

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Bárbara Reis Silva

**UM BREVE ESTUDO SOBRE A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE OFERTA DE
FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR DO FUNDO DE FINANCIAMENTO
ESTUDANTIL - FIES**

Brasília

2013

Bárbara Reis Silva

**Um breve Estudo sobre a Execução da Política de Oferta de Financiamento da
Educação Superior do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies**

Armando Cunha

Roberto Bevilacqua Otero

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública
Pós-Graduação *lato sensu*, Nível de Especialização
Programa FGV Management

CIPAD 9

Brasília/DF
2013

O Trabalho de Conclusão de Curso

Um breve Estudo sobre a Execução da Política de Oferta de Financiamento da Educação Superior do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies

elaborado por Bárbara Reis Silva e aprovado pela Coordenação Acadêmica foi aceito como pré-requisito para obtenção do Curso Intensivo de Pós-Graduação em *lato sensu*, Nível de Especialização, do Programa FGV Management.

Data da aprovação: _____ de _____ de _____

Armando Cunha

Roberto Bevilacqua Otero

DECLARAÇÃO

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) representada neste documento pelo Sr. José Carlos Wanderley Dias de Freitas, Presidente, autoriza a divulgação de informações e dados coletados em sua organização, na elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado: **Um breve Estudo sobre a Execução da Política de Oferta de Financiamento da Educação Superior do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies**, realizado pela aluna Bárbara Reis Silva, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, do Programa FGV Management, com objetivos de publicação e/ou divulgação em veículos acadêmicos.

Brasília – DF, 27 de maio de 2013.

José Carlos Wanderley Dias de Freitas
Presidente do FNDE

TERMO DE COMPROMISSO

A aluna Bárbara Reis Silva, abaixo-assinado, do Curso Intensivo de Pós-Graduação em Administração Pública, do Programa FGV *Management*, realizado nas dependências da Fundação Getúlio Vargas - Brasília, no período de 23.04.11 a 08.04.2013, declara que o conteúdo do trabalho de conclusão de curso intitulado: **Um breve Estudo sobre a Execução da Política de Oferta de Financiamento da Educação Superior do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies**, é autêntico, original, e de sua autoria exclusiva.

Brasília – DF, 27 de maio de 2013.

Bárbara Reis Silva

RESUMO

O presente trabalho pretende demonstrar a importância da execução da política pública voltada para a oferta de financiamento da educação superior, por meio do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, a partir de 2010, ressaltando os fatores de influência, seus impactos e metas no desenvolvimento da educação superior brasileira. Foram utilizados para dimensionar e analisar a relevância dos investimentos advindos do Fundo, a Constituição Federal, Leis, Decretos e normas, além de documentos técnicos produzidos por instituições públicas e privadas.

Como o decorrer do trabalho, será possível inferir que o Fies promoveu impactos bastante positivos, propiciando condições necessárias para o amplo acesso dos estudantes aos cursos não gratuitos de instituições de ensino superior no Brasil.

Palavras Chave: Política pública educacional, Fies, educação superior, financiamento estudantil.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- Figura 1: Gráfico Fies - evolução dos recursos financeiros transitados pelo Fundo – período 2010 a 2012
- Figura 2: Gráfico Fies - evolução dos contratos formalizados – período 2010 a 2012 – valores correntes
- Figura 3: Gráfico Inep - evolução do número de instituições de ensino superior público e privado no Brasil e de ingressos no ensino superior – período 2001 a 2010
- Figura 4: Gráfico Inep - evolução no ingresso de estudantes no ensino superior – período 2001 a 2010
- Figura 5: Gráfico Inep - evolução das Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na Educação Superior – Brasil e Regiões – período de 2001 a 2009
- Figura 6: Gráfico FNDE - evolução do financiamento estudantil (Fies) – período 2007 a 2011
- Figura 7: Gráfico DTI - distribuição de contratos firmados por cor/raça – período 2010 a 2012
- Figura 8: Gráfico DTI - distribuição de contratos por renda familiar mensal bruta – período 2010 a 2012
- Figura 9: Gráfico FNDE - distribuição de contratos por gênero – período 2010 a 2012

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BB	Banco do Brasil
CEF	Caixa Econômica Federal
CFT-E	Certificado Financeiro do Tesouro – Série E
CREDUC	Crédito Educativo
CPSA	Comissão Permanente de Supervisão e Avaliação
DTI	Diretoria de Tecnologia da Informação
FGEDUC	Fundo de Garantia de Crédito Educativo
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IES	Instituição de Ensino Superior
INEP	Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
PCE	Programa Crédito Educativo
PROUNI	Programa Universidade para Todos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SISFIES	Sistema Informatizado do Fundo de Financiamento Estudantil

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CONTEXTUALIZAÇÃO	11
1.2 OBJETIVO	12
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO.....	12
METODOLOGIA.....	14
REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR: FATORES QUE INFLUENCIARAM A REESTRUTURAÇÃO	15
2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR: BREVE PANORAMA	19
FIES	20
3.1 MECANISMO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO FIES	21
3.2 COMPOSIÇÃO DO FIES	22
3.3 NÚMEROS ATUAIS DO FIES	24
3.4 IMPACTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO FIES A PARTIR DE 2010	25
3.6 ASPECTOS SOCIAIS	27
3.7 MANIFESTAÇÃO DO GOVERNO ATUAL ACERCA DO FIES	30
4 CONCLUSÃO	31
Referência	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO

Grande parte das verbas públicas destinadas ao ensino superior federal e estadual está comprometida com o pagamento de pessoal, restando investimentos ínfimos para aplicação no ensino, propriamente dito. Aliado a isso e, constatando a alta inadimplência e a redução no número de estudantes nas instituições privadas de ensino superior, surgiu a necessidade do Governo Federal de criar uma política educacional destinada a financiar, primariamente, a graduação de estudantes que não tem condições de arcar com os custos de sua formação e que estejam regularmente matriculados em instituições não gratuitas, cadastradas no Programa e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (MEC).

Nesse contexto, em 1999, por meio da Medida Provisória nº 1827, de 27 de maio de 1999, a qual foi convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, foi criado o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), um programa do MEC, órgão responsável pela elaboração da política pública, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF), agente operador do programa, com intuito de substituir o Programa de Crédito Educativo – CREDUC.

