



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB
FACULDADE DE EDUCAÇÃO- FE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) - 2010 A 2015:
MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E
PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA**

BRASÍLIA - DF

2018

JACQUELINE CLARA QUEIROZ

Ficha Catalográfica

Queiroz, Jacqueline Clara.

Fundo de financiamento estudantil (fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada Jacqueline Clara Queiroz – Brasília, DF: [s.n], 2018.

Orientadora: Cristina Helena Almeida de Carvalho

Dissertação (mestrado) – Universidade de Brasília, Faculdade de Educação

1. Fies. 2. Educação Superior Privada. 3. Financiamento. 4. Democratização do Acesso e Permanência. I. Carvalho, Cristina Helena Almeida de. II. Universidade de Brasília. Faculdade de Educação. III. Título

Título em inglês: Student Financing Fund (Fies) - 2010 to 2015: funding mechanism of access democratization and permanence in private higher education

Keywords: Fies, Private Higher Education, Financing, Democratization of Access and Permanence.

Área de concentração: Políticas Públicas

Titulação: Mestre em Educação

Banca Examinadora: Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho
Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo
Prof. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves
Profa. Dra. Girlene Ribeiro de Jesus

Data da defesa: 22-02-2018

Programa de Pós-Graduação: Educação

**FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) - 2010 A 2015:
MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E
PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
em Educação da Universidade de Brasília
como requisito para a obtenção do título
Mestre em Educação

Aprovado em: ____ / ____ / _____

Banca Examinadora

Profa. Dra. Cristina Helena Almeida de Carvalho
(Orientadora e Presidente da Banca Examinadora)
Faculdade de Educação – FE/UnB

Prof. Dr. Raimundo Luiz Araújo (FE/UnB)

Profa. Dra. Vera Lúcia Jacob Chaves
Faculdade de Educação – FE/UFPA

Profa. Dra. Gírlene Ribeiro de Jesus (FE/UnB)
(Suplente)

“Dedico esta dissertação ao meu Deus, razão da minha vida, e a minha família, base da minha existência.”

Agradecimentos

Agradeço, primeiramente, a Deus, pois sem ele, nada disso seria possível. Agradeço aos meus queridos pais Vicente (in memoriam) e Juliana, pois foram a alicerce na minha vida para que me tornasse o que sou hoje. Aos meus irmãos Maurício, Ines, Regina, Dedé, Marcos, Cecília, a minha afilhadinha e sobrinha Rejanny, aos meus sobrinhos Ângelo e Gabriel e ao meu cunhado Manoel, que todos juntos sempre fizeram das minhas idas a Minas Gerais uma renovação nas minhas forças para continuar na caminhada pelo mestrado. Ao meu filho Christopher que sempre me incentivava com uma frase que marcou a trajetória dessa pesquisa: *mamãe, tudo podemos naquele que nos fortalece.*

À Universidade de Brasília (UnB), que me acolheu com muito carinho. Aos professores Remi, Girlene, Adriana, Cleyton, que me proporcionaram ricos conhecimentos na trajetória do mestrado. Aos membros das bancas de pré-qualificação, qualificação e defesa: Vera Jacob, Paulo Sena, Wellington de Jesus e Luiz Araújo, a estes um profundo agradecimento pelas contribuições na minha pesquisa.

A todos os amigos que adquirir nessa trajetória, tanto do mestrado quanto do doutorado. Em especial aos amigos Victor e Sueli, que por termos em comum a mesma orientadora, fez com que nos tornássemos mais próximos, o que foi gratificante para poder compartilhar informações, trabalhos, reflexões, bem como sanar dúvidas.

Ao Fnde por ter me concedido o afastamento, que, sem ele, não seria possível alcançar o nível necessário que um mestrado acadêmico exige. Aos meus chefes pela compreensão em permitir a minha ausência nesses longos meses: Eduardo, Ari, Lindalva, Américo, Jeferson. A minha querida amiga e chefe Judite, que foi imprescindível sua contribuição no ingresso e permanência no mestrado.

Aos Gestores do Fies, especialmente: Antônio, Pedro, Flávio, José, que além de disponibilizarem valiosas contribuições do saber e de dados sobre o programa, sempre estiveram prontos para sanarem qualquer dúvida sobre o financiamento.

Um agradecimento muito especial à minha querida orientadora professora Cristina Carvalho, que de maneira generosa e com muita efetividade, sempre esteve disponível, não poupando esforços para me orientar.

RESUMO

O objetivo geral deste trabalho foi analisar em que medida Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) tem atuado como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e da permanência na educação superior privada no Brasil, entre o período de 2010 a 2015. Trata-se de estudo descritivo/analítico, amparado pela análise documental e bibliográfica e pela pesquisa quantitativa. Os referenciais teóricos da pesquisa são os conceitos de instituições e de *path dependence* provenientes do neoinstitucionalismo histórico. Entre 2000 a 2009, as regras de acesso ao financiamento estudantil foram mais restritivas comparativamente aos períodos posteriores, entre 2010 a 2014 foram mais expansionistas e as regras a partir do segundo semestre de 2015, novamente foram mais restritivas. Houve simetria entre receitas arrecadadas e despesas com as mensalidades desde o início do programa, mas, a partir de 2012, ocorreu um descolamento, e, enquanto as receitas permaneciam no mesmo patamar, as despesas cresceram de forma extraordinária, financiadas, a partir de 2013, com recursos provenientes de receita de dotação orçamentária consignada ao Ministério da Educação, de modo a sustentar o programa no período de incremento mais expressivo na quantidade de novos contratos. Da mesma forma, percebeu-se o aumento na taxa de inadimplência, sendo que, em 2015, esta girou em torno de 50% dos contratos em fase de amortização. No intuito de responder o questionamento central desta dissertação, utilizando-se os critérios de cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda familiar bruta, a fim de fazer análises comparativas entre os estudantes beneficiários do programa e os estudantes participantes do Censo da educação superior e do Exame Nacional de desempenho dos estudantes (Enade). Concluiu-se que o Fies contribuiu para democratização do acesso na educação superior privada, entre 2010 a 2015, na medida em que a proporção dos estudantes beneficiados pelo Fies foi superior aos estudantes participantes do Censo da educação superior e do Enade nos critérios de cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda familiar bruta. Assim, em 2015, 54% dos estudantes Fies eram negros e pardos, enquanto que os estudantes participantes do Censo nesse mesmo critério eram 41%; 76% dos estudantes Fies cursaram todo o ensino médio em escolas públicas, enquanto que os estudantes participantes do Enade nesse mesmo critério eram 63%; 67% dos estudantes Fies possuíam renda de até 3 salários mínimos, enquanto que os estudantes participantes do Enade com essa mesma renda eram 35%. Com isso, a primeira hipótese de que o Fies não contribuiu para democratização do acesso na educação superior privada no período de 2010 a 2015 foi rejeitada. Quanto à permanência, os beneficiados do Fies apresentaram taxa de evasão inferior àqueles não beneficiados do programa, o que permitiu aceitar a segunda hipótese de que o Fies contribuiu para a permanência na educação superior privada no período de 2010 a 2015. As principais limitações encontradas nesta pesquisa foram: a ausência de informações a respeito da taxa de inadimplência do programa, o que fez que a pesquisa utilizasse somente a inadimplência no ano de 2015; a inexistência do cálculo da taxa de evasão dos estudantes por parte do Ministério da Educação, assim foi necessário fazer uso de dados sobre a taxa de evasão calculada por instituições privadas que representam os interesses dos grupos particulares de educação superior. Não foi possível obter os dados do Fies relativos, ao período de 2000 a 2009, quanto ao perfil dos estudantes e o perfil dos contratos, o que impediu a análise e validação das hipóteses desta dissertação para o período anterior à 2010. Dessa forma, foi necessário readequar o período de análise, após a qualificação do projeto, quanto ao terceiro objetivo específico e às duas hipóteses da pesquisa. Além disso, houve a impossibilidade de comparar os estudantes do Fies com os

estudantes da educação superior privada por meio do Censo da Educação Superior nos critérios de renda e escola pública, e com isso, optou-se, pela utilização dos dados do Enade, apesar da imprecisão comparativa, tornou-se a aproximação factível. Por fim, com base nas conclusões e resultados encontrados, alguns temas podem ser sugeridos como agenda de pesquisa futura. Dentre eles, vale citar um estudo mais apurado a respeito da inadimplência e evasão do Fies inclusive com a sugestão de criação de metodologia a ser desenvolvida no Fnde. Outros possíveis temas a serem abordados de grande interesse é a análise do endividamento do governo federal e do endividamento familiar provenientes do programa. Por fim, destaca-se a possibilidade de uma investigação, por meio da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, a respeito dos interesses e dos atores envolvidos na elaboração e na implementação da política pública do Fies.

Palavras-chave: Fies, Educação Superior Privada, Financiamento, Democratização do Acesso e Permanência.

ABSTRACT

The general objective of this study was to analyze in which measure the educational funding policy Fies has contributed for the democratization of the access to higher education; and to support the permanence of students on private institutions, in Brazil from 2000 to 2015. This dissertation is a descriptive and analytical study. The research techniques used were: documental and bibliographical analysis, and also the quantitative method. The theoretical references are historical neoinstitucionalism and path dependence. From 2000 to 2009, the rules to access the educational funding were more restrictive, compared to later periods. In addition, from 2010 to 2014 the rules were more flexible, which lead to the increased of beneficiary students. In 2015, once again, the rules became more restrictive. From the beginning of the program to 2012 the revenues collected by the State and the spences with the policy were balanced. However, from 2012 and onwards the spences increased more than the revenues, and this scenario is getting more intense each year. Non-payment, in 2015, achieved about 50% of the contracts in the amortization phase. Judging by the following criteria: race, type of school on high school, and gross family income; it was possible to conclude that the Fies contributed to democratize the access to higher education in private institutions at the period from 2010 to 2015, since that the proportion of students who were contemplated by Fies was superior to the number of students who participate of the School Census (Censo Escolar da Educação Superior) and to the National Exam of Students Performance (Enade). Thus, in 2015, 54% of the Fies students were blacks and browns, while the students participating in the Census in that same criterion were 41%; 76% of Fies students attended all high school in public schools, while students enrolled in Enade in this same criterion were 63%; 67% of the Fies students had incomes of up to 3 minimum salaries, while the Enade students with the same income were 35%. Thus, the first hypothesis that Fies did not contribute to the democratization of access in private higher education in the period from 2010 to 2015 was rejected. As for permanence, Fies beneficiaries had a lower rate of evasion than those who did not benefit from the program, which allowed us to accept the second hypothesis that Fies contributed to the stay in private higher education in the period from 2010 to 2015. The main limitations found in this were: lack of information regarding the default rate of the program, which made the research use only the default in the year 2015; the lack of calculation of the students' avoidance rate by the Ministry of Education, it was necessary to make use of data on the rate of evasion calculated by private institutions that represent the interests of private higher education groups. It was not possible to obtain data on the relative Fies, from 2000 to 2009, regarding the profile of the students and the profile of the contracts, which prevented the analysis and validation of the hypotheses of this dissertation for the period prior to 2010. Thus, necessary to readjust the period of analysis, after the qualification of the project, regarding the third specific objective and the two hypotheses of the research. In addition, it was impossible to compare Fies students with private higher education students through the Census of Higher Education in the criteria of income and public school, and with this, it was decided, through the use of Enade's data, despite of comparative imprecision, has become the feasible approximation. Finally, based on the

conclusions and results found, some themes can be suggested as future research agenda. Among them, it is worth mentioning a more detailed study on the delinquency and evasion of Fies, including the suggestion of creation of methodology to be developed in Fnde. Other possible topics to be addressed of great interest are the analysis of the indebtedness of the federal government and the family indebtedness coming from the program. Finally, the possibility of an investigation, through the approach of the historical neoinstitutionalism, regarding the interests and the actors involved in the elaboration and the implementation of the public policy of the Fies.

Keywords: Fies, Private Higher Education, Financing, Democratization of Access and Permanence.

LISTA DE SIGLAS

BB – Banco do Brasil

CEF – Caixa Econômica Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CMN – Conselho Monetário Nacional

Cpsa – Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento

Creduc – Programa de Crédito Educativo

CM – Consultoria Monteiro

Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes

Fgeduc – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo

Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fies – Fundo de Fundo de Financiamento Estudantil

IES – Instituições de Ensino Superior

IGP-M – Índice Geral de Preços – Mercado

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipca – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado

LOA – Lei Orçamentária Anual

MEC – Ministério da Educação

ONU – Organização das Nações Unidas

PCE – Programa de Crédito Educativo

PPA – Plano Plano Plurianual

Prouni – Programa Universidade para todos

SFC – Secretaria Federal de Controle Interno

SisFies – Sistema Informatizado do Fies

Semesp – Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior

Privada no Estado de São Paulo

SOF – Secretaria de Finanças e Orçamento

SRF – Secretaria da Receita Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

INDÍCE DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Fluxograma do financiamento do Fies..... | 15 |
|---|----|

INDÍCE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1 – Novos Contratos do Fies por ano (2000 a 2015)..... | 27 |
| Gráfico 2 – Contratos em fase de utilização pelos estudantes (2010 a 2015)..... | 28 |
| Gráfico 3 – Total das receitas do Fies de 2000 a 2015, atualização pelo Ipca de 2016 (em mil R\$)..... | 31 |
| Gráfico 4 – Valores pagos com encargos educacionais a preços de 2016 - em mil R\$ - e variação anual (2000 a 2015)..... | 41 |
| Gráfico 5 – Receitas do Fies e encargos com as mensalidades - em R\$ (2000 a 2015)..... | 43 |
| Gráfico 6 – Valores pagos com a taxa de administração do Fies a preços de 2016 - em mil R\$ - (2000 a 2015)..... | 45 |
| Gráfico 7 – Taxa real Selic, e taxa de juros real do Fies (2000 a 2015)..... | 48 |
| Gráfico 8 – Subsídios implícitos no Fies-10 e no Fies-15, em comparação com outros 44 programas de crédito educativo de 39 países (Em %)..... | 52 |
| Gráfico 9 – Evolução dos ingressantes e dos novos contratos do Fies de 2000 a 2015..... | 63 |
| Gráfico 10 – Perfil dos estudantes do Censo da educação superior (2011 a 2015) (a) e perfil dos estudantes Fies por raça/cor (2010 a 2015) (b)..... | 67 |
| Gráfico 11 – Perfil dos estudantes do Enade (a) e Perfil dos estudantes Fies (b) por tipo de escola no ensino médio (2010 a 2015)..... | 70 |
| Gráfico 12 – Perfil dos estudantes do Enade (a) e Perfil dos estudantes Fies (b) por faixa de renda familiar mensal bruta em salários mínimos (2010 a 2015)..... | 73 |
| Gráfico 13 – Evolução das matrículas e contratos em utilização do Fies de 2010 a 2015...75 | |
| Gráfico 14 – Evolução das matrículas e da evasão de 2009 a 2015..... | 77 |
| Gráfico 15 – Taxa de evasão dos ingressantes com Fies e sem o Fies (2009 a 2015)..... | 78 |
| Gráfico 16 – Taxas de Evasão por curso com e sem Fies em 2013..... | 80 |

INDÍCE DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1 – Principais mudanças nas regras do Fies entre 2000 a 2015..... | 24 |
|--|----|

INDÍCE DE TABELAS

| | |
|--|----|
| Tabela 1 – Receitas do Fies de 2010 a 2015, atualização pelo Ipca de 2016 (em mil R\$)..... | 35 |
| Tabela 2 – Tabela 2. Receitas de dotação orçamentária do Fies de 2010 a 2015, atualização pelo Ipca de 2016..... | 37 |
| Tabela 3 – Sumário dos parâmetros com as regras do Fies-10 e do Fies-15..... | 50 |
| Tabela 4 – Valor dos subsídios com as regras do Fies-10 e do Fies-15..... | 51 |
| Tabela 5 – Contratos em fase de amortização em 31/12/2015 com saldos devedores a preços de 2016 – em R\$..... | 55 |
| Tabela 6 – Distribuição dos novos contratos do Fies por semestre (2010 a 2015)..... | 61 |

Sumário

| | |
|--|-----|
| ÍNDICE DE FIGURAS | XI |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | XI |
| ÍNDICE DE QUADROS | XII |
| ÍNDICE DE TABELAS | XII |
| INTRODUÇÃO..... | 1 |
| CAPÍTULO I. ARCABOUÇO TEÓRICO, ANTECEDENTE HISTÓRICO, CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA DO FIES | 4 |
| Introdução | 4 |
| I.1 - Neoinstitucionalismo histórico e dependência de trajetória (path dependence)..... | 4 |
| I.2 - Principais conceitos sobre “democratização do acesso”, “permanência” e “evasão” | 8 |
| I.3 - Antecedente histórico: Crédito Educativo (PCE e Creduc) – breve histórico da sua criação, trajetória e falência | 10 |
| I.4 - Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e sua estrutura funcional..... | 13 |
| I.5 - Principais modificações legais ocorridas no Fies | 18 |
| Considerações finais | 29 |
| CAPÍTULO II. COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DOS RECURSOS E DOS GASTOS FINANCEIROS DO FIES..... | 30 |
| Introdução..... | 30 |
| II.1 - Evolução e composição das receitas financeiras do Fies | 30 |
| II.2 - Evolução e composição dos encargos financeiros do Fies..... | 39 |
| Considerações finais..... | 57 |
| CAPÍTULO III. FIES: MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E/OU DA PERMANÊNCIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA? | 59 |
| Introdução..... | 59 |
| III. 1 - Fies como política de democratização do acesso na educação superior privada presencial..... | 60 |
| III.2 - Fies como política de permanência da educação superior privada presencial..... | 73 |
| Considerações finais..... | 80 |
| CONCLUSÃO..... | 82 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 85 |
| Anexo documental dos normativos do Fies no período de 2000 a 2015..... | 92 |

INTRODUÇÃO

O Fundo de financiamento estudantil (Fies) foi criado, em 1999, com o objetivo de proporcionar o acesso aos estudantes na educação superior privada. O programa tem passado por inúmeras alterações, sobretudo, em 2010, e houve uma ampla reformulação nos normativos, sendo que o programa apresentou expressiva visibilidade tanto para a sociedade brasileira quanto para as políticas públicas. Nesse contexto, surgiu a indagação - que é a questão-problema desta dissertação -, em que medida o Fies tem contribuindo para a democratização do acesso e/ou da permanência na educação superior privada?

O Fies como objeto desta pesquisa é de grande relevância, na medida em que há décadas a educação tem sido uma política pública indispensável à inclusão social e tornou-se presença constante nas agendas governamentais. Ademais, a investigação sobre este programa federal torna-se relevante em virtude da destinação de vultosas somas de recursos públicos, em especial entre 2010 a 2015, para o financiamento dos empréstimos estudantis.

É importante destacar que o objeto de estudo está diretamente conectado à minha vida profissional, uma vez que exerço a função de especialista em financiamento e execução de programas educacionais, na qualidade de servidora do órgão executor dessa política - o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fnde).

O tema também se justifica tendo em vista a reduzida produção acadêmica sobre um assunto de extrema relevância para a compreensão das políticas educacionais que é o financiamento estatal do setor privado da educação superior. O objetivo geral deste trabalho é analisar em que medida o Fies tem atuado como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e da permanência na educação superior privada no Brasil, entre o período de 2010 a 2015.

A princípio, o recorte do objetivo geral era de 2000 a 2015, mas como não foi possível obter os dados do Fies relativos ao período de 2000 a 2009 - principalmente àqueles relativos ao perfil dos estudantes, tendo em vista que, nesse período, o Fies era operacionalizado pela Caixa Econômica Federal e esta não disponibilizou essas informações -, o recorte foi restringido para o período de 2010 a 2015. Isso impediu também a análise e validação das hipóteses desta dissertação bem como do terceiro objetivo específico para o período anterior à 2010, o que foi necessário readequar o período de análise, após a qualificação do projeto.

Para o cumprimento do objetivo geral, estabeleceram-se três objetivos específicos. São eles: descrever o arcabouço institucional do Fies no período de 2000 a 2015 à luz dos conceitos de instituições e de *path dependence* provenientes do arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico; analisar a composição e a evolução dos recursos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015; analisar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento para a democratização do acesso e/ou da permanência da educação superior privada no período de 2010 a 2015.

As duas hipóteses desta dissertação são: a primeira é de que o Fies não contribuiu para democratização do acesso na educação superior privada no período de 2010 a 2015; e a segunda é que o Fies contribuiu para a permanência na educação superior privada no período de 2010 a 2015. Esta pesquisa trata-se de um estudo descritivo/analítico, amparado pela análise documental e bibliográfica e pela pesquisa quantitativa na análise dos dados físicos e financeiros, que serão tratados à luz da estatística descritiva. Para a pesquisa documental, foram consultadas as seguintes fontes: documentos legais pertinentes a criação e alterações do Fies - leis, resoluções, decretos, portarias, manuais.

Para a pesquisa bibliográfica, foram consultadas teses, livros, periódicos relativos ao tema. No que concerne aos dados financeiros, no período de 2000 a 2015, foram consultadas as Execuções Orçamentárias da União, os relatórios de gestão do programa, o Sistema Informatizado do Fies (Sisfies), o relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU) no programa. Ademais, buscou-se informações também nos sites do Ministério da Educação (MEC) e no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fnde) por demanda.

Quanto aos dados quantitativos dos estudantes – matrículas e ingressantes – foram utilizadas as bases de dados do Censo da Educação Superior e do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), ambas produzidas e divulgadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) no período de 2000 a 2015 e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), calculada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge).

