new forms of political action, such as coalitions and movements to influence the agenda.

Keywords: higher education; educational policy; Student Financing Fund

Trayectoria de la política del del Fondo de Financiamento Estudiantil (Fies) en los gobiernos de Temer y Bolsonaro (2016-2022)

Resumen: El texto presenta una investigación que analizó la trayectoria del Fondo de Financiamento Estudiantil (Fies), política brasileña de financiamiento de la educación superior privada, durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro (2016-2022). Basada en el marco teórico del *policy cycle approach* de Stephen Ball y colaboradores, se emplearon procedimientos metodológicos cualitativos, con análisis documental y de contenido de actos normativos, manifestaciones de los actores y datos estadísticos. Se discute que, aunque el Fies se mantuvo, su oferta se redujo considerablemente en el período. Hubo modificaciones en ambos gobiernos: en el primero, con foco en la reorganización financiera en 2016-2017; y en el segundo, en la renegociación de deudas de los beneficiarios en 2021. En el contexto de influencia, el conflicto entre los diversos actores se manifestó en las concepciones sobre el papel del Estado en la educación superior. En el gobierno de Temer, bajo un ajuste fiscal, hubo cierta resistencia a atender plenamente las demandas del sector privado y se produjo un mayor debate público en el Congreso. En el gobierno de Bolsonaro, la renegociación de deudas, aprobada durante la pandemia, presentó convergencia con las demandas privadas. Los movimientos sociales, críticos del Fies, defendieron una mayor regulación y la exigencia de contrapartidas por parte de las instituciones privadas, así como la promoción de la permanencia estudiantil. Asimismo, se destacó que las representaciones incorporaron nuevas formas de acción política, como coaliciones y movimientos para influir en la agenda.

Palabras-clave: educación superior; política educativa; Fondo de Financiamento Estudiantil

Percurso da Política do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) nos Governos de Temer e Bolsonaro (2016-2022)

Neste artigo, serão apresentados resultados de pesquisa de tese de doutorado (Ikuta, 2023), que investigou as transformações ocorridas no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) no período dos governos presidenciais de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022). O Fies é uma política pública federal com grande impacto no cenário recente de ampliação do acesso à educação superior no Brasil. Criado em 1999, objetiva o financiamento das mensalidades de cursos de graduação não gratuitos em Instituições de Educação Superior (IES) (Lei n. 10.260/2001).

O objetivo geral da pesquisa apresentada foi analisar o percurso dessa política, identificando as transformações e compreendendo as principais influências, traduzidas nas manifestações e posicionamentos de atores/agentes relacionados no debate público. Para a investigação, foi realizada uma análise embasada no referencial teórico-metodológico do *policy cycle approach* de Ball (1994) e autores associados, considerando interesses, influências e disputas em torno do processo político.

Este texto foi organizado em três partes: 1. Procedimentos metodológicos adotados; 2. Tópicos da conjuntura político-econômica dos governos de Temer e Bolsonaro; e 3. Percurso do Fies e suas transformações ao longo do período, por meio da apresentação dos resultados da pesquisa.

Procedimentos Metodológicos

Para a investigação, foram empregados métodos qualitativos: análise documental e de conteúdo de atos normativos, de documentos governamentais e das entidades representativas dos setores público e privado. Também foram analisados dados estatísticos, recorrendo a fontes secundárias, com recorte temporal de agosto de 2016 a dezembro de 2022.

O referencial teórico do *policy cycle approach* de Stephen Ball e colaboradores (Ball, 1994; Bowe et al., 1992) foi o escolhido, com aplicação voltada para a análise de políticas educacionais, sob uma abordagem pluralista. Busca abarcar macro e microprocessos na investigação, sem necessariamente impor uma linearidade dos eventos. Foram utilizados principalmente os conceitos de *Contextos da Política*: de *Produção de Texto* e de *Influência*. O *Contexto de Produção de Texto* trata do processo de formulação das políticas, entre textos e documentos formais e informais que representam sua materialidade, com narrativas constantemente (re)interpretadas; e o *Contexto de Influência* busca dimensionar a interação nas arenas políticas dos diferentes grupos de interesse, envolvendo a identificação de atores/agentes, concepções, disputas, barganhas e estratégias empreendidas.

Entre os elementos relevantes de análise, nos marcos do *Contexto de Influência* e da literatura sobre ciclos de políticas públicas (Ball, 1994; Souza, 2007), podem ser indicados: atores e agentes (exemplos: Presidente e ministros de Estado, burocracia do governo, empreendedores políticos; o Poder Legislativo; entidades que representam as partes interessadas; comunidade acadêmica e consultores; organismos internacionais multilaterais, entre outros). Além disso, devem ser levados em conta os elementos externos da conjuntura econômica e política, como momentos de ruptura e crises, que podem criar janelas de oportunidade para mudanças. Vale ressaltar que, ao discutir influências, nem sempre é estabelecida uma relação de causa e efeito entre os fatos, e sim, a identificação de certas temáticas que convergiram em determinado momento. Além disso, nesta pesquisa não foram compreendidos elementos relacionados aos bastidores políticos, atendo-se ao que foi observável nos documentos.

Referente ao *Contexto de Produção de Texto*, foram analisados os seguintes documentos sobre o Fies: atos normativos (leis e medidas provisórias); da parte governamental: planos de governo,

mensagens e pronunciamentos oficiais, entrevistas e outros registros de espaços de negociação, como audiências públicas do Poder Legislativo. As fontes de dados foram os *websites* do Governo Federal, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Para apoio nessa análise documental, foram utilizados os *softwares* NVivo (*QSR International*) e *Microsoft Excel*, além da técnica de extração de texto *web scraping* para coleta de dados nos *websites*.

Na próxima etapa, foi realizado um mapeamento das manifestações ou posicionamentos de outros atores/agentes, identificados previamente em revisões bibliográficas sobre o Fies: representações de entidades mantenedoras das IES privadas e de entidades ligadas aos movimentos estudantil e de trabalhadores, bem como outras organizações que delas se originaram, como associações e coalizões. A investigação se deu nos *websites* das representações, realizando uma consulta livre por palavras-chave em publicações diversas (notas, ofícios, atas de reunião etc.).

Durante todo o processo, se empreenderam as técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2011). Elas envolveram a exploração do material (pré-análise, com leitura fluida), tratamento das informações (codificação e sistematização inicial), e uma posterior categorização que auxiliou na pesquisa, pelos seguintes critérios: governos, temáticas debatidas e grupos de interesse envolvidos. Tal procedimento permitiu agrupar o conteúdo manifesto e latente dos documentos, além de tornar possível a identificação de aspectos ocultos ou menos frequentes nos textos.

Por fim, foram levantados dados quantitativos de fontes secundárias que permitiram analisar séries históricas sobre o Fies, sobre os recursos orçamentários direcionados, quantidade de contratos firmados e taxas de ocupação. As fontes foram os *websites* do Governo Federal (Lei de Acesso à Informação), e do Ministério da Educação (Sistema Informatizado do Fies – SisFIES e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE).

Tópicos da Conjuntura Político-Econômica dos Governos de Temer e Bolsonaro

A partir de um cenário de aprofundamento da crise econômica, seguida de crise política no sistema democrático, observada durante o processo de *impeachment* contra a Presidente Dilma Rousseff (Partido dos Trabalhadores - PT), finalizado em agosto de 2016, assumiu interinamente ainda no mesmo ano o Vice-Presidente Michel Temer (Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB), que permaneceu no cargo até 2018.

O início da gestão de Temer foi orientado pela intensificação das medidas, já iniciadas por Dilma, de contingenciamento de gastos e investimentos públicos. Algumas ações políticas e econômicas marcaram seu governo, dentre as quais pode-se destacar o aprofundamento do ajuste fiscal, materializado na Emenda Constitucional n. 95/2016 (Novo Regime Fiscal), que criou uma limitação para o crescimento real de despesas públicas não-financeiras (primárias) por um prazo de vinte anos, e entre seus desdobramentos, os gastos públicos federais com determinadas áreas sociais sofreram compressão (Avritzer, 2018). Além disso, o governo propôs a desvinculação constitucional de recursos de políticas sociais, e avançou nas discussões de diversas reformas, entre elas as dos sistemas de Previdência Social e Tributário (iniciadas, mas não aprovadas em seu governo). Por outro lado, houve aprovação da Reforma Trabalhista (Lei n. 13.467/2017), que flexibilizou direitos trabalhistas e sindicais.

A condução das políticas de Temer foi bastante influenciada por diretrizes recomendadas por organismos internacionais multilaterais para o Brasil. De certa maneira, apresentou uma inflexão no ordenamento político, pela volta de políticas de orientação estritamente neoliberal, ainda que o governo anterior, de Dilma, não tenha sido considerado tão progressista (Mancebo et al., 2018).

Nas eleições de 2018 ocorreu a transição presidencial para o governo de Jair Bolsonaro, à época do Partido Social Liberal (PSL), que foi considerada uma profunda reconfiguração da política nacional (Singer, 2021), pois Bolsonaro estava fora do cenário historicamente polarizado em partidos tradicionais, realizou uma campanha diferente dos formatos comuns, centrada na digitalização, e apresentou diretrizes ideológicas de extrema direita, consideradas ultraconservadoras (Leher, 2020). Além disso, foi sentido o realinhamento de forças nas bancadas no Congresso Nacional, em que ficou evidente a fragmentação e diversificação partidária.

A eleição de Bolsonaro não foi um fato isolado do país, sendo favorecido por uma ascensão da direita radical nas últimas décadas que se espalhou pelo mundo ocidental, convergindo para uma visão de declínio da democracia liberal e ascensão de regimes políticos mais repressivos, mesmo escolhidos democraticamente (Levitsky & Ziblatt, 2018). Traços similares estão nos discursos nacionalistas, e ao mesmo tempo, antipolíticos e difusores do anti-intelectualismo; e nas políticas econômicas, a adoção de viés ultraliberal ortodoxo, com interesses próximos ao do mercado financeiro. Entre os elementos norteadores do governo Bolsonaro nessa matéria, destacaram-se a continuidade do enxugamento do Estado e de gastos públicos, e a efetivação da Reforma da Previdência Social, pela Emenda Constitucional n. 103/2019.