No período compreendido entre 1999 e 2010, a política educacional vigente não logrou muito êxito na sua aplicabilidade, vez que o acesso à graduação, ainda, permanecia inacessível aos estudantes carentes, devido às altas taxas de juros e ao excesso de burocracia para contracção do financiamento, dentre outros aspectos.

Em 2010, foi editada a Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, transmitindo a atribuição de agente operador e administrador de ativos e passivos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC. Nesse momento, foram adotadas medidas indispensáveis à garantia da continuidade da operacionalização do Fies com o redesenho da política pública, visando a inserção de novas tecnologias no processo, a redução das taxas de juros e a revisão dos critérios de seleção, tornando-os totalmente imprestoais e objetivos.

Pelo breve exposto, denota-se que o Fies representa uma política pública educacional que visa à ampliação e democratização do acesso ao ensino superior do Brasil.

1.2 OBJETIVO

O presente estudo abordará a execução da política de oferta de financiamento da educação superior no âmbito do Fies, a partir de 2010, demonstrando os fatores de influência bem como os pontos negativos e positivos relevantes que impactaram, significativamente, o processo de gestão da política pública.

1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

Atualmente, o FIES é composto por 1.030 (um mil e trinta) entidades mantenedoras de 1.505 (um mil quinhentas e cinco) instituições de ensino superior, conforme exposto inicialmente. As entidades mantenedoras são as instituições responsáveis pela gestão administrativo-financeira de suas mantidas para a ação da educação superior.

Desde 2010, quando o FNDE passou a ser o agente operador do FIES, transitaram pelo Fundo, recursos financeiros no montante aproximado de R\$ 12,3 (doze vírgula três) bilhões de reais. Os recursos destinados ao Fies, anualmente, correspondem a 10% (dez por cento) de todos os investimentos feitos pelo Governo Federal em educação.

O gráfico a seguir demonstra a evolução dos recursos financeiros transitados pelo Fies nos anos de 2010 a 2012:

Figura 1: Gráfico Fies - evolução dos recursos financeiros transitados pelo Fundo – período 2010 a 2012 – valores correntes.



Fonte: DTI/MEC

No ano de 2010 foram beneficiários do Fundo 76 (setenta e seis) milhões de alunos. Se considerado o somatório dos alunos beneficiados durante os três primeiros anos da edição da Lei nº 12.202/2010, chegaremos ao número de 586,76 (quinhentos e oitenta e seis, vírgula setenta e seis) milhões de alunos beneficiados até outubro de 2012. Para os próximos anos, a estimativa é de 400 (quatrocentos) mil estudantes contratados pelo Fies por ano.

O gráfico a seguir apresenta o número de alunos de estudantes beneficiados com os recursos do Fundo:

Figura 2: Gráfico Fies - evolução dos contratos formalizados – período 2010 a 2012 – valores correntes -



Fonte: DTI/MEC

Como se observa, a relevância do Fies traduz-se pela transformação que o programa provocou no contexto do financiamento da educação superior no Brasil, em face dos recursos envolvidos, do número de estudantes beneficiados e dos seus mecanismos operacionais.

METODOLOGIA

Quanto aos fins, a metodologia de pesquisa define-se como descritiva, pois tem como base a análise de estatísticas, dados e informações existentes nos arquivos do FNDE e MEC. Foram realizadas consultas aos módulos gerencias do Fies, Sinopse Estatística do Ensino Superior Graduação e, ainda, pesquisas em artigos de entidades e autores especializados na área.

Quanto aos meios, utilizou-se pesquisa documental e bibliográfica. Na documental, foram utilizados documentos e publicações do FNDE, e na bibliográfica, pesquisas e publicações sobre o tema.

REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 EDUCAÇÃO SUPERIOR: FATORES QUE INFLUENCIARAM A REESTRUTURAÇÃO

A Constituição Federal de 1988, mais especificamente o art. 207, trata da autonomia das universidades e assegura “que as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão”. Este artigo consagra os princípios fundamentais para organização e funcionamento das universidades brasileiras.

Não menos relevante, o art. 208, inciso V, trata do dever do Estado para com a Educação, o qual será efetivado mediante garantida de “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa, e da criação artística, segundo capacidade de cada um.”

Nesse sentido, convém salientar que a educação superior começou a passar por reformulações significativas no Governo Fernando Henrique Cardoso (Governo FHC), a partir de 1990. As políticas educacionais de financiamento do ensino superior público no Brasil sofreram diversas mudanças estruturais, mediante a realização de processos de regulação, descentralização administrativa, privatização e concessão de subsídios. A reestruturação na aplicação dos recursos públicos voltados para a educação promoveu o deslocamento da esfera pública para a privada, obrigando, assim, o Estado a repensar a sua autonomia quanto à oferta da educação superior, sua regulação e financiamento.

Segundo publicação de Mariana Pfeifer e de Paulo Fiovarante Giareta – *Expansão da Educação Superior no Brasil: Panorama e Perspectiva para a Formação de Professores*, a educação superior:

A Educação Superior passa por reformulações mais substanciais no contexto da Reforma do Estado levada a cabo fortemente no Governo Fernando Henrique Cardoso (Governo FHC), a partir da segunda metade de 1990. Orientada para a diversificação institucional e de fontes de financiamento, a agenda reformista neoliberal privilegia a saída privatista para responder a demanda crescente de vagas na Educação Superior, quadro no qual se opera a segunda fase de expansão do Ensino Superior

no Brasil. Na LDB de 1996 já está posta a abertura quando, no Art. 45, dispõe que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização” (BRASIL, 1996). A “diversificação” contribuiu para o *boom* do Ensino Superior no Brasil via rede privada, desde 1995 (MICHELOTTO; COELHO; ZAINKO, 2006), estimulando a criação de centros universitários, pequenas faculdades, implantação de cursos seqüenciais, isto é, cursos superiores de curta duração, e cursos de “mestrados profissionalizantes autofinanciáveis” (CATANI; OLIVEIRA, 2001, p.184).