Os dados dos estudantes financiados pelo Fies – contratos, matrículas, ingressantes, curso, raça/cor, renda, tipo de escola no ensino médio – foram obtidos por demanda junto ao Fnde no período de 2010 a 2015. As taxas de evasão foram obtidas junto ao Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior Privada (Semesp) e à Consultoria Monteiro (CM).

O trabalho está dividido em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. No primeiro capítulo, procurou-se fazer uma análise teórica e histórica sobre o Fies, bem como foi apresentado um breve histórico da trajetória e da falência do primeiro crédito educativo criado em 1975 até o surgimento do Fies em 1999. Em seguida, foram descritas as principais alterações legais do Fies, com ênfase para aquelas advindas de 2010, que reformularam de maneira significativa o programa.

No segundo capítulo, buscou-se fazer uma análise do financiamento do programa, em outras palavras, analisaram-se a evolução e a composição das receitas próprias destinadas ao programa e os gastos e custos relativos ao funcionamento do Fies.

No terceiro capítulo, objetivaram-se analisar as duas hipóteses de trabalho, ou seja, investigar o efeito do Fies para democratização do acesso e da permanência da educação superior privada, por meio da comparação sob os critérios cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda entre os estudantes da educação superior brasileira com os estudantes beneficiados pelo Fies.

CAPÍTULO I. ARCABOUÇO TEÓRICO, ANTECEDENTE HISTÓRICO, CRIAÇÃO E TRAJETÓRIA DO FIES

Introdução

Neste capítulo pretende-se descrever o arcabouço institucional do Fies no período de 2000 a 2015 à luz do conceito de instituições e da dependência da trajetória (*path dependence*) provenientes do neoinstitucionalismo histórico, o primeiro objetivo específico desta pesquisa. O capítulo abordará os conceitos do neoinstitucionalismo histórico, o histórico do primeiro crédito educativo, a estrutura organizacional do Fies, as principais alterações legais ocorridas no programa e o impacto dessas alterações na evolução dos contratos do Fies.

Para que se cumpra com o objetivo estabelecido, a análise foi construída em cinco seções. A primeira seção apresenta o conceito de instituições e da dependência da trajetória (*path dependence*) provenientes do neoinstitucionalismo histórico e procura mostrar de que forma esses conceitos explicam o surgimento e desenvolvimento do Fies.

A seção seguinte apresenta os conceitos de “democratização do acesso”, “permanência” e “evasão” e a indicação das definições que serão utilizadas neste trabalho.

A terceira seção relata sobre um breve histórico do surgimento do primeiro crédito educativo em 1975, sua trajetória e falência na década de 1990, quando foi substituído pelo Fies em 1999. A quarta seção descreve como se deu o surgimento do Fies, a estrutura organizacional que o compõe - MEC, Fnde, Tesouro, Receita Federal, mantenedoras, agentes financeiros - e qual a função de cada um desses entes na execução do programa.

A quinta seção explicita as alterações nos regramentos do programa, com destaque para aquelas ocorridas entre 2010 a 2014, traçando um quadro comparativo dessas mudanças antes e após esse período, incluindo o impacto dessas alterações no quantitativo dos contratos de financiamentos em cada período analisado. A quinta seção apresenta os conceitos de “democratização do acesso”, “permanência” e “evasão” e a indicação das definições que serão utilizadas neste trabalho.

I.1 - Neoinstitucionalismo histórico e dependência de trajetória (*path dependence*)

Diversas perspectivas teóricas em ciência política analisam a relação entre Estado e Sociedade, mas, para fins deste trabalho, pretende-se utilizar a teoria neoinstitucionalista. Esta pesquisa concentra-se na vertente *neoinstitucionalista histórica* para a análise da

política pública em tela. Desta abordagem teórica, serão apropriados, os conceitos de *instituições* e de dependência da trajetória (*path dependence*).¹

De acordo com Carvalho (2014), o neoinstitucionalismo não se desenvolveu como um arcabouço teórico unitário, “mas tornou-se um ponto de encontro de estudiosos de diversas correntes nas Ciências Sociais, cujo princípio fundamental baseia-se na constatação de que as instituições importam e devem ser centrais para análises dos processos políticos e sociais” (Carvalho 2014, p. 5).

Outro aspecto central dessa vertente teórica é de que as instituições influenciam o comportamento dos indivíduos, contribuindo assim para determinados resultados sociais e políticos (HALL; TAYLOR, 2004). Além disso, o neoinstitucionalismo histórico não é uma teoria particular, nem um método específico, mas uma abordagem do estudo da política pública. A melhor maneira de explicar o neoinstitucionalismo histórico é situar esta abordagem em um contexto histórico, mostrando que a abordagem se originou e como ela é diferente de outras abordagens em ciências sociais (STEINMO, 2008).

De acordo com Rocha (2005), por volta de meados dos anos 80, difundiu-se o modelo neoinstitucionalista, contrapondo aos modelos explicativos comportamentalistas (*behavioristas*) e pluralista, que predominavam desde a década de 50. Portanto, para o neoinstitucionalismo, o Estado, ao contrário do que defendem esses dois modelos, não se submete simplesmente a interesses localizados na sociedade, sejam das classes ou dos grupos de interesse. As ações do Estado, implementadas por seus funcionários, obedecem à lógica de buscar reproduzir o controle de suas instituições sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, seu poder político e sua capacidade de ação e controle sobre o ambiente que o circunda (ROCHA, 2005).

Nesse sentido, para Hall e Taylor (2004), o Estado não é neutro, ele é formado por um conjunto de instituições com condições de moldar não só a natureza dos conflitos, mas também os resultados, materializando-se por meio dessas instituições. Ademais, para Carvalho (2011), “as instituições são centrais no estudo da política, não apenas pela

¹ Além do neoinstitucionalismo histórico, são outras vertentes do neoinstitucionalismo: o institucionalismo da escolha racional, que considera que o comportamento dos atores compartilha um conjunto de preferências ou de gostos e se comportam de modo a maximizar a sua satisfação, levando em conta o comportamento dos outros autores que também busca a sua satisfação (HALL & TAYLOR, 2003, p. 205); e o institucionalismo sociológico surgiu no quadro da teoria das organizações, mas este aborda não somente a estrutura formal e burocrática da organização, mas também a estrutura informal, como a cultura dos indivíduos (HALL & TAYLOR, 2003, p. 207).

importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas, acima de tudo, pela capacidade de interferir na cultura política” (CARVALHO, 2011, p.7).

Tais instituições, na concepção do neoinstitucionalismo histórico, são entendidas de modo global, “*como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política*” (HALL; TAYLOR, 2004, p.196). Abrangendo desde as regras constitucionais aos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização que se estende até aos comportamentos de sindicatos e de bancos e empresas.

De acordo com Steinmo (2008 – tradução nossa), o neoinstitucionalismo histórico é importante pois considera e estuda a história, e não apenas para viabilizar a possibilidade de se criar séries históricas de comparação. A história importa, ela não é uma corrente de eventos independentes, ela molda as instituições que por sua vez moldam os atores. Para esse autor, há pelo menos três razões que explicam sua importância.

A primeira delas é devido aos eventos políticos que sempre ocorrem dentro de um contexto histórico, de modo que ele influencia diretamente as decisões e os eventos. A segunda razão deve-se ao fato de que os atores podem aprender com as experiências, pois os neoinstitucionalistas históricos entendem que o comportamento, as atitudes e as escolhas estratégicas interferem nos contextos sociais, políticos, econômicos.

A terceira razão é porque as expectativas são moldadas pelo passado. Uma vez que um evento ocorre, é possível refletir sobre padrões que poderão vir a se repetir em eventos futuros; em outras palavras, a dependência da trajetória percorrida (*path dependence*).

O conceito de *path dependence* decorre da abordagem neoinstitucional histórica, e é definido por Velho (2011) da seguinte forma:

No sentido amplo, a expressão significa que a configuração atual de um sistema depende de sua história e, por isso, não se pode compreendê-la analisando apenas seu estado atual. Num sentido mais restrito, ela tem sido usada como um processo de sequência histórica em que eventos contingentes provocam padrões institucionais ou uma cadeia de eventos que tem propriedades determinísticas (VELHO, 2011, p.145).

Nessa mesma linha de pensamento, ressaltando a relevância da *path dependence*, Souza (2006) relata que, baseados em pesquisas empíricas, “*os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero e sim, de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos*” (p. 29). A autora ainda conclui que “*as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas*” (p. 29).

Para Carvalho (2011), quanto mais bem sucedida é uma política maior é a possibilidade de sua permanência e/ou expansão. “Portanto a permanência está associada à dependência da trajetória percorrida – path dependence – segundo a qual as instituições são um dos principais fatores que mantêm um desenvolvimento histórico sobre um conjunto de trajetões” (CARVALHO, 2011, p.11).

O neoinstitucionalismo histórico é um referencial teórico relevante para a compreensão do Fies e de sua trajetória, pois para essa abordagem, as instituições têm impacto decisivo sobre o comportamento dos atores em uma determinada política pública.² Este referencial teórico será importante para a compreensão do Fies no que concerne, especificamente, os conceitos de instituição e da path dependence.

Nesta pesquisa, compreende-se instituição pelo conjunto de normas e procedimentos que estruturam a conduta institucional. Portanto, torna-se relevante o estudo do regramento jurídico do Fies, composto por mais de 180 normativos, cada um deles delimitando e afetado o comportamento do programa. Essas normas têm sido decisivas para a trajetória do programa, o que influenciou as modificações no perfil do programa. Essas fases serão apresentadas de forma mais detalhada no final deste capítulo.

Ademais como as escolhas passadas de uma instituição condicionam, em alguma medida, as decisões futuras, a dependência da trajetória (path dependence) torna-se relevante na compreensão do programa, pois reforça a ideia de que esse financiamento não pode ser estudado com base exclusiva na realidade atual do programa, haja vista que já existia uma institucionalidade prévia ao Fies contida no Programa de Crédito Educativo (PCE/Creduc), vigente no período de 1975-1999. Assim, o Fies foi criado, em 1999, a partir do Creduc, bem como se constituiu de várias regras e procedimentos previamente existentes.

O termo criação do Fies transmite a ideia a princípio de que o programa foi apresentado como inovação política, todavia, o Fies constituiu-se de uma reformulação do Creduc, devido a impossibilidade de continuação deste financiamento causado pela grande inadimplência dos estudantes, juntamente com sucessivas derrotas judiciais do Governo Federal com o programa³. Por isso, criou-se o Fies, inclusive com nome diferente do programa anterior para que pudesse extirpar qualquer vínculo judicial com o Creduc.

² É importante destacar que não faz parte do escopo desta dissertação a compreensão do Fies por meio da análise do jogo político e dos principais atores que constituem esta política pública.

³ O Creduc, devido às altas taxas de juros praticadas pelo programa, foi muito questionado judicialmente e vinha sofrendo inúmeras derrotas processuais com várias liminares suspendendo a cobrança das amortizações.

Entretanto, vale ressaltar que na conversão do Ceduc para Fies, houve regras que foram eliminadas, outras regras alteradas e outras incrementadas, como será visto nas próximas seções. Assim, no que tange a adequação da dependência de trajetória a esta pesquisa, na continuidade entre os dois programas, destacam-se as seguintes regras: ambos foram instituídos como crédito educativo, sob a gestão do MEC, com juros subsidiados, destinados aos estudantes matriculados em curso de graduação, financiamento somente das mensalidades⁴ e destinado às instituições de educação superior privada⁵. Essas normas e procedimentos serão abordados nas seções seguintes.

I.2 - Principais conceitos sobre “democratização do acesso”, “permanência” e “evasão”

Antes de adentrar na trajetória do Fies, faz-se necessário apresentar os principais conceitos desta dissertação, que são “democratização do acesso”, “permanência” e “evasão”, sendo que o objetivo central e hipóteses serão explorados no terceiro capítulo.

Quanto ao conceito de democratização de acesso, é importante destacar o conceito presente na *Declaração Universal dos Direitos Humanos* da Organização das Nações Unidas (ONU), “Todo ser humano tem direito à instrução. A instrução técnico-profissional será acessível a todos, bem como a instrução superior, está baseada no mérito” (ONU, 1948, apud UNIC, 2009, p. 14). Isto é, os atributos devem ser por merecimento da pessoa sem haver discriminação.

No entanto, é importante salientar que a abissal desigualdade social e econômica no Brasil impossibilita que os estudantes de origens sociais muito diversas concorram a uma vaga na educação superior com igualdade de oportunidades. Assim, torna-se relevante refletir até que ponto o mérito deve ser o único critério para o ingresso no nível superior.

A educação superior no Brasil tem sido bastante seletiva, uma vez que “disponível quase exclusivamente para os filhos de famílias ricas que pudessem pagar uma boa educação secundária e tivessem o ócio suficiente para o estudo e a aprendizagem de qualidade” (SCHWARTZMAN, 2013, p. 57). Segundo o autor, “em geral, as classes altas têm condições de proporcionar escolas melhores a seus filhos, e fazê-los conviver em

⁴ Nos primeiros anos do Ceduc, na década de 1970, o programa destinava recursos financeiros também para manutenção do estudante.

⁵ Nos primeiros anos do Ceduc, na década de 1970, o programa abrangia também a educação superior pública.

ambientes normalmente mais intelectualizados e letrados do que as classes menos favorecidas” (p. 64). Fazendo com que “na competição pelos melhores lugares [...] nas universidades públicas brasileiras – ganhariam sempre os filhos das classes mais favorecidas” (SCHWARTZMAN, 2013, p. 65).

Por sua vez, Catani e Oliveira (2003) afirmam que, “de modo geral, observa-se a existência de processos de seleção excludentes que conseguem alijar das Instituições de Ensino Superior [...] os alunos originários das classes populares” (p. 113). Os autores chamam à atenção de que “o ideário das capacidades individuais, da igualdade de oportunidades e da livre concorrência permeia os processos seletivos, em que pesem os condicionantes socioeconômicos e as iniquidades do processo de escolarização no país” (CATANI; OLIVEIRA, 2003, p. 113).

Sendo assim, para possibilitar a democratização do acesso à educação superior, desde 2003, houve algumas iniciativas em universidades federais como os casos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e da Universidade de Brasília (UnB), que foram as pioneiras nessas ações. No entanto, foram nos estabelecimentos particulares por meio do Prouni que as ações afirmativas se tornaram realidade (CARVALHO, 2011).

A partir desses casos bem sucedidos de ingresso da população desfavorecida, em 2012, foi promulgada a lei de cotas, com a finalidade de garantir oportunidades diferenciadas àqueles que têm necessidades diferenciadas. Isto é, pessoas que estudaram o ensino médio em escolas públicas, negros e pardos e aqueles provenientes de famílias de baixa renda.

Diante do exposto, o conceito de democratização de acesso, que será utilizado nesta dissertação, considera a ampliação do acesso aos grupos desfavorecidos, em outras palavras, oferecendo oportunidades diferenciadas àqueles que têm necessidades diferenciadas.

Neste trabalho, a permanência será compreendida como “a manutenção do estudante ao longo do curso, com vistas à sua terminalidade no tempo devido para sua integralização” (ARAÚJO, 2013, p. 34). Este conceito foi escolhido pois, nesta pesquisa, os dados se atêm somente no percentual de estudantes matriculados a cada ano, sem adentrar na análise de quantos estudantes concluíram a graduação.

Quanto ao conceito de evasão, há diversos também na literatura. De acordo com Rodriguez (2011, p. 4), “O conceito de evasão considera estudantes que abandonaram, trancaram, desligaram-se ou transferiram-se para outra instituição de ensino”. O Inep

considera a evasão como saída antecipada antes da conclusão do ano, ou da série, ou do ciclo, por desistência independentemente do motivo (BRASIL, 2017a).

Rodriguez (2011) enumera três modalidades de evasão. A primeira é o “desligamento do curso superior em função de abandono (não matrícula), transferência ou reescolha, trancamento e/ou exclusão por norma institucional”. A segunda é a “evasão da instituição: desligamento da instituição na qual está matriculado” e a terceira é a “evasão do sistema: abandono definitivo ou temporário do ensino superior” (p. 4).

Para os autores Lobo, et al. (2007), há várias formas de medir a evasão. “A evasão pode ser medida em uma instituição de ensino superior, em um curso, em uma área de conhecimento, em um período de oferta de cursos e em qualquer outro universo” (p. 644).

Esses autores ainda salientam dois tipos de cálculo da taxa de evasão: a taxa de evasão total e a taxa de evasão anual média. “A evasão total mede o número de alunos que, tendo entrado num determinado curso, IES ou sistema de ensino, não obteve o diploma ao final de um certo número de anos. É o complemento do que se chama índice de titulação.” (LOBO, ET AL. 2007, p. 642). Um exemplo desse tipo de evasão é o seguinte: “se 100 estudantes entraram em um curso em um determinado ano e 54 se formaram, o índice de titulação é de 54% e a evasão nesse curso é de 46%” (Ibidem).

Por sua vez, a “evasão anual média mede qual a percentagem de alunos matriculados em um sistema de ensino, em uma IES, ou em um curso que, não tendo se formado, também não se matriculou no ano seguinte ou no semestre seguinte”. Um exemplo desse tipo de evasão é o seguinte: “se uma IES tivesse 100 alunos matriculados em certo curso que poderiam renovar suas matrículas no ano seguinte, mas somente 80 o fizessem, a evasão anual média no curso seria de 20%” (LOBO, ET AL. 2007, p. 642).

Essa taxa de evasão anual média será o conceito utilizado neste trabalho, tendo em vista que se assemelha ao cálculo utilizado para medir a taxa de evasão dos estudantes com Fies e sem Fies constante no terceiro capítulo.

I.3 - Antecedente histórico: Crédito Educativo (PCE e Creduc) – breve histórico da sua criação, trajetória e falência

O Programa de Crédito Educativo (PCE) foi criado pela Presidência da República, em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto do

mesmo ano e implantado em 1976 no primeiro semestre nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre, o programa foi estendido a todas as outras regiões do País (BRASIL, 1975).

O Crédito Educativo constituiu-se em um auxílio indireto às instituições de educação superior e “baseou em um contrato de empréstimo entre o aluno pertencente ao estabelecimento particular ou público e o Governo Federal, por intermédio da Caixa Econômica Federal, cujo destino era o pagamento das anuidades e dos gastos com a manutenção de alunos de instituições públicas e privadas” (CARVALHO, 2002, p. 143).

O empréstimo por anuidades equivalia ao valor da mensalidade cobrada pelo estabelecimento privado em que o aluno beneficiário estivesse matriculado, enquanto que o empréstimo por manutenção tinha o objetivo de cobrir despesas de alimentação e alojamento do estudante, tanto o alunado público como particular. No entanto, em 1983, por dificuldades financeiras do programa, o contrato de manutenção foi extinto e apenas os estudantes das instituições particulares continuaram a ser beneficiados através dos contratos por anuidades (CARVALHO, 2002).

De 1976 a 1982, o programa foi operacionalizado com recursos da Caixa Econômica Federal (CEF), do Banco do Brasil (BB) e de bancos comerciais. No entanto, em 1983, o programa já se apresentava com déficit elevado, o que provocou a retirada do BB e dos bancos comerciais do programa.

Com isso, o PCE passou pela primeira reformulação, por meio da Exposição de Motivos do Ministério da Educação nº 10 de 27 de dezembro de 1983, e assim a CEF passou a ser apenas o agente financeiro responsável pela intermediação, bem como os recursos passaram a ser provenientes das parcelas das loterias previstas para aplicação no FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), bem como, das verbas orçamentárias do MEC.

Durante o período de 1976 a 1983, o prazo do contrato foi equivalente ao tempo de duração do curso; após a formatura, o reembolso deveria ser efetuado até o dobro do período de utilização do contrato, a partir de um ano de carência, sem correção monetária e a uma taxa de juros nominal fixa de 12% a.a., acrescida de 3% a.a., a título de fundo de risco. Este contrato de empréstimo não exigia qualquer garantia real em caso de inadimplência.

Mas já em 1983, estas condições foram alteradas na tentativa de reduzir os prejuízos financeiros e assim a taxa de juros nominal foi reduzida para 6%, porém foram

estabelecidas a cláusula de correção monetária de 80% da variação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (Ortn) e a exigência de um fiador (CARVALHO, 2002).

De acordo com a autora, o PCE foi um mecanismo de financiar os estudantes que não tinham condição financeira para cursar uma faculdade, mas também se destinou as instituições privadas, devido ao arrefecimento da demanda pela educação superior privada que começou na década de 1970 após o ‘Milagre Econômico’.

No momento de reversão do ciclo expansivo do ensino superior privado, o Programa de Crédito Educativo surgiu como tentativa para recuperar parcela da demanda que não teria condições financeiras de frequentar uma faculdade. Embora com fôlego curto, face à crise econômica dos anos 80, este permitiu ainda a redução nas taxas de inadimplência e desistência do alunado participante. Este instrumento indireto contribuiu para a sobrevivência da instituição privada, no período de retração da demanda, através da garantia do repasse antecipado do valor das anuidades (CARVALHO, 2002, p. 145).

Assim, em decorrência da queda na taxa de crescimento econômico e da retração do mercado de trabalho, o programa amenizou a situação estudantil bem como também das instituições privadas, embora por pouco tempo. Pois “A efetividade do Crédito Educativo foi prejudicada já nos primeiros anos de sua implantação, devido a dois fatores, um inerente ao próprio contrato de empréstimo e outro decorrente da crise econômica” (CARVALHO, 2002, p.143).

No contrato de empréstimo, “[...] a discrepância entre as taxas de inflação ascendentes e o percentual de 15% fixado para a remuneração dos empréstimos contribuiu para corroer o potencial de autofinanciamento do programa e para pressionar pelo aumento dos subsídios, transformando-o em um encargo extremamente oneroso para o MEC” (KLEIN, 1992, apud CARVALHO, 2002, p.143).