Durante o início do segundo ano do governo Bolsonaro, em 2020, o mundo sofreu os efeitos da pandemia de COVID-19. O Brasil foi o segundo país com maior número de óbitos: mais de 700 mil pessoas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos (mais de um milhão). A condução de Bolsonaro nas políticas de contenção e atendimento ficou marcada pelo agravamento da crise sanitária e econômica, em especial pela postura de anticientificismo e negacionismo; pela indicação de tratamentos não eficazes cientificamente; e pelo descumprimento das medidas indicadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS), como a paralisação das atividades econômicas (Singer et al., 2022). Além disso, houve atraso na compra de imunizantes em relação a outros países do mundo e existência de casos de corrupção, que inclusive levaram à instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Pandemia, finalizada em abril de 2021.

Percurso do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) entre 2016 e 2022

O Fies é um programa federal criado em 1999, durante o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso. O então Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior foi instituído pela Medida Provisória (MP) n. 1.827-1/1999, posterior Lei n. 10.260/2001, com o objetivo de financiar mensalidades de cursos de graduação não gratuitos em IES de todo o país. É também um fundo de natureza contábil vinculado ao MEC, em que a União aporta recursos.

Em sua origem, era voltado para financiar cursos presenciais, para estudantes que não concluíram a educação superior, com possibilidade posterior de financiamento na pós-graduação (Lei n. 11.552/2007) e na educação profissional e tecnológica (Lei n. 12.202/2010). Essas modalidades, contudo, ficaram sujeitas à disponibilidade orçamentária.

O custeio é realizado por meio de títulos públicos do Tesouro Nacional. Ou seja, os valores não são repassados diretamente às IES, uma vez que são emitidos os Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E) para atender à solicitação do FNDE, que se destinam ao pagamento dos encargos relativos ao financiamento, ou de débitos tributários e previdenciários das IES (Lei n. 10.260/2001). Portanto, a partir dessa política, a União estimulou diretamente a regularização fiscal das IES, bem como garantiu quitação futura (Queiroz, 2018).

Há três fases do financiamento no Fies: 1. Fase de utilização: em média, de quatro anos, cujas mensalidades são custeadas com os recursos públicos; 2. Fase de carência: após o término do curso, iniciando logo após a fase de utilização e com prazo de dezoito meses; e 3. Fase de

amortização: após o período de carência, em que os estudantes pagam os valores e juros do financiamento, com prazo de até três vezes o período de utilização (Ministério da Educação, 2020).

O cenário em que o Fies surgiu remete ao país saindo de uma crise econômica, com altas taxas de desemprego e queda nos rendimentos reais. Já existia desde 1999, mas não se adequava a grande parte da população, pelos rigorosos requisitos e a defasagem entre as taxas de juros e o crescimento da renda dos recém-formados (Carvalho, 2006); e ficou ainda menos atrativo após a instituição do Programa Universidade para Todos (ProUni), em 2004, focado na concessão de bolsas de estudo para estudantes de baixa renda, também em IES do setor privado.

Entre 2000 e 2009, o Fies teve pouca atratividade, tanto para as IES privadas quanto para os estudantes, produzindo pouco impacto. Assume, de fato, um protagonismo na educação superior brasileira a partir de 2010, quando, na reformulação (Lei n. 12.202/2010), passou a se chamar Fundo de Financiamento Estudantil, sofrendo importantes flexibilizações: redução da taxa de juros de 6,5% para 3,4% ao ano; aumento do prazo para a quitação da dívida; aumento do período de carência, entre outras (Queiroz & Carvalho, 2017). Foi delimitada uma faixa de renda bruta familiar mensal máxima, que antes não existia: de até 20 salários mínimos, o que não causou exatamente restrição, pois abarcou a maior parte da população com idade acima de 17 anos, à época (Queiroz, 2018).

A operacionalização do Fundo, que inicialmente era realizada pela Caixa Econômica Federal (CEF), ficou desde 2010 sob a responsabilidade do FNDE, e foi instituído o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), uma alternativa aos fiadores convencionais e que concedia garantia de parte do risco das operações, tendo a União como única cotista.

Tais mudanças permitiram uma adesão vertiginosa ao Fies. Entre o último ano do segundo governo Lula, e primeiro ano do governo Dilma, em 2011, se tornou a principal política de acesso à educação superior privada, inclusive retirando a centralidade do ProUni. Causou grande impacto no orçamento federal, que se tornaria uma das complicações da política, além de irregularidades, fraudes e endividamento familiar dos beneficiários (Santos, 2017). Enquanto os encargos com as mensalidades do Fies subiam de R\$ 1,2 bilhão em 2009, para R\$ 15 bilhões em 2015, os níveis de inadimplência eram cada vez maiores, em conjunto com a crise econômica (Queiroz & Carvalho, 2017).

Desde seu início, o debate foi intenso, uma vez que impulsionava o acesso à educação superior, e ao mesmo tempo, era parte integrante do atendimento ao *lobby* das entidades privadas, que pressionavam por alívio de débitos tributários, e resolução dos altos níveis de evasão e vagas ociosas que se instalaram após o ciclo expansionista do começo dos anos 2000. Nas arenas políticas, tais entidades tomaram a frente do *modus operandi* do Fies (Santos, 2017), freando muitos aspectos regulatórios inicialmente propostos pelo Governo Federal.

O Fies acabou tornando-se um instrumento potencializador das IES privadas com o uso de recursos públicos, as quais incentivavam seus estudantes a contratarem o financiamento, dada a segurança de recebimento dos recursos (Santos, 2017). Do ponto de vista econômico, a literatura aponta que os diversos fomentos às IES privadas, como o Fies, foram responsáveis por endossar os movimentos de financeirização e oligopolização dessas IES desde o início dos anos 2000, como destacado por Mancebo et al. (2015).

O Fies foi visto, adicionalmente, como um atendimento às recomendações de organismos internacionais multilaterais para a educação superior brasileira, como as do Banco Mundial (BM), do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pela via de estímulo ao financiamento privado em oposição ao investimento em universidades públicas, movimento observado também em reformas educacionais por toda a América Latina (Chaves & Amaral, 2016).

Após forte crescimento, entre 2014 e 2016 foram realizadas várias mudanças no Fies, como o compartilhamento do financiamento, que era somente público, com instituições financeiras

privadas; endurecimento das regras de acesso (aumento da taxa de juros, restrição dos critérios de renda) e priorização regional dos financiamentos para Norte, Nordeste e Centro-Oeste (que estavam concentrados no Sudeste e Sul do país), entre outras (Queiroz & Carvalho, 2017). As alterações provocaram queda significativa na adesão ao Fies já em 2015.

Essa foi uma grande mudança em termos de regulação estatal de concessões ao setor privado, que gerou descontentamento entre o empresariado da educação. Como resposta, suas representações passaram a pressionar governo e parlamentares, sendo considerado um período de embate entre os setores privado-mercantil e o Estado (Santos, 2017).

Logo após a finalização do processo de *impeachment* e a saída de Dilma da Presidência, em agosto de 2016, outras mudanças, já sob o governo de Temer, começaram a ser discutidas formal e informalmente, para endurecer ainda mais a concessão dos financiamentos, até chegar à outra reformulação: o Novo Fies, em 2018. Tais mudanças serão foco de análise deste artigo, mais à frente.

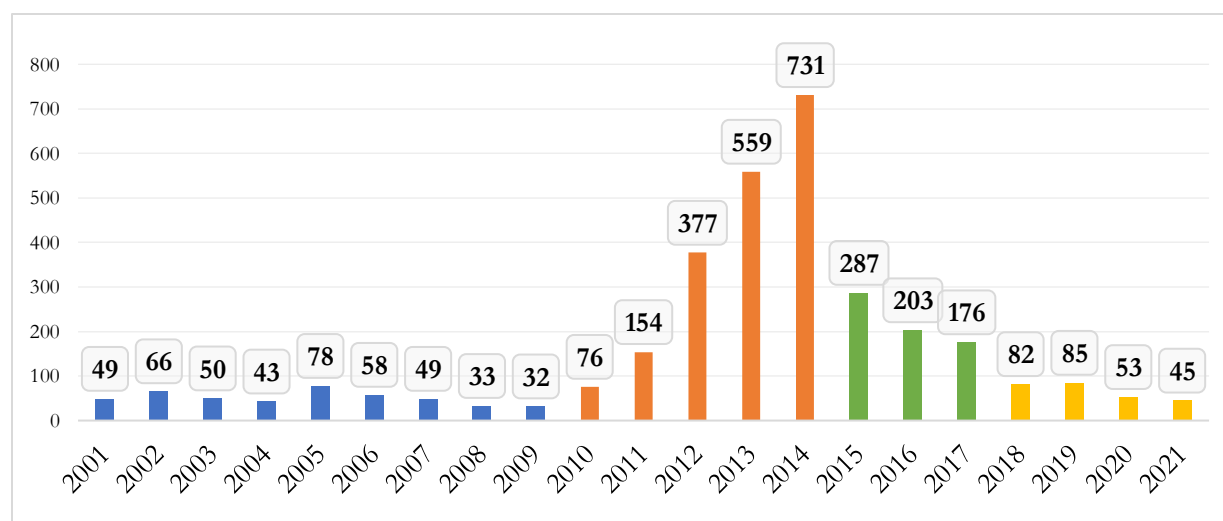
Os Números do Fies

A trajetória do Fies pode ser dividida em quatro fases (Ministério da Educação, 2020). A primeira (1999–2009) caracterizou-se por expansão moderada dos contratos firmados; na segunda (2010–2014), foi gerada uma forte expansão, constituindo o auge da política; a terceira (2015–2017), com nova reformulação, restrições de oferta e orçamento, e consequente redução dos financiamentos; e a última fase, a partir de 2018, com o chamado Novo Fies, segmentação das modalidades de financiamento e novas fontes de recursos públicos e privados.