A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – LDB - foi um marco legal para o início da reorganização da educação superior no Brasil. Em seus artigos 43 e 44 encontra-se descrito a finalidade e a abrangência da educação superior, respectivamente:

Art. 43. A educação superior tem por finalidade:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua;

III - incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;

IV - promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem patrimônio da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;

V - suscitar o desejo permanente de aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

VI - estimular o conhecimento dos problemas do mundo presente, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;

VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Art. 44. A educação superior abrangerá os seguintes cursos e programas:

I - cursos seqüenciais por campo de saber, de diferentes níveis de abrangência, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos pelas instituições de ensino, desde que tenham concluído o ensino médio ou equivalente; (Redação dada pela Lei nº 11.632, de 2007).

II - de graduação, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processo seletivo;

III - de pós-graduação, compreendendo programas de mestrado e doutorado, cursos de especialização, aperfeiçoamento e outros, abertos a candidatos diplomados em cursos de graduação e que atendam às exigências das instituições de ensino;

IV - de extensão, abertos a candidatos que atendam aos requisitos estabelecidos em cada caso pelas instituições de ensino.

Parágrafo único. Os resultados do processo seletivo referido no inciso II do **caput** deste artigo serão tornados públicos pelas instituições de ensino superior, sendo obrigatória a divulgação da relação nominal dos classificados, a respectiva ordem de classificação, bem como do cronograma das chamadas para matrícula, de acordo com os critérios para preenchimento das vagas constantes do respectivo edital. (Incluído pela Lei nº 11.331, de 2006)

Ainda na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), o Art. 45, dispõe que “a educação superior será ministrada em instituições de ensino superior, públicas ou privadas, com variados graus de abrangência ou especialização”.

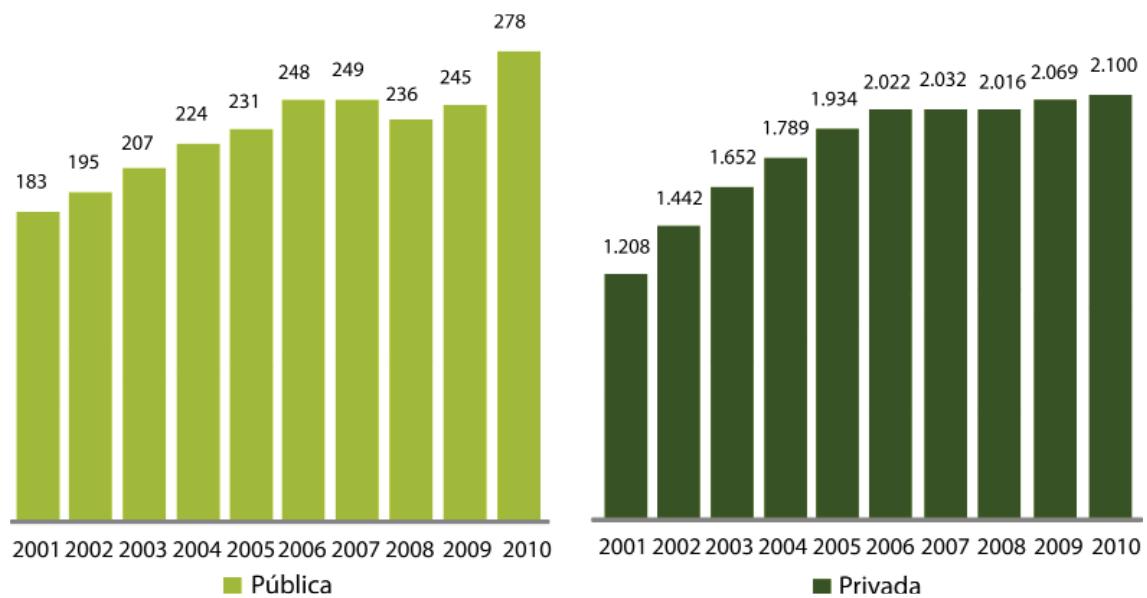
Em 2003, no Governo Lula, houve continuidade do processo de reestruturação do ensino superior no país, no que se refere ao incentivo às instituições de direito privado e ao investimento na ampliação da rede pública, principalmente com o aumento das instituições de ensino superior federais e estaduais.

Independente da diferenciação das instituições existentes no ensino superior do Brasil, sejam elas privadas ou públicas, é fato que todas necessitam de recursos financeiros para sua sobrevivência, por isso da necessidade de fontes de financiamentos para esse fim.

Diante do cenário atual de reacomodação da educação superior no país, tanto no setor público quanto privado, conduziu a recentes redefinições das regras tradicionais do FIES, conforme já mencionado anteriormente, flexibilizando-as, reduzindo os juros, privilegiando certas carreiras como as licenciaturas e a medicina, criando fundo que substituirá os fiadores, ampliando prazos e melhorando condições de pagamento.

Os gráficos a seguir demonstram a evolução do número de instituições de ensino superior público e privado no Brasil e de ingressos no ensino superior, no período de 2001 a 2010:

Figura 3: Gráfico Inep - evolução do número de instituições de ensino superior público e privado no Brasil e de ingressos no ensino superior – período 2001 a 2010.



Fonte: Inep/MEC

Figura 4: Gráfico Inep - evolução no ingresso de estudantes no ensino superior – período 2001 a 2010.