Além dessa discrepância entre as taxas, havia também outro problema que era a inadimplência. Para Meneses; Santos (2001) havia dificuldade no processo de cobrança das dívidas, uma vez que não existia a garantia a efetiva devolução dos recursos concedidos. Assim, tendo em vista a falta de recursos e a inexistência de mecanismos adequados de correção dos débitos pela inflação, o PCE entrou em crise em 1991.

Em 1992, o PCE foi reformulado pela Lei 8.436/92, que institucionalizou o programa, e seu nome passou a ser Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC) (BRASIL, 1992). Embora o Crédito Educativo tenha sido criado para alunos com dificuldades financeiras para cursar a graduação, essa denominação de carente não foi explícito na criação do programa.

Entretanto, essa Lei pouco efeito surtiu no combate à inadimplência do Creduc, e, devido a isso o Governo Federal editou várias medidas provisórias para a renegociação das dívidas, mas em 1999 se encerra o Creduc com altos índices de inadimplência. Em 2001, o saldo devedor dos contratos era de R\$ 2,1 bilhões e com uma inadimplência de 83% (BARROS, 2003).

Ainda depois de todas essas renegociações, a CEF ainda ofereceu uma excelente proposta aos alunos e ex-alunos do Creduc. Parcelou em até 36 meses a dívida ou a liquidação à vista com desconto. Aos que estavam pagando suas prestações em dia, o desconto foi de 90% da dívida; aos inadimplentes, o desconto foi de 80% (BRASIL, 2005a).

Embora com todos esses problemas, o PCE/Ceduc exerceu um papel relevante tanto para os alunos quanto para a educação superior privada. “Em seus dois primeiros anos de funcionamento, o PCE financiou cerca de 25% dos alunos da rede privada de ensino superior. Entre 1976 e 1980, sua participação se estabilizou em torno de 10%, consolidando o papel do Crédito Educativo como um importante fator de estabilização do ensino superior privado” (KLEIN, 1992, p. 10).

I.4 - Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e sua estrutura funcional

Diante da descontinuidade do Creduc, criou-se o Fies em 1999. Inicialmente denominado Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior, instituído pela Medida Provisória (MP) 1.827, de 27 de maio de 1999, reeditada pelas MP 1865-2, de 29 de junho de 1999, 1972-8, de 10 de dezembro de 1999, e 2094-22, de 27 de dezembro de 2000, que foi convertida na Lei nº 10.260/2001 (BRASIL, 1999; 2000; 2001a). Assim como foi no PCE/Ceduc, “o Fies é uma política pública concebida para proporcionar o acesso ao ensino superior por parte de estudantes que de outra forma, sem auxílio do Estado, não teriam como ingressar e se manter em instituições de ensino privadas” (BRASIL, 2016, p. 24).

O Fies constituiu-se como um 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 Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria (BRASIL, 2001a, p. 1).

Em sua estrutura funcional, o Fies envolve o Ministério da Educação (MEC), o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fnde), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), a Secretaria da Receita Federal (SRF), os agentes financeiros - Caixa Econômica Federal (CEF) e Banco do Brasil (BB) -, as Mantenedoras⁶ de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e os estudantes beneficiários do programa.

As principais funções atribuídas a cada instituição serão descritas a seguir. A gestão do Fies compete ao MEC, na qualidade de formulador da política de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo e ao Fnde, na condição de agente operador e administrador dos ativos e passivos, conforme disposto no art. 3º da Lei nº 10.260/2001, alterada pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2001; BRASIL, 12.202).

As atribuições do Fnde em suma são: administrar os ativos e passivos do Fundo; supervisionar a atuação dos agentes financeiros; consolidar informações repassadas pelos agentes financeiros relativas aos contratos concedidos; efetuar os repasses financeiros às mantenedoras das IES.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN) atua na emissão de títulos públicos - Certificado Financeiro do Tesouro – série E (CFT-E), os quais fazem parte da sistemática de financiamento do programa. Dessa forma, o Tesouro Nacional é responsável por arcar mensalmente com as despesas educacionais dos alunos perante às IES até o término do curso. Em contrapartida aos pagamentos é registrado um crédito a favor do Tesouro Nacional, sendo tal dívida acrescida dos juros contratualmente definidos na assinatura do contrato pelo estudante.

Já a Secretaria da Receita Federal envolve-se no processo em virtude dos títulos públicos emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional por serem utilizados pelas mantenedoras, prioritariamente, com vistas ao pagamento de tributos da Previdência Social - contribuições sociais - e/ou tributos federais⁷.

⁶ A Mantenedora é uma entidade responsável pela manutenção das IES, bem como é o agente institucionalizado para tratar sobre o Fies perante os órgãos públicos.

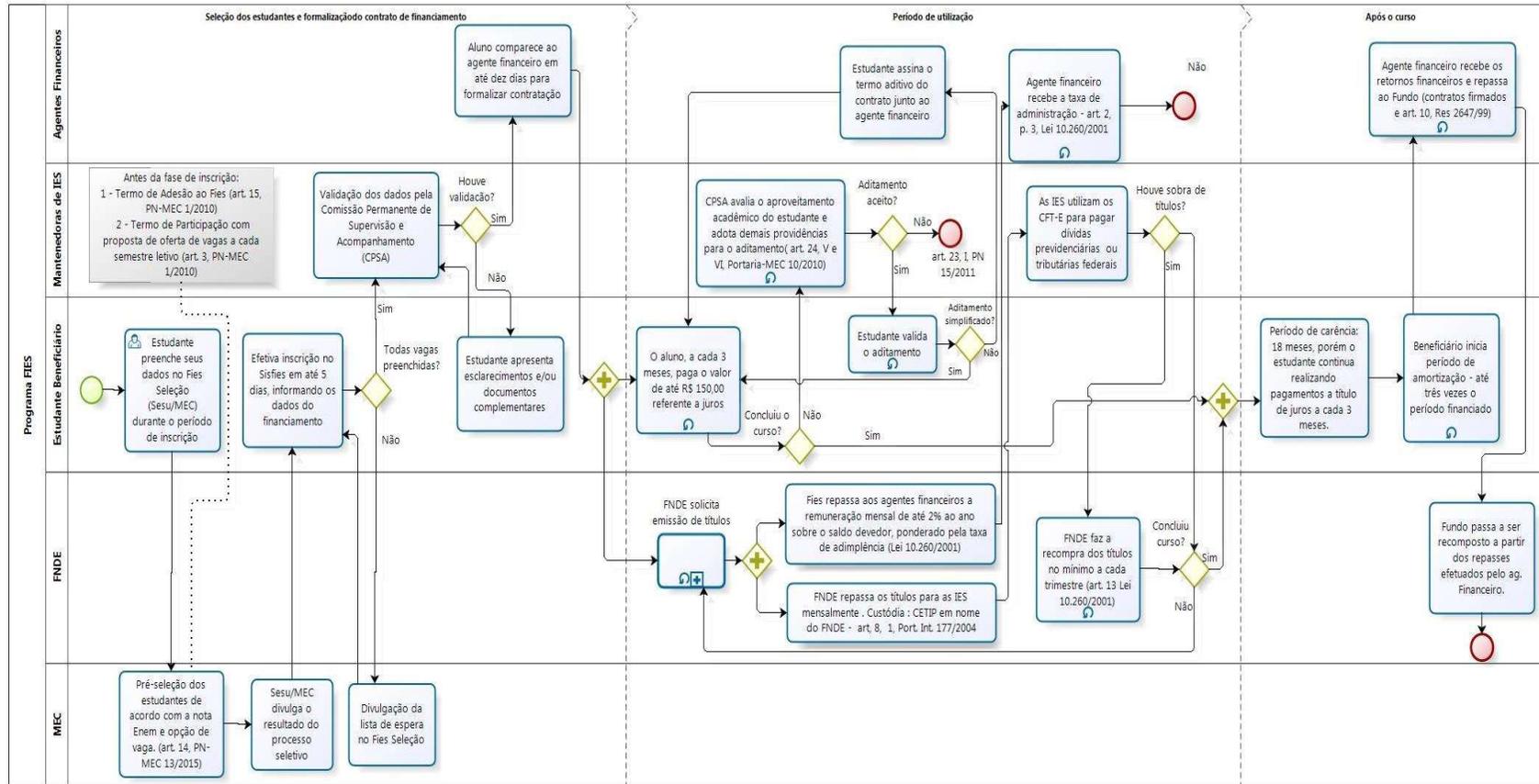
⁷ Os títulos públicos do Fies serão utilizados para pagamento das contribuições sociais das empresas incidentes sobre a remuneração paga aos segurados a seu serviço e aos trabalhadores incidentes sobre o seu salário de contribuição; bem como contribuições sociais devidas a terceiros. Não havendo débitos de caráter previdenciário, os certificados poderão ser utilizados para o pagamento de quaisquer tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, e respectivos débitos, constituídos ou não, inscritos ou não em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, exigíveis ou com exigibilidade suspensa, bem como de multas, de juros e de demais encargos legais incidentes, Exceto débitos relativos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei nº 11.552, artigo 10º, § 4º).

As funções dos agentes financeiros - CEF, BB - estão relacionadas a: formalização das contratações e aditamentos junto aos estudantes, administração dos contratos, repasse dos retornos financeiros ao agente operador, controle da inadimplência, cobrança e execução dos contratos inadimplentes, informações sobre os contratos mantidos em sua carteira; bem como custodiar os CFT-E, utilizados para pagamento às mantenedoras dos encargos educacionais relativos às operações de financiamento do Fies.

As atribuições das mantenedoras/IES abrangem: assinar um termo de adesão ao programa por meio do SisFies e a cada semestre letivo, firmar um termo de participação, no qual detalharão os cursos e as vagas que serão ofertadas no âmbito do programa. As mantenedoras/IES devem também analisar e validar a pertinência e a veracidade das informações prestadas pelo aluno tanto na internet no módulo de inscrição do Sisfies como também a documentação apresentada fisicamente a ela. Cabem também as IES adotarem as providências necessárias ao aditamento dos contratos dos estudantes ao término de cada semestre letivo.

Essa estrutura funcional do programa será abordada a seguir por meio da Figura 1 - fluxograma do Fies. No fluxo, apresentam-se as três fases do financiamento: seleção dos estudantes e formalização do contrato, utilização do financiamento, após o término do curso. Na vertical, constam os entes envolvidos no processo do programa: MEC, Fnde, estudantes beneficiários, mantenedoras e agentes financeiros.

Figura 1 – fluxograma do financiamento do Fies⁸



Fonte: Fies - dados obtidos por demanda - FnDe, 2016.

⁸ Para mais informações sobre o funcionamento do Fies, consultar o Relatório de Gestão do Fies, páginas 84 a 93.

Endereço: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192

A primeira fase - seleção dos estudantes e formalização do contrato de financiamento – o estudante procura o financiamento estudantil. O estudante após se inscrever no Sistema Informatizado do Fies (SisFies)⁹ solicitando o financiamento, aguarda a seleção por parte do MEC.

Na hipótese de ser selecionado, apresenta-se na IES privada onde está matriculado - uma vez que apenas estudantes regularmente matriculados e em instituições de educação superior privadas podem solicitar o financiamento - e ratifica a solicitação apresentando a documentação necessária à adesão ao programa.

Caso a solicitação seja deferida, a IES encaminha o estudante ao agente financeiro (BB ou CEF, geralmente indicado pela IES) para assinar o contrato de financiamento; caso contrário, a solicitação seja indeferida ou permanecerá pendente¹⁰ no Sisfies. Após a assinatura do contrato, o estudante se torna financiado pelo programa e esse contrato passa a constar como um contrato novo do Fies.

Em decorrência dessa pactuação contratual, haverá aditamento dos contratos ao término de cada semestre, podendo ser de forma simplificada - quando não há necessidade de novo comparecimento ao agente financeiro -, ou não simplificada - quando há necessidade de comparecimento do estudante ao agente financeiro em decorrência de alguma alteração contratual mais relevante; por exemplo, a troca de fiador.

O agente financeiro de posse dos contratos novos e ou aditados comunica ao Fnde por meio do Sisfies, indicando o montante dos recursos financeiros equivalentes às semestralidades. À medida que há estudantes com esse procedimento realizado, uma vez ao mês - atualmente ocorre até o dia 20 de cada mês - a instituição bancária encaminha nova remessa de informação ao Fnde pelo Sisfies.

Em seguida vem a segunda fase - período de utilização do financiamento. Esse período se compõe da fase em que o aluno está estudando e utilizando o financiamento de forma regular. Ou seja, está regularmente matriculado em um curso de graduação e devido

⁹ O Sistema Informatizado do Fies (Sisfies) é um sistema eletrônico desenvolvido e mantido pela Diretoria de Tecnologia do Ministério da Educação, sob a gestão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (Fnde). O Sisfies foi instituído com o objetivo de sistematizar os processos voltados à operacionalização do financiamento estudantil, que vai desde a adesão de entidades mantenedoras e inscrição de estudantes até a execução, gerenciamento e controle dos ativos e passivos do Fies. Conforme disposto no portal do MEC no seguinte endereço: <http://portal.mec.gov.br/sisfies>

¹⁰ Na situação de pendente, o estudante terá um prazo para regularizar a situação. Caso não faça isso, a solicitação se tornará como indeferida.

a isso a necessidade do dispêndio do governo federal com os custos das mensalidades da graduação, pagas às mantenedoras de IES.

Ressalta-se que caso o estudante financiado esteja com a matrícula trancada¹¹, embora o financiamento encontra-se na fase de utilização do financiamento, o governo federal não estará desembolsando recursos financeiros. Sendo assim, na situação contratual é de suspensão da utilização do financiamento.

E por último a fase - *após o término do curso da graduação*, que é o período em que o estudante recebe o diploma de graduação, começa o período de carência que ocorre a partir da data imediatamente subsequente ao término da fase de utilização do financiamento. O período de carência é um lapso temporal em que o estudante possui antes do pagamento da amortização da dívida.

O período de amortização começa a partir da data imediatamente subsequente ao término da fase de carência. É nesse período em que os agentes financeiros recebem mensalmente o pagamento do principal e juros dos estudantes financiados e os repassam ao Fnde. Os prazos das fases – utilização, carência e amortizações - serão detalhados na seção seguinte.

Quanto ao fluxo relacionado aos títulos públicos federais (CFT-E), funciona da seguinte forma: o Fnde, a partir da informação do agente financeiro, envia uma solicitação à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para que emita títulos públicos federais (CFT-E) no valor do montante equivalente ao semestre e em contrapartida o Fnde envia a STN os recursos financeiros equivalentes ao montante solicitado¹².

A STN recebe esses recursos financeiros e emite títulos públicos federais equivalentes a semestralidade que ficam custodiados na Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos (Cetip)¹³ em nome do Fnde. O Fnde, de posse desses títulos públicos, faz os repasses mensais equivalentes aos valores das mensalidades às entidades mantenedoras das IES.

As mantenedoras recebem esses títulos públicos e os repassam a Secretaria da Receita Federal (SRF) para que sejam abatidos os débitos previdenciários (contribuições sociais) e/ou débitos tributários. A Secretaria do Tesouro Nacional resgata junto à SRF os

¹¹ O trancamento da matrícula poderá ocorrer no máximo por dois semestres letivos, podendo ser consecutivos ou não.

¹² Os recursos financeiros do Fies são depositados diretamente em uma conta única no Tesouro Nacional.

¹³ A Cetip é uma central que integra o mercado financeiro e oferece serviços de registro, depósito e negociação de títulos.

títulos utilizados na quitação de tributos, transferindo à SRF os valores financeiros equivalentes aos títulos resgatados.

Caso a mantenedora não possua débitos tributários ou, ainda, caso, após a quitação dos tributos, reste algum excedente em títulos em sua posse, a mantenedora poderá oferecê-los no processo de recompra realizado pelo Fnde a cada trimestre.

Nesse caso, o Fnde resgata esses títulos das mantenedoras e lhes repassa o valor financeiro equivalente ao resgate atualizado pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M). Esse valor é depositado em conta bancária da mantenedora específica para essa transação. O processo repete-se enquanto a mantenedora for participante e tiver alunos financiados pelo Fies.

Esses títulos resgatados das recompras são utilizados novamente pelo Fnde para pagar outros custos educacionais das IES, assim o Fnde somente recorre ao Tesouro Nacional para solicitar a emissão de títulos quando não há títulos de recompra disponíveis e/ou suficientes.

I.5 - Principais modificações legais ocorridas no Fies

Desde a sua criação, o Fies tem passado por inúmeras alterações e até 2015 havia mais de 180 normativos¹⁴. De todos esses normativos, a Lei nº 12.202 de 2010 foi o normativo que amplamente reformulou o Fies, tendo como objetivo de flexibilizar e ampliar o acesso de estudantes ao programa, conforme consta no relatório de gestão do Fies de 2012 (BRASIL, 2012a).

Assim, para o MEC, essa Lei objetivou “aprimorar as condições de financiamento para os estudantes; aumentar a oferta de vagas pelas instituições de ensino privadas e melhorar a qualidade do crédito do Fies” [...] (BRASIL, 2012, p. 10). Tudo isso tornou o “financiamento estudantil mais atraente, tanto para os estudantes, quanto para as mantenedoras de instituição de ensino superior participante do programa” (Ibidem, p.12).

Entretanto, em 2015, houve novas alterações no programa com a publicação das Portarias Normativas nº 21 de dezembro de 2014 e nº 8 de julho de 2015 (BRASIL, 2014;

¹⁴ Dentre esses normativos, 12 leis que alteraram ou instituíram alguma modificação na Lei 10.260/2001. São elas: Lei nº 10.846, de 12/3/2004; Lei nº 11.552, de 19/11/2007; Lei nº 11.941, de 27/5/2009; Lei nº 12.202, de 14/01/2010; Lei nº 12.385, de 3/3/2011; Lei nº 12.431 de 24/06/2011; Lei nº 2.513, de 26/10/2011; Lei nº 12.688, de 18/07/2012; Lei nº 12.712, de 30/08/2012; Lei nº 12.801, de 24/04/2013; Lei nº 12.873, de 24/10/2013. Bem como 65 portarias, 66 portarias normativas, 11 portarias conjuntas, 23 resoluções, 03 Portarias Interministeriais.

BRASIL, 2015a) que objetivaram para o TCU “a adoção de critérios de seleção mais restritivos e a redução na oferta de vagas” (BRASIL, 2016, Anexo III, p. 3). Para o MEC, estas alterações foram “aprimoramentos objetivando melhor distribuição dos recursos públicos” (BRASIL, 2015a, p. 2).

É relevante destacar que após 2015, houve novas modificações no regramento do programa, todavia como o recorte desta pesquisa compreende o período de 2000 a 2015, este arcabouço institucional não será analisado. A escolha deste recorte temporal foi devido à disponibilidade de dados da Pnad/Ibge e do Censo da Educação Superior até 2015, sendo que as informações são essenciais com vistas à análise do objetivo geral, bem com a comprovação das hipóteses deste trabalho.

No quadro 1, encontram-se as principais alterações realizadas no programa em 2010 e 2015, que serão analisadas a seguir. A primeira alteração foi relativa à operacionalização do programa, pois até 2009 era de responsabilidade da CEF, a partir de 2010 passou para o Fnde. Este assumiu o papel de agente operador dos novos contratos de financiamento firmados no âmbito do Fies. Os contratos anteriores a essa data continuaram na gestão da CEF, enquanto agente operador, até 30/6/2013, quando o Fnde assumiu também a gestão de todos os contratos existentes.

O processo seletivo até 2009 era feito somente em duas datas definidas pelo MEC, geralmente no começo do semestre. A partir de 2010 as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, ou seja, o aluno poderia solicitar o financiamento em qualquer período do ano por meio da internet na plataforma do Sisfies. Em 2015, novamente voltou a ser em datas definidas por meio da internet no FiesSeleção.

Os tipos de fiança, até 2009, eram somente admitidas as garantias na modalidade de fiança convencional¹⁵ ou solidária¹⁶, mas a partir de 2010 passou a vigorar o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc).

¹⁵ A fiança convencional é aquela prestada por até dois fiadores cuja renda seja igual ao dobro do valor da mensalidade paga pelo estudante, considerando os descontos de pontualidade e de caráter coletivo oferecidos pela IES.

¹⁶ A Fiança solidária constitui-se em uma garantia oferecida, em reciprocidade, por estudantes financiados pelo Fies, composto por um grupo de três a cinco participantes; em que cada um deles se responsabiliza como fiador solidário da totalidade dos valores devidos individualmente pelos demais. Os membros do grupo de fiadores solidários devem obrigatoriamente ser estudantes da mesma instituição de ensino, matriculados no mesmo local de oferta de cursos. Para a constituição do grupo da fiança solidária, não será exigida comprovação de rendimentos dos membros do grupo; entretanto, cada estudante poderá participar de apenas um grupo de fiadores solidários. Devido à dificuldade de preencher esses requisitos, houve baixa adesão a essa fiança. Menos de 5% dos estudantes, no período de 2010 a 2015 possuíam essa fiança, conforme informação obtidas junto ao Fnde por demanda.

Outra alteração, que complementou a alternativa do fiador, foi a mudança na exigência da idoneidade cadastral. Até 2009, a reivindicação era solicitada tanto dos fiadores quanto do estudante, mas a partir de 2013 deixou-se de ser exigida por parte dos estudantes, permanecendo somente para os fiadores.

Houve dilatação dos prazos para o início do pagamento do financiamento, denominado de período de carência. De 2000 a 2006, não havia nenhuma carência, de 2007 a 2009 a carência era de seis meses. Mas a partir de 2010, esse prazo foi triplicado e passou para dezoito meses.