Na Figura 1, estão expostos os dados em série histórica sobre o número de contratos de financiamento concedidos (ou formalizados) por ano por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), disponibilizados no *website* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), considerando o período de 2001 a 2021. As diferentes cores do gráfico representam as quatro fases do Fies, acima mencionadas.

Figura 1

Evolução do número de novos financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2001–2021 (em mil)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2025). Nota. As diferentes cores representam as quatro fases do Fies, detalhadas no início desta seção.

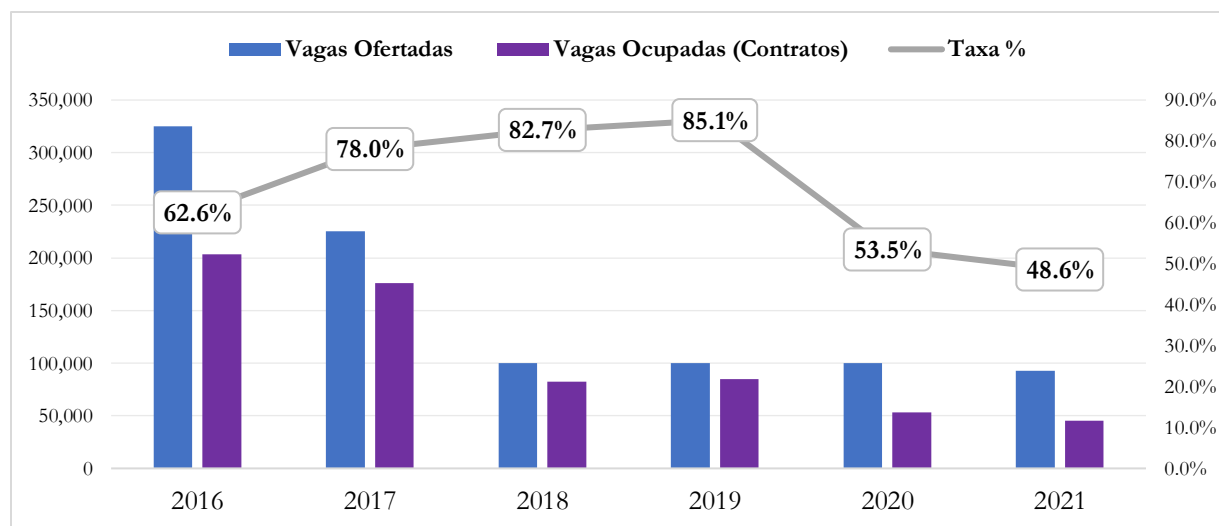
Segundo esses dados, até 2009, o programa registrou baixa adesão, apresentando uma média de 50 mil contratos firmados por ano. Somente ganhou fôlego a partir de 2010, com juros baixos, período de carência e prazo de pagamentos alargados. Já em 2011, tornou-se a principal política no segmento, e em 2014 se deu o auge, com 731 mil novos contratos. A chamada Fase 3, na transição entre os governos Dilma e Temer, mostrou a diminuição dos contratos, pelo endurecimento dos critérios de elegibilidade e de financiamento; e por fim, a Fase 4, do Novo Fies, diminuiu o número de contratos aos níveis da primeira fase, em torno de 40 a 50 mil por ano.

A representatividade do Fies, em relação ao total de estudantes que possuem algum tipo de financiamento na educação superior, passou de 53% do total em 2014 para apenas 8% em 2021, sua participação mínima histórica, ao passo que cresceram outras modalidades de financiamento¹, que representaram 75% dos matriculados em 2021 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2022).

A menor oferta também é visualizada a partir dos dados de vagas ofertadas e ocupadas (contratos firmados), na Figura 2, que traz os dados obtidos por meio do sistema da Lei de Acesso à Informação do Governo Federal, a respeito das vagas oferecidas anualmente, os contratos celebrados e um cálculo da taxa de ocupação, que é derivada da relação entre esses dois indicadores, para o período de 2016 a 2021. É possível observar que houve redução da oferta de vagas, que passou de 325 mil em 2016, com taxa de ocupação de 62,6%, para uma oferta fixada e reduzida de cerca de 100 mil vagas por ano a partir de 2018 (Novo Fies), ainda que as taxas de ocupação tenham se mantido crescentes até 2019. Adicionalmente, é notada a redução dos níveis de ocupação a partir de 2020, devendo ser considerados os impactos da pandemia de COVID-19.

Figura 2

Número de vagas ofertadas, ocupadas e taxa de adesão (%) ao Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Brasil, 2016–2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados da Lei de Acesso à Informação (Governo Federal, 2025).

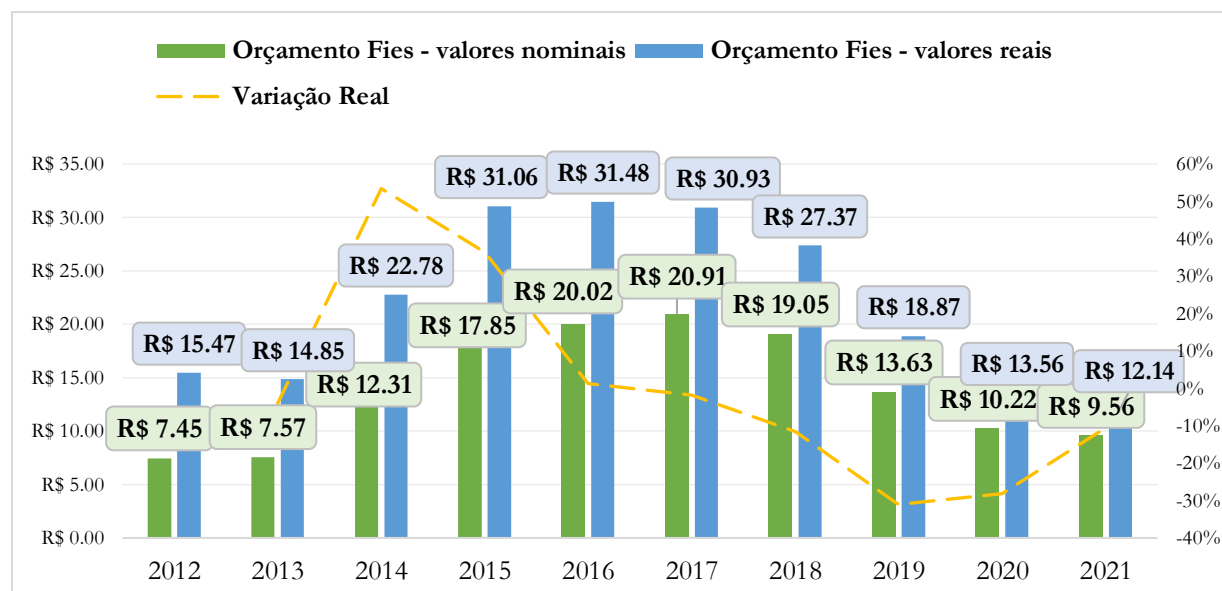
Na Figura 3 a seguir, apresentam-se os dados dos valores empenhados anualmente pelo Governo Federal como recurso orçamentário destinado ao Fies, vinculado ao FNDE, no período de 2012 a 2021. São exibidos os valores nominais e os valores atualizados pela inflação, a preços de

¹ Financiamentos originados das próprias IES privadas e outros agentes financeiros.

novembro de 2024. Assim, nota-se que o orçamento público federal direcionado ao Fies, consideradas as despesas anuais com as mensalidades e aportes para os fundos garantidores², chegou a cerca de R\$ 20 bilhões (ou R\$ 31 bilhões, em termos reais), entre 2016 e 2017. Esse foi o período da transição para o Novo Fies. Em 2021, o orçamento dedicado ao programa foi diminuído drasticamente, chegando a R\$ 12,1 bilhões em termos reais, o menor recurso público direcionado ao Fies na série histórica, uma vez que ao longo dos anos a oferta de vagas foi restringida.

Figura 3

Dotação orçamentária do FNDE destinada ao Fies (valores nominais e reais, em R\$ bilhões). Brasil, 2012–2021



Fonte: Elaboração própria com base em dados do FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, 2023). *Nota.* Valores reais a preços do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA-IBGE) de novembro de 2024.

Na próxima seção, serão apresentados os principais resultados da análise desta pesquisa, envolvendo o uso do referencial teórico de Ball e colaboradores (Ball, 1994; Bowe et al., 1992), com base principalmente nos *Contextos da Política: Contexto de Produção de Texto* e *Contexto de Influência*, aplicando-os à investigação sobre a trajetória do Fies durante os governos presidenciais de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-2022).

Contexto de Produção de Texto do Fies: Governo Temer

Na análise documental, foi observado que o Fies sofreu modificações nos dois governos, embora de forma mais intensa no de Temer. Entre diversas medidas, dois atos principais podem ser aqui destacados: Medidas Provisórias n. 741/2016 e n. 785/2017.

² O custo total com o Fies é de difícil mensuração. Na avaliação do Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP) em 2019, ou seja, sob a perspectiva governamental, o custo total chegou ao seu maior valor no ano de 2016: R\$ 32,3 bilhões, em termos nominais (ou R\$ 47,7 bilhões, em termos reais, a preços de novembro de 2024 do IPCA-IBGE). O custo total considera a despesa financeira total, aportes ao Fundos Garantidores (FGEDUC e o FG-Fies), despesas administrativas e subsídios implícitos (diferença entre a taxa de juros que remunera os títulos do Tesouro Nacional e a taxa de juros cobrada nos financiamentos aos estudantes).