Ano	Total	Pública							Privada	
		Total	%	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Privada
2001	1.043.308	251.239	24,1	125.701	12,0	99.214	9,5	26.324	2,5	792.069
2002	1.431.893	334.070	23,3	148.843	10,4	149.017	10,4	36.210	2,5	1.097.823
2003	1.554.664	325.405	20,9	153.393	9,9	128.323	8,3	43.689	2,8	1.229.259
2004	1.646.414	364.647	22,1	165.685	10,1	153.889	9,3	45.073	2,7	1.281.767
2005	1.805.102	362.217	20,1	148.206	8,2	166.660	9,2	47.351	2,6	1.442.885
2006	1.965.314	368.394	18,7	177.232	9,0	143.636	7,3	47.526	2,4	1.596.920
2007	2.138.241	416.178	19,5	193.919	9,1	176.047	8,2	46.212	2,2	1.722.063
2008	2.336.899	538.474	23,0	211.183	9,0	282.950	12,1	44.341	1,9	1.798.425
2009	2.065.082	422.320	20,5	253.642	12,3	133.425	6,5	35.253	1,7	1.642.762
2010	2.182.229	475.884	21,8	302.359	13,9	141.413	6,5	32.112	1,5	1.706.345

Fonte: MEC/Inep

Torna-se relevante analisar a reestruturação do ensino superior brasileiro, diante sua importância no processo de desenvolvimento econômico, de inclusão, desenvolvimento e transformação social do país. “O ensino superior é, em qualquer sociedade, um dos motores do desenvolvimento econômico e também um dos polos da educação ao longo de toda a vida. Ao mesmo tempo, é depositário e criador de conhecimentos. Por outro lado, é o instrumento principal de transmissão da experiência cultural e científica acumulada pela humanidade” (DELORS, 2012).

2.2 EDUCAÇÃO SUPERIOR: BREVE PANORAMA

O MEC define, para efeito de registros estatísticos, que as instituições de Ensino Superior estão classificadas da seguinte maneira:

- Públicas (federais, estaduais e municipais);
- Privadas (comunitárias, confessionais, filantrópicas e particulares).

Tal definição está seguramente relacionada com as formas de financiamento com que cada um dos modelos procura sobreviver no cenário da educação superior.

Segundo o estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados de autoria de Aparecida Andrés – Financiamento Estudantil no Nível Superior, tem-se o seguinte panorama da educação superior no ano de 2009:

Conforme o último Censo da Educação Superior do INEP/MEC (<http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/sinopse/default.asp>), em 2009 havia 2.314 instituições (universidades, centros universitários, faculdades e institutos) de ensino superior (IES) operando no Brasil. Ofereciam 27.827 cursos superiores em nível de graduação (entre bacharelados, licenciaturas, cursos seqüenciais e de formação de tecnólogos), com cerca de 5,116 milhões de alunos matriculados. 89,4% das instituições eram privadas – 2.069 ao todo (86% delas com fins lucrativos), responsabilizando-se por 19,6 mil cursos de graduação, em que se registravam 3,77 milhões de matrículas (74% das matrículas totais).

Quanto ao número de vagas oferecidas nos cursos superiores de graduação públicos e privados, elas foram 3,165 milhões em 2009 (2,771 milhões eram privadas), mas a metade delas (52,24%) ficou ociosa, ou seja, 1,653 milhões de vagas permaneceram sem ocupação, embora houvesse demanda, fenômeno que se repete há anos. Ainda que estes números representem grande avanço em comparação com a oferta de vagas de 20 anos atrás, o atendimento da população de jovens brasileiros na faixa de 18 a 24 anos ainda não atinge, no país, os 15% (taxa de escolarização líquida).

Nesse contexto, em consonância com o gráfico apresentado, verifica-se, por meio das taxas de escolarização bruta e líquida, relativas ao período de 2001 a 2009, significativa expansão do atendimento na educação superior para a faixa

etária de 18 a 24 anos. A taxa de escolarização bruta passou de 15,1% (quinze vírgula um) para 26,7% (vinte e seis vírgula sete) e a líquida de 8,9% (oito vírgula nove) em 2001 para 14,4% (quatorze vírgula quatro) em 2009.

Figura 5: Gráfico Inep - evolução das Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na Educação Superior – Brasil e Regiões – período de 2001 a 2009

Brasil/ Regiões	Educação Superior (18 a 24 anos)																	
	Escolarização Bruta									Escolarização Líquida								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Brasil	15,1	16,6	18,6	18,6	19,9	22,6	24,3	25,5	26,7	8,9	9,8	10,6	10,5	11,2	12,6	13,1	13,7	14,4
Centro-Oeste	18,2	21,8	23,6	23,2	25,9	27,0	28,8	31,1	32,6	9,7	11,9	12,3	12,2	14,0	14,8	15,6	16,3	17,9
Nordeste	9,1	9,5	10,9	11,1	11,9	14,3	15,9	16,9	18,4	5,1	5,1	5,8	5,9	6,1	7,1	7,7	8,3	9,4
Norte	11,3	15,3	14,7	12,2	14,6	17,0	19,3	21,7	23,7	5,2	6,7	6,1	5,7	7,0	7,6	9,0	9,9	11,0
Sudeste	17,3	19,0	21,2	22,0	23,3	26,7	28,6	29,4	30,1	10,9	12,0	12,8	13,0	13,8	15,7	16,4	16,6	16,8
Sul	21,3	22,8	26,7	26,5	27,8	29,7	30,8	32,9	33,5	12,7	13,7	15,9	15,3	16,2	17,1	16,8	18,7	19,2

Fonte: IBGE/Pnad; elaborado por MEC/Inep

Nota: Para os anos 2001, 2002 e 2003, exclusive a população rural de RO, AC, AM, RR, PA e AP.

As estratégias para a expansão do ensino superior são: (i) assegurar um patamar mínimo de financiamento estável das universidades federais; (ii) instituir o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES e a reformulação do FIES aumentando valores a serem financiados e prazos de amortização; e (iv) o Programa Universidade para Todos – PROUNI que regula as isenções fiscais constitucionais concedidas às instituições privadas de ensino superior garantindo bolsas integrais e parciais, a serem distribuídas tendo como critério a prioridade para docentes dos sistemas públicos e a inclusão social de afrodescendentes e indígenas (PARENTE; 2010; p.127).

FIES

Como já citado, o Fies foi criado em 1999, objetivando financiar os cursos de graduação não gratuitos e com avaliação positiva no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), avaliação conduzida pelo MEC.

O Fundo foi instituído pelas Medidas Provisórias nº 1.865, de 26 de agosto de 1999, e da Medida Provisória nº 2.094-28, de 13 de junho de 2001, convertidas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, conforme indicado anteriormente.

No seu escopo, foram definidos, o MEC como formulador da política e a CEF como agente operador, responsável pela administração dos ativos e passivos do Fundo, e também como agente financeiro, responsável pela contratação das operações de crédito e gestão da carteira de financiamento.

