



**CONSULTORIA
LEGISLATIVA**

UM BALANÇO DO FIES: DESAFIOS, PERSPECTIVAS E METAS DO PNE

Renato de Sousa Porto Gilioli
Consultor Legislativo da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

JULHO DE 2017

O conteúdo deste trabalho não representa a posição da Consultoria Legislativa, tampouco da Câmara dos Deputados, sendo de exclusiva responsabilidade de seu autor.

© 2017 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) os(as) autores(as). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

O conteúdo deste trabalho é de exclusiva responsabilidade de seus(suas) autores(as), não representando a posição da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a)

Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE

*Renato de Sousa Porto Gilioli*⁵⁴

Introdução

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) completou quinze anos em 2016, embora tenha sido criado, de fato, cerca de dois anos antes de sua conversão em lei, por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999. Não foi o primeiro mecanismo de crédito estudantil no Brasil, mas deu substancial impulso ao financiamento a estudantes de cursos superiores privados. Remodelado em 2010, o programa foi apelidado na ocasião de “Novo Fies” e observou expansão sem igual da cobertura, levando à severa crise do modelo no primeiro semestre de 2015. O Fies não é um financiamento a fundo perdido: é concessão de empréstimos a estudantes, em condições mais favoráveis do que as oferecidas no mercado bancário comum e regido por condições específicas de empréstimo e de devolução dos valores.

No Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010 (Lei nº 10.172/2001), já se defendia “a expansão do setor privado deve continuar, desde que garantida a qualidade” (BRASIL, 2001). Nesse sentido, o Fies pode ser entendido como um instrumento de cumprimento daquele plano, que, embora textualmente valesse somente até 2010, manteve-se como parâmetro para a educação nacional até a entrada em vigor do atual PNE. Com a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (Lei nº 13.005/2014), o Fies foi incluído no rol de programas de governo que

54 Consultor legislativo da Câmara dos Deputados com atuação na área XV (educação, cultura e desporto).

merecem atenção específica no planejamento de longo prazo (decenal) previsto para a educação brasileira até 2024. Parte das metas e estratégias contidas no PNE refere-se ao Fies.

Tendo em vista essas considerações iniciais, o objetivo deste artigo é apresentar um balanço do Fies nos anos recentes, em especial desde a aprovação do PNE, enfocando os desafios e perspectivas próprios desse programa para os próximos anos. Uma vez que o modelo atual do Fies foi estabelecido em 2010, é necessário retornar a esse momento para fazer referências a marcos conceituais, à massificação do fundo e à sua crise em 2015. Sem esses elementos, não é possível analisar prospectivamente os desenvolvimentos potenciais do programa até o fim da década do PNE vigente, que se conclui em 2024. Na medida em que os destinatários do Prouni podem ser, simultaneamente, beneficiários também do Fies, dedica-se parte do texto para focar esse programa, de maneira a se ter um quadro contextual mais completo do Fies.

O Fies antes de 2010

A história do financiamento estudantil em nosso país remete a 1975, quando a Presidência da República estabeleceu o Programa de Crédito Educativo (PCE ou Creduc), primeiramente implementado nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e, em 1976, estendido a todo o território nacional. Os primeiros agentes financiadores foram a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB) e os bancos comerciais. A partir de 1983, os recursos passaram a ser originados no Ministério da Educação e Cultura (MEC) e em loterias, ficando apenas a CEF como agente operador. No Creduc, as instituições de ensino superior (IES) recebiam em espécie, enquanto no Fies a operação é efetuada por meio de títulos da dívida pública especificamente emitidos para esse único fim (os CFT-ES, Certificados Financeiros do Tesouro – Série E). Nos seus últimos três anos de vigência com novos contratos (1995-1997), o Creduc beneficiou

73.173 pessoas, o que permite dimensioná-lo em relação ao Fies, cujos dados quantitativos são apresentados adiante.

A Lei nº 8.436/1992, deu caráter estável ao programa de governo já existente, com vigência das novas regras desde o ano seguinte. O pagamento baseava-se em correção monetária e juros de 6% a.a. A garantia de financiamento previa cobertura unicamente para morte e invalidez do devedor. As condições de exclusão dos beneficiários eram, entre outras: ultrapassar prazo médio de integralização do curso; reprovação por falta ou média em mais de duas disciplinas por período ou série, salvo casos de força maior avalizados por comissão de acompanhamento da IES; não aditamento do contrato em um período somado à não solicitação de reativação no período seguinte.

O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) teve essa denominação vigente até a Lei nº 12.513/2011 (quando seu nome foi alterado para Fundo de Financiamento Estudantil, que permanece até o presente). Desde a MP nº 1.827/1999, foi continuamente reeditado (em época na qual isso era possível), até a aprovação da Lei nº 10.260/2001 (conversão da MP nº 2.094-28/2001). A taxa de juros cobrada era, desde o início, de 6,5% a.a. (salvo para alguns cursos prioritários, que tinham taxa de 3,5% a.a., conforme a Resolução Bacen nº 3.415, de 13 de outubro de 2006), tendo sido reduzida a 3,4% a.a. com o Novo Fies (mediante a Resolução Bacen nº 3.842/2010) e retornando aos 6,5% a.a. em 2015. Ainda em 2010, o prazo para amortização da dívida saltou de duas vezes a duração do curso para três. A gestão original dos recursos do Fies era do MEC, tendo como agente operador a CEF. Em 2010, o agente operador passou a ser o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), com período de transição, enquanto a CEF e o Banco do Brasil tornaram-se agentes financeiros do Fies, programa que

apresentou resultados pouco expressivos na maior parte da sua existência, tendo celebrado cerca de 530 mil contratos em seus

primeiros dez anos. O Fies era de difícil acesso para as pessoas em piores condições de vida, porque exigia fiador em todos os contratos e não possibilitava 100% de financiamento. Além disso, havia falta de transparência, eficiência e rigor no cumprimento das regras. Pesava o alto nível de inadimplência e a instabilidade financeira que isto gerava para as instituições financiadoras solidárias no risco do crédito. (ROSSETO; GONÇALVES, 2015, p. 806)

Originalmente, a estrutura do financiamento era distinta da atual. O prazo de pagamento tinha como teto o período de duração do curso – em condições excepcionais e “por iniciativa da instituição de ensino superior”, permitia-se estender por até um ano esse prazo, sendo que o parcelamento da amortização ficava limitado a um máximo de 1,5 a duração regular do curso – e a amortização iniciava-se logo após a conclusão do beneficiário. Um dos pontos parecidos com o atual era a parcela de R\$ 50,00, trimestral, desembolsada pelo aluno enquanto ainda cursava a educação superior. A diferença era que ao estudante era facultado pagar essa parcela trimestral e que seu valor era de até R\$ 50,00. Atualmente, o valor é obrigatório e fixo nesse patamar.