No diagnóstico dos Planos de Governo de Temer, uma marca predominante era a necessidade de ajuste fiscal das contas públicas. A atenção de sua agenda de educação superior foi direcionada às alterações na sustentação financeira do Fies, embora não tenha sido cogitado seu fim. Em seus discursos, notou-se ao mesmo tempo uma obrigação de manter a política em seu sentido de democratização do acesso, demarcada como uma responsabilidade social, contudo, impondo a distribuição da dívida gerada com outras instituições, ponto demarcado como responsabilidade fiscal (Presidência da República, 2017b).

Uma das primeiras mudanças se deu na MP n. 741/2016, posterior Lei n. 13.366/2016, com o objetivo de atribuir às IES responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo (mensalmente, em 2% do valor dos encargos educacionais liberados). Segundo a Exposição de Motivos Interministerial n. 70/2016/MEC/MP/MF, o governo procurou o aperfeiçoamento da política, cujas estimativas indicavam uma economia pública, na época, de R\$ 400 milhões. Promulgada na Lei n. 13.366, também vedou a concessão de financiamento a beneficiários inadimplentes, buscando a superação do diagnóstico de ônus fiscal e falta de planejamento, aspectos apontados inclusive por auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no mesmo ano. As medidas governamentais encontraram consonância com o diagnóstico feito ainda durante o segundo governo de Dilma, em 2015, em que restrições ao Fies já tinham se iniciado.

Em 2017, foi editada a MP n. 785, posterior Lei n. 13.530 (Novo Fies), que novamente reformulou os contratos estabelecidos a partir de 2018. Entre as mudanças, muitas foram na parte financeira, como a instituição do Fundo Garantidor do Fies (FG-Fies), que assumiu, para novos contratos, função equivalente à do FGEDUC, com participação compartilhada da União e das IES, passando a fazer aportes proporcionais às suas taxas de inadimplência. Além disso, ocorreram mudanças na estrutura de governança, com a instituição do Comitê Gestor do Fies (CG-Fies³), e a gestão e os recursos foram compartilhados com fundos regionais e constitucionais de desenvolvimento. Assim como em 2016, porém de forma muito mais abrangente, novamente refletiu-se o compartilhamento dos riscos e dos custos, antes concentrados na União, com outras IES e financeiras, como os bancos. Pela ótica da oferta, o Fies foi desdobrado em três modalidades:

Figura 4

Modalidades do Novo Fies – Lei n. 13.530/2017

Fies 1	Sucessor do modelo anterior, financiando mensalidades com taxas de juros reais zeradas, para estudantes com renda <i>per capita</i> de até 3 salários mínimos.
Fies 2	Para estudantes com renda <i>per capita</i> de até 5 salários mínimos, com taxas de juros de até 3% ao ano, operacionalizadas por instituições regionais, como fundos constitucionais e de desenvolvimento ⁴ e bancos privados; e crédito mais direcionado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.
Fies 3/ P-Fies	Para estudantes com renda <i>per capita</i> de até 5 salários mínimos, com contratos geridos por bancos privados, e recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Fonte: Elaboração própria.

³ Comitê Interministerial (Educação, Fazenda, Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Integração Nacional e Casa Civil), com objetivo de supervisionar e regular a viabilidade orçamentária e financeira do Fundo, e controlar a inadimplência (Decreto s/n de setembro de 2017).

⁴ Fundos de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), Nordeste (FDNE) e Amazônia (FDA); Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO).

Pela ótica dos beneficiários, duas outras grandes mudanças foram a eliminação da carência do pagamento das parcelas (anteriormente de até 18 meses); e a possibilidade de atrelar a amortização da dívida a um desconto realizado pelo empregador na folha de pagamento dos beneficiários que conseguiram se empregar formalmente.

O Contexto de Influência na Tramitação da MP n. 785 (posterior Lei n. 13.530/2017)

A MP n. 785/2017 foi considerada um importante locus de discussão da política. Inicialmente ensejada a partir dos resultados de um Grupo de Trabalho (GT) composto pelo MEC, pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), pela então Secretaria de Acompanhamento Econômico (SEAE) e pela Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP), do Ministério da Fazenda (MF) e por representantes do setor privado, além de duas consultorias: *McKinsey & Company* (elaboração de diagnóstico, contratada pelas IES privadas) e Falconi Consultores (elaboração de propostas, contratada pelo MEC) (Ministério da Fazenda, 2017).

Vale destacar que a *McKinsey & Company* é considerada um *player* global muito importante nas políticas educacionais, fazendo parte de uma indústria emergente de governança de serviços da educação, parte de um movimento em rede de atores privados que interferem nas políticas nacionais dos países (Ball, 2019). No Brasil, possui um longo histórico de atuação, como as consultorias prestadas para secretarias de educação de Minas Gerais e São Paulo, e para a Universidade de São Paulo (USP) (Souza, 2020). Já a Falconi Consultores é uma empresa de consultoria brasileira, cuja Falconi Educação realiza projetos sobre gestão e avaliação diagnóstica em instituições públicas e privadas. Foi contratada por parcerias no Ceará, Pernambuco, Sergipe, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro, com foco em modelos de avaliação padronizada e gestão financeira dos recursos educacionais (Silva, 2016).

O GT sobre o Fies concluiu que os principais problemas na política eram: (a) risco de crédito, concentração dos recursos na União e subestimação da inadimplência; (b) subsídio implícito gerado nas operações de financiamento⁵; e (c) governança, pela ausência de planejamento fiscal, para os quais foram apontadas diversas sugestões de mudanças no relatório *Diagnóstico Fies: ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas* (Ministério da Fazenda, 2017).

A partir dos trabalhos no GT, somados à avaliação do TCU em 2016, surgiu a Medida Provisória. O Governo Federal, na Exposição de Motivos n. 00037/2017 MEC/MF/MI/MP, justificou a manutenção do Fies como uma importante política de promoção do acesso à educação superior aos estudantes de baixa renda e em vulnerabilidade. Contudo, o programa não teria contribuído tão efetivamente para a elevação do nível de matriculados, pois teria ocorrido o efeito de *crowding out*⁶, além de ser preciso garantir a sustentabilidade financeira e retomar a governança (Presidência da República, 2017a).

Nas casas legislativas, a tramitação da MP n. 785/2017 envolveu o recebimento de 278 emendas parlamentares, e ocorreram cinco audiências públicas para ouvir representações dos estudantes, do governo, das instituições privadas, financeiras e outros especialistas (Congresso Nacional, 2017). Entre os que compareceram, estavam seis representantes governamentais, oito representantes do setor privado (mantenedoras e bancos), três representantes ligados a movimentos

⁵ Subsídio implícito é o diferencial entre o custo operacional da dívida e o custo das taxas de juros do Fies aos cofres públicos, ou seja, a diferença entre a taxa paga na emissão dos títulos públicos para custeá-lo (na forma de CFT-Es) e a respectiva taxa de juros praticada, cuja diferença não é paga pelos beneficiários (Ministério da Fazenda, 2017).

⁶ *Crowding-out* consiste na situação em que uma política acaba incentivando a participação de estudantes que já cursariam a educação superior (ou seja, poderiam pagar pelos seus estudos), mas que contrataram o Fies por ser uma opção mais vantajosa.

sociais, e três representantes especialistas/consultores⁷. A ocorrência das audiências públicas deu a oportunidade de diálogo um pouco mais plural entre os representantes de partes interessadas, especialmente com relação aos movimentos estudantil e sindical, consultores e pesquisadores.

Entre as idas e vindas, das 278 emendas recebidas, 35 foram aprovadas integralmente, 58 aprovadas parcialmente e 184 foram rejeitadas. Destacam-se, por exemplo, 12 emendas que buscaram alterar os critérios dos participantes do CG-Fies, disputados pelos mais variados interesses (representações de estudantes, trabalhadores, e mantenedoras privadas). Contudo, o acolhimento foi parcial. Outras 11 emendas propunham limitar o aumento da taxa de juros, sendo acolhidas também parcialmente, por não ter sido estabelecido um teto em todas as modalidades do Programa. Duas emendas previam a possibilidade de utilização dos recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para custear ou amortizar as dívidas, uma demanda historicamente pleiteada pelas entidades do setor privado, e apesar de terem sido aprovadas na Comissão Mista, no texto final o FGTS apareceu apenas como uma possível garantia na análise de elegibilidade (Senado Federal, 2017).

Durante a tramitação, o setor privado adotou postura crítica em muitos pontos ao teor da MP; fizeram parte do GT que a originou, contudo, o resultado materializado em texto legislativo apresentou certa divergência em relação às discussões travadas anteriormente, o que evidencia uma situação de conflito de interesses dentro da política, entre o setor privado e o governo. Embora seja um setor amplamente beneficiado há anos, nem todas as propostas que são pleitos históricos referentes ao Fies (que serão vistas mais adiante) chegaram a integrar o texto final da lei promulgada.

Contexto de Produção de Texto do Fies: Governo Bolsonaro e a Pandemia de COVID-19

No Plano de Governo de Bolsonaro de 2018, notava-se uma inflexão relacionada às questões educacionais, com sinalização direta da intenção de privilegiar recursos para a educação básica, técnica e profissional, em detrimento da educação superior, encontrando consonância com diversas recomendações e diretrizes de organismos multilaterais internacionais para o Brasil.

Os Ministros da Educação, como Ricardo Vélez Rodríguez, Abraham Weintraub e Milton Ribeiro, concederam em inúmeras ocasiões declarações consideradas controversas a estudantes, trabalhadores e até mesmo ao setor privado, muitas delas ocasionando demissões da pasta em poucos meses de atuação. Um dos assuntos recorrentes era rechaçar a ideia de universidade acessível a todos, devendo ser reservadas a poucos e às elites intelectuais (Passarelli, 2019). Ainda, é importante destacar o protagonismo do Ministro da Economia, Paulo Guedes, que ficou evidente durante os processos de reformulação do Fies. Sua visão era a de avaliar a política como desastrosa, criticando as “exageradas” concessões realizadas ao setor privado, indicando sua preferência pessoal pela política de *vouchers*⁸ educacionais (G1. Educação, 2021). Novamente, as declarações ministeriais com visões que desestimulavam o acesso à educação superior ou que manifestavam contrariedade a algumas políticas públicas foram repudiadas pelo setor privado (Abmes, 2021), evidenciando, assim, o conflito de interesses, inclusive entre defensores da ampliação da participação do mercado nesse nível de ensino.