Criou-se pré-requisito para o estudante participar do Fies. Até 2009 não existia. Em 2010, passou a exigir nota maior que zero na redação do Enem. Em 2015, a exigência foi de nota na redação de no mínimo 450 pontos.

O programa passou a exigir o critério mínimo de conceito de curso¹⁷. Até 2009, bastavam que os cursos das IES tivessem avaliação positiva. A partir de 2010, passou a exigir um conceito maior ou igual a três. Em 2015, continuou a exigência anterior, mas com a priorização de financiamento aos cursos com conceito quatro e cinco.

Até 2009, foram priorizados os cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia. A partir de 2010 não priorizou nenhum curso. Em 2015, os cursos prioritários passaram a ser os

¹⁷ Nas regras vigentes de 2010 até 2015, para se credenciar no Fies as IES precisavam ter nota maior ou igual a 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), considerando três indicadores de qualidade na seguinte ordem: Conceito de Curso (CC), Conceito Preliminar de Cursos (CPC) e Enade. O Enade é um indicador construído para os cursos que tiveram alunos concluintes que realizaram anteriormente a prova de avaliação. O CPC incorpora os resultados do Enade e inclui mais parâmetros de avaliação a partir de três dimensões: organização didático-pedagógica, corpo docente e infraestrutura do curso. O CC é um indicador que aborda tanto os critérios do Enade quanto do CPC, adicionando a avaliação in loco. Os três indicadores seguem uma escala que vai de 1 a 5 pontos, em ordem crescente de qualidade (BRASIL, 2015b).

cursos da área de licenciatura¹⁸, engenharias¹⁹, área de saúde²⁰ Pedagogia e Normal Superior.²¹

A reformulação de 2010 também ampliou a abrangência do programa aos alunos da educação profissional técnica de nível médio, bem como aos estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado com avaliação positiva, desde que houvesse disponibilidade de recursos, observada a prioridade no atendimento aos cursos de graduação.

No entanto, até 2015, apesar da previsão legal, o Fies somente atingiu a graduação de curso presencial, mas, devido essa previsão, o Fies deixou de ser denominado de *Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior* para *Fundo de Financiamento Estudantil*.

A priorização por regiões geográficas até 2014 não existia. Somente veio a ser definida em 2015, colocando como prioridade os estudantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, exceto o Distrito Federal.

Quanto ao pagamento dos juros durante o período de utilização e carência do financiamento, o estudante era obrigado a pagar, trimestralmente, até 2014 o valor limitado a R\$ 50,00. A partir de 2015 esse valor passou para R\$ 150,00. Em ambos os períodos, os valores dos juros que excederam a esses limites foram acrescentados ao saldo devedor dos contratos.

O abatimento da dívida com o financiamento não existia até 2009. A partir de 2010, passou a existir para os cursos de licenciatura e medicina, quando o trabalho estivesse vinculado à educação básica ou saúde pública. O estudante que, ao ingressar no curso de licenciatura, já se encontrasse em efetivo exercício na rede pública de educação básica teria direito ao abatimento da dívida desde o início do curso.

¹⁸ Cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior: Pedagogia, Normal Superior, Português, Biologia, Matemática, Educação Física, História, Geografia, Língua Estrangeira, Química, Física, Filosofia, Artes, Sociologia e demais licenciaturas.

¹⁹ Cursos da área de engenharia: todos os cursos do Cadastro e-MEC que possuam "Engenharia" na nomenclatura.

²⁰ Cursos da área de saúde: Biologia-Bacharelado, Biomedicina, Educação Física - Bacharelado, Enfermagem -Bacharelado, Farmácia, Fisioterapia, Fonoaudiologia, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Odontologia, Psicologia, Serviço Social e Terapia Ocupacional.

²¹ Para mais informações, consulte a Portaria Normativa nº 9, de 29 de abril de 2016, anexo I. http://fiesselecao.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_09_29042016.pdf

Já os estudantes que se formassem em cursos de licenciatura e medicina e optassem por atuar como professores da rede pública de educação básica (com jornada mínima de 20h semanais) ou como médicos do programa “Saúde da Família” em especialidades e regiões definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, poderiam abater 1% da dívida a cada mês trabalhado.

Outra modificação importante foi a limitação de renda para contratar o Fies. Até 2009 não havia limite máximo de renda para contemplá-lo, no entanto, era vedado ao estudante se inscrever no programa quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse inferior a 20% do valor dos custos educacionais.

A partir de 2010, mudou o critério e ficou vedada a inscrição no Fies de estudante cuja renda familiar mensal bruta ultrapassasse 20 salários mínimos mensais. Em 2015, o critério de renda foi alterado e passou de *renda familiar mensal bruta* para *renda familiar mensal bruta per capita*²² e o limite foi reduzido para dois salários mínimos e meio de renda mensal.

Também houve alteração no limite de financiamento com os custos educacionais. Até 2009, o limite financiável com os custos educacionais era de até 100% aos bolsistas parciais do Prouni da parte não coberta pela bolsa, até 75% dos os custos educacionais aos estudantes matriculados em cursos prioritários, e até 50% dos custos educacionais para os demais estudantes.

A partir de 2010, manteve-se o financiamento integral aos bolsistas parciais do Prouni, sendo que os benefícios se estenderam aos cursos de licenciatura. Para os demais cursos, houve uma expansão do limite financiável que poderia atingir até 100% dos custos educacionais dependendo do comprometimento dos custos educacionais em relação à renda familiar mensal bruta per capita²³.

Em 2015, essas regras foram restringidas e foi estabelecido um novo limite de financiamento com os custos educacionais, que ficou entre 21% a 93%, dependendo do

²² A diferença entre esses dois critérios é que a renda familiar mensal bruta, soma-se todo o rendimento mensal bruto das pessoas que residem no mesmo domicílio. A renda familiar mensal bruta per capita é a renda familiar mensal bruta dividida pelo total de pessoas que reside no mesmo domicílio, com renda ou sem renda.

²³ O comprometimento com a renda familiar mensal bruta per capita abrangia três níveis de intervalos. O financiamento poderia atingir até 100% do valor da mensalidade, quando o valor da mensalidade comprometesse acima de 60% da renda familiar mensal bruta per capita. Até 75% da mensalidade, quando o valor da mensalidade comprometesse entre 40% e 60% da renda familiar mensal bruta per capita. Até 50% da mensalidade, quando o valor da mensalidade comprometesse entre 20% e 40% da renda familiar mensal bruta per capita (BRASIL, 2012a).

comprometimento dos custos educacionais com a renda familiar mensal bruta per capita, cujo limite passou a ser de até dois salários mínimos e meio, conforme descrito acima²⁴.

Quanto aos juros do financiamento, entre 2000 e 2005 a taxa era de 9,5% a.a. Entre 2006 a 2009, essa taxa esteve de 3,5% a.a. para cursos prioritários e 6,5% a.a. para os demais cursos. A partir de 2010, essa taxa passou para 3,4% a.a. para todos os cursos e ainda foi estendida retroativamente aos contratos já formalizados até março de 2010. Em 2015, essa taxa voltou a aumentar e passou para o mesmo patamar de 2006, 6,5% a.a.

E, por fim, a mudança dos prazos das recompras dos títulos públicos. Até 2010, as recompras eram feitas anualmente, geralmente no mês de novembro. A partir deste ano, estas passaram a ser, no mínimo, a cada trimestre, porém, o que de fato ocorreu, foram os repasses mensais, conforme abordado anteriormente. Em decorrência disso, as IES passaram a receber em dinheiro, sem risco de inadimplência, os valores equivalentes às mensalidades. A repercussão dessas modificações nos custos do programa será abordada no próximo capítulo.

²⁴ Esses percentuais de financiamento abaixo foram calculados sobre os cursos que têm uma mensalidade, em média, de R\$ 950,00, que se trata de um valor médio dos financiamentos do programa. Para mais detalhes sobre os limites financiáveis, consulte a Portaria nº 10 de 2015 em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66631-relatorio-gestao-fies-exercicio-2016-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192

Quadro 1. Principais mudanças nas regras do Fies entre 2000 a 2015

| Fies – principais mudanças | | | |
|--|--|---|--|
| Critérios e condições | 2000-2009 | 2010-2014 Novo Fies | 2º semestre de 2015 |
| Agente Operador | Caixa Econômica Federal | Fnde | |
| Agente Financeiro | Caixa Econômica Federal | Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil | |
| Processo seletivo | Processo seletivo em datas definidas pelo MEC | Pela internet a qualquer momento por meio do SisFies | Pela internet – FiesSeleção gerenciado pela SESU com data definida |
| Alternativa à apresentação do fiador | Não existia | Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (os estudantes devem se enquadrar em alguns critérios) | |
| Exigência de idoneidade cadastral | Dos fiadores e do estudante | Somente do fiador (a partir de 2013) | |
| Início do pagamento | De 2000 a 2006 – sem carência após a conclusão curso. De 2007 a 2009 – carência de 6 meses após a conclusão curso. | 18 meses após a conclusão do curso | |
| Prazo para amortização | Até 2 vezes a duração do curso | Até 3 vezes a duração do curso + 12 meses | Até 3 vezes a duração do curso |
| Pré-requisitos para o estudante participar | Não existia | Nota maior que zero na redação do Enem | Mínimo de 450 pontos no Enem e nota maior que zero na redação |
| Conceito do curso | Avaliação positiva | Conceito maior ou igual a 3 | Prioridade para cursos com conceito 4 ou 5 |
| Cursos prioritários | Cursos de tecnologia, biologia, medicina, engenharia, geologia e licenciaturas em física, química, matemática. | Sem definição | cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e da área de saúde. |
| Regiões prioritárias | Sem definição | | Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto DF) |
| Níveis e modalidades de ensino contemplados | Graduação e Pós-graduação (mestrado e doutorado a partir de 2007) | Graduação, pós-graduação e educação profissional e tecnológica (a partir de 2011 – Fies Técnico e Fies Empresa) | |
| Pagamento de juros (utilização e carência) | Até R\$ 50 a cada 3 meses | Até R\$ 150 a cada 3 meses | |
| Abatimento da dívida | Não existia | Profissionais do magistério público e médicos dos programas de Saúde da Família – 1% da dívida por mês trabalhado | |
| Limitação de renda | Sem limitação de renda | Renda familiar mensal bruta de até 20 salários mínimos mensais | Renda familiar mensal bruta per capita de até 2,5 salários mínimos mensais |
| Limite financiável | 50% do valor das mensalidades (regra) | 100% do valor das mensalidades (regra) | 21% a 93% do valor das mensalidades (regra). |
| Taxas de juros anuais | Até 2005, 9%. -Entre 2006 e 2009, 3,5% (cursos prioritários). e 6,5% demais cursos. | 3,4% para todos os cursos | 6,5% para todos os cursos |
| Recompra dos títulos | Anual(final do ano) | Mensal. | |

Fonte: SANTOS, 2016. Com alterações e acréscimos da autora.

É possível discriminar a implementação do Fies em três períodos ao longo dos 16 anos analisados. Entre 2000 a 2009, as regras foram mais restritivas comparativamente aos períodos posteriores, no que tange à taxa de juros mais elevada até 2005; os prazos de carência e de amortização mais reduzidos; a necessidade de apresentação de idoneidade cadastral do estudante; a exigência de fiador; limite financiável reduzido; bem como a definição de cursos considerados prioritários para obtenção do crédito estudantil.

Ademais, não havia previsão legal para abatimento da dívida estudantil nem existia qualquer pré-requisito em relação ao desempenho do estudante bem como limitação de renda máxima familiar ou individual. De acordo com Carvalho (2011), o maior rigor criou dificuldades adicionais aos pleiteantes do crédito estudantil. Tendo em vista o objetivo de viabilizar na dimensão econômica do programa, as regras ficaram bastante restritivas aos tomadores de crédito, de modo a prejudicar o objetivo de incrementar o acesso à educação superior, enquanto para as IES, as condições eram menos atrativas, em face da coresponsabilidade no caso de inadimplência.

As regras de 2010 a 2014 foram mais expansionistas, na medida em que a taxa de juros foi bastante reduzida; o limite financiável foi dobrado; o prazo para amortização foi ampliado e a carência foi triplicada; a exigência de idoneidade somente para o fiador e a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc), uma alternativa de fiança para alunos mais carentes.

Foram instituídas duas possibilidades de abatimento da dívida para os cursos de pedagogia/licenciatura e de medicina, quando o trabalho do ex-aluno seja realizado na educação básica ou na saúde pública, respectivamente. Revogou-se a definição de cursos prioritários; e embora houvesse a limitação de renda familiar mensal bruta de até 20 salários mínimos, esta não causou uma limitação ao acesso ao programa. Haja vista que esta faixa de renda abrangia 98% da população brasileira com idade superior a 17 anos de idade.²⁵ A única exigência, que pode ter reduzido a procura pelo programa, foi a obrigatoriedade de não zerar a prova de redação do Enem.

Já as regras a partir do segundo semestre de 2015, foram restritivas, uma vez que houve a redução do limite financiável; acréscimo na taxa de juros; redução do prazo de

²⁵ De acordo com o Boletim de Avaliação de Políticas Públicas do Tesouro Nacional (2015) uma renda bruta familiar de até 20 salários mínimos tornava elegível ao financiamento do Fies, em 2013, 98% da população brasileira com idade a partir de 17 anos de idade. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/21613/Boletim+de+Avalia%C3%A7%C3%A3o+-+Focaliza%C3%A7%C3%A3o+do+FIES/07afe886-6e71-4c1e-8217-d6fa4cc27a36>

amortização em um ano; redefinição de cursos prioritários e regiões prioritárias; limitação da renda familiar mensal bruta per capita de até 2,5 salários mínimos. A exigência de nota mínima no Enem obedeceu ao mesmo critério válido desde 2005 para o acesso ao Prouni²⁶.

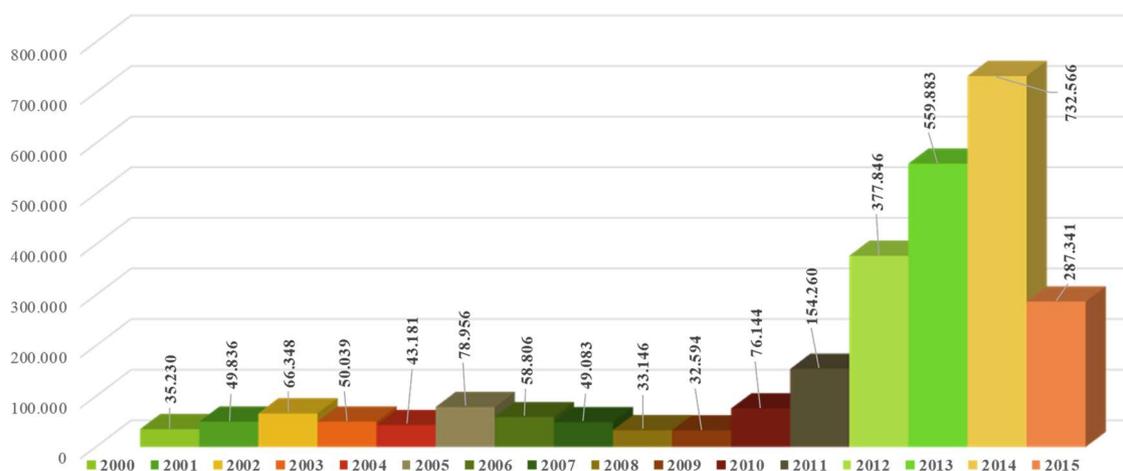
É possível corroborar com essa descrição nesses três períodos, ao se observar a evolução no número de contratos novos do Fies acompanhando esses três períodos ora delineados. Como pode ser visto no gráfico 1, o programa entre 2000 a 2009 manteve um crescimento gradual que permaneceu entre 32 e 78 mil contratos novos²⁷. Entre 2010 a 2014, o crescimento foi bastante expressivo. 76 mil contratos em 2010 para 732 mil contratos somente em 2014, um aumento de 863% nesse período.

No entanto, em 2015, a queda na quantidade de contratos foi de aproximadamente um terço em relação ao ano de 2014. Embora, os 287 mil contratos firmados em 2015 foram bem superiores à quantidade de contratos anuais anteriores a 2010.

²⁶ O Prouni é um programa do Ministério da Educação, criado pelo Governo Federal em 2004, que concede bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros, sem diploma de nível superior.

²⁷ É importante salientar que os contratos de financiamentos são aqueles que foram assinados no momento em que o estudante adquiriu o financiamento do Fies. A cada semestre, o estudante é obrigado a assinar um termo aditivo relacionado ao contrato original. Esse termo é somente para ratificar que o aluno pretende continuar com o financiamento. Assim, neste estudo os contratos financiados pelo Fies referem-se somente a quantidade de contratos originais, excluindo-se o somatório dos termos aditivos.

Gráfico 1. Novos Contratos do Fies por ano (2000 a 2015)



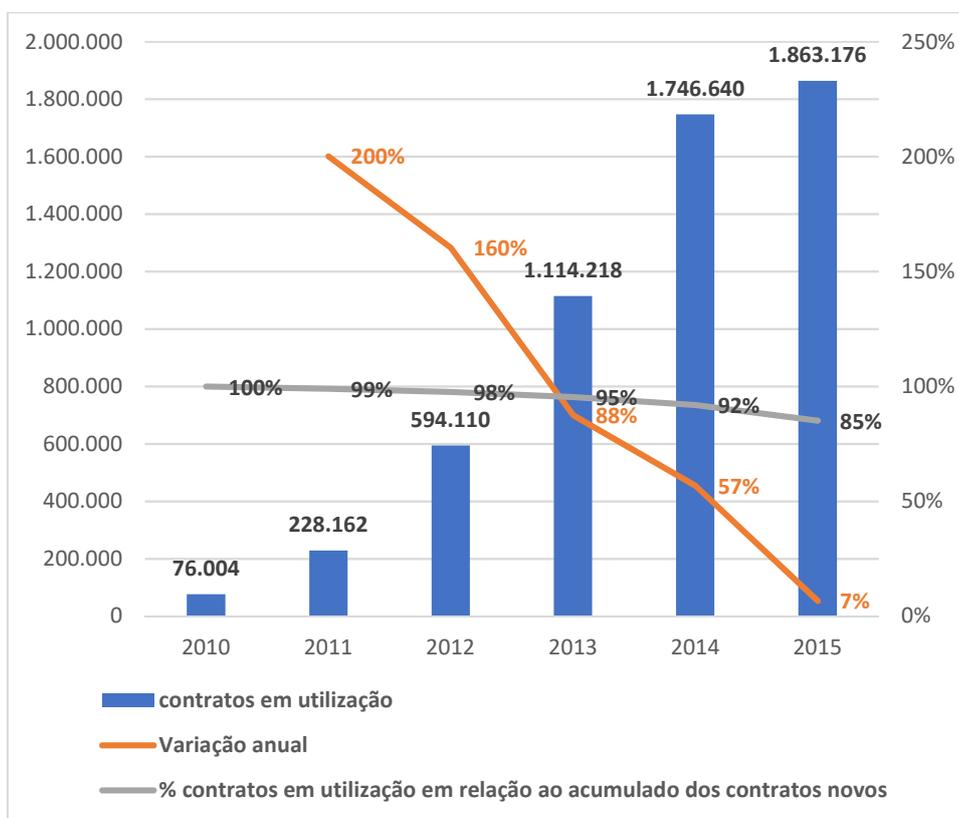
Fonte: Fnde, por demanda, 2016.

Dessa forma, nos 10 primeiros anos do Fies - 2000 a 2009 - o programa financiou 500 mil novos contratos. Nos cinco anos seguintes - 2010 a 2014 - o programa financiou 1,9 milhão de novos contratos. O somatório dos 16 anos de existência do Fies - 2000 a 2015 - totalizou 2,6 milhões de novos contratos.

Vale salientar que muitos desses contratos vão mudando de etapa ao longo dos anos. Os contratos do Fies passam por três fases - utilização, carência e amortização, como pode ser observado na figura 1 - fluxograma do Fies. E que as últimas duas fases ao longo da trajetória do programa foram sendo alteradas, conforme demonstrado no quadro 1 - Principais mudanças nas regras do Fies.

Devido à análise abaixo, as fases serão retomadas aqui com os prazos das regras no período de 2010 a 2015. A fase de utilização é o período, em média de quatro anos, em que o aluno está estudando e utilizando o financiamento de forma regular. A fase de carência é o período de dezoito meses contados a partir da data imediatamente subsequente ao término da fase de utilização. Por fim, a fase de amortização é o período que se inicia a partir da data imediatamente subsequente ao término da fase de carência e tem o prazo de até três vezes o prazo de utilização.

Gráfico 2. Contratos em fase de utilização pelos estudantes (2010 a 2015)



Fonte: Relatório de auditoria do TCU, 2016, p.51. Última coluna da tabela – financiamentos em utilização. Elaboração própria.

De acordo com dados retirados do Relatório de Auditoria Operacional no Fies do TCU (2016), conforme pode ser visto no gráfico 2, a partir de 2010, os contratos em fase de utilização tiveram um acréscimo vertiginoso, com crescimento de mais de 2.350% de 2010 para 2015. Isto ocorreu, uma vez que a maioria desses contratos são de cursos com duração de 4 anos ou mais, bem como terem sido financiados a partir de 2010.

Quando se compara a quantidade de contratos do Fies, conforme gráfico 1 com quantidade de contratos em fase de utilização desse gráfico, verifica-se que, em 2010, 100% dos contratos estavam em fase de utilização. A partir de 2011 até 2015 esse percentual foi caindo. No entanto, até 2014, mais de 90% dos contratos estavam em fase de utilização. Somente em 2015 que houve uma queda maior e a quantidade de contratos em fase de utilização passaram para 85%.