A Lei nº 10.260/2001 estabelecia, em seu texto original, a possibilidade de financiar até 70% do valor do curso, condição que valeu até 2004. Em 2005, esse valor foi fixado em 50%. A ampliação para o financiamento em até 100% foi efetivada pela Lei nº 11.552/2007, a qual também ampliou o benefício não apenas para estudantes de cursos superiores, mas também para a pós-graduação *stricto sensu* (mestrados e doutorados), aspecto reforçado pela Lei do PNE 2014-2024. Por sua vez, a Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec, ampliou os potenciais beneficiários do Fies também aos estudantes matriculados em cursos de educação profissional e tecnológica – seja na vertente individual (Fies Técnico) ou na destinada a pessoas jurídicas (Fies Empresa). A Lei nº 1.552/2007 inseriu nota mínima para o curso poder ser credenciado no Fies.

A carência, que não existia, ficou estabelecida em 6 meses pela Lei nº 1.552/2007 e foi ampliada para os atuais 18 meses pela Lei nº 11.941/2009. A extensão do prazo de carência possibilitou a diminuição da inadimplência de beneficiários do Fies para saldar as dívidas com o fundo. Essa extensão não somente beneficiou estudantes, mas também melhorou as condições estruturais de sustentabilidade do Fies. A inadimplência caiu no período 2008-2010 em razão de renegociações destinadas a ex-beneficiários, as quais ofereciam ampliação do prazo de pagamento ou de incorporação de prestações vencidas ao saldo devedor (com o correspondente aumento do valor das prestações).

Antes do Novo Fies (2010), registrou-se queda no número de novos contratos. Entre as razões para isso,

podemos apontar a criação do Prouni, que é baseado na distribuição de bolsas em instituições privadas de ensino. Pela sua natureza, esse programa veio a atender a faixa mais carente de estudantes, que antes de seu advento, seriam potenciais financiados pelo Fies. (BRASIL, 2009, p. 15)

Prouni

O Programa Universidade para Todos (Prouni) foi criado pela Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, e convertido na Lei nº 11.096/2005. São beneficiários estudantes egressos do ensino médio público (ou do ensino médio privado com bolsa integral, pessoas com deficiência e professores da rede pública em cursos de licenciatura) que contam com bolsas parciais (renda familiar *per capita* de até 3 salários mínimos) ou integrais (renda familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo) em IES privadas. Até o presente, foram cerca de 2 milhões de benefícios concedidos, por volta de 70% em bolsas integrais. Entre suas normas regulamentadoras relevantes, a Portaria nº 2/2008, estabelece as relações entre Fies e Prouni.

As bolsas Prouni são concedidas em dois processos seletivos anuais, sendo que, no primeiro semestre, são concedidos cerca de dois terços a duas vezes mais benefícios do que no segundo semestre. O total de bolsas concedidas caiu em 2010 e em 2013 em relação aos anos imediatamente anteriores (foram os dois únicos registros nesse sentido na série, decorrentes de quedas substanciais, respectivamente, na quantidade de bolsas integrais e de bolsas parciais). No que se refere aos dados desagregados, houve queda de bolsas integrais em 2007 (na verdade, o triênio 2006-2008 verificou praticamente estabilidade em quantidade de bolsas integrais), em 2010 (conforme já mencionado) e em 2016, quando o total de bolsas só permaneceu estável porque a grande queda de bolsas integrais foi compensada pelo grande crescimento de concessão de bolsas parciais. Por fim, as bolsas parciais caíram em número em 2006 e em 2009 (ocasiões em que as integrais cresceram bastante).

Tabela 1 – Concessão de bolsas Prouni

Ano	Quantidade de bolsas concedidas		
	Bolsas integrais	Bolsas parciais	Total de bolsas
2005	71.905	40.370	112.275
2006	98.698	39.970	138.668
2007	97.631	66.223	163.854
2008	99.495	125.510	225.005
2009	153.126	94.517	247.643
2010	125.090	115.351	240.441
2011	129.672	124.926	254.598
2012	150.870	133.752	284.622
2013	164.379	87.995	252.374
2014	205.237	101.489	306.726
2015	204.587	124.530	329.117
2016	166.603	162.577	329.180

Fonte: BRASIL, 2017b.

Além de o Prouni ser dedicado, em essência, a egressos do ensino médio público de famílias de baixa renda, destacam-se políticas de ação afirmativa em sua estruturação, pois as bolsas devem ser ofertadas também segundo critério étnico-racial, considerando a proporção estadual de negros e indígenas. “Segundo dados do MEC, em 2014, a população negra respondia por metade dos contratos do Fies (50,1%) e do Prouni (52,1%)” (CASEIRO, 2016, p. 11).

O Novo Fies (2010)

O Fundo de Financiamento Estudantil foi reformulado drasticamente em 2010. Com a Lei nº 12.202/2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) tornou-se agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fies. Criou-se a possibilidade de abatimento do saldo devedor na razão de 1% ao mês para profissionais do magistério público e para médicos atuantes no Programa Saúde da Família (PSF), o que significava tornar, para essas categorias prioritárias, o financiamento estudantil algo mais próximo a um empréstimo a fundo perdido. Por fim, essa lei permitiu às IES utilizar débitos do INSS como créditos do Fies.

Inovação relevante no Fies foi a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), inscrito no art. 7º, III, da Lei nº 12.087/2009, norma legal destinada a auxílios da União para a promoção das exportações e para a sua participação em fundos garantidores de risco de crédito para micro, pequenas e médias empresas, bem como para produtores rurais e cooperativas. Nesse texto, a Medida Provisória nº 501/2010 – convertida na Lei nº 12.385/2011 –, insculpiu na legislação o seguinte:

Art. 7º Fica a União autorizada a participar, no limite global de até R\$ 4.000.000.000,00 (quatro bilhões de reais), de fundos que, atendidos os requisitos fixados nesta lei, tenham por finalidade, alternativa ou cumulativamente:

(...)

III – garantir diretamente o risco em operações de crédito educativo, no âmbito de programas ou instituições oficiais, na forma prevista nos estatutos dos respectivos fundos.