⁷ Semesp, Abmes, Anup, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, CNTE, Abres, Confenen, Falconi Consultores, UNE, consultor da UFV, Febraban, BNDES, Ideal Invest, Quero Educação, MEC, MIN, MF, IPEA, FNDE, MPOG. A análise mais detalhada sobre as discussões das audiências públicas pode ser encontrada no Capítulo 5 da Tese de Doutorado.

⁸ O *voucher* educacional consiste em subsídio estatal para o pagamento de custos escolares na rede privada. Diferentes representações do setor privado, como a Abmes e o Semesp, se mostraram entusiastas da implementação desse tipo de política na educação superior (Ikuta, 2023).

Sob a pasta de Guedes, foi instituído em 2019 o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (CMAP), em que um dos primeiros trabalhos, denominados ciclos de avaliação de políticas, foi avaliar o Fies. Entre as recomendações finais, estavam: 1. Criação de um sistema unificado de acesso à educação superior, contemplando todas as políticas públicas de acesso; e 2. Priorizar a implementação de medidas de recuperação dos créditos inadimplentes (Ministério da Educação, 2020).

A decretação do estado de calamidade pública nacional, devido à pandemia de COVID-19, no início de 2020, ensejou novas alterações na política do Fies, após um grande salto temporal sem alterações significativas. No contexto das medidas de enfrentamento à crise, foram editadas duas leis (n. 13.998/2020 e n. 14.024/2020), que suspendiam, emergencialmente, o pagamento de parcelas devidas do Fies. Ainda naquele ano, uma norma infralegal (Resolução n. 41/2020 - FNDE/CG-Fies) modificou um critério de elegibilidade: os candidatos precisariam apresentar notas mínimas de 400 pontos na redação e 450 pontos na média das provas gerais do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) — o critério anterior de entrada era apenas de não zerar a redação.

No final de 2021, nova alteração governamental foi imposta na MP n. 1.090/2021, posteriormente Lei n. 14.375/2022. Foram estabelecidas regras para renegociação de dívidas do Fies a antigos beneficiários, com obtenção de descontos. Antigos beneficiários eram aqueles que aderiram ao Fies até 2017, estavam com débitos vencidos e não pagos há mais de 90 dias, podendo obter desconto de até 12% do saldo devedor se pago à vista, ou parcelar o débito em até 150 meses, recebendo o perdão dos juros e multas. Caso o débito tenha passado de um ano (grupo que constituía a maior parte dos devedores), os descontos aplicados foram de até 86,5%. No caso de estudantes de baixa renda (cadastrados no CadÚnico) ou que tenham recebido Auxílio Emergencial, os descontos foram ampliados, chegando a 92%.

Na Exposição de Motivos governamental (EMI n. 00067/2021 MEC/ME), os argumentos estavam em reduzir os níveis de inadimplência e combater os efeitos da pandemia, cujo valor das dívidas antigas estava projetado em R\$ 6,6 bilhões na época. A MP contou com a influência dos ministros Paulo Guedes e Milton Ribeiro em sua formulação (Presidência da República, 2021).

Durante a tramitação (em que não ocorreram audiências públicas), foram apresentadas 95 emendas, sendo nove incorporadas total ou parcialmente. Destas, algumas tratavam de aspectos estritamente jurídicos a respeito da renegociação, cobrança dos créditos e dos processos de direito contratual, e uma tratava da possibilidade de renegociação inclusive por estudantes adimplentes. Além disso, foi possível observar que boa parte das emendas rejeitadas requeriam a anistia total ou concessão de maiores vantagens de amortização aos beneficiários de forma ampla (atuais e antigos), mas não foram acatadas porque, segundo o Governo Federal, demandavam aumento de gastos públicos e levariam à situação de insolvência do Fundo.

Sancionada como Lei n. 14.375/2022, algumas mudanças foram incorporadas durante a tramitação por Senadores e Deputados, como a ampliação do desconto para estudantes de baixa renda, que era de 92% inicialmente, para até 99%, ou seja, praticamente anistando a dívida em alguns casos. Ainda, permitiu que os estudantes adimplentes também pudessem parcelar suas dívidas de financiamento, e flexibilização nas regras de pagamento das prestações. Outra questão inclusa na legislação merece destaque, por ser uma demanda histórica do setor privado e que não fazia parte, exatamente, da renegociação: a inclusão expressa na lei do Fies da possibilidade de financiamento dos cursos na modalidade de Educação a Distância (EaD), algo inédito na lei originária — que não proibía a oferta, mas não a autorizava expressamente (Lei n. 10.260/2001, Lei n. 14.375/2022).

Contexto de Influência do Fies: Agenda Proposta pelas Entidades Representativas do Setor Privado

As representações da educação superior privada exercem grande influência, há várias décadas, nos Poderes Executivo e Legislativo para a formulação de políticas públicas. No caso do Fies, não foi diferente. Entre diversas atuações analisadas na pesquisa⁹, neste artigo serão destacadas as pautas defendidas pelo Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (Fórum)¹⁰ no debate público.

É evidente que o aumento de recursos e de vagas para o Fies constitui uma das principais demandas privadas. Contudo, há ainda outros pleitos que foram constantemente colocados em encontros e manifestações direcionadas ao governo e por parlamentares. Por exemplo, a disputa pela manutenção do aporte público majoritário ao Fies, não apenas da União, mas também originado de novas fontes, bem como o repúdio a contrapartidas regulatórias para as IES durante o oferecimento dos financiamentos, são alguns dos pontos centrais na agenda política do setor, que começou ainda nos governos Lula e Dilma, se estendeu na gestão Temer e se intensificou no governo Bolsonaro.

O Fórum, que congrega diversas entidades privadas como a Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (Abmes), o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Ensino Superior de São Paulo (Semesp) e outras, formula diversos documentos buscando influenciar a agenda de políticas públicas. Nesta seção, foi analisada a *Agenda Legislativa da Educação Superior Particular*, publicação anual que baliza a atuação do setor no Poder Legislativo Federal. Entre as edições de 2017 a 2022, foram listados Projetos de Lei (PLs) sobre o Fies e os referidos posicionamentos da entidade (Figura 5).

Figura 5

Matérias legislativas de interesse sobre o Fies – Agenda Legislativa da Educação Superior Particular (2017–2022).

Temática	Resumo da proposta	Posicionamento do Fórum	Ano
Uso dos recursos do FGTS para custear mensalidades e abater o saldo devedor	PL n. 3.961 (2004) - Autoria: Eduardo Azeredo (PSDB-MG) Utilização dos recursos do FGTS para pagamento de parcelas escolares do trabalhador ou de seus filhos	Convergente	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
	PL n. 2.562 (2020) - Autoria: Lucas Barreto (PSD-AP) Utilização dos recursos do FGTS para pagamento de graduação ou pós-graduação do trabalhador e dependentes	Convergente	2022
	PLS n. 322 (2016) - Autoria: Eduardo Amorim (PSDB-SE) Autorizar uso dos recursos do FGTS para pagamento de encargos educacionais	Convergente	2017
Renegociação de contratos, parcelas e dívidas do saldo devedor	PL n. 7247 (2017) - Autoria: Luis Tibé (PTdoB-MG) Permitir ao beneficiário do Fies a renegociação das parcelas do saldo devedor	Convergente	2017, 2018, 2019, 2020, 2021

⁹ A pesquisa completa, incluindo a análise de outras diversas entidades do setor privado que atuaram no debate do Fies no período, encontra-se na Tese de Doutorado (Capítulo 5).

¹⁰ Atualmente denominado Fórum Brasileiro da Educação Particular.

Temática	Resumo da proposta	Posicionamento do Fórum	Ano
	PL n. 10.320 (2018) - Autoria: Walter Alves (MDB-RN) Utilizar o FG-Fies para subsidiar a renegociação de contratos	Convergente	2019, 2020, 2021
	PL n. 1.289 (2019) - Autoria: Sâmia Bonfim (PSOL-SP) e outros Condições para parcelamento e refinanciamento no Fies	Convergente	2019
	PL n. 7745 (2014) - Autoria: Eduardo Cunha (PMDB-RJ) Anistia ao tomador do Fies que seja aposentado	Convergente	2017, 2018, 2020
Regulação do Fies	PFC n. 009 (2015) -Autoria: Max Filho (PSDB-ES) Propor que a Comissão de Educação realize fiscalização e controle no Fies, no tocante à execução do programa	Convergente com ressalvas	2017, 2018, 2020
	PL n. 1541 (2015) - Autoria: Kaio Maniçoba (PHS-PE) Fixação de limite de reajuste de mensalidade no Fies pelo MEC	Divergente	2017, 2018, 2020
Fontes de recursos e expansão de vagas disponibilizadas	PL n. 2.932 (2019) - Autoria: Professor Alcides (PP-GO) Aumentar oferta do Fies com elevação dos incentivos fiscais	Convergente	2021, 2022
	PL n. 2.659 (2015) - Autoria: Wadson Ribeiro (PCdoB-MG) Ampliar a possibilidade de abatimento do saldo do Fies, pela prestação de serviço no SUS para egressos da Saúde	Convergente	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
	PL n. 4.172 (2019) - Autoria: Roberto De Lucena (PODE-SP) Permitir às IES utilizar recursos do Fies para pagar quaisquer tributos administrados pela SRF	Convergente	2020, 2021, 2022
	PL n. 1.971 (2003) - Autoria: Comissão de Legislação Participativa Obrigar as IES privadas a instituir sistema de crédito educativo interno	Divergente	2022
	PL n. 1.772 (2019) - Autoria: Veneziano Vital do Rêgo (PSB-PB) Permite ao Fies cobrir o valor total dos cursos a serem financiados pelos alunos	Convergente	2022
	PLS n. 468 (2012) - Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa Exercício de função pública como forma de pagamento do Fies	Convergente	2017, 2018, 2020
	PLS n. 179 (2015) - Autoria: Raimundo Lira (MDB-PB)	Convergente com ressalvas	2022