A variação anual entre 2010 a 2011 foi de 200%. A maior variação anual de todo o período. Em 2012, essa variação ainda estava em alta, mas começou a cair e permaneceu em queda até 2015, quando se tornou em um patamar mais baixo, 7%.

Os contratos em utilização bem como os novos contratos do Fies serão retomados no capítulo terceiro, quando for analisado o efeito do Fies como mecanismo de financiamento do acesso e permanência na educação superior privada presencial.

Considerações finais

Neste capítulo, procurou-se apresentar o arcabouço institucional do Fies no período de 2000 a 2015. Assim, foi possível perceber que a dependência da trajetória (*path dependence*) pode ser um elemento de compreensão da trajetória do Fies, pois o programa foi constituído a partir do Ceduc, bem como foi implementado seguindo arcabouço legal e procedimentos existentes no programa anterior, demonstrando-se que as escolhas passadas e as instituições condicionam, em certo grau, as decisões futuras de determinada política pública.

Evidenciou-se que o Fies, desde a sua criação, passou por inúmeras alterações, sendo possível discriminar a implementação do programa em três períodos ao longo dos 16 anos analisados. Entre 2000 a 2009, as regras foram mais restritivas comparativamente aos períodos posteriores. As regras de 2010 a 2014 foram mais expansionistas. Já as regras a partir do segundo semestre de 2015, novamente foram mais restritivas em comparação ao período de 2010 a 2014.

O impacto dessas modificações pode ser observado pela grande ampliação na quantidade de novos contratos e de contratos em utilização a partir de 2010.

CAPÍTULO II. COMPOSIÇÃO E EVOLUÇÃO DOS RECURSOS E DOS GASTOS FINANCEIROS DO FIES

Introdução

Este capítulo pretende analisar a evolução e a composição das receitas e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015. O capítulo está dividido em duas seções. A primeira seção trata-se da análise a respeito da evolução das receitas financeiras do Fies no período de 2000 a 2015, bem como a composição dessas receitas.

Na segunda seção, o texto procura investigar a composição e a evolução dos gastos financeiros do Fies com as mensalidades dos estudantes, as taxas administrativas, os subsídios implícitos e a inadimplência. Em primeiro lugar, abordam-se as despesas com as mensalidades dos estudantes pagas às mantenedoras de instituições de educação superior privada no período de 2000 a 2015. Em seguida, são abordadas as despesas com as taxas administrativas pagas aos agentes financeiros – Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil – pela administração da carteira de financiamento do Fies.

Ademais, o texto procura enfatizar os custos dos subsídios implícitos causados pelo diferencial entre a taxa de captação dos recursos financeiros e a taxa de empréstimo do programa. Por fim, apresentam-se os custos com a inadimplência do programa, devido ao descumprimento no pagamento com as parcelas de amortização do financiamento.

II.1 - Evolução e composição das receitas financeiras do Fies

Para que se possa verificar como se deu a grande expansão dos contratos de financiamento do Fies, a partir de 2010, é necessária analisar a evolução das receitas ao longo dos 16 anos do programa, bem como a composição das receitas do programa, prevista na lei do Fies.

Dessa forma, para que se possa acompanhar a evolução anual das receitas do Fies, no período de 2000 a 2015, tomou-se todas as receitas do programa, exceto a receita de dotação orçamentária consignada ao MEC²⁸. Os dados foram retirados dos Relatórios de Gestão do Fies, produzidos pelo MEC, atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor

²⁸ A receita de dotação orçamentária consignada ao MEC não consta nas informações dos relatórios de gestão do Fies, por isso não foi tratada aqui.

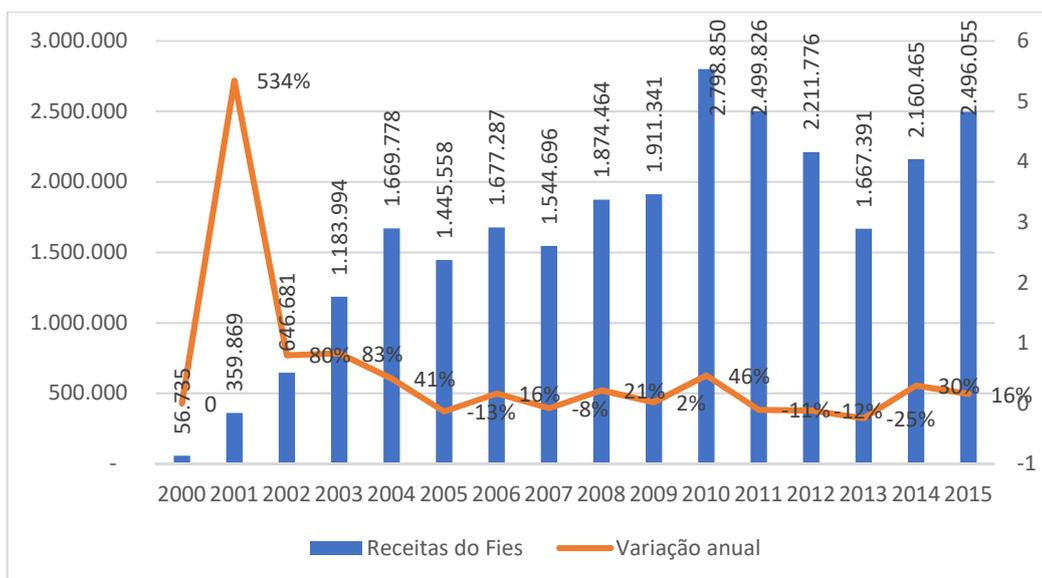
Ampliado (Ipca), indicador abrangente utilizado para cálculo da inflação, sendo que o ano de 2016 foi escolhido como ano base.

Conforme pode ser observado no gráfico 3. Somando-se esses recursos, verifica-se que essas receitas estiveram bem abaixo de um bilhão de reais no período de 2000 a 2002. No período entre 2003 a 2009 essas receitas atingiram patamares superiores a um bilhão de reais e no período de 2010 a 2015, os valores foram acima de dois bilhões de reais, com exceção do ano de 2013.

Em 2010, foi o ano de maior valor dessas receitas em relação ao período analisado, com R\$ 2,7 bilhões, mas nos anos seguintes essas receitas foram diminuindo alcançando em 2013 em R\$ 1,6 bilhão. Ressalta-se que enquanto o programa expandia em número de contratos, conforme pode ser observado no gráfico 1, e, portanto, necessitando de mais recursos financeiros, a trajetória das receitas fazia o caminho inverso.

Mas a partir de 2014, esses recursos voltaram a crescer e em 2015 atingiram R\$ 2,4 bilhões, mas ainda esse valor foi inferior em comparação às receitas de 2010. Salienta-se que essas receitas de 2000 a 2015 apresentaram comportamento oscilante, alternando períodos de expansão e retração desses recursos ao longo de todo o período.

Gráfico 3. Total das receitas do Fies de 2000 a 2015, atualização pelo Ipca de 2016 (em mil R\$)



Fonte: Relatórios de Gestão do Fies, MEC (2000 a 2015). Elaboração própria.

A variação anual das receitas do Fies em 2001 obteve um ápice de 534% devido ao patamar de 2000 ter sido muito baixo causado pelo começo do programa. Mas, a partir de

2001 a variação começou a cair e alcançou uma variação negativa de 13% em 2005 em relação ao ano anterior. De 2006 a 2009 houve alternância entre queda e crescimento até 2010, quando houve um acréscimo de 46% em relação ao ano anterior.

Entretanto a partir desse ano a queda na variação foi contínua até obtiver em 2013 uma variação negativa de 25% em relação ao ano anterior. Em 2015, houve acréscimo de 16% em relação à 2014, ainda assim, abaixo em relação a variação de 2010, que foi de 46%.

A composição das receitas do Fies foi definida na própria lei de criação do programa, em 2001, com exceção da fonte de receita “outras receitas” que foram criadas em 2007. As receitas do Fies estão previstas no art. 2º da Lei nº 10.260/2001, abaixo transcrita.

Art. 2º Constituem receitas do Fies:

I - dotações orçamentárias consignadas ao MEC, ressalvado o disposto no art. 16;

II - trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição, ressalvado o disposto no art. 16;

III - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei;

IV - taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento;

V - encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito

do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, ressalvado o disposto no art. 16;

VI - rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; e

VII - receitas patrimoniais;

VIII – outras receitas. (Incluído pela Lei nº 11.552, de 2007).

Quanto à primeira fonte de receita, as “*dotações orçamentárias consignadas ao MEC*” (Unidade orçamentária -UO 74902 – Recursos sob supervisão do Fies) são valores monetários autorizados, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA) para atender a uma determinada programação orçamentária²⁹, que nesse caso é o Fies. Não há fonte específica determinada para essa receita, como será visto na seção abaixo³⁰.

No que tange à segunda fonte de recursos, os *concursos de prognósticos administrados pela Caixa Econômica Federal* são todo e qualquer concurso de sorteio de números ou quaisquer outros símbolos, loterias e apostas de qualquer natureza no âmbito

²⁹ Ver a este respeito: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/conceitos-sobre-orcamento/o-que-e-dotacao-orcamentaria>

³⁰ A ressalva do item I, II e V da receita do Fies é que seriam deduzidos os recursos necessários ao pagamento dos encargos educacionais contratados pelo antigo Creduc, embora não haja mais essa despesa.

federal, estadual, do Distrito Federal ou municipal, promovidos por órgãos do Poder Público ou por sociedades comerciais ou civis; conforme artigo 212 do Decreto nº 3048 de 6 de maio de 1999, que regulamenta a Previdência Social, (BRASIL, 1999a).

A renda líquida dos concursos de prognósticos é o total da arrecadação, deduzidos os valores destinados ao pagamento de prêmios, de impostos e de despesas com administração. Dessa receita líquida, 30% são destinadas ao Fies e os outros 70% destinadas à previdência Social (Ibidem).

A totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição advém dos prêmios que os ganhadores não resgatam dentro do prazo de noventa dias a contar da data da respectiva extração, conforme artigo 17 do Decreto-Lei nº 204 de 1976, que dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências (BRASIL, 1976).

No que concerne à terceira fonte, os *encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos ao amparo desta Lei* são os recursos provenientes das amortizações, juros e multas advindos dos estudantes beneficiários do Fies.

A quarta fonte de receita envolve a previsão de cobrança de “*taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção*”, que são recursos que os estudantes pagariam quando concorressem a uma vaga para obter o Fies. No entanto, essa taxa não chegou a ser efetivada.

A quinta fonte de recursos refere-se aos *encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo, de que trata a Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992*, que são os encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos pelo antigo Creduc, que, embora ainda consta na lei, não há mais ingresso de recursos desse financiamento de acordo com os dados no Relatório de Auditoria Operacional no Fies do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2016, p. 47).

A sexta fonte de recursos trata-se de os *rendimentos de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades*, que são os recursos derivados das receitas explicitadas acima, quando os recursos não utilizados são aplicados no mercado financeiro. A sétima fonte de recursos, dispõe-se das *receitas patrimoniais*, que são receitas provenientes de valores mobiliários - remuneração de depósitos bancários e juros de títulos de renda.

A oitava fonte de recursos refere-se as *outras receitas que foram incluídas em 2007 pela Lei nº 11.552*. Essa receita é um recurso advindo de restituições, indenizações, receitas correntes diversas, receita da dívida ativa (BRASIL, 2007).

De acordo com o Relatório de Auditoria Operacional no Fies do TCU, pode-se dividir os recursos destinados ao Fies em dois grupos. O primeiro grupo relativo a “eventos externos ao funcionamento do programa: *dotações orçamentárias consignadas ao MEC, renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela CEF e totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição*” (BRASIL, 2016, p. 8).

O segundo grupo relativo a eventos intrínsecos ao funcionamento do programa, isto é, a receita de arrecadação do Fies devido à execução do programa. São eles: *encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do programa; taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento; encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Creduc; rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades* (Ibidem).

Ademais, a receita “dotação orçamentária consignada ao MEC” é um recurso financeiro adicionado ao Fies, caso as demais receitas arrecadadas do programa (art. 2º da Lei 10.260) não venham suportar os custos do Fies, portanto, enquadra-se no primeiro grupo. Tendo em vista sua excepcionalidade, este recurso será tratado separadamente das demais receitas.

Para que se possa visualizar o comportamento financeiro de cada item das receitas do Fies no período de 2010 a 2015 foi construído a tabela 1 com a composição da receita discriminada com seu devido valor. Os dados foram retirados do Relatório de Auditoria Operacional no Fies, elaborado e publicado pelo TCU em 2016. Os valores foram atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA), sendo 2016 o ano base.³¹

³¹ Os dados das receitas demonstradas nos Relatório de Gestão do Fies no período de 2000 a 2015 não estavam especificadas conforme art. 2º da Lei 10.260/2001. Por isso, utilizou-se as informações constatadas no relatório do TCU de 2016. No entanto, estão disponíveis apenas dados para o período de 2010 a 2015.

Tabela 1. Receitas do Fies de 2010 a 2015, atualização pelo Ipca de 2016 (em mil R\$)

| Receitas - Art 2º da Lei 10.260/2001 | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|---------|-----------|-----------|
| Trinta por cento da renda líquida dos concursos lotéricos + totalidade dos prêmios não reclamados | | 1.331.375 | 984.911 | 1.053.779 | 994.970 | 1.070.387 | 1.200.357 |
| Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos pelo Fies | Juros | 1.096.103 | 1.031.076 | 925.928 | 76.543 | - | 219.949 |
| | Amortização | - | 46.811 | - | 558.235 | 1.008.259 | 949.818 |
| | Outras multas e juros de mora | - | - | - | - | - | 456 |
| Taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento do Fies. | | - | - | - | - | - | - |
| Encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos do Creduc | | - | - | - | - | - | - |
| Rendimento de aplicações financeiras sobre disponibilidades | | 368.695 | 434.558 | 229.787 | 36.608 | 79.913 | 124.247 |
| Receitas patrimoniais | | - | - | - | - | - | - |
| Outras receitas | | 2.676 | 2.469 | 2.281 | 1.035 | 1.907 | 1.228 |

Fonte: Relatório de auditoria do TCU, 2016, p. 47.

A receita dos concursos de prognósticos mais os prêmios não reclamados em 2010 foi de R\$ 1,3 bilhões, houve oscilação nos recursos em termos reais nos anos seguintes alcançando 2015 com o valor de R\$ 1,2 bilhão, o que representou uma redução de 10% no valor dessas receitas em comparação a 2010.

A evolução do pagamento de juros apresentou queda muito expressiva. Em 2010, a receita foi de R\$ 1 bilhão, e em 2015, o valor foi de R\$ 219 milhões, o que representou uma redução de 80% das receitas em comparação a 2010. Não houve registro de receita de pagamento de juros no ano de 2014.

A receita proveniente de amortização do Fies apresentou uma trajetória diferente das receitas anteriormente mencionadas. Entre 2010 e 2012, praticamente não houve

registro.³² A partir de 2013, os pagamentos foram realizados. Em 2014, foi o dobro do valor de 2013, mas em 2015 já houve uma queda, que poderá ter ocorrido devido ao crescimento da inadimplência.

Vale salientar que não houve registro de arrecadação no período analisado das receitas advindas do Creduc³³, das taxas e emolumentos na seleção do Fies e das receitas patrimoniais.

Os recursos advindos de outras receitas começaram 2010 com o maior valor, R\$ 2,6 milhões, mas este foi caindo nos anos seguintes e alcançou 2015, com R\$ 1,2 milhão, o que representou uma redução de 54% em comparação a 2010.

A partir da composição e evolução das receitas do Fies - retirando-se o recurso proveniente das dotações orçamentárias consignadas ao MEC - é possível concluir que os recursos externos ao funcionamento do programa se equiparam, em termos financeiros aos recursos advindos, da execução do programa no período de 2010 a 2015.

Em 2010, os recursos externos - concursos de prognósticos e premiação não procurados pelos contemplados – totalizaram R\$ 1,3 bilhão e a receita de execução do programa um total de R\$ 1,4 bilhão. Em 2011, os recursos externos somaram R\$ 984 milhões e a receita de execução do programa uma soma de R\$ 1,5 bilhão. Esse foi o único ano do período analisado em que as receitas de execução do programa foram superiores a os recursos externos.

A partir de 2012, os recursos voltaram a se equiparar e permaneceu assim até 2015, tendo 2014 e 2015 com ambos os recursos no mesmo valor R\$ 1,0 e R\$ 1,2 bilhão respectivamente. Ressalta-se, no entanto, que, em 2013, as receitas de execução do programa tiveram uma queda brusca, e chegaram ao patamar de R\$ 672 milhões, bem abaixo dos recursos externos com o valor de R\$ 994 milhões.

Verifica-se, dessa forma, que a expansão dos contratos de financiamento, a partir de 2010, a qual teve como consequência um grande aumento dos custos financeiros, não foi proveniente de acréscimo de fontes de receitas, nem da ampliação dos recursos já existentes, mas da expansão da fonte de receita denominada “dotações orçamentárias

³² É pouco provável que não tenha havido amortização nos anos de 2010 e 2012, bem como o valor irrisório de 2011, pois houve vários contratos realizados anteriormente a fase de expansão que provavelmente estariam em fase de amortização.

³³ É provável que não haja mais receita provenientes do Creduc, tendo em vista lapso temporal desse programa.

consignadas ao MEC”, prevista no item I do art. 2º das receitas destinadas ao programa, como será abordado a seguir.

O recurso “dotações orçamentárias consignadas ao MEC” veio acrescentar e equilibrar as necessidades financeiras do programa, devido à estagnação das demais fontes de receita do Fies. Essa receita está discriminada na tabela 2, para o período de 2010 a 2015, e foi obtida por meio de demanda junto a Secretaria de Finanças e Orçamento (SOF) e atualizada pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA), sendo o ano de 2016 escolhido como ano base.

Tabela 2. Receitas de dotação orçamentária do Fies de 2010 a 2015, atualização pelo IpcA de 2016

| Dotação Orçamentária Cosignada ao MEC | Fonte | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------------|---------------|---------------|----------------|------------------|-------------------|-------------------|
| Recursos ordinários | 100 | 93.103 | 69.143 | 297.220 | 2.322.013 | 572.715 | 13.113.304 |
| Recursos ordinários | 300 | 0 | 0 | 313.429 | 4. | 10.896.828 | 83.376 |
| Recursos de concessões e permissões | 329 | 0 | 0 | 0 | 0 | 942.484 | 4.463 |
| Títulos de responsabilidade do tesouro nacional | 144 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Remuneração da disponibilidade do tesouro nacional | 188 | 0 | 0 | 0 | 1.661.697 | 1.754.047 | 0 |
| Remuneração da disponibilidade do tesouro nacional | 388 | 0 | 0 | 0 | 3.670.094 | 0 | 0 |
| Total | | 93.103 | 69.143 | 610.650 | 7.404.745 | 14.062.275 | 13.201.144 |

Fonte: Secretaria de Finanças e Orçamento (SOF), 2017, por demanda. Com modificação da autora.

Entre 2010 e 2011, essas receitas estiveram abaixo de 100 milhões, tendo em vista que nesse período a expansão dos contratos não refletiu de imediato na expansão dos recursos financeiros como será visto na seção dos custos educacionais. Nesses dois anos, houve somente recursos ordinários, advindos do Tesouro Nacional, exercício corrente – fonte 100.

Entretanto, no ano de 2012, os recursos aumentaram 9 vezes em relação ao ano anterior e passaram para 600 milhões, advindos novamente de recursos ordinários do Tesouro Nacional, exercício corrente – fonte 100 e de exercícios anteriores - fonte 300. No ano de 2013, os recursos aumentaram 12 vezes mais em relação ao ano anterior e passaram para R\$ 7,4 bilhões, sendo que metade desse montante foi decorrente de recursos ordinários do Tesouro Nacional, do exercício corrente e do exercício anterior - fonte 100 e

300, e a outra metade decorrente de recursos de remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional do exercício corrente e do exercício anterior - fontes 118 e 318.

Em 2014 os recursos dobraram e foram acima de R\$ 14 bilhões, com 80% desse montante originário de recursos ordinários do exercício corrente e do exercício anterior - fonte 100 e 300. O restante originário de concessões e permissões do Tesouro, exercícios anteriores - fonte 329 e ainda com remuneração das disponibilidades do Tesouro do exercício corrente - fonte 118.

E por fim, em 2015 houve uma redução nos recursos, passando para R\$ 13,2 bilhões, com 99% desse montante procedente de recursos ordinários, advindos das fontes 100 e 300, e o restante com recursos provenientes de concessões e de permissões, fonte 329.

Ressalta-se que no período de 2010 a 2015, não houve recursos provenientes de emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, isto é, não se utilizou emissão de títulos da dívida pública - endividamento público - para arcar com os custos dos Fies nesse período.³⁴

A partir da composição e evolução de todas as receitas do Fies, conforme art. 2º da Lei nº 10.260/2001, no período de 2010 a 2015, é possível concluir que o principal recurso disponível para o programa foi aquele proveniente de dotação orçamentária consignada ao MEC. Em segundo, a receita decorrente dos prognósticos e de premiação não procurados pelos contemplados. Em terceiro, a receita de juros pagos e, em quarto lugar, o pagamento das amortizações.

É importante enfatizar que ocorreu forte dependência do programa aos recursos externos ao funcionamento do Fies, principalmente com as dotações orçamentárias consignadas ao MEC no período de 2013 a 2015. E, que, provavelmente, continuarão nos próximos anos, pois, a receita decorrente de prognósticos e premiação não procurada pelos contemplados é um recurso que não apresenta ampliação significativa na receita do Fies.

Quanto às receitas inerentes ao programa, as receitas de amortizações e juros não terão um aumento relevante de imediato, pois a maioria dos contratos do Fies está em fase de utilização, como foi visto no primeiro capítulo.

Entretanto, embora as amortizações tenham ficado em quarto lugar em valor das receitas do Fies, esse cenário deverá mudar assim que os contratos em fase de utilização,

³⁴ De acordo com informações obtidas junto a Secretaria de Finanças e Orçamento, o endividamento do governo federal com emissão de títulos públicos relativos ao programa teve início apenas no ano de 2016, porém este não será tratado, pois não envolve o período de abrangência desta dissertação.

que foram maioria – em torno de 90% no período de 2010 a 2015 - passarem para a fase de amortizações. O que poderá torná-las com o maior valor das receitas do Fies, caso a inadimplência não absorva essa expansão.

Ressalta-se que, conforme rege o art. 2º da Lei nº 10.260/2001, os recursos provenientes das receitas do Fies são destinados ao pagamento das mensalidades e as taxas administrativas do financiamento.

II.2 - Evolução e composição dos encargos financeiros do Fies

A composição dos custos com o Fies não está definida explicitamente na legislação atinente ao programa, no entanto, é possível identificar seus principais elementos a partir da análise documental realizada nos normativos do programa. São eles: os encargos educacionais, as taxas administrativas, os subsídios implícitos e a inadimplência. Cada um deles será tratado a seguir.³⁵

A Lei nº 10260/2001, que criou o Fies não explicitou sobre quais gastos estudantis eram considerados encargos educacionais, o que causou imprecisão por parte das Instituições de Educação Superior privadas (IES) na cobrança desses custos. Isto fez com que muitas IES incluíssem o valor das matrículas nos custos educacionais e/ou excluíssem os descontos concedidos aos estudantes que não eram financiados pelo Fies.

Devido a isso, no decorrer do programa, a Lei nº 11.552/2007 esclareceu, embora parcialmente, o que deveria constar de abatimento sobre os dispêndios educacionais ao dispôr que “*os encargos educacionais deverão considerar todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecidos pela instituição, inclusive aqueles concedidos em virtude de seu pagamento pontual*”. (BRASIL, 2007).

Entretanto, somente dez anos após a criação do Fies, com a Portaria nº 10 de 30 de abril de 2010, no parágrafo 5º do artigo 6º que veio sanar qualquer dúvida sobre o que abrangiam os encargos educacionais, ao afirmar que “[...] *consideram-se encargos educacionais a parcela mensal das semestralidades ou anuidades escolares [...] vedada a cobrança de qualquer taxa adicional*” (BRASIL, 2010b).

³⁵ Pode-se incluir, ainda, os custos do Fgeduc, os custos da gestão e do monitoramento do Fies, bem como os custos do abatimento do saldo devedor dos financiamentos com os profissionais do magistério e médicos dos programas de saúde da família; mas esses custos não serão tratados por não fazerem parte do escopo da dissertação.

Dessa forma, os custos com os encargos educacionais envolvem os valores das mensalidades do curso, no total de 12 parcelas por ano, incluindo todos os descontos que a IES privada vier a oferecer aos demais estudantes, e, excluindo o valor de matrícula e de qualquer taxa que a instituição vier a cobrar dos demais estudantes.

Os valores dos encargos educacionais foram extraídos do site da Câmara dos Deputados, na página “Orçamento da União” em “consultas e relatórios de execução da LOA e de emendas” no período de 2000 a 2015. Utilizando-se para a obtenção desses dados a ação “0579” até 2011 e a partir de 2012 a ação “00IG ” (BRASIL, 2000 a 2015).

Essa alteração na ação foi causada porque, até 2011, no período de vigência do Plano Plano Plurianual (PPA) ³⁶ 2008-2011, os encargos educacionais do Fies estavam inseridos dentro do programa orçamentário “1073: Brasil Universitário”, vinculados à ação “0579: Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito”. A partir de 2012, na vigência do PPA 2012-2015 o Fies integrava o programa “0902 – Operações Especiais: Financiamentos com Retorno”, na ação “00IG: Concessão de Financiamento Estudantil – Fies”.

Foram extraídos do banco de dados os “valores pagos”³⁷ haja vista que esses pagamentos³⁸ refletem o desembolso efetivo do governo federal com os encargos educacionais, tendo em vista que os valores empenhados bem como os valores liquidados são, na maioria dos anos, bem superiores aos valores pagos. Esses valores foram atualizados com o ano base de 2016, pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA).

Conforme pode ser observado no gráfico 4, entre 2000 a 2009, os encargos educacionais estiveram em um intervalo de valor de R\$ 500 milhões a R\$ 1,18 bilhões. Valores que foram crescendo gradativo acompanhando também o crescimento progressivo da quantidade de novos contratos. Já, os custos com os encargos educacionais, em 2010, não refletiram de imediato na expansão dos contratos nesse ano.

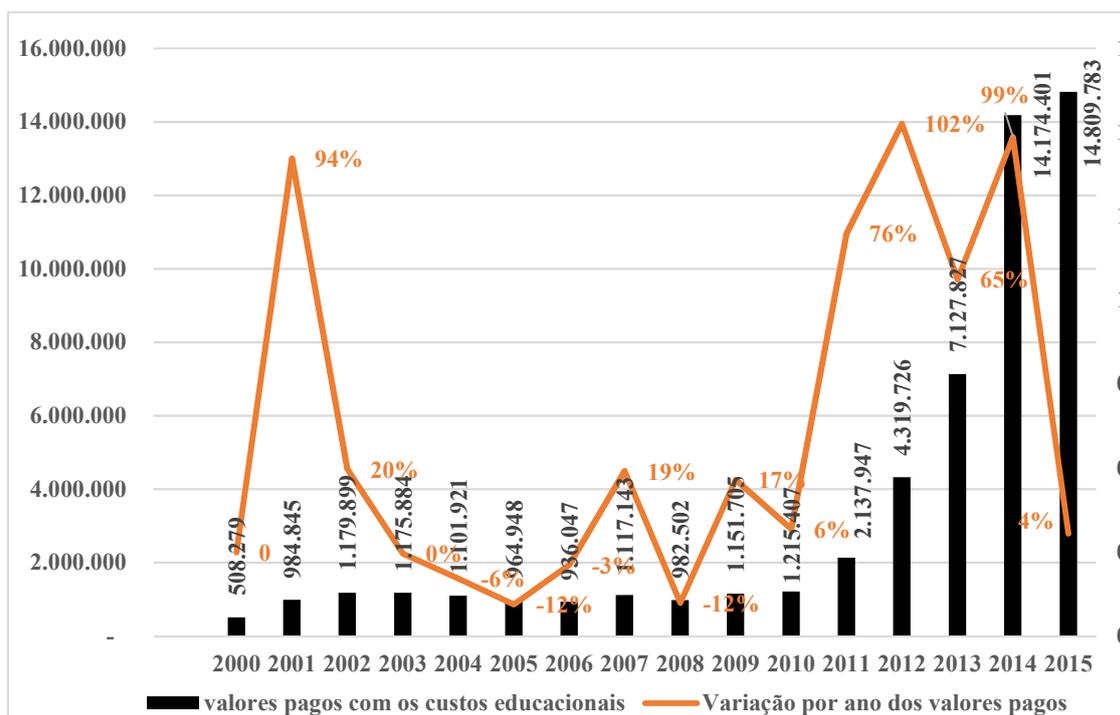
³⁶ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da [Constituição Federal](#) destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da República. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas. Para mais informações, consulte: <http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-ppa>

³⁷ A despesa pública pode ser observada nas distintas fases da execução orçamentária: o empenho (reserva de dotação orçamentária), a liquidação (entrega da mercadoria ou conclusão do serviço) e o pagamento (desembolso efetivo).

³⁸ Os valores pagos não incluem os restos a pagar processados bem como os não processados.

O impacto do incremento expressivo dos novos contratos, observado adiante, ocorreu, somente a partir de 2011, com o dobro do valor financeiro em relação a 2010, com um total de R\$ 2 bilhões. Em 2013, os valores pagos corresponderam a R\$ 7 bilhões e, em 2015, estes novamente mais que dobraram e atingiram cerca de R\$ 15 bilhões. O valor dos custos com as mensalidades de 2015 foi de treze vezes maiores que em 2010.

Gráfico 4. Valores pagos com encargos educacionais a preços de 2016 - em mil R\$ - e variação anual, (2000 a 2015)



Fonte: Execução Orçamentária da União – 2000 a 2015 - Câmara dos Deputados, 2017. Elaboração própria.

A variação anual dos valores pagos com os custos educacionais, entre o período de 2000 a 2010, foi de até 20% ao ano, sendo que houve variação negativa em alguns anos. A exceção foi a variação entre 2000 e 2001, cujo crescimento foi de 94%, devido ao patamar de 2000 ter sido muito baixo causado pelo começo do programa. Em média, a variação ficou em torno de 13% ao ano nesse período.

No período de 2011 a 2014, a variação anual dos valores pagos com os custos educacionais apresentou grandes elevações. Começou 2010 com uma variação anual de 6% em relação a 2009, mas no ano seguinte, em 2011, já atingiu uma variação anual de 76% em relação a 2010.

Em 2012, houve a maior variação anual, quando alcançou 102%, seguido pelo ano de 2014 com a variação anual de 99%. Em 2015, essa variação voltou a patamares baixos ficando em 4% em relação ao ano anterior. A variação acumulada dos valores pagos com os custos educacionais entre 2000 a 2010 foi de 140% e a variação acumulada de 2010 a 2015, de 1.120%.

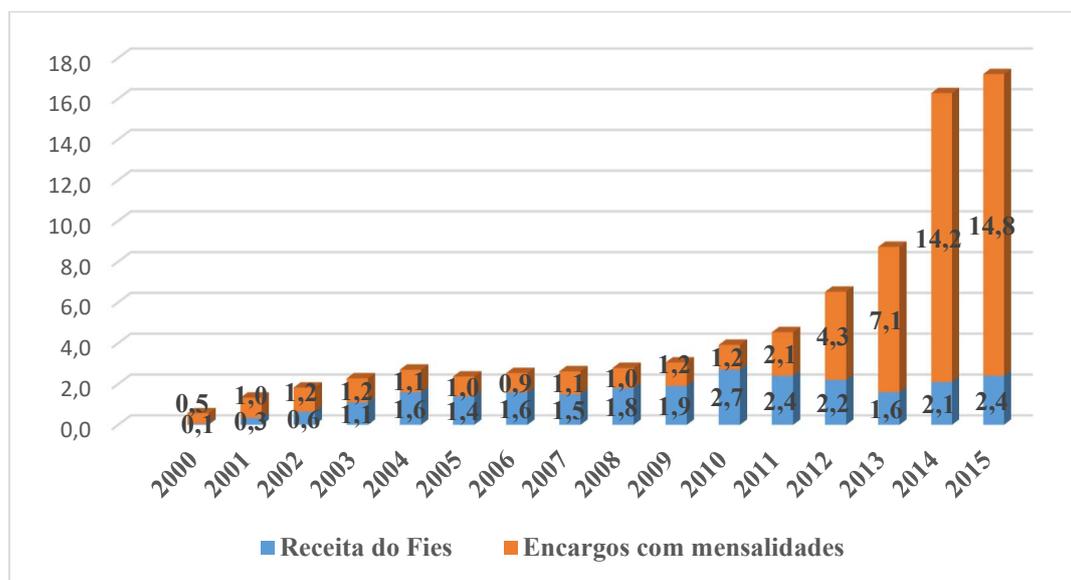
Os encargos educacionais, bem como a sua evolução, no período de 2000 a 2015, perfizeram uma trajetória semelhante à expansão dos novos contratos de financiamento. Todavia, o aumento desses custos foi muito superior ao acréscimo na quantidade dos novos contratos em termos de variação percentual.

Isso ocorreu devido, principalmente, ao aumento do percentual de financiamento relativo aos custos educacionais, que teve a maioria dos contratos com financiamento de 100%³⁹ do valor das mensalidades, sobretudo no período de 2010 a 2014, sendo que no período anterior o percentual do financiamento que predominava era de 50% conforme demonstrado no quadro 1 do primeiro capítulo.

Quando se compara os encargos das mensalidades com as receitas do Fies, exceto as receitas de dotação orçamentária, no período de 2000 a 2015, conforme gráfico 5, é possível verificar que, entre o período de 2000 a 2009, os encargos educacionais se equiparavam às receitas arrecadadas, ambos estiveram em torno de R\$ 1 bilhão.

³⁹ No período de 2010 a 2014, o percentual financiado com o valor da mensalidade apresentou da seguinte forma: 19% dos contratos financiaram até 75% do valor da mensalidade, 8% dos contratos financiaram entre 75% a 100% do valor da mensalidade e 73% dos contratos financiaram 100% do valor da mensalidade (Fnde, 2016).

Gráfico 5. Receitas do Fies e encargos com as mensalidades - em R\$ (2000 a 2015)



Fonte: gráficos 3 e 4.

Em 2010, as receitas dobraram, ficando na média em R\$ 2 bilhões, com isso foi possível arcar com os custos com as mensalidades até 2011. Mas, já em 2012, os custos com as mensalidades já estavam o dobro das receitas arrecadadas (4,3 bilhões de custos com mensalidades e 2,2 bilhões de receitas arrecadadas). O que ocasionou com que as dotações orçamentárias consignadas ao MEC cobrissem 30% dessa diferença⁴⁰.

A partir desse ano, houve o descolamento entre receita arrecadada e os custos com as mensalidades atingindo 2015 com uma diferença acima de 500% (custos com as mensalidades 14,8 bilhões e 2,4 bilhões de receitas arrecadadas). O que ocasionou um montante de dotações orçamentárias consignadas ao MEC no valor de 84% (12,3 bilhões).

De acordo com o TCU, esse distanciamento, só não foi maior porque o MEC, na busca por reduzir os pagamentos devidos ao programa, editou a Portaria Normativa MEC nº 23/2014, a qual determinou que o número de parcelas a serem pagas às IES passariam de 12 para 8 parcelas mensais, permanecendo o mesmo valor financeiro da parcela individual. Essa alteração atingiu todas as mantenedoras das IES que possuíam uma quantidade igual ou superior a vinte mil matrículas financiadas pelo Fies (BRASIL, 2016).

⁴⁰ As dotações orçamentárias consignadas ao MEC não cobriram toda a diferença devido haver resíduo de recurso derivado da diferença entre receitas arrecadadas e custos educacionais advindos de anos anteriores.

Como consequência disso, essas mantenedoras receberam somente 60% do valor que lhes seria devido. Os outros 40%, que totalizaram R\$ 3,2 bilhões⁴¹, a norma não fez qualquer menção sobre esse passivo, nem como seria o pagamento, o que ocasionou disputa judicial⁴² (BRASIL, 2016).

Dessa forma, a soma dos R\$ 14,8 bilhões pagos em 2015 mais os R\$ 3,2 bilhões de passivo desse ano, totalizaram 18 bilhões. Valor esse que as mantenedoras deveriam ter recebido em 2015. A sistemática introduzida por essa portaria só produziu efeitos no exercício de 2015. Em 2016, o pagamento em 12 parcelas mensais foi retomado.

Outro custo que onera o Fies são as taxas administrativas que são pagas aos agentes financeiros – Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) - pela administração da carteira do programa. O BB somente passou a ser agente financeiro do Fies a partir de 2010, conforme consta do quadro 1 no capítulo primeiro.

A título de remuneração, o Fnde paga mensalmente aos agentes financeiros o valor correspondente de 1,5% a.a., podendo chegar até 2,6% a.a. do saldo devedor dos financiamentos concedidos. A diferença de valor das taxas administrativas ocorre dependendo do tipo da carteira e da fase do financiamento, que são calculados sobre o saldo devedor dos contratos concedidos e ponderados pela taxa de inadimplência.

A partir do momento que o estudante se torna financiado pelo Fies, começa a taxa de administração, que se encerra somente com o pagamento da última parcela de amortização do financiamento estudantil. Para os contratos de empréstimos firmados entre 2010 a 2014, em que o prazo de amortização foi definido de três vezes o período de utilização do financiamento, acrescido de doze meses, um curso de cinco anos terá a dívida somente quitada ao final de vinte e dois anos e meio, contados do início do curso.

Desse período, cinco anos são de utilização do financiamento, um ano e meio de carência e dezesseis anos de amortização. Durante todo esse período, as instituições

⁴¹ Os valores foram atualizados pelo Ipeca anual de 2016.

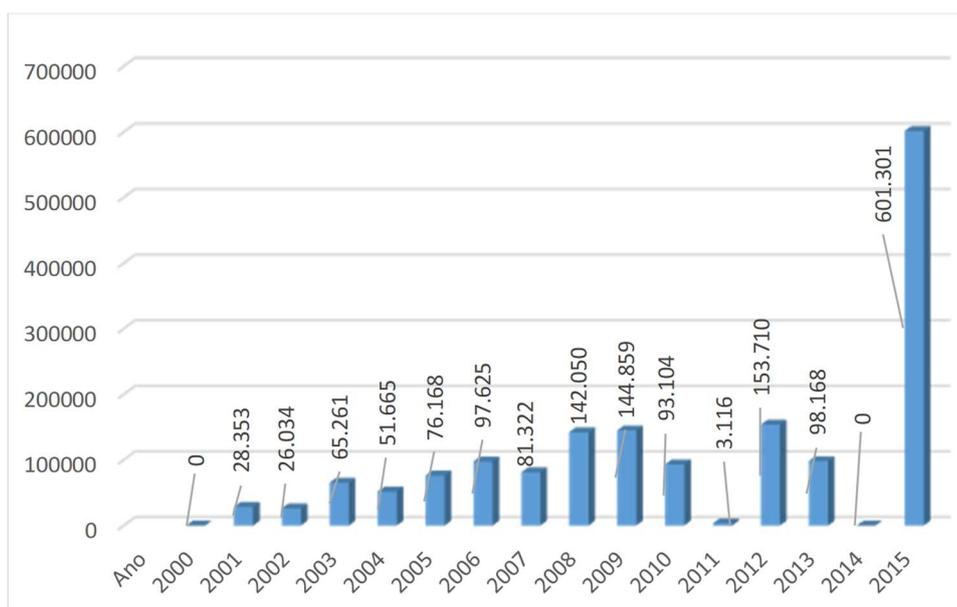
⁴² A disputa judicial resultou na “*Ação Ordinária 19275-27.2015.4.01.3400*”, que derivou na celebração de um “*Termo de Acordo Judicial*” em 28/01/2016. Essa ação foi interposta pela Associação Brasileira para o Desenvolvimento da Educação Superior (Abraes). No entanto, esse termo somente alcançou as entidades por ela representada, que foram os grupos Kroton, Estácio, Laureate, Ser, Ânima, Devry,. Esses grupos totalizaram um valor de R\$ 2,4 bilhões de passivos. Os grupos educacionais não contemplados no acordo foram Unip/Assupero, Uniesp, Nove de Julho, que somaram juntos um valor de R\$ 873 milhões de passivo. Os grupos não contemplados apresentaram requerimento ao Fnde, solicitando a extensão das mesmas condições acordadas com a Abraes para recebimento do saldo remanescente de encargos educacionais de 2015. Desde então, tais requerimentos estão em análise pela Consultoria Jurídica do MEC (BRASIL, 2016).

financeiras recebem o valor da taxa de administração. Mas a fase de utilização é o período em que a taxa é menor.

Os custos com essas taxas administrativas estão demonstrados no gráfico 6, atualizados com o ano base de 2016, pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA). Esses valores foram construídos com base nos dados de “valores pagos” extraídos do site da Câmara dos deputados, localizados na página “*orçamento da União*” em “*consultas e relatórios de execução da LOA e de emendas*” no período de 2000 a 2015. Utilizando-se para a obtenção desses dados a ação “4556” até 2011 e a partir de 2012 a ação “20RZ” (BRASIL, 2000 a 2015).

Essa alteração foi causada, pois, até 2011, no período de vigência do PPA 2008-2011, os recursos com a administração do Fies estavam inseridos no programa orçamentário “1073: *Brasil Universitário*”, vinculados à ação “4556”: Administração do Financiamento concedido a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito-Nacional. A partir de 2012, na vigência do PPA 2012-2015 o Fies integrava o programa “0902 – *Operações Especiais: Financiamentos com Retorno*”, na ação “20RZ: Administração do Financiamento Estudantil - FIES-Nacional”.

Gráfico 6. Valores pagos com a taxa de administração do Fies a preços de 2016 - em mil R\$ - (2000 a 2015)



Fonte: Execução Orçamentária da União 2000 a 2015– Câmara dos Deputados, 2017. Elaboração própria.

Os custos com as taxas de administração no período de 2000 a 2009 tiveram um comportamento oscilante. Em 2001, estes foram de R\$ 28 milhões e em 2009, alcançando o valor de R\$ 140 milhões. Entretanto, no período de 2010 a 2014, período de maior crescimento dos contratos, essas taxas administrativas apresentaram um comportamento de grande oscilação ao longo de todo esse período.

Ressalta-se que 2011 houve pagamento dessas taxas no valor de apenas R\$ 3 milhões, quando esse valor deveria ter sido acima do valor de 2010, haja vista que os contratos em utilização de 2011 eram três vezes superiores aos contratos vigentes de 2010. Em 2014, não houve nenhum pagamento, embora nesse ano houvesse 1,7 milhões de contratos em utilização. É provável que devido à subestimação de valor em 2011 e à falta de pagamento em 2014, o valor registrado em 2015 tenha alcançado o valor de R\$ 600 milhões.

É possível perceber que essas taxas não foram pagas com regularidade, bem como o valor pago não refletiu os verdadeiros custos dos respectivos anos, visto que os custos com as taxas administrativas têm relação direta com a quantidade de contratos de financiamentos e como foi demonstrado no gráfico I no capítulo primeiro, esse montante teve um crescimento vertiginoso no período de 2010 a 2014.

Vale salientar que esses custos administrativos, ao contrário dos custos com as mensalidades, não retornam aos cofres públicos, pois a taxa administrativa destinada à CEF e ao BB não está inclusa nos custos do contrato de financiamento do estudante, bem como não está inclusa nos custos das IES. Esse custo é mantido pelas receitas do art 2º da lei nº 10260/2001 e compõe em uma despesa corrente arcada 100%⁴³ pelo Governo Federal e que não gera nenhum ativo para a União. Isto é, o Governo Federal não terá nenhum reembolso dessa despesa tanto por parte dos estudantes quanto por parte das IES.

Outro custo importante relativo ao Fies são os subsídios implícitos que não advém das receitas do Fies e também não são despesas explícitas como as mensalidades e as taxas de administração. Mas, assim como são os custos com as taxas administrativas, os custos com os subsídios implícitos não retornam aos cofres públicos.

Os custos com os subsídios implícitos “são aqueles cuja mensuração depende do diferencial entre o custo de captação do Governo Federal e a taxa de juros a qual o programa oficial de crédito é operacionalizado” (BRASIL, 2015b, p. 8). Isso significa que

⁴³ A partir de 2016, o custo com a taxa administrativa foi transferido 100% para as IES. Esta modificação não será tratada, pois não envolve o período de abrangência desta dissertação.

“este benefício não se materializa no momento da transferência do recurso ao fundo ou programa, mas decorre da diferença entre a taxa de juros do programa e aquela à qual o Governo Federal se financia” (Ibidem).

Salienta-se que a taxa de juros do programa cobrada dos estudantes para financiar os custos educacionais passou por várias alterações no período de 2000 a 2015, de acordo com o quadro I demonstrado no primeiro capítulo. De 2000 a 2005, a taxa de juros nominal foi de 9,5% a.a. Entre 2006 a 2009, a taxa nominal foi de 6,5% a.a. De 2010 a 2014, essa taxa passou para 3,4% a.a. Em 2015, a taxa nominal voltou a aumentar e passou para o mesmo patamar de 2006, 6,5% a.a.

Dessa forma, a existência do subsídio implícito do Fies ocorre quando as taxas de juros reais do Fies são menores que as taxas de juros reais da Selic⁴⁴. Portanto, faz-se necessário descontar o efeito da inflação em ambas.⁴⁵

Conforme pode ser observado no gráfico 7, constatou-se que em todos os anos, desde 2000 até 2015, a taxa de juros real do Fies esteve muito abaixo da taxa real da Selic, o que evidencia que houve subsídio implícito em todo o período analisado.

Analisando essas taxas no ano de 2000, no começo do funcionamento do Fies, quando a taxa de juros nominal do programa foi instituída em 9,5% a a., verificou-se que a taxa de juros real do Fies estava em 3,33% e a taxa Selic real em 11,02%, tornando o subsídio implícito no valor de 7,69%.

Em 2010, com a reformulação do programa, quando a taxa de juros nominal do Fies foi estabelecida em 3,4% a.a., constatou-se que a taxa de juros real do Fies foi de 2,37% negativa e a taxa Selic real, em 3,77%, transformando o subsídio implícito no valor de 6,14 %.

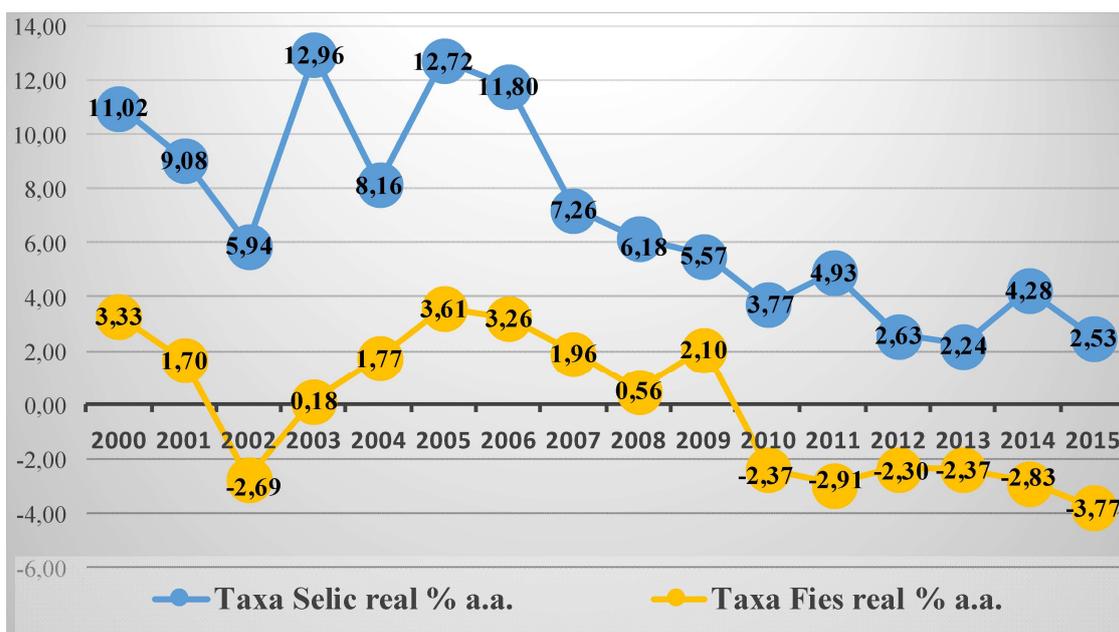
⁴⁴ A taxa Selic é a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (Selic) para títulos federais. Para fins de cálculo da taxa, são considerados os financiamentos diários relativos às operações registradas e liquidadas no próprio Selic e em sistemas operados por câmaras ou prestadores de serviços de compensação e de liquidação (BACEN, 2017).

⁴⁵ Para se calcular a taxa de juros real do Fies, utilizou-se a seguinte fórmula: $ir = (1+ief)/(1+iinf) - 1$ % a.a. Onde (ir) é a taxa de juros reais do Fies, (ief) é a taxa de juros nominal do Fies, (iinf) é a taxa de inflação. Para a correção da inflação, foi utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA) referente ao respectivo ano de cálculo. Para calcular a taxa real da Selic, utilizou-se a seguinte fórmula: $ir = (1+ief)/(1+iinf) - 1$ % a.a. Onde (ir) é a taxa real da Selic, (ief) taxa nominal da Selic, (iinf) é a taxa de inflação. Para a correção da inflação foi utilizado o Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA) referente ao respectivo ano de cálculo.

Em 2015, com a nova mudança no programa, quando a taxa de juros nominal do Fies foi alterada para 6,5% a.a., verificou-se que a taxa de juros real do Fies foi de 3,77% negativa e a taxa Selic real foi de 2,53%, mudando o subsídio implícito no valor de 6,30 %.

Na análise feita, por período, se verifica que de 2000 a 2015 o maior percentual do subsídio implícito se deu de 2000 a 2006, variando entre 6,39 a 12,78 pontos percentuais. No entanto, pode-se destacar que, em 2009, houve o menor percentual de subsídio implícito de toda a série histórica, 3,47 pontos percentuais, seguido pelos anos de 2013 e 2012 com 4,62 e 4,93 pontos percentuais respectivamente. É importante ressaltar que entre 2010 e 2015, a taxa de juros reais do Fies foi negativa, o que significa que a taxa de juros nominal do programa permaneceu abaixo da inflação, o que foi mais um fator de elevada atratividade do programa, com o crescimento muito expressivo nos contratos, conforme foi abordado no primeiro capítulo.

Gráfico 7. Taxa Selic real, e taxa de juros do Fies real (2000 a 2015)



Fontes: Bacen, 2017; Fnde, 2016; Ipeadata 2017. Elaboração própria.

Em uma pesquisa desenvolvida por Shen e Ziderman (2009) sobre subsídio implícito em 44 programas de crédito educativo e em 39 países, os autores relataram que os programas de créditos estudantis existem em 70 países e várias regiões do mundo [...] e

cada um desses programas com diferenças consideráveis entre eles (SHEN; ZIDERMAN, 2009, p. 3 – tradução nossa)⁴⁶.

Assim, os programas se diferem não apenas nos objetivos que o programa quer alcançar, mas também na estrutura organizacional do programa, nas fontes de financiamento, no percentual financiado, alocação de empréstimos, procedimentos e métodos de coleta dos dados do programa (SHEN; ZIDERMAN, 2009, p. 3 – tradução nossa)⁴⁷.

No entanto, para esses autores existe um elemento que é comum a quase todos os programas de créditos estudantis; eles são altamente subsidiados pelos governos, o que significa que uma proporção significativa do valor que o governo desembolsa para o crédito educativo não retornará aos cofres públicos. (SHEN; ZIDERMAN, 2009, p. 3 – tradução nossa)⁴⁸.

Valendo-se da pesquisa de Shen e Ziderman (2009), Nascimento e Longo (2016) aplicaram o mesmo método para o Brasil e fizeram uma simulação do valor médio do subsídio implícito do Fies em dois momentos. Esta pesquisa será abordada a seguir, a fim de subsidiar a quantificação do custo do subsídio implícito do programa.

No primeiro momento com o Fies utilizando as regras formalizadas entre 2010 e o 1º semestre de 2015, o que os autores chamaram de Fies-10. E no segundo momento com o Fies utilizando as regras do 2º semestre de 2015, o que eles chamaram de Fies-15. Conforme se verifica na tabela 3.

Assim, para calcular o valor do subsídio no Fies-10 e no Fies-15 os autores fizeram uma simulação com valor da mensalidade de R\$ 955,00⁴⁹. Prazo de utilização do financiamento de 48 meses, prazo de carência de 18 meses, a taxa de inflação anual de 6,1%, taxa básica de juros (Selic) anual de 10,96%. Os pressupostos foram os mesmos para os dois períodos.

⁴⁶ Government-sponsored student loans schemes are in place in some 70 countries and regions round the world. [...] Considerable differences are evident in loans schemes across countries.

⁴⁷ Schemes differ not only in the underlying objectives pursued, but also in such parameters as organizational structure, sources of initial funding, student coverage, loans allocation procedures and collection methods.

⁴⁸ However there is one element that is common to almost all government-sponsored loans schemes: they are highly subsidized by governments. This means that, unlike commercial loans, a sizeable proportion of the total loans outlay by the loans body, be it government department, loans scheme authority or commercial bank, will not be received back in repayment.

⁴⁹ O preço da mensalidade no valor de R\$ 955,00, foi o valor informado pelo Fnde como sendo a média das mensalidades pagas pelo Fies no ano de 2014.

Já os demais pressupostos foram distintos para os dois períodos. O prazo de amortização foi de 156 meses para o Fies-10 e 148 para o Fies-15. A quantia máxima de pagamentos trimestrais de juros foi de R\$ 50 para o Fies-10 e R\$ 250 para o Fies-15, enquanto que taxa de juros do Fies 3,4% a.a. para o Fies-10 e 6,5% a.a. para o Fies-15.

No entanto, o cálculo do subsídio implícito não é influenciado pelo valor atribuído à mensalidade. Somente a taxa real de juros (taxa nominal descontada a taxa de inflação) e os prazos de amortização e de carência afetam o cálculo do subsídio implícito (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

Portanto, o principal fator que altera os subsídios implícitos é a taxa de juros. Quanto mais ela se distancia das taxas que remuneram os títulos públicos, maior será a diferença entre o valor dos pagamentos feitos pelos estudantes e o valor dos desembolsos feitos pelo governo federal, quando lhe concedeu o empréstimo para quitar as mensalidades de seu curso (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

Tabela 3. Sumário dos parâmetros com as regras do Fies-10 e do Fies-15

| Parâmetros | Cenário Fies-10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015 | Cenário Fies-15: contratos formalizados entre o 2º semestre de 2015 e o 2º semestre de 2016 |
|---|--|---|
| | Valor | Valor |
| Mensalidade ¹ | R\$ 955 | R\$ 955 |
| Prazo de utilização | 48 meses | 48 meses |
| Prazo de carência | 18 meses | 18 meses |
| Prazo de amortização | 156 meses | 144 meses |
| Quantia máxima pagamentos trimestrais de juros | R\$ 50 | R\$ 250 |
| Inflação anual ² | 6,1% | 6,1% |
| Taxa de juros anual Fies | 3,4% | 6,5% |
| Taxa básica de juros (Selic) anual ³ | 10,96% | 10,96% |

Fonte: Nascimento; Longo, 2016, p 15.

A partir dos parâmetros acima, o estudo de Nascimento e Longo (2016) encontrou a taxa de subsídio implícito e conseqüentemente a taxa de reembolso dos financiamentos, haja vista que a taxa de reembolso é a diferença do subsídio implícito. Ressalta-se que esse percentual levou em conta uma taxa de inadimplência zero, algo improvável de ocorrer no Fies.

Assim, como pode ser verificado na tabela 4, os subsídios implícitos do Fies-10 quando a taxa de juros era de 3,4% e o período de amortização era de 156 meses, chegou-se a uma taxa de reembolso do financiamento no valor de 53% e o custo do subsídio implícito de 47%. Isso significa que a cada R\$ 100 desembolsado pelo governo federal com os custos educacionais, o estudante financiado reembolsará o valor de R\$ 53 aos

cofres públicos e os outros R\$ 47 serão arcados pelo Governo Federal/contribuinte (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

Após as mudanças ocorridas em 2015, que elevaram a taxa de juros para 6,5% a.a. e reduziram o limite do prazo de amortização em doze meses, a taxa de reembolso aumentou para 73% e o subsídio implícito foi reduzido para 27% do valor do financiamento. Neste caso, a cada R\$ 100 desembolsado pelo governo federal com os custos educacionais, o estudante financiado reembolsará o valor de R\$ 73 aos cofres públicos e os outros R\$ 27 serão arcados pelo governo federal/contribuinte (NASCIMENTO; LONGO, 2016).

Tabela 4. Valor dos subsídios com as regras do Fies-10 e do Fies-15.

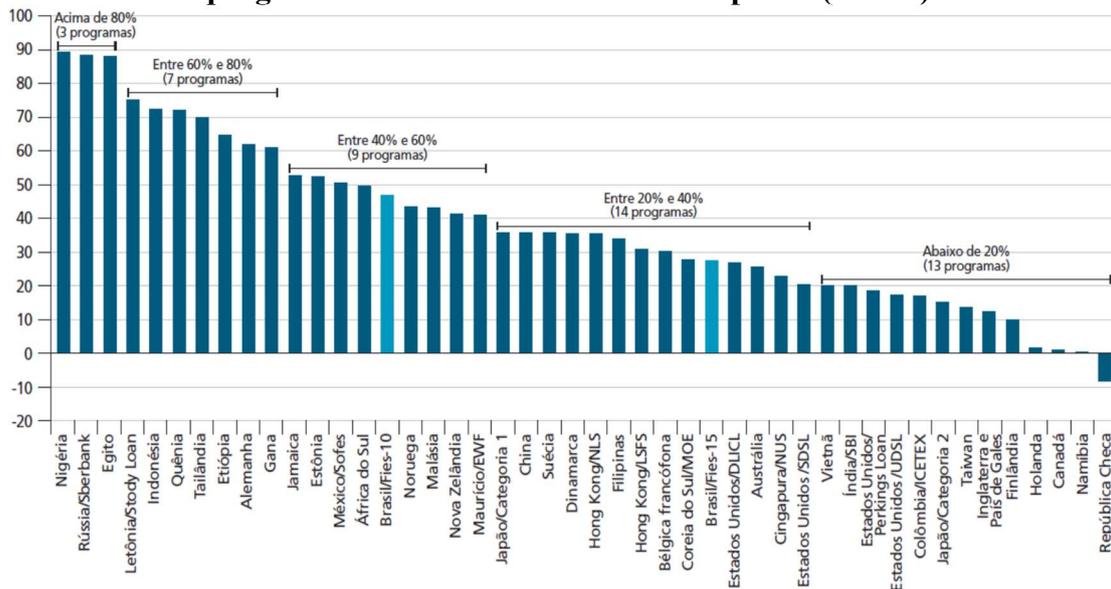
| | Cenário Fies-10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015 | Cenário Fies-15: contratos formalizados após o 1º semestre de 2015 |
|------------------------------------|--|--|
| Valor presente pagamentos | R\$ 21.806,83 | R\$ 29.749,13 |
| Valor presente desembolsos | R\$ 40.941,57 | R\$ 40.941,57 |
| Taxa de reembolso do financiamento | 53% | 73% |
| Subsídio implícito | 47% | 27% |

Fonte: Nascimento; Longo, 2016, p 17.

Após encontrar o valor do subsídio implícito de cada período, os autores incluíram o Fies nos dados do estudo dos autores Shen e Ziderman (2009) e elaboraram um gráfico com ambos os dados e dividiram em quintis de subsídios implícitos. Assim o primeiro quintil ficou com os programas que possuíam subsídios implícitos acima de 80%. O segundo quintil com os programas que possuíam um percentual entre 60% a 80% de subsídios implícitos.

O terceiro quintil com os programas que possuíam um percentual entre 40% a 60% de subsídios implícitos. O quarto quintil com os programas que possuíam um percentual entre 20% a 40% de subsídios implícitos. E o quinto quintil com os programas que possuíam um percentual abaixo de 20% de subsídios implícitos. Os dados estão disponíveis no gráfico 8.

Gráfico 8. Subsídios implícitos no Fies-10 e no Fies-15, em comparação com outros 44 programas de crédito educativo de 39 países (Em %)



Fonte: Nascimento; Longo, 2016, p 18.

É possível perceber ampla gama de subsídios implícitos dos 44 programas de crédito educativo entre países. Há programas quase sem subsídios, como é o caso do Canadá, Holanda e Namíbia. No outro extremo, há programas com quase 90% de subsídios, como é o caso do Egito, da Nigéria e da Rússia.

Quando se analisa o Fies-10, verifica-se que o valor do subsídio implícito do programa ficou em 47%, classificando o Fies em 15º lugar dos 39 programas de crédito educativo com maior subsídio implícito. Posição que colocou o Brasil com subsídio implícito abaixo dos países como Nigéria, Rússia, Egito, Alemanha, México, África do Sul. Quando se analisa o Fies – 15, o valor do subsídio implícito foi reduzido para 27%, classificando o Fies em 28º lugar dos 39 programas de crédito educativo com maior subsídio implícito. Posição que colocou o Brasil com subsídio implícito abaixo de mais outro grupo de países, como Noruega, Nova Zelândia, Japão (categoria 1), China, Suécia, Dinamarca, Bélgica, Coreia do Sul e ao lado dos Estados Unidos com um dos seus tipos de crédito estudantil.

É evidente que há inúmeras diferenças entre os 44 programas de crédito educativo, bem como entre os 39 países. Ainda há diferença cronológica dos dados. O estudo de Shen e Ziderman foi realizado em 2009, com dados dos programas de crédito estudantil de 2004 divulgados pelo Banco Mundial.

O estudo do Nascimento e Longo foi realizado a partir dos dados do Fies para o período 2010 a 2015, sendo que os dados internacionais de 2004 estão defasados. No entanto, torna-se uma boa aproximação a respeito do nível de subsídios implícitos em comparação aos subsídios implícitos desses países.

Segundo Shen e Ziderman (2009), a causa de os recursos desembolsados com os financiamentos estudantis pelo governo não retornarem completamente aos cofres públicos é, em primeiro lugar, devido à existência desses subsídios implícitos e, em segundo lugar pelos altos custos de administração do programa e da inadimplência. (SHEN; ZIDERMAN, 2009, p. 3 e 4 – tradução nossa)⁵⁰. Sendo que este será o tema que será tratado na próxima subseção.

Outro custo relevante, assim como o custo com os subsídios implícitos e o custo relativo à inadimplência com o financiamento do Fies, que consiste no descumprimento por parte dos estudantes beneficiários do Fies ou dos avalistas com o pagamento das parcelas do financiamento na data acordada no contrato.

No entanto, ao contrário dos custos com os subsídios implícitos que são arcados em sua totalidade pelo governo federal e não retornam aos cofres públicos, o custo da inadimplência é compartilhado entre o governo federal, as IES e o Fgeduc⁵¹.

O Fgeduc tem por finalidade garantir parte do risco dos financiamentos concedidos no âmbito do Fies, desde que o estudante atenda pelo menos um dos seguintes requisitos: ter renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio; estar matriculado em curso de licenciatura e ser bolsista parcial do Programa Universidade para Todos (ProUni), desde que o financiamento seja para completar o valor não garantido pela bolsa.

Dessa forma, o Fgeduc até 2013 poderia ser garantidor somente dos contratos que preenchessem a esses requisitos. No entanto, em 2014, as regras foram alteradas e os contratos formalizados a partir de 1º de fevereiro de 2014, garantidos por fiança convencional ou solidária, passaram a ter como garantia colateral o Fgeduc. Assim, em

⁵⁰ This gap between total loan disbursements and overall loans recovery is accounted for by two elements. First, there are built-in interest rate subsidies, incorporated into the design of the loans scheme. And, second, there are inefficiencies in running the scheme, in terms of substantial repayment default and high administration costs.