Essa modificação foi essencial no sentido de que, até então, exigia-se fiador para os beneficiários do Fies. O FGEDUC, fundo administrado pelo Banco do Brasil, passou a atuar como uma espécie de “seguro-fiança” para certo perfil de beneficiários, especificamente os matriculados em cursos de licenciatura, bolsistas Prouni que optaram por complementação do Fies no mesmo curso do Prouni e estudantes com renda bruta familiar *per capita* de até 1,5 salário mínimo. Esse instrumento permitiu considerável expansão da concessão de benefícios do Fies, repassando o risco do agente operador para o Fundo. Conforme o sítio do Fies informa:

O Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), criado pela Lei nº 12.087/09, é um fundo garantidor de crédito de natureza privada, que opera no âmbito do FIES e é administrado pelo Banco do Brasil. A partir de 01.02.2014, a oferta de curso para o financiamento estudantil ficou condicionada à adesão da entidade mantenedora de instituição de ensino ao Fies e ao FGEDUC.

O FGEDUC proporciona segurança e facilidades aos diversos agentes participantes do FIES. No caso dos estudantes, o FGEDUC elimina a necessidade de apresentação de fiador no momento da contratação do financiamento. Já para as mantenedoras, o fundo garante até 90% [até 3 de abril de 2012, garantia 80%) do risco de inadimplência das operações de crédito educativo.

A contribuição ocorrerá mensalmente para o fundo por meio do recolhimento da Comissão de Concessão de Garantia (CCG), cujo valor corresponderá a 6,25% (seis inteiros e vinte e cinco centésimos por cento), calculado sobre a parcela das operações de financiamento garantidas pelo FGEDUC. O valor da CCG será debitado dos encargos educacionais pagos pelo FNDE às entidades mantenedoras de instituição de ensino, conforme as disposições do Termo de Adesão entre as partes, e repassado ao FGEDUC (BRASIL, 2016b).

O FGEDUC, criado como sustentáculo para a ampliação do Fies, contribuiu, colateralmente, para reduzir a inadimplência do fundo. O Relatório de Auditoria Interna CEF nº 209.229, no seu Plano de Providências, “reconhece que as recomendações para reduzir a inadimplência haviam sido devidamente implementadas” (BRASIL, 2016, p. 7), pois afirma que

a publicação da Lei nº 11.552/2007 [ampliação do prazo de carência para seis meses] possibilitou que a inadimplência do Fies, no futuro, seja menos impactante, uma vez que estabeleceu taxas de juros menores (redução de 9% a.a. para 3,5% a.a. ou 6,5% a.a., de acordo com o curso), o aumento do prazo de amortização e novas modalidades de fiança (a solidária e a fiança da própria instituição de ensino). (BRASIL, 2009, p. 91)

No entanto, uma série de outras alterações sensíveis foram efetuadas por normas regulamentares, como a Portaria Normativa nº 1/2010. Operacionalmente, a reestruturação efetuada pelo Novo Fies provocou uma primeira crise no Fies, ocasião em que os beneficiários tiveram problemas com novos contratos e com aditamentos a contratos em curso, os quais só foram renovados em maio de 2010.

A Portaria nº 1/2010 foi responsável, entre outros aspectos, por estabelecer normas do FGEDUC, consolidando o Novo Fies. O FGEDUC cobria parcialmente o risco das mantenedoras quando se tratava de financiamento concedido a: beneficiário matriculado em curso de licenciatura; beneficiário com renda familiar bruta mensal *per capita* de até 1,5 salário mínimo; bolsista parcial Prouni que optou por inscrição no Fies no mesmo curso da bolsa Prouni (Portaria Normativa MEC nº 1/2010, art. 3º, § 1º, I a III). A Portaria Normativa nº 3/2014, inseriu o § 1º-A no art. 3º da Portaria Normativa MEC nº 1/2010, para permitir a todos os beneficiários que formalizaram contratos a partir de 1º de fevereiro de 2014 usufruir do FGEDUC.

Conforme o FNDE, a inadimplência do Fies girava em torno de 3% a 4% em setembro de 2014. Relatório do Morgan Stanley do mesmo mês e ano indicava que os atrasos acima de um ano no pagamento dos financiamentos do Fies chegavam a 10%. Os dados são díspares, pois dependem do que se considera inadimplência. Números mais precisos (por serem mais específicos) são os da Caixa Econômica Federal (CEF), mas não são atualizados. De acordo com a CEF, no triênio 2009-2011, havia cerca de 12% de contratos e de valores com atraso de pagamento de mais de 360 dias e uma média de 18% para contratos e para valores com atraso de mais de 60 dias. Houve, em qualquer cenário e em qualquer comparação, queda na inadimplência no triênio seguinte (2012-2014), possível fruto das mudanças do Novo Fies.

Tabela 2 – Gastos anuais da União com o Fies

Ano	Valores LOA	Valores totais	Contratos			Inadimplência (em %) (1)	
	(em milhões de R\$)		Oferecidos	Novos	Ativos	Valores	Contratos
1999	N/D	N/D	N/D	67.202	67.202	–	–
2000	861	N/D	N/D	35.299	102.501	–	–
2001	615	N/D	60.000	48.456	150.129	6	7
2002	624	N/D	80.000	65.808	218.775	4	5
2003	709	N/D	70.000	49.248	271.867	5	7
2004	871	N/D	50.000	43.610	311.934	5	6
2005	1.063	787	100.000	77.212	372.038	9	10
2006	916	913	100.000	58.741	377.662	12	15
2007	980	970	100.000	49.049	N/D	N/D	N/D
2008	1.064	1.169	100.000	32.384	473.340	N/D	N/D
2009	1.291	1.387	100.000	32.781	486.718	12/19	12/19
2010	1.608	1.724	200.000	76.165	529.734	12/18	12/18
2011	1.646	2.662	415.000	154.250	583.757	10/17	11/16
2012	2.164	5.565	502.500	377.780	918.137	8/15	5/10
2013	1.644	7.300	875.000	559.905	1.168.100	N/D	N/D
2014	1.527	12.132	600.512 (2)	732.494	1.891.343	10%	3%
2015	12.389	16.589	313.947	287.367	2.185.038	N/D	N/D

Ano	Valores LOA	Valores totais	Contratos			Inadimplência (em %) (1)	
	(em milhões de R\$)		Oferecidos	Novos	Ativos	Valores	Contratos
2016	18.204	18.732	325.279 (3)	c. 193.000	c. 1,5 milhão	–	–
2017	21.000 (PLOA)	–	c. 225 mil (4)	–	–	–	–

Fonte: Relatórios de gestão do Fies, Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017, dados e estatísticas do Fies no site oficial do FNDE, da Empresa Brasileira de Comunicação (EBC) e em Queiroz (2015). Na ocorrência de discrepância de diferentes fontes oficiais, foram tomados como base os relatórios de gestão do Fies. Elaboração do autor.