Temática	Resumo da proposta	Posicionamento do Fórum	Ano
	Estabelece critérios qualitativos e regionais na oferta de financiamento estudantil para graduação		
	PL n. 893 (2021) - Autoria: Telmário Mota (PROS-RR) Ampliar uso do Fies em cursos de Educação Profissional	Convergente com ressalvas	2022
	PL n. 6.947 (2017) - Autoria: Damião Feliciano (PDT-PB) e PL n. 5797 (2009) e apensados - Autoria: Felipe Maia (DEM-RN) Permitir o uso do Fies em cursos de graduação em EaD.	Convergente	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
	PL n. 6641 (2009) e apensados - Autoria: Janete Capiberibe (PSB-AP) Criar um auxílio-livros para estudantes com Fies	Convergente	2018, 2020
	PL n. 5.802 (2016) - Autoria: Rafael Motta (PSB-RN) Concede isenção de taxas administrativas a estudantes com ProUni e Fies	Divergente	2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022
Medidas relacionadas à pandemia de COVID-19	PL n. 3.025 (2020) - Autoria: Weverton (PDT-MA) Cria Programa Emergencial para beneficiários que recebem até 12 salários mínimos por mês, com taxas de juros mais baixas, com contrapartidas pelas IES	Convergente com ressalvas	2021
	PL n. 3.372 (2020) - Autoria: Acir Gurgacz (PDT-RO) Institui modalidade emergencial do Fies para estudantes com dificuldades financeiras e autoriza a União a prover recursos	Convergente	2021
	PL n. 3.865 (2020) - Autoria: Moses Rodrigues (MDB-CE) Ampliar a oferta de vagas no Fies em 2020 e 2021 devido à pandemia	Convergente	2021

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular (2022).

Nota-se o posicionamento convergente do conjunto de entidades privadas, há alguns anos, em torno de proposições para: 1. Ampliação da oferta de vagas e de número de beneficiários, incluindo expansão do financiamento para a EaD e a educação profissional; 2. Aumento dos incentivos fiscais concedidos, inclusive até o financiamento do valor total dos cursos; 3. Aumento dos recursos públicos destinados, por parte da União e de outras fontes, como a possibilidade de utilizar recursos do FGTS; 4. Estipular medidas para a renegociação de dívidas (alvo de três PLs desde 2017); e 5. Anistiar a dívida de beneficiários pelo exercício da função pública. Em geral, as justificativas de apoio giraram em torno das necessidades de atingir as metas de ampliação de matrículas do Plano Nacional de Educação (PNE), favorecendo a redução de desigualdades e maior inclusão social, ainda que o foco seja estritamente no acesso (expansão de matrículas).

O posicionamento divergente se reflete em medidas que implicam o aumento de custos, maior regulação e contrapartidas, ainda que possam significar ações de promoção de controle da política pública, bem como sobre a permanência e inclusão social dos beneficiários, como os projetos de: 1. Isenção de taxas relacionadas aos serviços administrativos que os estudantes pagam nas IES; 2. Regulações como a fixação do valor de mensalidades, critérios regionalizados para oferta das vagas ou mais instâncias de fiscalização e controle; e 3. Estabelecimento de contrapartidas, como a criação de um programa emergencial na pandemia que ampliava a faixa de renda do público-alvo do Fies, mas exigia como contrapartidas a impossibilidade de demissão ou redução salarial dos funcionários das IES.

Foi possível analisar que algumas pautas, como a possibilidade de abater o saldo devedor de estudantes da saúde ao prestar serviços no Sistema Único de Saúde (SUS) foi incluída na Lei n. 14.024/2020, editada pelo governo Bolsonaro durante a pandemia, ainda que devido ao período de emergência sanitária. Outras demandas históricas, como a renegociação de dívidas e a expansão dos cursos na EaD, também marcaram presença na promulgação da Lei n. 14.375/2022, que trata justamente desses assuntos.

De outro lado, sobre o apoio à expansão do Fies para cursos técnicos e tecnológicos, e para a pós-graduação, são questões inclusas desde 2017 na lei originária, contudo estando condicionadas ao repasse efetivo de recursos. Na mesma linha, o uso dos recursos do FGTS, que possui três PLs de interesse na agenda do Fórum, foi alvo de diversas tentativas de inclusão na legislação do Fies, como por exemplo nas MPs n. 785/2017 e n. 1.090/2021. Contudo, não se tornou oficialmente uma realidade para o custeio das mensalidades, ainda que até mesmo o Ministro da Economia de Bolsonaro, Paulo Guedes, tenha sinalizado apoio a tal possibilidade durante o anúncio oficial das medidas de renegociação de dívidas, em 2021.

A intensidade de articulação por parte das representações privadas com os Poderes Executivo e Legislativo foi sentida inclusive durante a pandemia. Somente em 2020, foram 590 ofícios enviados às autoridades (Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular, 2020) sobre propostas de alterações no sistema de educação superior e no financiamento estudantil, contra a regulação dos preços de mensalidades, programas emergenciais de ampliação, linhas adicionais de crédito, uso do FGTS, entre outras.

Uma análise a partir dos dados da agenda de participantes de reuniões com os Ministros e Secretários da Educação Superior do MEC, no período de 2019 a 2022 (governo Bolsonaro¹¹), selecionando os principais atores/agentes relevantes no debate público do Fies, do setor privado e de movimentos sociais, permitiu a identificação de 180 reuniões de diálogo com dirigentes do MEC, este que foi estabelecido de forma mais frequente com as entidades do setor privado, que participaram em 83% dessas reuniões. Já as entidades laborais ou do movimento estudantil participaram em apenas 8% das reuniões no período (Ministério da Educação, 2023).

Por fim, destaca-se o surgimento, na pandemia (2020), de um movimento chamado Educação Mais Forte, que reuniu diversas entidades do setor privado, como Fórum, Abmes, Semesp, Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), sindicatos e federações patronais, e outros conselhos e associações. O movimento se posicionava a favor da criação de um novo modelo de financiamento estudantil, que possibilitasse ao Brasil expandir as matrículas e condicionar o pagamento futuro aos rendimentos dos estudantes egressos (Educação Mais Forte, 2023). Se tornou uma nova estratégia alinhada às já engendradas em outros momentos por essas entidades, em torno da construção de coletivos, alianças e redes, entre outros mecanismos de articulação, buscando influenciar a sociedade civil, parlamentares e governantes em torno de suas necessidades. Essas estratégias geralmente assumem formas de apresentação estruturadas em

¹¹ Os dados relativos à agenda de representantes do MEC não estavam disponíveis para anos anteriores.

discursos como *slogans*, buscando uma difusão aparentemente neutra de intencionalidades, podendo ser fixas ou experimentais (Ball, 2014).

Contexto de Influência do Fies: a Agenda Proposta pelas Entidades Representativas dos Movimentos Sociais

As entidades representativas dos movimentos sociais, aqui considerados os de trabalhadores e de estudantes, apontaram, em suas manifestações no debate público, diferentes visões sobre a política do Fies. Dentre as diversas entidades pesquisadas, serão aqui abordadas: Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Estudantes (UNE) e Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes (Educafro)¹².

A CNTE, entidade laboral, marcou posição favorável ao Estado assumir a responsabilidade pelo financiamento e pela gestão da educação pública, não transferindo compromissos sociais ao setor privado, portanto, criticando parcerias público-privadas educacionais como o Fies. Ainda assim, no debate público da MP n. 785/2017, a CNTE, que participou em uma das cinco audiências públicas, criticou pontos como a diminuição do tempo de carência, a maior exigência de fiadores, as medidas de ajuste fiscal, e a possibilidade de desconto na folha de pagamento de egressos, o que teria impacto inclusive entre os profissionais da educação, uma vez que muitos possuem vínculos temporários. Muitas das medidas, na avaliação, restringiriam ou dificultariam o acesso ao programa (CNTE, 2017).

No caso do debate da MP de 2021, de renegociação do Fies, a entidade avaliou que os movimentos de iniciativa governamental foram voltados para o processo eleitoral, em postura contraditória aos seus apoiadores contrários à ampliação do acesso à educação superior. Ainda, em 2022, avaliou que o governo Bolsonaro e o MEC estavam em um processo de desconstrução de políticas e ações importantes voltadas à ampliação do acesso e permanência de estudantes (CNTE, 2022a, 2022b).

A CNTE participou da coalizão Direitos Valem Mais, criada em 2018, que reúne diversas entidades¹³ e protocolou um processo de *impeachment* contra o Ministro da Economia Paulo Guedes, entre outras questões, pela alegação de crime de responsabilidade durante a pandemia, por fomentar a pobreza no país e proferir falas discriminatórias contra a população mais pobre, incluindo nelas algumas controversas sobre o Fies¹⁴ (Direitos Valem Mais, 2021). A coalizão pode ser observada como uma estratégia de influência, única identificada na pesquisa entre os segmentos de orientação política mais ligados aos setores da esquerda e/ou sociedade civil, semelhante àquelas organizações instituídas pelo setor privado, dedicadas à mobilização e influência em torno de pautas e interesses próprios, como o já citado movimento Educação Mais Forte.

A representação dos estudantes universitários, UNE, possui um grande histórico de apoio à instituição de políticas para a educação superior como o ProUni, o Fies e a Lei de Cotas. Defendem a ampliação do acesso, ainda que preferencialmente pelo setor público, enfatizando ações que promovam maior equidade e permanência como prioridades. No caso do Fies, mesmo entendendo-o como uma política contraditória, por sua vinculação com grandes empresas educacionais (que deveriam passar por maior regulação e estabelecimento de contrapartidas), há a defesa de sua

¹² Na pesquisa completa, encontram-se outras representações laborais e estudantis que tiveram atuação no debate público.