Já em 2010, com o advento da Lei nº 12.202, o FNDE passou a exercer o papel de agente operador do Fundo.

Nos últimos anos, o FIES tem desempenhado um papel importante na expansão da educação superior por garantir os recursos financeiros necessários para o pagamento das mensalidades para aqueles que não possuem condições de arcar com os estudos. Além da contribuição à democratização da educação superior, o FIES tem contribuído também para a superação do desequilíbrio entre as regiões, canalizando um maior volume de recursos para as regiões com renda média per capita mais baixa.

3.1 MECANISMO DE OPERACIONALIZAÇÃO DO FIES

O Fies repassa os recursos mensalmente às mantenedoras das instituições de ensino superior que participam do Programa, os quais se destinam ao pagamento dos encargos educacionais.

Esses encargos são relativos às operações de financiamento realizadas com recursos do Fundo, que é efetuado por meio de títulos da dívida pública, denominados Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E).

As mantenedoras somente podem utilizar os CFT-E para o pagamento de contribuições sociais e demais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil e, quando adimplentes com a Receita Federal, podem participar do

processo recompra conduzido pelo agente operador, sendo vedada a negociação dos títulos com outras pessoas jurídicas no mercado secundário.

O programa financia de 50% (cinquenta por cento) até 100% (cem por cento) dos encargos educacionais devidos pelo estudante, inclusive a matrícula que a IES cobra do estudante. O número de vagas ofertadas anualmente ou semestralmente pelo Fies varia conforme a adesão das mantenedoras das instituições ao programa.

Após a utilização do período de financiamento do Fies, o estudante terá o prazo seis meses de carência e três vezes o período utilizado do financiamento mais 12 meses para começar a amortizar o saldo devedor a 3,4% (três vírgula quatro por cento) de juros ao ano.

Para facilitar o acesso ao ensino superior de estudantes de baixa renda, foi criado também o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que substitui o fiador convencional exigido para concessão do financiamento.

3.2 COMPOSIÇÃO DO FIES

De acordo com a Lei nº 10.260/2001, o Fies constitui fundo de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC, de acordo com regulamentação própria.

Conforme disposto no art. 2º do retomencionado dispositivo legal, as receitas do Fies são originárias das seguintes fontes:

- dotações orçamentárias consignadas ao MEC;
- 30% (trinta por cento) da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal;
- 100% (cem por cento) dos recursos de premiações não procurados;
- reposição do financiamento e encargos e sanções cobradas do estudante;

- rendimento de aplicações financeiras sobre as disponibilidades do Fies e outras receitas destinadas.

Atualmente, os agentes que compõem o Fies, com suas respectivas funções, são:

- Ministério da Educação: formulador da política de oferta de financiamento e supervisor da execução das operações do Fundo;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação: agente operador, responsável pela execução da política e administração dos ativos e passivos do Fundo;
- Secretaria do Tesouro Nacional: responsável pela emissão e negociação dos Certificados Financeiros do Tesouro – Série E (CFT-E);
- Mantenedoras das Instituições de Ensino Superior com adesão ao Fies: responsáveis pela prestação de serviços educacionais aos estudantes beneficiários do financiamento;
- Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamentos (CPSA): comissão instituída no âmbito de cada instituição de ensino superior, responsável pela validação da inscrição, emissão da proposta de financiamento e atesto do aproveitamento acadêmico do estudante;
- Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil: agentes financeiros, responsáveis pela contratação dos financiamentos do Fies com os estudantes;
- estudantes: beneficiários do financiamento.

Não existem instâncias de negociação entre os agentes que compõem o programa, tendo em vista que cada órgão possui suas competências e atribuições definidas em legislação.

Os procedimentos operacionais do Fies são realizados eletronicamente por meio do Sistema Informatizado do Fies (SisFies), sistema de plataforma web, desenvolvido para que os estudantes possam acessar de qualquer lugar, 24 (vinte e

quatro) horas por dia, 7 (sete) dias por semana. O sistema ainda está em fase de desenvolvimento pela Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI) do MEC.

3.3 NÚMEROS ATUAIS DO FIES

Em 2011, foram concedidos 153.000 (cento e cinquenta e três mil) financiamentos que perfaziam um orçamento de R\$ 3,2 (três vírgula dois) bilhões e com universo de 1.292 (mil duzentos e noventa e duas) instituições de ensino superior parceiras do Fundo.

Até outubro de 2012, orçamento do

O Fies vem se tornando uma das principais estratégias do Governo Federal para o cumprimento da meta de chegar ao ano de 2020 com 10 (dez) milhões de estudantes brasileiros cursando a Universidade.

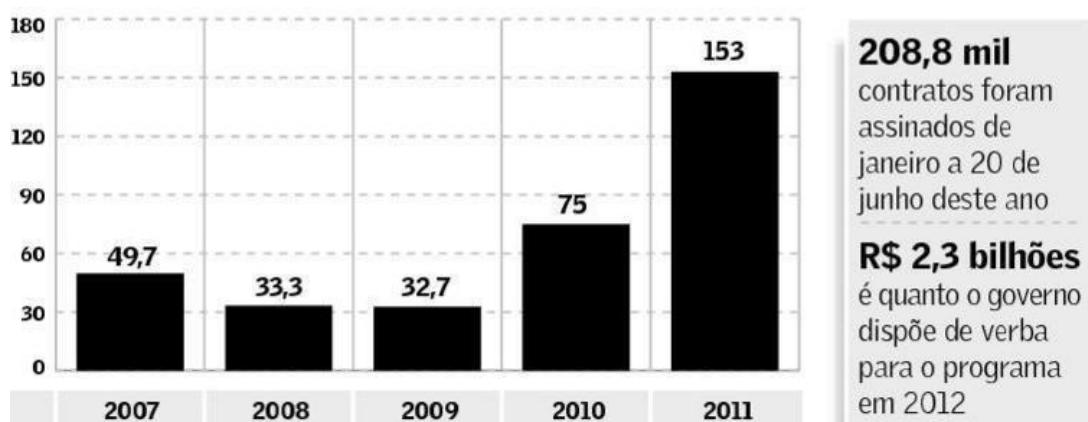
O gráfico a seguir demonstra a evolução do financiamento estudantil (Fies) no período de 2007 a 2011.

Figura 6: Gráfico FNDE - evolução do financiamento estudantil (Fies) – período 2007 a 2011.

Sala cheia

Crescimento do financiamento estudantil (Fies) nos últimos cinco anos

■ Número de contratos - em mil



Fonte: Ministério da Educação/FNDE

Fonte: FNDEMEC

3.4 IMPACTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DO FIES A PARTIR DE 2010

Em 1999, quando da criação do Fies, tendo como agente operador e financeiro a CEF, o histórico da política era de juros altos, prazo de amortização curto e inexistência de período de carência. Com isso, a procura do financiamento era baixa e a divulgação da política deficiente. As atuais condições de financiamento introduzidas no Fies a partir de 2010, são diferentes, a exemplo da baixa taxa de juros e do longo prazo de amortização do financiamento.

Outro gargalo que afeta, atualmente, a evolução da política é o fato de tanto a CEF como o FNDE exercem simultaneamente a função de agente operador do Fies. Os contratos de financiamento formalizados até o ano de 2009 estão sob a responsabilidade da CEF e os contratos formalizados a partir do ano de 2010 estão sob a responsabilidade do FNDE. O prazo para centralização das operações do Fies no FNDE, inicialmente previsto para janeiro de 2011, foi prorrogado para julho de 2013. Enquanto não houver a unificação das bases de dados, os estudantes terão que se submeter a entidades, sistemas e modelos de gestão diferentes para tratar de seus interesses.

Em que pese o fato do Fies recomprar das entidades mantenedoras o excedente títulos recebidos em relação às suas obrigações tributárias, ainda é grande o número de entidades que optam pela adesão com limitação de valor, o que tem limitado o acesso de estudantes ao financiamento do Fies. A adesão das mantenedoras ao Fies é voluntária e pode se dar com ou sem limitação de valor. Como os certificados (CFT-E) utilizados para remunerar as entidades mantenedoras pelos serviços educacionais prestados destinam-se exclusivamente ao pagamento de tributos, a tendência é que a adesão, quando efetuada com limitação de valor, se restrinja ao montante de tributos devidos por essas entidades.

Paralelamente aos aspectos apresentados, a partir de 2010, após a reestruturação do Fies, novas mudanças no Programa tornaram a política mais atrativa e acessível, tanto para as instituições de ensino quanto para os estudantes:

- A redução da taxa de juros do financiamento de 9 (nove) e 6,5% (seis vírgula cinco por cento) a.a. para 3,4% (três vírgula quatro por cento) a.a. impactaram positivamente a obtenção do financiamento pelos estudantes e tornaram mais atrativa a adesão ao Fundo das entidades mantenedoras de instituições de ensino superior;
- Também com o objetivo de tornar o Fundo mais atrativo, a ampliação do prazo de carência, de 0 (zero) e 6 (seis) meses para 18 (dezoito) meses e a ampliação do prazo de amortização do financiamento, de 15X e 2X para 3X + 12 meses;
- Outra inovação do Fies foi de criar a possibilidade do professor da rede pública e do médico integrante do Programa “Saúde da Família” pagar o financiamento do Fies com o trabalho;
- Com o objetivo de facilitar a contratação do Fies, foi criado o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo - FGEDUC, por meio da Lei 12.087, de 11/11/2009, como já mencionado. Esse fundo, que dispensa a apresentação de fiadores, só pode ser requerido pelo estudante se a instituição em que se matriculou tiver aderido a iniciativa.
- A redução dos valores das mensalidades em função da redução de juros e da ampliação do prazo de amortização do financiamento e, para os contratos firmados até 2009, a possibilidade de renegociação do saldo devedor, com a finalidade de reduzir o valor das prestações do financiamento e recuperar a capacidade de pagamento do estudante em relação à amortização do financiamento contratado com o Fies;
- Devido à necessidade de melhorar a execução da política de financiamento estudantil, houve a necessidade de internalização da gestão do FIES no órgão responsável pela formulação da política educacional e a transferência da atividade de agente operador do Fies para o FNDE, órgão

integrante da estrutura do órgão formulador da política. Como consequência, deu-se também ampliação do número de instituições financeiras participantes do Programa – anteriormente participava do Fundo apenas a CEF, atualmente os agentes financeiros do fundo são CEF e Banco do Brasil e há previsão de compor o quadro de agentes financeiros do Fundo, instituições financeiras públicas e privadas;

- Extinção do processo seletivo de estudantes para contratação do Fies e implementação de fluxo contínuo para realização da inscrição. Tanto os estudantes ingressantes como os estudantes graduandos podem solicitar o financiamento em qualquer período do ano letivo com reserva dos recursos no momento da conclusão da inscrição;
- Desburocratização e automação do processo de inscrição por meio do Sistema Informatizado do Fies – SisFies. Atualmente, atendidas as normas para obtenção do financiamento, é possível contratar o Fies em apenas 5 (cinco) dias úteis;
- Concessão de financiamento somente para os cursos com avaliação positiva no Sinaes. Essa condicionante assegura a oferta do financiamento para cursos bem avaliados pelo MEC e por consequência amplia as oportunidades de emprego do estudante depois de formado, assegurando-lhe as condições necessárias para o pagamento do financiamento.

Segundo o José Carlos Wanderley de Freitas, Presidente do FNDE, “essas mudanças foram necessárias para o aumento significativo ao financiamento, procurando atender mais estudantes de famílias de baixa renda, que nunca tiveram acesso ao ensino superior.”