(1) A inadimplência foi calculada, até 2008, em 180 dias de atraso, salvo para contratos em fase de amortização, para os quais se contavam 60 dias; de 2009 em diante, a inadimplência foi calculada em atrasos de mais de 360 dias e de 60 dias.

(2) Previsão inicial de 2014.

(3) 250.279 novos contratos oferecidos no primeiro semestre de 2016 (dos quais 147.896 novos contratos foram assinados) e 75 mil no segundo semestre de 2016.

(4) 150 mil novos contratos oferecidos no primeiro semestre de 2017 e previsão de oferta de 75 mil para o segundo semestre de 2017.

Dados efetivos de inadimplência sob vigência do Novo Fies são ainda prematuros, pois os novos contratos estabelecidos desde 2010 estão, em sua grande maioria, no prazo em que os ex-beneficiários ainda podem aguardar para começar a devolver os valores ao fundo.

Para cursos superiores de quatro anos, deve-se somar mais 1,5 ano de carência para o início do pagamento do saldo devedor (perfazendo 5,5 anos). Nessa conta, quem iniciou curso superior de quatro anos como beneficiário do Fies em fevereiro de 2010, teve de começar o pagamento do saldo devedor somente em agosto de 2015. Se o curso era de cinco anos, em agosto de 2016. Se o curso for de seis anos (caso de medicina), o prazo para começar a pagar o saldo devedor será somente agosto de 2017. Ademais, como a inadimplência é medida, no principal padrão de referência, pelos atrasos que superam os 360 dias, a medida da inadimplência do Novo Fies só pode ser adequadamente avaliada desde agosto de 2016, o que se refletirá com mais ênfase nos relatórios de gestão do Fies a serem publicados no primeiro semestre de 2017.

A despeito de ser necessário mais tempo para uma série histórica adequada, segundo informação recentemente publicada na imprensa, para os novos contratos assinados desde 2010 e em fase de amortização, quase 50% estão com mais de dois meses de inadimplência:

Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 172.823 contratos feitos a partir de 2010 já estão nessa fase [de amortização], mas 86.031, ou 49,8% do total, estão inadimplentes. Os dados equivalem à data de 30 de setembro de 2016 e foram obtidos pelo [Portal] G1 por meio da Lei de Acesso à Informação. (MORENO, 2016)

Acresce-se o fato de que, pelo PLOA 2017, “o governo conta com R\$ 1 bilhão somente em receitas da amortização dos financiamentos do Fies em 2016” (MORENO, 2016), cifra a ser recebida que é muito baixa se comparada à previsão de gastos com o Fies em 2017, impressionantes R\$ 21 bilhões (tabela 2).

O Fies e o PNE

Antes da aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Fies era ação de governo vinculada ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE 2007). “No Plano de Desenvolvimento da Educação estipulou-se, para o Fies, a meta de 60 mil financiamentos para o ano de 2007 e de 100 mil financiamentos anuais de 2008 a 2011” (BRASIL, 2012, p. 10). Além disso, o Fies já se propunha a cumprir a meta do PNE 2001-2010 que pretendia expandir o programa a 30% dos jovens de 18 a 24 anos na educação superior. Como se observa, essa meta não foi cumprida naquele PNE, tendo sido praticamente replicada no PNE atualmente vigente (2014-2024) – com discreto ajuste de 30% para 33% de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e com o acréscimo da projeção dos 50% de matrícula bruta.

No entanto, são exíguas as chances de que as metas de acesso à educação superior do atual PNE sejam cumpridas, visto que o ritmo de crescimento na última década não se tem mantido em patamares suficientes para tanto.⁵⁵ Atualmente, segundo dados do Observatório do PNE de 2015, são cerca de 18% de matrículas líquidas e 35% de matrículas brutas na educação superior brasileira, números distantes de, respectivamente, 33% e 50%.

O Fies adquiriu grande destaque em meio às políticas públicas de promoção ao acesso à educação superior. Na Lei nº 13.005/2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cinco estratégias (12.5, 12.6 e 12.20, 14.3 e 15.2) mencionam expressamente o Fies (há uma única menção ao Prouni na estratégia 12.20):

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

(...)

12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (...);

(...)

.....
55 Para discussão mais aprofundada sobre esse tópico, consultar Barros, 2015.

12.20) ampliar, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e do Programa Universidade para Todos (Prouni), de que trata a Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, os benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância, com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

(...)

Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

(...)

14.3) expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação *stricto sensu*;

(...)

Meta 15: garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do *caput* do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

(...)

15.2) consolidar o financiamento estudantil a estudantes matriculados em cursos de licenciatura com avaliação positiva pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), na forma da Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, inclusive a amortização do saldo devedor pela docência efetiva na rede pública de educação básica. (BRASIL, 2014)

Na meta 12, reafirmou-se a necessidade de ampliar a porcentagem de estudantes na educação superior no país, não apenas na idade ideal (18 a 24 anos), mas em números globais. Mesmo ao se comparar com outros países da Amé-

rica Latina, o Brasil tem baixo percentual de estudantes na educação superior, nível de ensino capaz de promover formação mais especializada de mão de obra e produzir maior valor agregado nos processos produtivos, além de oferecer perspectivas de ascensão social e simbólica para segmentos sociais que antes não tinham acesso a um grau de escolarização mais elevado.

O PNE, no entanto, não reconhece unicamente a importância do acesso à educação superior (mantido pelo Prouni ou pelo Fies, como política de Estado, nas IES privadas), mas da permanência dos estudantes nos cursos superiores até a conclusão. Esse era um elemento ao qual o governo federal conferia pouca atenção à época da edição da Lei do Prouni, mas que se consolidou nos anos seguintes, por exemplo com os Programas Bolsa Permanência (PBP), de Educação Tutorial (PET)⁵⁶ e de Apoio Acadêmico (PAA). A estratégia 12.5 refere-se expressamente à permanência dos estudantes, não somente em IES privadas, priorizando o recorte étnico-racial e os alunos egressos do ensino médio público, medida coerente com a estruturação já existente no Prouni.

A estratégia 12.6 indica ampliação do Fies. A estratégia 12.20 reitera a 12.6, acrescenta o Prouni e demarca a perspectiva da expansão desses programas para cursos superiores a distância e a exigência de padrões de qualidade do ensino oferecido pelas instituições. Portanto, na perspectiva da lei federal que instituiu o PNE, é dever expresso do Estado, para a década 2014-2024, ampliar o alcance do Fies e do Prouni.

As políticas públicas para promoção do acesso à educação superior fundamentaram-se, na última década e meia, no direcionamento de recursos públicos para a ampliação das instituições federais e a interiorização de *campi* universitários públicos (Programa de Apoio a Planos de

.....
56 Embora o PET tenha sido criado em 1979, com a denominação Programa de Especial de Treinamento, sob a gestão da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ficou diretamente sob os cuidados do MEC de 1995 a 2003 e foi recriado como Programa de Educação Tutorial em 2004, momento em que ganhou novo impulso e dimensão (HISTÓRICO..., 2002).

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – Reuni, 2007), a expansão da Universidade Aberta do Brasil (UAB), com cursos a distância em IES públicas, bem como para o aproveitamento de vagas ociosas da rede privada. Na vertente das matrículas privadas, o Prouni e o Fies foram os principais programas governamentais de acesso à educação superior, sendo que o Fies recebeu grande influxo de recursos desde 2010, com conseqüente incremento de beneficiários em 2010-2014. No biênio 2015-2016, houve concessão de menos benefícios.

Ainda assim, desde 2010 a quantidade de novos benefícios foi muito alta, o que pode ser interpretado de duas maneiras distintas e complementares: a expansão do Fies em 2010-2014 cumpre a disposição legal do PNE 2001-2010, do PDE 2007 e, também, do PNE 2014-2024 (pois a lei é de junho de 2014, de modo que as metas e estratégias referentes ao Fies já tinham validade legal no segundo semestre de 2014, ainda que previstas já desde o Projeto de Lei nº 8.035/2010), mas pode ser entendida também como fenômeno político-eleitoral federal, uma vez que os aumentos mais substanciais ocorreram em 2013 e, notadamente, em 2014.

Tabela 3 – Novos contratos do Fies – de 2010 a junho de 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	junho/2015
Novos contratos firmados	76.170	154.265	377.865	559.448	732.494	243.113
Somatória	76.170	230.435	608.300	1.168.248	1.900.742	2.143.855

Fonte: Simec (BRASIL, 2017).

Nota: no segundo semestre de 2015, foram ofertadas 61,5 mil vagas para beneficiários do Fies, não necessariamente todas preenchidas.

O PNE e a expansão do Fies (2011-2014)

Em 2011, houve duas vezes mais novos contratos do que em 2010. Esse número mais que duplicou em 2012 em relação ao ano anterior, chegando a patamares expressivos em 2013-2014. Os novos contratos de 2013 corresponderam praticamente ao total dos novos contratos de 2010-2012. Somente em 2014, ano em que ocorreram eleições presidenciais, os novos contratos representaram quase dois terços do total de novos contratos do quadriênio anterior (2010-2013).

Nos discursos oficiais de diferentes gestões do Poder Executivo federal ou de parlamentares, o Fies afigura-se como decisivo para manter o ritmo de expansão das vagas na educação superior, sobretudo para os jovens em idade de 18 a 24 anos, e assim tentar converter, progressivamente, a educação superior brasileira em um “sistema de massas” (mais de um terço dos jovens em idade ideal em cursos superiores).

Os aportes de recursos ao Fies seriam uma forma de cumprir o determinado pela Lei do PNE 2014-2024 e de promover a democratização da educação superior no país. A sustentabilidade do Fies seria, portanto, fundamental para as políticas públicas voltadas à ampliação do acesso a esse nível de ensino no Brasil, sobretudo em um cenário de crise econômica prolongada. Outro argumento usado para direcionar recursos públicos à iniciativa privada – e não a IES públicas – reside no fato de que as vagas na rede privada já existiam e eram apenas ociosas, quase não sendo necessário criar novas vagas (como seria na rede de ensino superior público), tão somente direcionando recursos orçamentários para sustentar estruturas já existentes.

São argumentos defensáveis e legítimos, mas o debate não se reduz a eles. A expansão de matrículas na educação superior não pode ser pensada somente em termos quantitativos, afinal a qualidade de muitas IES privadas nem sempre é a melhor. Ademais, grande parte das IES privadas

não faz, de fato, pesquisa acadêmica e pouco se dedica à extensão. Qual deve ser a opção mais adequada de uma política pública? Apenas promover a ampliação quantitativa do acesso à educação superior, com ênfase no setor privado, preocupando-se menos do que o necessário com mecanismos de garantia de qualidade? Ou direcionar recursos para fortalecer instituições públicas?

Nota-se que os critérios de qualidade de IES e de seus cursos para que estudantes sejam beneficiários do Fies são pouco rigorosos. Embora a exigência de ao menos 450 pontos no Enem e de não zerar a redação dessa avaliação tenha sido instituída em 2013 no Prouni, só foi adotada no Fies no fim do primeiro semestre de 2015, como repercussão direta da crise do Fies que se configurou no início daquele ano.

À exigência de nota mínima no Enem e de não zerar a redação, foi acrescentado no Fies, também no fim do primeiro semestre de 2015, o direcionamento prioritário do programa a cursos de instituições com conceito 4 e 5 no sistema de avaliação oficial (Sinaes), com preferência para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e para áreas consideradas mais relevantes para o país: licenciaturas, cursos da área de saúde e engenharias. Ainda assim, foi uma medida muito tardia para priorizar as melhores IES privadas, considerando-se a grande expansão do Fies em 2010-2014. Também é necessário observar que, se essas IES de melhor qualidade são prioritárias, não significa que outras não possam receber repasses, mas que apenas ficam para o fim da “fila”.

A qualidade das instituições e de seus cursos foi objeto de preocupação do governo somente quando se concretizou o fato de haver menor disponibilidade de recursos para o Fies – e não por ser considerada, no mérito, essencial para essa política pública, ainda que o discurso oficial tenha sido esse. Em outros termos, buscou-se ampliar desmedidamente o Fies, o que causou um estrangulamento financeiro para o governo federal. Como consequência dessas dificuldades orçamentárias é que se buscou restringir o

acesso ao financiamento estudantil mediante exigência de padrões de qualidade de instituições, de cursos superiores e de seleção dos beneficiários.

No primeiro semestre de 2012, portarias normativas inseriram novos critérios para o financiamento estudantil, alterando a Portaria Normativa nº 10/2010. Estabeleceu-se que estudantes de famílias com renda bruta de mais de vinte salários mínimos não mais poderiam ser beneficiários do Fies. Faixas de renda bruta familiar de menos de vinte salários mínimos também foram submetidas a condições específicas. O financiamento nunca poderia ser menor do que 50% do valor do encargo educacional (mensalidade), mas só poderia alcançar 100% para estudantes de famílias com renda bruta de até dez salários mínimos e em certas condições especiais. Nas faixas de dez a quinze e de quinze a vinte salários mínimos, os percentuais foram escalonados em 50% ou 75%, conforme o comprometimento da renda com o pagamento dos encargos. Ficavam excetuados desse escalonamento estudantes dos cursos de licenciatura, que podiam financiar 100% das mensalidades, e estudantes bolsistas parciais ou complementares do Prouni, que podiam financiar integralmente a parte da mensalidade não coberta pelo programa.

Com a Portaria nº 10/2015, um anexo substituiu esses escalonamentos anteriores por cinco faixas de 0,5 em 0,5 salário mínimo, abrangendo de 0 a 2,5 salários mínimos de renda bruta *per capita* familiar. A essas faixas da portaria, foi acrescentada uma sexta (2,5 a 3 salários mínimos de renda bruta *per capita* familiar) em meados de 2016. De acordo com o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015, até cursos com mensalidade mais elevadas, como Medicina (43.402 beneficiados) e Engenharia (387.666 beneficiados), seguem essa tendência inclusiva (BRASIL, 2016, p. 17).

Crises do Fies (2015 e 2016) e Medida Provisória nº 741/2016

Até o fim de 2014, os esforços do Poder Executivo em cumprir as metas de expansão da educação superior constantes no PNE (tanto o da primeira década do século XXI quanto o que se iniciou em meados de 2014) estimularam o governo a abrir créditos extraordinários destinados à concessão de novos financiamentos do Fies e ao sustento orçamentário-financeiro do FGEDUC. A manutenção da capitalização do Fies em proporções compatíveis tinha sido constantemente garantida no orçamento federal com os reforços dos referidos créditos extraordinários em 2012-2015, como se pode observar na comparação entre as colunas “Valores LOA” e “Valores totais disponíveis” (que somam valores da LOA a créditos extraordinários anuais para o Fies) da tabela 2.

No fim de dezembro de 2014, antevedendo dificuldade de sustentar o ritmo de expansão do Fies, o governo federal editou normas regulamentares que limitavam os repasses do FNDE às mantenedoras. Em especial, o art. 2º da Portaria Normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014, alterava o art. 33 da Portaria Normativa MEC nº 15, de 8 de julho de 2011, inserindo o seguinte texto:

§ 2º As entidades mantenedoras com número igual ou superior a 20.000 (vinte mil) matrículas financiadas pelo Fies terão a emissão e disponibilização de que trata o *caput* efetuadas em até 8 (oito) parcelas anuais.

§ 3º As parcelas de que trata o parágrafo anterior terão intervalo mínimo de 45 (quarenta e cinco) dias entre cada parcela e abrangerá um único mês de competência de encargos educacionais a cada emissão.

A Portaria nº 23/2014, que oficializou a validade desse escalonamento dos repasses federais às IES apenas para o ano de 2015, concretizou uma espécie de “contingenciamento” dos repasses. Em vez de serem mensais, os repasses do FNDE às mantenedoras de maior porte foram reduzidos

a oito parcelas em 2015, sendo que as quatro restantes seriam saldadas a partir de 2016. A medida precipitou severa crise do Fies no início de sua vigência, quando muitas IES, além de protestarem contra a mudança, não aceitaram a matrícula de beneficiários do programa ou exigiram que estes pagassem o que o governo federal não estava repassando de acordo com a sistemática anterior.

Ambas as práticas eram proibidas às IES pela Lei do Fies e por suas normas regulamentares. No entanto, o cenário de incerteza causou problemas às mantenedoras e, principalmente, aos estudantes beneficiários. O edital do início de 2015, por conseguinte, saiu com atraso (tal como já ocorrera em 2010, com o Novo Fies) e houve sucessivas prorrogações de prazo por parte do MEC para permitir que novos contratos e aditamentos de contratos em curso fossem adequadamente efetivados.

Nesse ambiente de contenção orçamentária e de repasses do FNDE para as grandes mantenedoras, houve também redução da quantidade oferecida de novos contratos em relação aos anos imediatamente anteriores (2012-2014). No entanto, se a imprensa propagou como alarmante a redução substancial de novos contratos de 2014 para 2015 em cerca de dois terços, deve-se notar que, ao contrário, houve crescimento excessivo desse número no triênio 2012-2014. Do ponto de vista meramente administrativo, faria mais sentido que o crescimento de novos contratos em 2012-2014 fosse mais lento, respeitando o preceituado na lei, mas sem desestruturar a capacidade orçamentário-financeira inerente ao Fies, como ocorreu.

A perspectiva de ampliar rapidamente um programa com forte apelo social parece ter sido atraente ao governo, considerando que se aproximava uma eleição presidencial no segundo semestre de 2014, o que foi “compensado” com significativa contenção do programa em 2015, que acabou por desencadear a crise do Fies.

Em paralelo, no primeiro semestre de 2015, muitas IES reajustaram suas mensalidades em valores acima do permitido pelo sistema eletrônico do Fies (SisFies). Aumentos acima do limite da inflação até são permitidos pelo MEC, mas só podem ocorrer se a IES enviar planilha de custos que justifique a elevação dos encargos educacionais acima da inflação. Várias IES lançaram reajustes acima da inflação sem o envio devido das planilhas de custos mencionadas. Com isso, as matrículas de muitos estudantes foram simplesmente barradas pelo SisFies, o que contribuiu para os alargados atrasos e prorrogações dos prazos de inscrição para novos contratos e, principalmente, para aditamentos a contratos em curso no primeiro semestre de 2015.

Desde 2015, a crise do Fies mudou as perspectivas desse programa. Em 2010, devido à reconfiguração ocorrida com o Novo Fies, as inscrições foram efetuadas com atraso, conforme mencionado, o que sugere que ampliações do programa já tinham o potencial de provocar insegurança sistêmica.

Com a Medida Provisória nº 741/2016, sobrevieram algumas mudanças de relevo no Fies. A principal foi o repasse da responsabilidade pelo pagamento da taxa de administração do Banco do Brasil e da Caixa Econômica (agentes financeiros) do governo federal para as mantenedoras de IES participantes do Fies. Conforme o texto aprovado no Congresso Nacional, a contribuição para esse fim será de “dois por cento sobre o valor dos encargos educacionais liberados”, o que desonera o governo federal dessa despesa, mas onera as IES. Se for seguida a lógica de mercado, as IES tenderão a repassar esses valores para os encargos educacionais – ainda que de maneira velada, por meio de mecanismos de difícil detecção e controle, pois isso não é permitido pela norma legal –, o que oneraria os estudantes, beneficiários ou não do Fies.

Além desse ponto, outras alterações ocorreram também: uma delas, substancial, abriu a possibilidade de que o Fies seja direcionado a estudantes que já têm curso superior, uma vez que “o financiamento com recursos do

Fies será destinado prioritariamente a estudantes que não tenham concluído o ensino superior” (CASEIRO, 2016, p. 10). Antes, o Fies vedava o financiamento aos que já tivessem curso superior completo:

Tendo em vista que a demanda pelo programa é maior que a oferta, o Ministério da Educação (MEC) estabeleceu, em 2009, critérios adicionais para seleção dos beneficiários, privilegiando estudantes com menor renda familiar, negros, indígenas, egressos de escolas públicas e aqueles que nunca cursaram anteriormente uma graduação. (CASEIRO, 2016, p. 10)

A prioridade aos que não têm curso superior completo flexibilizou esse aspecto. Por fim, outra mudança que vale ser destacada é a inclusão, no art. 6º-B da Lei do Fies, de abatimento do saldo devedor na razão de 1% ao mês não apenas para médicos que trabalham no Programa Saúde da Família (PSF), mas também para médicos militares que trabalham em regiões consideradas prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS).

Quando parecia que o Fies entraria em nova calmaria e em regularidade administrativa e operacional, deflagrou-se nova crise no segundo semestre de 2016. De forma similar ao que ocorreu no primeiro semestre de 2015, mas sem anunciar por meio de normas regulamentares (como as portarias normativas de dezembro de 2014), o governo federal afirmou que não tinha recursos para repassar às mantenedoras.

Novamente, as IES dificultaram matrículas de beneficiários do Fies ou exigiram dos estudantes pagamentos correspondentes aos valores dos repasses em atraso do FNDE. Várias mantenedoras ameaçaram retirar-se do programa – o que pode ter sido mero instrumento de pressão. O constrangimento para os beneficiários repetiu-se e o problema alongou-se por cerca de três meses, tendo sido resolvido apenas com a aprovação de projeto de lei no Parlamento liberando créditos suplementares para o Fies. Cerca de 1,8 milhão de aditamentos foram prejudicados nesses meses.

Considerações finais: perspectivas e desafios do Fies e do Prouni

O Fies caracterizou-se por ser um programa de pequena dimensão relativa até 2010, quando começou a ser ampliado em rápido ritmo, tendo como ápice 2014, seguido de queda abrupta, comparando-se com o triênio 2012-2014, de oferecimento de novos contratos. Viveu três crises, ao menos: uma em 2010, quando foi remodelado como Novo Fies, com atrasos nos aditamentos; outra, severa, em 2015, com mudança nos repasses do FNDE para as mantenedoras válidas para aquele ano, a qual ensejou o estabelecimento de novos critérios de concessão; e mais uma no segundo semestre de 2016, também com atraso nos repasses federais para as IES.

O orçamento para o programa cresceu em progressão notável, constituindo-se em uma das principais políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil. Nesse sentido, superou, nos últimos anos, o Prouni. Diante das metas do PNE, afirmou-se ainda mais a perspectiva de que o Prouni e, principalmente, o Fies sejam ampliados, mas o gigantismo do financiamento estudantil mostrou claramente seus limites nas crises de 2015 e de 2016. O direcionamento dos repasses do FNDE só levou em conta a qualidade das IES privadas quando foi necessário reduzir, em 2015, o quantitativo de novos contratos a serem oferecidos, nunca tendo sido a qualidade, antes disso, uma preocupação central no que se refere à execução do programa.

O financiamento estudantil, embora seja ferramenta de relevo para promover a ampliação do acesso à educação superior no país, não é solução plena para o beneficiário. Na atual configuração do mercado de trabalho, há grande dificuldade de um graduado obter uma posição no mercado de trabalho com renda e com exigência de formação superior compatíveis com o curso superior recentemente concluído por meio do Fies. Formados em cursos superiores frequentemente são demandados pelo mercado para logo ingressarem em especializações (pós-graduação *lato sensu*) e cursos de aperfeiçoamento, atualização ou extensão, tendo também como

outras opções de estudo cursar uma segunda graduação ou ingressar em um mestrado (pós-graduação *stricto sensu*). Do contrário, são empurrados para ocupações mais operacionais, de menor prestígio, menor remuneração e menos estáveis.

Nesse sentido, o financiamento estudantil apenas posterga a questão da colocação profissional do beneficiário, sendo acompanhada do difícil fardo de ter de devolver os recursos do financiamento em prazo de até três vezes a duração do curso superior. Em outros termos, mesmo concluindo uma graduação, o estudante permanece preso a uma dívida a ser saldada por pelo menos mais de uma década.

Aumentar o prazo de carência seria uma solução para aliviar o impacto da inadimplência do Fies? Essa medida já foi tomada no passado, tendo sido um dos fatores que contribuíram para configurar o Novo Fies. Mesmo que seja adotada, é necessário recordar que a taxa de juros do financiamento voltou do patamar de 3,4% a.a. para 6,5% a.a., impelindo o aumento da inadimplência e tendo mais peso e influência proporcionais do que o mero eventual aumento do prazo de carência.

Muitas instituições de ensino superior privadas, em função das condições favoráveis do financiamento estudantil, acabaram por se encontrar em uma situação de “Fiesdependência”, contando com grande parte de suas matrículas vinculadas a beneficiários do fundo. Do ponto de vista administrativo e financeiro, foi um excelente negócio para as IES, pois os repasses governamentais permitiram às mantenedoras uma redução drástica da inadimplência dos estudantes e garantiram em proporções expressivas a sustentabilidade econômico-financeira das mantenedoras. No entanto, desde a crise do Fies de 2015 e com os atrasos dos repasses em cerca de três meses no segundo semestre de 2016, a “Fiesdependência” revelou-se problemática para as IES.

Há, ainda, outro problema difícil de ser enfrentado pelo Fies. Atualmente, segundo o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015 (BRASIL, 2016), 60% das vagas que contam com o benefício do financiamento estudantil estão concentradas nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal. Isso ocorre na medida em que essas regiões têm economias com maior volume, mais serviços disponíveis e mais pessoas com renda potencial para cursar IES privadas. No entanto, o papel de uma política pública não pode restringir-se unicamente a orientar recursos orçamentários federais para a iniciativa privada, com poucas contrapartidas de qualidade e de garantia não apenas do acesso, mas também da permanência e da conclusão dos cursos superiores. O Fies, embora tenha mecanismos recentes destinados a promover desconcentração regional dos benefícios (destinação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste), ainda não conseguiu efetivar isso em escala considerável, como aponta o Relatório de Gestão do Fies referente a 2015.