¹³ Reúne cerca de 200 associações e consórcios de gestores públicos; organizações, fóruns, redes, plataformas da sociedade civil; conselhos nacionais de direitos; entidades sindicais; associações de juristas e economistas e de pesquisa acadêmica (Direitos Valem Mais, 2021).

¹⁴ Em 2021, o Ministro sugeriu que as bolsas (assim chamados, por ele, os contratos do Fies) teriam sido concedidas sem critério, inclusive para estudantes chamados por ele de sem capacidade (G1. Educação, 2021).

manutenção, pelos efeitos de ampliação do acesso de milhões de estudantes às universidades. O problema não estaria na política, e sim na forma como está definida sua administração e gestão (UNE, 2017a, 2017b).

No debate público da MP n. 785/2017, no governo Temer, a UNE participou de uma das cinco audiências públicas, criticando a descaracterização dos propósitos da política, como as mudanças nas faixas de renda e nas formas de pagamento que ficariam, em alguns casos, a critério de bancos privados; a diminuição do tempo de carência e as alterações no modelo de gestão. Já no governo Bolsonaro, na discussão da MP n. 1.090/2021, a instituição da renegociação de dívidas teria sido, na verdade, uma demanda pautada inicialmente pelas entidades estudantis e de movimentos sociais, uma questão urgente frente à crise econômica e sanitária. Além disso, deveria levar em conta a situação de elevado desemprego, alta inflação e impossibilidade de pagar as dívidas logo após a formatura, sendo propostas a anistia total das dívidas para muitos beneficiários, e que tais medidas se estendessem também aos adimplentes (UNE, 2022), o que de fato foi alvo de emendas aos parlamentares, mas rejeitadas no plenário.

A organização não-governamental Educafro entende o Fies no rol de políticas de ações afirmativas que promovem a garantia do direito e acesso à educação superior da população negra e menos privilegiada, em conjunto com outras políticas como o ProUni (para o qual historicamente dedicou maior atenção nos debates públicos) e o Sistema de Seleção Unificada (SiSU) (Educafro, 2021).

No debate público, a entidade assumiu posicionamento contrário a algumas mudanças que endureceram critérios de elegibilidade no Fies, como exigir notas mínimas no Enem (devido à defasagem dos estudantes egressos de escolas públicas), e defendeu que os recursos direcionados à política poderiam ser utilizados adicionalmente para ações de permanência estudantil (voltadas à moradia, alimentação e material didático, por exemplo), propondo a criação do chamado Fies Permanência—que poderia auxiliar, inclusive, bolsistas do ProUni a continuarem seus estudos (Educafro, 2015). Em 2022, a entidade posicionou-se frente à crescente situação de endividamento dos estudantes beneficiários, propondo uma reavaliação da política, em especial à revisão da sistemática do direcionamento de recursos às IES do setor privado (Educafro, 2022).

Considerações Finais

Os resultados de pesquisa apresentados permitiram discutir a trajetória da política do Fies, que, apesar de ser mantida continuamente no período, passou pela diminuição dos contratos firmados e dos recursos direcionados, a partir de reformulações em ambos os governos (Temer e Bolsonaro). Em Temer, as medidas se centraram em ampla reorganização do Fundo, compartilhando as despesas e restringindo a concessão de financiamentos, dados os crescentes gastos públicos e níveis de inadimplência. Em Bolsonaro, não houve grandes alterações na operacionalização do programa; contudo, no contexto da pandemia foi instituída a renegociação das dívidas, concedendo descontos a antigos beneficiários do Fies.

No Contexto de Influência, o conflito entre os governos e o setor privado ficou evidente em certos momentos, sobre diferentes visões e concepções de educação. Embora muitos dos fins sejam conhecidos, quando analisados os meios, segmentos que estavam aparentemente alinhados divergiram quanto à avaliação do Fies e sobre o papel do Estado no custeio da educação superior, e até mesmo sobre o direito à educação. De certa forma, mesmo em dois governos marcados por orientação econômica neoliberal, voltada ao mercado e de lógica privatizante, foram constatadas divergências e conflitos em relação ao limite estatal em financiar as instituições da rede privada, mesmo que a expansão do acesso à educação superior ainda seja uma meta perseguida pelo país e fortemente endossada pelo setor privado, que aglomera cerca de 80% das matrículas. Nessa mesma

lógica, verificou-se na pesquisa que nem todas as pautas pleiteadas pelas mantenedoras foram incorporadas nas legislações aprovadas, apesar dos grandes recursos e articulações depreendidos, como ofícios, reuniões com os governos, manifestações e campanhas públicas.

Em Temer, na tramitação das MPs n. 741/2016 e n. 785/2017, houve alguma resistência no atendimento pleno às demandas privadas (entre o Grupo de Trabalho do Fies e a materialização em texto legislativo). Ainda, deve ser destacado que ocorreram cinco audiências públicas sobre a MP n. 785, nas quais debateram representações do governo, do setor privado e de movimentos sociais, havendo maior pluralidade de diálogo naquele momento. No governo Bolsonaro, a tramitação da MP n. 1.090/2021 não trouxe discussão ampla com a sociedade interessada, aspecto também observado na análise de dados da agenda de reuniões de representantes do MEC, nas quais os atores do setor privado participaram de forma majoritária.

As entidades privadas pautaram principalmente a ampliação de vagas e o aumento do custeio estatal, a diversificação das fontes de recurso e a vinculação do pagamento do financiamento à renda dos estudantes. O PNE, e depois, os desdobramentos da pandemia apareceram como justificativas, o que encontrou eco nos discursos governamentais para instituição de mudanças no Fies, principalmente no governo Bolsonaro, com a renegociação de dívidas e a expansão para o EaD. Ao mesmo tempo, o setor privado foi refratário a mecanismos que poderiam incentivar maior permanência dos estudantes (ou, ao menos, não os repassar o custo da política), e/ou aumento do controle e fiscalização da política pública.

As entidades dos movimentos sociais, a partir de uma visão crítica e não homogênea do Fies, defenderam pontos como inclusão social com equidade, incentivo à permanência, maior regulação do setor privado (contrapartidas das IES e limitação de recursos para o financiamento), foram contra as propostas de pagamento vinculado à renda dos egressos, e, ainda, que o Fies não deveria se sobrepor ao financiamento da educação pública. Apesar de ter menos espaço no debate público, destacaram-se suas estratégias de articulação na tramitação dos atos normativos.

Os caminhos da agenda do Fies evidenciaram as novas e ‘velhas’ formas de ação política e influência na arena de educação superior brasileira. As entidades privadas continuaram exercendo larga influência governamental e por parlamentares, conjugando uma *expertise* que une poder e conhecimento. Uma novidade foi o movimento Educação Mais Forte, que reuniu manifestos sobre o sistema de financiamento estudantil. Nos segmentos de oposição, destacou-se a coalizão Direitos Valem Mais, que criticou publicamente diversas ações do governo Bolsonaro e de seu Ministro Paulo Guedes, incluindo as controvérsias em relação ao Fies. Ambos representam uma diversificação de estratégias em torno de movimentos, associações e coalizões.

Nos posicionamentos governamentais de Temer e Bolsonaro – que convergiram, em diversos momentos, com os das entidades privadas –, apareceram mais uma vez ecos das diretrizes de organismos internacionais multilaterais (como priorização da educação básica, diversificação de fontes de financiamento e instituição de *vouchers* educacionais). As propostas neoliberais “ainda não morreram”, fazendo um paralelo com a expressão presente em Robertson (2012). Ainda é notada a presença do que pode ser chamado de agenda globalmente estruturada para a educação (Dale & Robertson, 2011), que vem influenciando diversos governos brasileiros, desde FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro, ainda que de diferentes intensidades e maneiras.

A trajetória do Fies se tornou, nos últimos anos, um reflexo das disputas e contradições que o sistema de educação superior brasileiro apresenta, por meio de uma agenda que privilegia de forma ostensiva o beneficiamento do setor privado via recursos públicos, intensificando os processos de financeirização e oligopolização. O futuro do Fies permanece incerto, cujos impactos da implementação das novas restrições no financiamento e das medidas de renegociação de dívidas devem ser ainda investigados, não apenas com relação aos resultados, mas sobre seus efeitos na

reprodução ou mitigação de desigualdades entre aqueles que dele se beneficiam, ou seja, os estudantes que buscam acessar o nível superior.

Referências

- Associação Brasileira de Mantenedoras da Educação Superior. (2021). *No Brasil, filho de porteiro pode ter educação superior?* <https://abmes.org.br/blog/detalhe/18292/no-brasil-filho-de-porteiro-pode-ter-educacao-superior->
- Avritzer, L. (2018). O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. *Novos Estudos CEBRAP*, 37(02), 273-289. <https://doi.org/10.25091/S01013300201800020006>
- Ball, S. J. (1994). *Educational reform: A critical and post-structural approach*. Open University Press. <https://doi.org/10.2307/3121942>
- Ball, S. J. (2014). *Educação global S.A.: Novas redes políticas e o imaginário neoliberal*. Editora UEPG.
- Ball, S. J. (2019). Serial entrepreneurs, angel investors, and Capex Light edu-business start-Ups in India. In M. P. do Amaral, G. Steiner-Khamsi & C. Thompson, *Researching the global education industry*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-04236-3>
- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bowe, R., Ball, S. J., & Gold, A. (1992). *Reforming education & changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge.
- Carvalho, C. H. A. de. (2006). Política para o ensino superior no Brasil (1995-2006): Ruptura e continuidade nas relações entre público e privado. In *Anais da 29ª Reunião anual da ANPEd*. <https://anped.org.br/wp-content/uploads/2024/05/gt11-2337-int.pdf>
- Chaves, V. L. J., & Amaral, N. C. (2016). Política de expansão da educação superior no Brasil – o ProUni e o Fies como financiadores do setor privado. *Educação em Revista*, 32(04), 49-72. <https://doi.org/10.1590/0102-4698162030>
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (2017). *Programa 594: MP que trata do novo Fies dificulta o acesso ao ensino superior*. <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/radio-cnte-a-voz-da-educacao/65158-programa-594-medida-provisoria-que-trata-do-novo-fies-dificulta-o-acesso-ao-ensino-superior>
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (2022a). *Caderno de Resoluções do 34º Congresso Nacional da CNTE*. https://cnte.org.br/images/stories/2022/caderno_de_resolucoes_34_congresso_completo_2022_05_26.pdf
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (2022b). *Helena Araújo comenta o ataque às universidades federais em curso no Congresso Nacional*. <https://cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/cnte-na-midia>
- Congresso Nacional. (2017). *Medida Provisória n. 785, de 2017 (Reforma do FIES)*. <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/129997>
- Dale, R., & Robertson, S. (2011). Pesquisar a educação em uma era globalizante. *Educação & Realidade*, 36(2), 347-363. <https://seer.ufrgs.br/index.php/educacaoerealidade/article/view/20647>
- Direitos Valem Mais. (2021). *Coalizão Direitos Valem Mais*. <https://direitosvalemmais.org.br>
- Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. (2015). *Reunião com o Ministro da Educação Renato Janine*. <https://www.educafro.org.br/site/2015/05/05/educafro-em-reuniao-com-o-mec>
- Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. (2021). *Carta Aberta da Educafro ao MEC*. <https://www.educafro.org.br/site/2021/09/13/carta-aberta-da-educafro-ao-mec>

- Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes. (2022). *Está com dificuldades para pagar o FIES?*. <https://www.educafro.org.br/site/2022/01/05/esta-com-dificuldades-para-pagar-o-fies-esse-recado-do-frei-david-e-para-voce-enforcadospelofies>
- Educação Mais Forte. (2023). *Eleições 2022 – 10 propostas para as políticas públicas educacionais nos próximos anos*. <https://educacaomaisforte.org.br>
- Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. (2020). *Relatório das ações realizadas*. https://forumensinosuperior.org.br/images/downloads/Anexo_ofForum-255-2020-relatorio-2020-compactado.pdf
- Fórum das Entidades Representativas do Ensino Superior Particular. (2022). *Agendas legislativas da educação superior particular – edições 2016 a 2022*. <https://forumbrasileducacao.org.br/2013-08-19-04-12-30>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2023). *Relatórios de gestão - Gestão orçamentária e financeira - Desempenho orçamentário*. <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao-1/relatorios-de-gestao-anos-anteriores/relatorio-de-gestao-2021/demonstrativos-1>
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2025). *Financiamentos concedidos*. https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fies/mantenedora_ies/financiamentos-concedidos
- G1. Educação. (2021, 30 de abril). *Paulo Guedes diz que Fies é “bolsa para todo mundo” e fala que filho de porteiro ‘tirou zero na prova’ e conseguiu financiamento*. <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2021/04/30/paulo-guedes-critica-o-fies-e-diz-que-filho-de-porteiro-tirou-zero-na-prova-e-conseguiu-financiamento.ghtml>
- Governo Federal. (2025). Lei de Acesso à Informação. *Vagas FIES - Pedido 23546083414202137*. <https://buscalai.cgu.gov.br/PedidosLai/DetalhePedido?id=3864472>
- Ikuta, C. Y. S. (2023). *A agenda de políticas da educação superior nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro (2016-2022): Análise do Programa Universidade para Todos (ProUni) e do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES)*. [Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/T.48.2023.tde-21112023-152236>
- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2022). *Sinopses Estatísticas do Censo da Educação Superior*. <http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>
- Leher, R. (2020). Educação e neofascismo no Governo Bolsonaro. In E. Rebuá, R. Costa, R. L. R. Gomes & R. Chabalgoity (Orgs.), *Neofascismos e educação: Reflexões críticas sobre o avanço conservador no Brasil*. MV Serviços e Editora.
- Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001. (2001). *Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do ensino superior e dá outras providências*. Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10260.htm
- Lei n. 14.375, de junho de 2022. (2022). *Altera as Leis n. 10.260, de 12 de julho de 2001, 10.522, de 19 de julho de 2002, e 12.087, de 11 de novembro de 2009, para estabelecer os requisitos e as condições para realização das transações resolutivas de litígio relativas à cobrança de créditos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) . . .* Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/L14375.htm
- Levitsky, S., & Ziblatt, D. (2018). *Como as democracias morrem*. Zahar.
- Mancebo, D., Silva Jr., J. dos R. & Oliveira, J. F. de. (2018). Políticas, gestão e direito a educação superior: Novos modos de regulação e tendências em construção. *Acta Scientiarum Education*, 40(1), 1-11. <https://doi.org/10.4025/actascieduc.v40i1.37669>

- Mancebo, D., Vale, A. A. Do, & Martins, T. B. (2015). Políticas de expansão da educação superior no Brasil (1995-2010). *Revista Brasileira de Educação*, 20(60), 31-50.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782015206003>
- Ministério da Educação. (2020). *Ofício n. 207/2020/DP3/GAB/SE/SE-MEC*.
<https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/cmap/politicas/2019/subsidios/manifestacao-do-gestor-fies>
- Ministério da Educação. (2023). *Agenda de dirigentes*.
http://portal.mec.gov.br/component/agendadirigentes/index.php?option=com_agendadirigentes&view=ano&ano=2016&filter_categoria=0
- Ministério da Fazenda. (2017). *Diagnóstico Fies*. <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017>
- Passarelli, H. (2019, 28 de janeiro). “Ideia de universidade para todos não existe”, diz ministro da Educação. *Valor Econômico*. <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/01/28/ideia-de-universidade-para-todos-nao-existe.ghtml>
- Presidência da República. (2017a). *Exposição de motivos interministerial n. 00037/2017 MEC/MF/MI/MP*. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Exm/Exm-MP-785-17.pdf
- Presidência da República. (2017b). *Cerimônia de Anúncio de Novas Vagas do Fies para 2017 e Lançamento do Novo Fies*. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/michel-temer/discursos-do-presidente-da-republica>
- Presidência da República. (2021). *Exposição de motivos interministerial n. 00067/2021 MEC/ME*.
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Exm/Exm-MP-1090-21.pdf
- Queiroz, J. C. (2018). *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) - 2010 a 2015: Mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior*. [Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília]. Repositório institucional da UnB.
<http://dx.doi.org/10.26512/2018.02.D.32252>
- Queiroz, J. C., & Carvalho, C. H. A. de. (2017). Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - A composição e a evolução dos recursos e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015. In *Anais FINEDUCA – Ano V, 2017*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
<http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/AnaisV/Politicas/politicas-3.pdf>
- Robertson, S. L. (2012). A estranha não morte da privatização neoliberal na Estratégia 2020 para a educação do Banco Mundial. *Revista Brasileira de Educação*, 17(50), 283-493.
<https://doi.org/10.1590/S1413-24782012000200003>
- Santos, A. V. dos. (2017). *A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*. [Tese de Doutorado, Universidade Católica de Brasília]. Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da Universidade Católica de Brasília.
<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/handle/tede/2415>
- Senado Federal. (2017). *Parecer (CN) n. 1, de 2017*. <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7227542&ts=1630425942832&disposition=inline>
- Silva, F. F. da. (2016). Os intelectuais orgânicos da reforma gerencial da educação: Uma análise sobre o Falconi Consultores de Resultado. In *Anais do XVII Encontro de História da Anpub-Rio*. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.
https://www.encontro2016.rj.anpuh.org/resources/anais/42/1465592143_ARQUIVO_fabricio.anpuh.pdf
- Singer, A. (2021). A reativação da direita no Brasil. *Opinião Pública*, 27(3), 705-729.
<https://doi.org/10.1590/1807-01912021273705>

- Singer, A., Araújo, C. & Rugitsky, F. (Orgs.) (2022). *O Brasil no inferno global: Capitalismo e democracia fora dos trilhos*. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. <https://doi.org/10.11606/9788575064085>
- Souza, C. (2007). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In G. Hochman, M. Arretche & E. Marques, *Políticas públicas no Brasil*. Editora Fiocruz.
- Souza, C. A. (2020). McKinsey & Company e o jogo da consultocracia em rede na educação básica. *Revista HISTEDBR On-line*, 20, 1-22. <https://doi.org/10.20396/rho.v20i0.8655632>
- União Nacional dos Estudantes. (2017a). *Pelo direito do povo de permanecer na universidade: Contra o desmonte do Fies*. <https://www.une.org.br/opinioao/pelo-direito-do-povo-de-permanecer-na-universidade-contra-o-desmonte-do-fies>
- União Nacional dos Estudantes. (2017b). *Entre benefícios e prejuízos do Fies por Eloina Paes*. <https://www.une.org.br/opinioao/entre-beneficios-e-prejuizos-do-fies-por-Eloina-Paes>
- União Nacional dos Estudantes. (2022). *UNE tira dúvidas sobre MP da renegociação das dívidas do FIES*. <https://www.une.org.br/noticias/une-tira-duvidas-sobre-mp-da-renegociacao-das-dividas-do-fies>

Sobre o Autoras

Camila Yuri Santana Ikuta

Universidade de São Paulo / Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
camila.ikuta@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0300-1124>

Camila Ikuta é mestre e doutora em educação pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) e bacharel em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). É assessora técnica no Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), com interesses de pesquisa ligados às temáticas sobre mercado de trabalho, juventude, educação superior e políticas públicas.

Gladys Beatriz Barreyro

Universidade de São Paulo
gladysb@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2714-5811>

Gladys Barreyro é professora associada da Universidade de São Paulo (USP), no Programa de Pós-Graduação em Educação e na Escola de Artes, Ciências e Humanidades. É doutora em Educação pela Universidade de São Paulo e mestre em Ciências Sociais na *Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Flacso – Argentina). Foi *visiting scholar* no *Center for International Higher Education – Boston College*. Seus interesses de pesquisa incluem políticas de educação superior nas escalas global, regional e local.

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 33 Número 53

2 de setembro 2025

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído, e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu