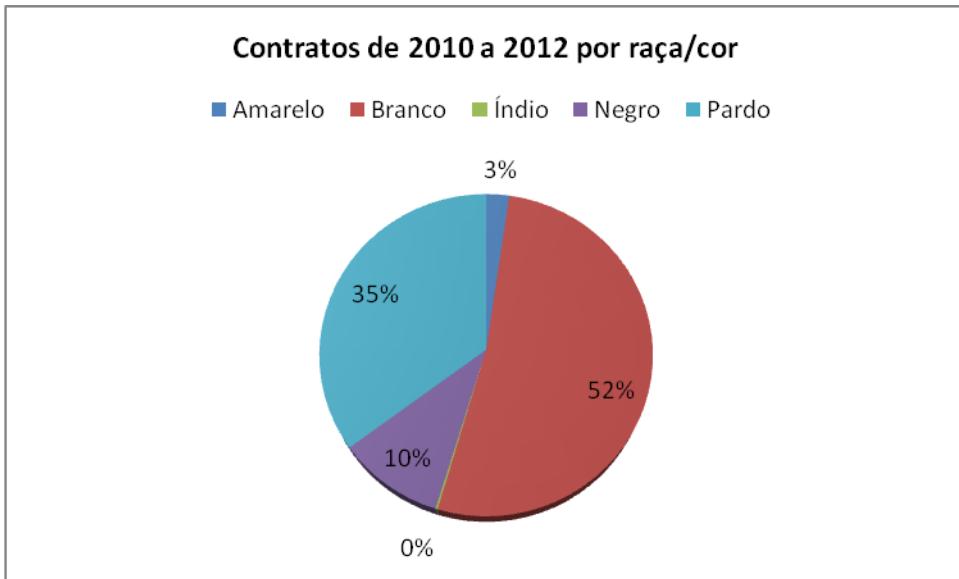
3.6 ASPECTOS SOCIAIS

Sobre este tema, tecem-se as seguintes constatações:

- Redução de desigualdades - Permite acesso a instituições de ensino particular. Os direitos mais básicos são garantidos quando se vive com dignidade, com uma boa renda capaz de oferecer-lhe moradia, boa alimentação, boa educação, e certa estabilidade para o futuro. “No Brasil, as deficiências quantitativas e qualitativas do sistema educacional constituem um dos principais problemas estruturais a serem resolvidos, uma vez que são fatores que favorecem a concentração da renda e contribuem para a perpetuação do quadro de desigualdade social e violação dos direitos humanos” (GOMES, 2009, p.54).
- Inclusão Social - Acesso de estudantes de baixa renda ao Ensino Superior: a proposta do MEC de que as universidades reservem um percentual de bolsas às pessoas carentes é condizente com os ideais de inclusão social que torna realidade o sonho de muitos. A possibilidade de acesso ao ensino superior tem por objetivo contribuir para a construção de uma universidade voltada cada vez mais para o desenvolvimento econômico, social e humano da nação brasileira, mas entendemos que isto só é possível se acompanhado de medidas complementares que garantam a permanência e a qualidade de ensino.

Os gráficos a seguir apresentam as distribuições de contratos firmados no período de 2010 a 2012 por raça/cor, gênero e renda familiar mensal bruta:

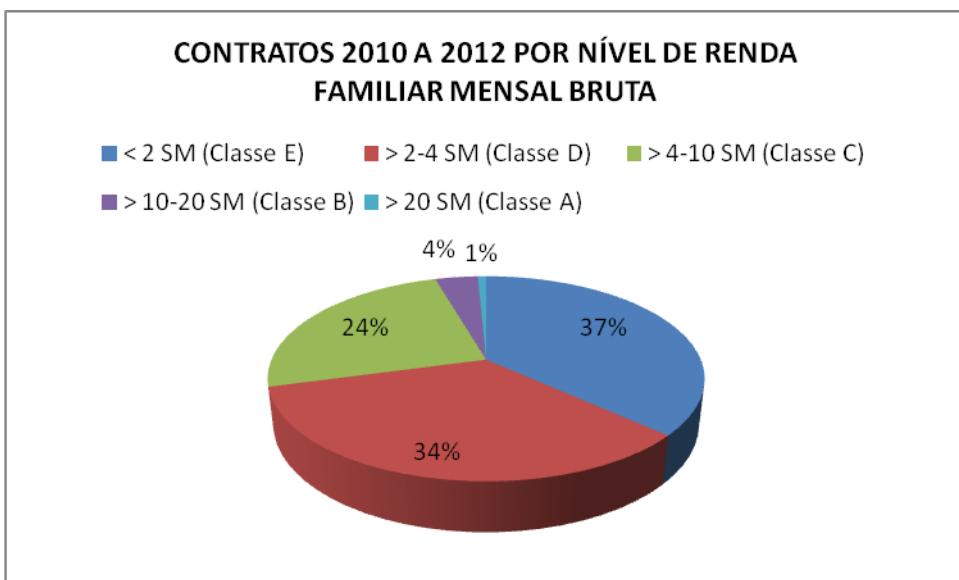
Figura 7: Gráfico DTI - distribuição de contratos firmados por cor/raça – período 2010 a 2012.



Fonte: DTI/MEC

O gráfico ilustra os percentuais de distribuição dos contratos de financiamento do Fies firmados de 2010 a 2012. Observa-se que 52% dos contratos formalizados correspondem a pessoas da cor branca, o que significa um universo de 293.888 contratos, 35% por pessoas da cor parda, ou seja, 197.283 contratos, 10% por negros – 56.735 contratos e 3% de índios, no total de 1.245 contratos.

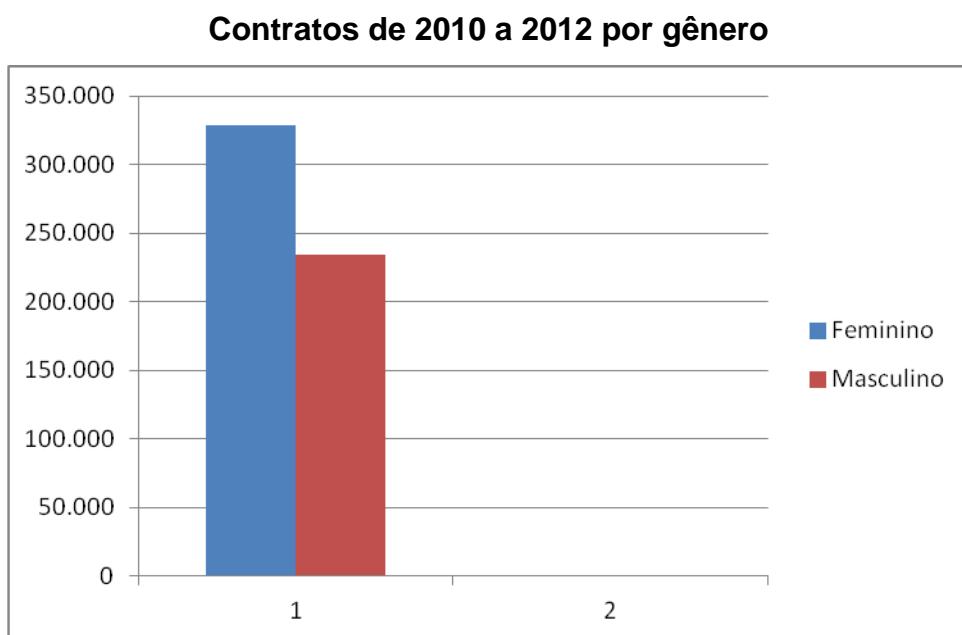
Figura 8: Gráfico DTI - distribuição de contratos por renda familiar mensal bruta – período 2010 a 2012.