Resta, com efeito, questionar qual será o destino do Fies: ampliar-se cada vez mais, ainda que em ritmo de crescimento menor, direcionando uma massa de recursos públicos que poderiam ser destinados a IES públicas? Estabilizar-se para garantir razoável qualidade das vagas oferecidas? Tender à diminuição contínua para retornar a um patamar de gastos públicos condizente com a contenção fiscal que se avizinha? Por ora, pode-se apenas afirmar que o PLOA 2017 aponta para o maior volume de recursos orçamentários destinado ao Fies em toda a história, com potencial de comprimir gastos públicos com IES públicas e manter políticas que garantem a sobrevivência de mantenedoras de IES privadas que nem sempre têm efetiva qualidade.

Conforme o PNE 2001-2010 já assinalava, “a manutenção das atividades típicas das universidades – ensino, pesquisa e extensão – que constituem o suporte necessário para o desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, não será possível sem o fortalecimento do setor público”

(BRASIL, 2001). Fica claro o quanto, no longo prazo, pode ser prejudicial uma eventual fragilização das IES públicas e maior canalização de recursos para o setor privado.

Há, ainda, a questão quantitativa do PNE 2014-2024: como a meta 12 determina a garantia da “qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público”, orientar demasiados recursos para as IES privadas dificultará sobremaneira atingir esses 40% de novas matrículas nas IES públicas até 2024. As estratégias do PNE que beneficiam o setor privado da educação superior não podem, legalmente, provocar efeitos que façam com que estas se sobreponham à meta que determina o crescimento de 40% das novas matrículas em IES públicas.

Referências

BARROS, Aparecida S. X. Expansão da educação superior no Brasil: limites e possibilidades. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 36, n. 131, p. 361-390, abr./jun. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v36n131/1678-4626-es-36-131-00361.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação. Projeto de Lei nº 7.068, de 2014. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, de forma a estender o prazo de carência do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) para trinta e seis meses. Autor: Deputado Nilson Leitão. Relator: Deputado Moses Rodrigues. *Relatório*. 2016. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1475488.pdf>>. Acesso em: 18 maio 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <<http://www>>.

planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 18 abr. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. *Prestação de Contas Anual: Relatório de Gestão do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)*, 2012. Brasília, 2013. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 26 out. 2016.

_____. Programa Universidade para Todos (Prouni). *Dados e estatísticas*. 2017b. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas>>. Acesso em: 18 abr. 2017.

_____. *Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec)*. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br>>. Acesso 18 maio 2017.

_____. 24 – O que é fiança solidária? (Perguntas Frequentes). *Programa de Financiamento Estudantil*. Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=faq>>. Acesso em: 5 jun. 2016b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. *Manual do Programa de Crédito Educativo (Creduc)*, 2007. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>>. Acesso em: 1º abr. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2008*. Brasília: CEF, 2009. Disponível em: <<http://portal.mec.gov>>.

br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2708-
-relatorioagregadocontas-fies-pce-2008&category_slug=janeiro-2010-
pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2010. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília, abr. 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Brasília, abr. 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2014. Brasília, abr. 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Prestação de contas ordinárias anual*: Relatório de Gestão do Exercício de 2015. Brasília, abr. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Prestação de contas anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2009*. 2010b. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/etcu/AcompanharProcesso?p1=019494&p2=2010&p3=6>>. Acesso em: 25 out. 2016.

CAIXA ECONÔMICA Federal. *Fies: financiamento estudantil: relatório de gestão, exercício 2000*. Brasília, 14 fev. 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/FIES2000.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Fies: financiamento estudantil: relatório de gestão, Exercício 2002*. Brasília, 13 fev. 2003. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17550-fies-relatorio-de-gestao-2002&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Fies: financiamento estudantil, relatório de gestão, Exercício 2003*. Brasília, 5 fev. 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17551-fies-relatorio-de-gestao-2003&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): relatório de gestão financeira de 2001*. Brasília, 15 fev. 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17549-fies-relatorio-de-gestao-2001&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 25 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão: Financiamento Estudantil (Fies), Exercício 2004*. Brasília, 28 fev. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18231-relatorio-gestao-fies-mec-2004-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2005*. Brasília, 28 fev. 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18241-relatorio-gestao-fies-mec-2005-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2006*. Brasília, 28 fev. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18251-relatorio-gestao-fies-mec-2006-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

_____. *Relatório de gestão do Fies: Exercício de 2007*. Brasília, 28 fev. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=18261-relatorio-gestao-fies-mec-2007-pdf&category_slug=abril-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 out. 2016.

CASEIRO, Luiz Carlos Z. *Desigualdades de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação*. Brasília: Inep/Dired, 2016. (PNE em Movimento; 3).

HISTÓRICO do PET no Brasil. Ufes. Vitória: Ufes, [2002?]. Disponível em: <<http://www.inf.ufes.br/~petufes/historicoBrasil.php>>. Acesso em 18 dez. 2016.

LUIZ, Gabriel. Fies vai oferecer 250 mil contratos de financiamento no 1º semestre de 2016. *Portal G1*. Brasília, 26 jan. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/2016/01/fies-vai-oferecer-250-mil-contratos-de-financiamento-no-1-semester-de-2016.html>>. Acesso em 25 out. 2016.

METAS do PNE: ensino superior. *Observatório do PNE*. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/12-ensino-superior>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

MORENO, Ana Carolina. Fies tem inadimplência em 49,8% dos contratos em fase de pagamento. *Portal G1*. Brasília, 8 nov. 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/educacao/noticia/fies-tem-inadimplencia-em-498-dos-contratos-em-fase-de-pagamento.ghtml>>. Acesso em: 22 nov. 2016.

QUEIROZ, Viviane. Fundo de Financiamento Estudantil (Fies): uma nova versão do Ceduc. *Universidade e Sociedade*, ano 24, v. 55, p. 44-57, fev. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1227849465.pdf>>. Acesso em: 18 dez. 2016.

ROSSETO, Cristina B. S.; GONÇALVES, Flávio O. Equidade na educação superior no Brasil: análise multinomial das políticas públicas. *Dados*, v. 58, n. 3, p. 791-824, 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582015000300791&lang=pt>. Acesso em: 1º abr. 2016.