Fonte: DTI/MEC

O gráfico ilustra os percentuais de renda per capita mensal bruta dos estudantes beneficiários do Fies. 437.213 – 1,5 salário mínimo; 98.337 – 1,5 a 3 salários mínimos; 17.756 – 3 a 4,5 salários mínimos; 5.177 – 4,5 a 6 salários mínimos; 3.751 – 6 salários mínimos.

Figura 9: Gráfico FNDE - distribuição de contratos por gênero – período 2010 a 2012.



Fonte: DTI/MEC

3.7 MANIFESTAÇÃO DO GOVERNO ATUAL ACERCA DO FIES

Segundo a Presidenta Dilma Rousseff, em entrevista realizada ao Café com a Presidenta no dia 09/04/12, “(...) o Fies, o Fundo de Financiamento Estudantil, é hoje um instrumento importantíssimo da nossa política de democratização do acesso ao Ensino Superior. Ao financiar cursos em universidades privadas, o Fies permite que milhares de jovens iniciem seus estudos ou que continuem a estudar mesmo quando não podem mais pagar as mensalidades. Só de janeiro deste ano até agora, 140 mil estudantes conseguiram o financiamento. Isso significa que nós vamos atingir quase o mesmo número de contratos, em quatro meses, do que tudo que fizemos no ano passado. Nós já temos 500 mil universitários estudando graças ao Fies. Olhe bem esse número, meio milhão de brasileiros e de brasileiras, jovens, tiveram acesso ao Ensino Superior graças a essa política de financiamento”

4 CONCLUSÃO

Apesar do propósito do Fies, como política educacional de democratizar o acesso à educação superior e propiciar condições ao estudante para concluir o ensino superior, até o final do ano de 2009, a imagem do Fundo perante a sociedade era de total descrédito. A taxa de juros do financiamento era alta, inexistia período de carência para o início da amortização do saldo devedor e o prazo para pagamento do financiamento era bastante reduzido.

Preocupado com essa situação, em 2009 o Governo Federal apresentou Projeto de Lei ao Congresso Nacional propondo uma série de modificações nas regras do Fies, com o objetivo de ampliar o número de estudantes a serem beneficiados com os financiamentos concedidos com recursos do Fundo.

A partir de 2010, com as mudanças propostas, o Fundo passou a operar com taxas de juros mais baixas, introduzindo período de carência entre as fases do financiamento e, ainda, ampliado o prazo de pagamento do financiamento.

Paralelamente a isso, foi também implementado, pelo agente operador do Fies, um novo modelo de gestão para o Fundo, voltado para a desburocratização e automação dos processos de adesão de instituições de ensino superior ao Fundo e de inscrição do estudante ao financiamento.

Como consequência, foram constatadas as seguintes evoluções no programa: i) o aumento no número de financiamentos concedidos com recursos do Fundo - de 75.000 em 2010 para 160.000 em 2011 e com previsão de 360.000 em 2012; ii) o número de instituições de ensino superior com adesão ao Fundo – 1.292 entidades em 2011 e 1.505 em 2012; iii) o crescimento do orçamento destinado ao Financiamento estudantil – de 2,4 bilhões em 2010 para R\$ 3,2 bilhões em 2011 e com previsão de R\$ 5,5 bilhões em 2012.

Pelo exposto, verifica-se que o Fies voltou a cumprir o seu papel enquanto política de democratização do acesso à educação superior, se tornando, ao lado de outros Programas de Governo a principal estratégia do MEC para o cumprimento da

meta de chegar ao ano de 2020 com 10 (dez) milhões de estudantes cursando a Universidade.

REFERÊNCIA

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: www.planalto.gov.br

_____ **Lei nº 10.260, de 12/07/2001.** Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências.

_____ **Lei nº 10.262, de 14/01/2010.** Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências).

_____ **Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior.** Disponível em: < <http://sisfiesportal.mec.gov.br/> > Acesso em 20 de novembro 2012

_____ **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996** - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____ **Fies ajuda a democratizar o acesso ao ensino superior.** Café com a Presidenta. Disponível em <http://cafe.ebc.com.br/cafe/arquivo/fies>. Acesso em 02/11/2012

_____ **Resumo Técnico Censo da Educação Superior de 2010.** Disponível em <http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior/resumos-tecnicos>. Acesso em 02/11/2012

ANDRÉS, Aparecida. **Políticas Públicas de Financiamento da Educação no Brasil,** 2011. Disponível em http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/2011_2085_1.pdf. Acesso em 26/11/2012.

COSTA, Fernando Nogueira. **FIES: Financiamento Estudantil.** 2012. Disponível em <http://fernandomogueiracosta.wordpress.com/2012/07/18/fies-financiamento-estudantil/>. Acesso em 23/11/2012

DELORS, Jacques. **Educação: um tesouro a descobrir.** 7º ed. Editora Cortez, 2012.

GOMES, Maria Tereza Uille. **Direito Humano à Educação e Políticas Públicas.** Curitiba: Juruá, 2009.

PFEIFER, Mariana; GIARETA, Paulo Fioravante. **Expansão da Educação Superior no Brasil: Panorama e Perspectiva para a Formação de Professores**, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 12 ed. São Paulo: Atlas, 2010.