⁵¹ O Fgeduc é o fundo garantidor de crédito de natureza privada, que opera no âmbito do Fies e é administrado pelo Banco do Brasil (BB). Foi criado pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, alterado pela MP nº 501, de 08 de setembro de 2010 (convertida na Lei nº 12.385, de 03 de março de 2011) e regulamentado pelos Decretos nºs 7.337 e 7.338, e pela Portaria Normativa MEC nº 21, todos de 20 de outubro de 2010 e pelo Estatuto do Fgeduc criado também em 2010.

caso de inadimplência das parcelas desses financiamentos, os fiadores juntamente com o Fgeduc serão obrigados a honrar a dívida, sendo que o fundo tornou-se garantidor de todos os contratos do Fies a partir dessa data.

A garantia do Fgeduc funciona da seguinte forma: se a inadimplência total do Fies for menor que 10% da carteira garantida, o Fgeduc garantirá 90% a IES honrará com 1,5% e a União honrará com 8,5% do valor das parcelas em atraso. Caso a inadimplência seja maior que 10% da carteira garantida, o Fgeduc não honrará com o que exceder aos 10%, a IES honrará 1,5% e a União arcará com o restante (BRASIL, 2015c). Assim, quanto maior a inadimplência, maior será a parcela que o governo federal deverá assumir esta inadimplência.

Em 2015, de acordo com a tabela 5 conforme dados retirados do Relatório de Auditoria Operacional no Fies realizado pelo TCU (BRASIL, 2016), havia 348 mil contratos em período de amortização. Observa-se que cerca de 51% desses contratos encontravam-se em dia com as obrigações contratuais; um total de 178 mil contratos e 49% estavam com algum grau de inadimplência, um total de 176 mil contratos. Desses 49% de contratos inadimplentes, 14% estavam com até 60 dias de atraso; 5% estavam entre 61 a 180 dias de atraso; 4% estavam entre 181 a 360 dias de atraso e 26% com atraso a mais de 360 dias.

Quando a análise foi realizada sobre o montante financeiro da dívida (colunas c e d da tabela), a proporção da inadimplência foi equivalente à proporção da inadimplência sobre a quantidade de contratos. Ou seja, 53% do total do saldo devedor em amortização se encontravam em dia, com um valor de R\$ 2,3 bilhões. Os outros 47% desse saldo devedor se encontravam em inadimplência, um valor de R\$ 2,1 bilhões.

Desses 48% de contratos inadimplentes, 14% estavam com até 60 dias de atraso; 5% estavam entre 61 a 180 dias de atraso; 3% estavam entre 181 a 360 dias de atraso e 26% com atraso a mais de 360 dias. Valores atualizados pelo Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IpcA), sendo 2016 o ano base.

Tabela 5. Contratos em fase de amortização em 31/12/2015 com saldos devedores a preços de 2016 - em R\$

| Situação das amortizações | Quantidade de contrato em amortização (a) | Percentual dos contratos (c) | Saldo Devedor (d) | Percentual do saldo devedor (e) | Saldo Devedor Inadimplido |
|-------------------------------|---|------------------------------|----------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Em Dia | 178.555 | 51% | 2.382.464.830 | 53% | - |
| Até 60 dias de atraso | 49.725 | 14% | 610.557.341 | 14% | 9.399.582 |
| De 61 até 180 dias de atraso | 16.683 | 5% | 204.079.959 | 5% | 6.512.109 |
| De 181 até 360 dias de atraso | 13.232 | 4% | 149.537.602 | 3% | 10.427.733 |
| Acima de 360 dias de atraso | 90.216 | 26% | 1.171.352.026 | 26% | 637.907.986 |
| TOTAL | 348.411 | 100% | 4.517.991.758 | 100% | 664.247.408 |

Fonte: Relatório de auditoria do TCU, 2016, p. 37.

Foi impossível obter o número total de contratos que estavam inadimplentes por curso, mas, com esses dados, é plausível concluir que tanto pela ótica da quantidade de contrato - independente do curso ser de direito, engenharia, medicina - quanto pela ótica do saldo devedor, o percentual da inadimplência foi semelhante.

Do mesmo modo, não foi possível identificar a inadimplência total do Fies, mas somente dos contratos que estavam em fase de amortização. Portanto, em 2015 a inadimplência dos contratos que estavam em fase de amortização foi de 50%⁵².

No Brasil, - conforme dados acima - tudo indica que a inadimplência no Fies, poderá não ser diferente dos demais países que possuem crédito estudantil, confirmando o estudo divulgado pelos autores Shen e Ziderman.

O Tesouro Nacional também divulgou no “Boletim de Avaliação de Políticas Públicas” a preocupação com a inadimplência do Fies ao relatar que “Apesar de não se ter, ex ante, uma estimava robusta da inadimplência futura - dada a evolução recente do financiamento -, a experiência internacional mostra que é uma taxa bastante significativa” (BRASIL, 2015c, p. 2).

De acordo com esse Boletim, nos Estados Unidos, um terço dos beneficiários americanos estão inadimplentes com o crédito estudantil. Para o Tesouro Nacional, se o

⁵² A partir de 2011, foi possível aos estudantes renegociar suas dívidas com dilatação dos prazos. Dessa forma, contratos que já estavam em fase de amortização encerrada, voltaram a ter uma nova fase de pagamento.

Fies não gerar impacto na renda futura como se espera, a inadimplência no Brasil com o programa será ainda maior do que a inadimplência nos Estados Unidos (Ibidem).

Um dos motivos dessa afirmação deve-se ao perfil dos beneficiários do Fies, visto que, de 2010 a 2015, a maioria dos estudantes beneficiários do Fies possuíam renda mensal bruta per capita de até três salários mínimos, conforme será abordado no terceiro capítulo.

Caso esse estudante não venha a ser inserido no mercado de trabalho, o risco de inadimplência poderá ser grande. Além disso, 63% do total dos financiamentos do Fies nesse período possuíam, como fiança, o Fgeduc. Um total de 1,3 milhão de contratos. (Fnde, 2016, por demanda). Entretanto, o Fgduc tem capacidade para cobrir uma inadimplência de até 10% dos contratos em que é fiador, conforme visto acima.

A inadimplência, dependendo do percentual, impossibilita a criação de um círculo virtuoso, em que as amortizações sejam fonte de receita expressiva do Fies, o que consequentemente reduziria a dependência do programa das receitas de dotação orçamentária consignadas ao MEC.

Tendo em vista os subsídios implícitos e o amplo prazo de amortização do Fies, que o TCU (2016) no relatório de Auditoria Operacional do Fies afirma que a inadimplência do Fies é intolerável e inaceitável, apesar do caráter social do programa. Conforme transcrito abaixo.

Ressalto que a inadimplência não pode ser tolerada e tratada como consequência aceitável sob o argumento de que o fim social do programa estaria a justificá-la. O contexto social em que se insere o Fies já se encontra contemplado nos subsídios creditórios que lhe são inerentes e no amplo prazo para amortização. [...] a taxa de juros efetiva do Fies (3,4% no período de 2010 a 2015 e 6,5% a partir de então) encontra-se significativamente abaixo do custo de oportunidade dos recursos do Tesouro (taxa Selic, atualmente fixada em 13,90% a.a.) (BRASIL, 2016, anexo IV, p. 17).

A inadimplência do Fies é também uma preocupação para Chaves e Amaral (2016, p. 67). De acordo com os autores, há um grande volume de recursos destinado a esse programa e que embora “os recursos associados ao FIES significam empréstimos e que contribuem para aumentar a dívida pública do país, sabe-se, também, que, historicamente, esse tipo de transação trará em seu bojo um alto índice de inadimplência, a ser conferida em estudos futuros sobre o FIES”.

Considerações finais

Neste capítulo procurou-se analisar a composição e a evolução das receitas e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015.

Quando foram comparados os custos das mensalidades com as receitas de arrecadação do Fies – exceto os recursos das dotações orçamentárias do MEC- percebeu-se que houve simetria no período de 2000 a 2011. Em outras palavras, os recursos arrecadados foram suficientes para arcar com as despesas com as mensalidades neste período.

A partir de 2012, houve descolamento entre a receita arrecadada e as despesas com as mensalidades, sendo que em 2015 a maior parte dessas despesas foi arcada pela dotação orçamentária consignada ao MEC. Assim, foi possível perceber que, dentre as receitas do Fies houve um acréscimo expressivo dos recursos provenientes da dotação consignada ao MEC, e que foram essenciais para sustentação financeira do programa no período de expansão, sobretudo, entre 2013 e 2015.

Verificou-se que o total dos custos com as mensalidades dos estudantes financiados acompanharam a evolução da quantidade de novos contratos no período de 2000 a 2009. Mas, entre 2010 a 2014, houve um descolamento entre custos com as mensalidades e novos contratos. Isso ocorreu devido principalmente ao aumento do percentual de financiamento com os custos educacionais, que deixou de predominar o percentual de financiamento de 50%, para o percentual de financiamento de 100%.

Quanto ao subsídio implícito, constatou-se que em todos os anos, desde 2000 até 2015, a taxa de juros real do Fies esteve muito abaixo da taxa real da Selic, o que evidencia que houve subsídio implícito em todo o período analisado. Houve muitas oscilações entre o intervalo dessas taxas, mas o período em que o percentual do subsídio implícito esteve maior foi no começo do programa no período de 2000 a 2006.

Apesar de não se ter uma estimativa robusta da inadimplência do programa, tendo em vista que a grande expansão dos contratos ocorreu a partir de 2010 e estes contratos ainda estavam em fase de utilização em 2015, pode-se verificar que pelos contratos que estavam na fase de amortização, 50% deles estavam com algum grau de inadimplência.

Caso a inadimplência continue nessa proporção, o prejuízo aos cofres públicos poderá ser vultoso, pois esse custo não é coberto pelas receitas do Fies. Além disto, o

percentual a ser garantido pelas IES é baixo, bem como o percentual garantido pelo Fgeduc é de até 10% do valor da sua carteira.

Ademais, ainda que a inadimplência seja zero - algo improvável para qualquer programa de crédito estudantil - o retorno do financiamento será inferior ao montante concedido aos estudantes, na medida em que há os custos com a corrosão dos ativos devido a três elementos tratados neste capítulo: o amplo prazo de amortização, os custos com os subsídios implícitos e os custos com as taxas de administração do programa.

CAPÍTULO III. FIES: MECANISMO DE FINANCIAMENTO DA DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO E/OU DA PERMANÊNCIA DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PRIVADA?

Introdução

Neste capítulo pretende-se “analisar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência da educação superior privada no período de 2010 a 2015”, que é o principal objetivo desta pesquisa.

Este trabalho compreenderá a democratização de acesso como “a igualdade de oportunidade ao acesso na educação superior” (PASCUEIRO, 2009, p. 34). Como bem salienta o autor, e exposto no primeiro capítulo, há um grande debate sobre o mérito à igualdade de oportunidade em acessar a educação superior em um país com tantas desigualdades como o Brasil.

Assim, um estudante negro ou proveniente de escola pública ou oriundo de família de baixa renda, não possuem as mesmas condições escolares e sociais que garantam a mesma igualdade de oportunidade, que um estudante branco, oriundo de família de renda elevada ou tenha estudado o ensino médio em uma escola particular.

Nesse contexto, pretende-se investigar o efeito do Fies na democratização do acesso, por meio da análise do perfil socioeconômico dos estudantes financiados pelo Fies. Os critérios escolhidos foram: cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda familiar. O objetivo é comparar o perfil com aquele dos estudantes da educação superior brasileira.

A permanência será compreendida como “a manutenção do estudante ao longo do curso, com vistas à sua terminalidade no tempo devido para sua integralização” (ARAÚJO, 2013, p. 34). Dessa forma, a análise será desenvolvida a fim de verificar o efeito do Fies na permanência dos estudantes financiados pelo programa.

Este capítulo foi construído em duas seções. A primeira seção pretende-se analisar a democratização do acesso na educação superior privada presencial. Para isso, analisa-se a trajetória dos ingressantes na educação superior privada presencial vis a vis os novos contratos do Fies no período de 2000 a 2015. Ademais, compara-se o perfil socioeconômico dos estudantes financiados pelo Fies, no período de 2010 a 2015, com o perfil dos estudantes da educação superior brasileira sob os critérios de cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda familiar.

Dessa forma, compara-se o perfil dos estudantes financiados pelo Fies, de acordo com o critério cor/raça àqueles participantes do Censo da Educação Superior. E em seguida, compara-se o perfil dos estudantes financiados pelo Fies por tipo de escolaridade prévia do estudante no ensino médio àqueles matriculados no Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

Por fim, compara-se o perfil dos estudantes financiados pelo Fies, de acordo com o critério renda, àqueles matriculados na educação superior participantes do Enade. O objetivo da seção é verificar até que ponto o Fies pode ser considerado um mecanismo de democratização de acesso à educação superior privada.

A segunda seção pretende-se analisar a permanência na educação superior privada presencial. Para isso, as matrículas na educação superior privada são comparadas aos contratos em utilização do Fies no período de 2010 a 2015, bem como será analisada a taxa de evasão dos estudantes em relação às matrículas na educação superior no período de 2009 a 2015. Ademais, compara-se a taxa de evasão dos estudantes ingressantes financiados pelo Fies com a taxa de evasão dos estudantes sem o Fies no período de 2009 a 2015. Por fim, serão comparadas as taxas de evasão ocorridas em cinco cursos entre beneficiários e não beneficiários do programa em 2013. O objetivo é observar até que ponto o Fies contribui para a permanência na educação superior privada.

III. 1 - Fies como política de democratização do acesso na educação superior privada presencial

A presente seção tem por objetivo verificar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento do acesso na educação superior privada presencial. Em primeiro lugar, procura-se verificar o perfil dos novos contratos do Fies por semestre, a fim de averiguar em qual o momento da trajetória acadêmica ocorre, com maior frequência, a adesão pelo estudante ao contrato de financiamento. Em seguida serão comparados os novos contratos do Fies com os dados dos estudantes ingressantes participantes do Censo da Educação Superior.

Os dados foram obtidos, em 2016, por meio de demanda junto ao Fnde, retirados do Portal Business Intelligence - Portal BI. Foram selecionados os contratos efetivados no período de 2010⁵³ a 2015⁵⁴.

⁵³ Não foi possível verificar o perfil dos novos contratos do Fies por semestre no período de 2000 a 2009, tendo em vista que a CEF- operadora do programa à época -, não disponibiliza essa informação.

Tabela 6. Distribuição dos novos contratos do Fies por semestre (2010 a 2015)

| Ano | 1º sem. | 2º sem. | 3º sem. | 4º sem. | 5º sem. | 6º sem. | 7º sem. | 8º sem. | a partir 9º sem. | Total |
|------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|------------------|-------|
| 2010 | 37% | 23% | 13% | 10% | 6% | 5% | 3% | 2% | 1% | 100% |
| 2011 | 49% | 18% | 10% | 8% | 6% | 4% | 3% | 1% | 1% | 100% |
| 2012 | 66% | 10% | 8% | 5% | 4% | 3% | 2% | 1% | 1% | 100% |
| 2013 | 70% | 9% | 7% | 4% | 4% | 3% | 2% | 1% | 1% | 100% |
| 2014 | 75% | 7% | 6% | 3% | 3% | 2% | 2% | 1% | 1% | 100% |
| 2015 | 82% | 8% | 4% | 2% | 2% | 1% | 1% | 0% | 0% | 100% |

Fonte: Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2016. Elaboração própria.

Conforme pode ser visto na tabela 6, somando-se os contratos do primeiro semestre e do segundo semestre, que são os contratos de ingresso do estudante na graduação, houve um crescimento expressivo, no período de 2010 até 2015. Em 2010, a soma dos contratos de ingressantes era de 60%. No ano seguinte, essa soma já estava em 67%. Em 2012 e 2013, esse percentual foi de 76% e 79% respectivamente.

Em 2014, a soma dos contratos de ingressantes foi superior a 80%, e em 2015 esse percentual atingiu quase a totalidade dos contratos, 90%. O total de contratos formalizados pelo Fies no período de 2010 a 2015 foi de 2,1 milhões. Desse total, 1,5 milhão foi realizado por ingressantes e 600 mil de estudantes a partir do terceiro semestre da graduação.

Diante da constatação de que a maioria dos contratos do Fies no período de 2010 a 2015 ocorreram no ano de ingresso dos estudantes na graduação, bem como não foi possível obter os dados do perfil desses contratos no período de 2000 a 2009 optou-se por considerar como se todos os contratos do Fies tivessem sido firmados por ingressantes. Dessa forma comparou-se os novos contratos do Fies vis a vis aos ingressantes do Censo da Educação Superior no período de 2000 a 2015. Os dados a respeito dos novos contratos do Fies foram obtidos por meio de demanda junto ao Fnde.

⁵⁴ Os contratos efetivados, conforme disposto no BI, foram os contratos com as seguintes denominações: “contratado-contratado”, “contratado-contratado pendente de correção”, “contratado-contratado pendente de validação” e “encerrado- contrato encerrado” Os contratos encerrados são contratos que estiveram vigentes por um curto período de tempo, mas que foram encerrados geralmente porque o estudante conseguiu bolsa integral do Prouni.

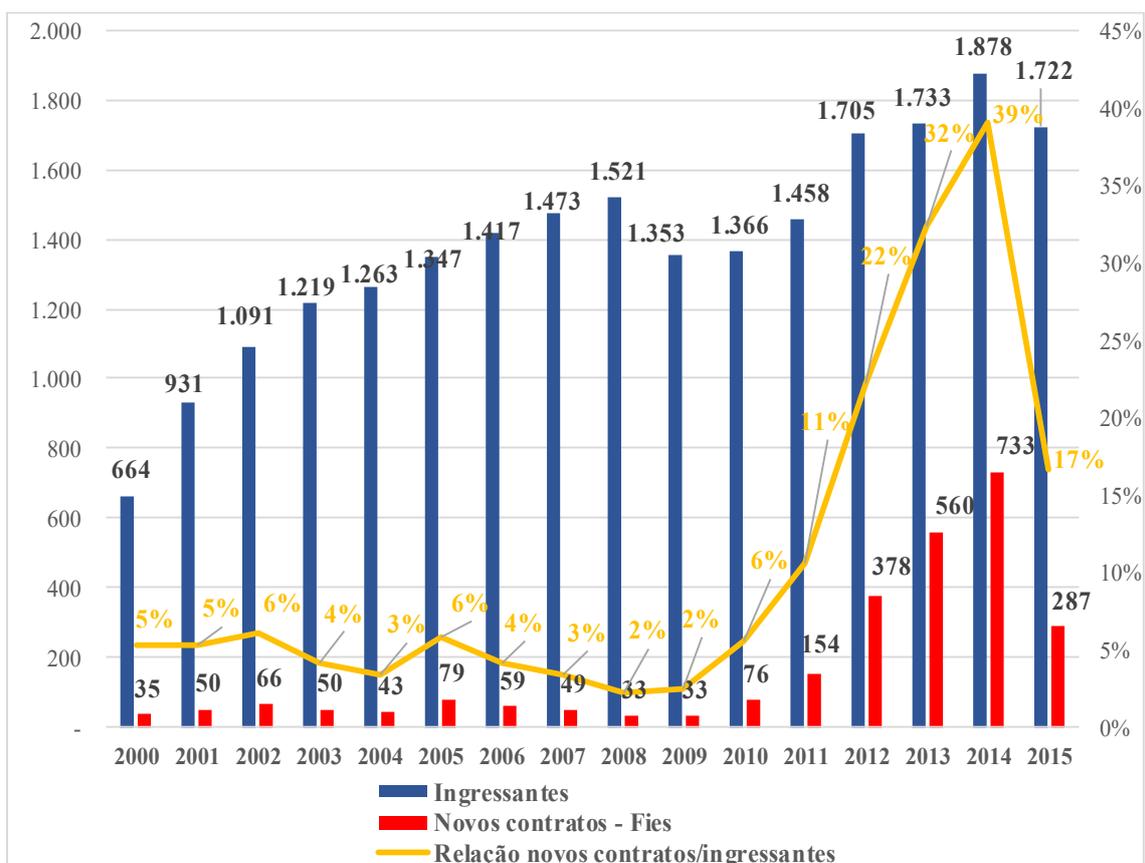
Os dados dos ingressantes foram obtidos nas bases de dados do Censo da Educação Superior - Sinopses Estatísticas da Educação Superior - divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Utilizou-se a tabela denominada pelo Inep de “4.1 - Número Total de Ingressos⁵⁵ nos Cursos de Graduação Presenciais, por Organização Acadêmica e todas as Formas de Ingressos, segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES”.

Conforme pode ser verificado no gráfico 9, entre 2000 a 2009, houve um acréscimo de 104% no número de ingressantes da educação superior privada presencial, enquanto que os novos contratos do Fies foram reduzidos em -7%.

No entanto, entre 2009 a 2014, o crescimento dos ingressantes foi de 39%, enquanto que os novos contratos do Fies tiveram um acréscimo expressivo de 2.144%. Entre 2014 a 2015, houve uma queda brusca tanto dos ingressantes da educação superior privada presencial quanto dos novos contratos do Fies, -8% e -61% respectivamente. Na comparação entre 2009 a 2015, houve um crescimento, mas bem ameno do que no período entre 2009 a 2014, com 27% e 780% respectivamente.

⁵⁵ Estão incluídos três tipos de ingressos: processo seletivo (vestibular, Enem, avaliação seriada, seleção simplificada); seleção para vagas de programas especiais e outras formas de ingresso.

Gráfico 9. Evolução dos ingressantes e dos novos contratos do Fies de 2000 a 2015



Fontes: Sinopses estatísticas da educação superior – ingressantes (quadro 4.1) - Inep, 2000-2015; Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2000 - 2015. Elaboração própria.

Quanto aos novos contratos do Fies, é possível verificar que em 2000, os novos contratos corresponderam a 5% dos ingressantes da educação superior privada presencial. Nos anos seguintes, os novos contratos permaneceram estagnados, inclusive com arrefecimento, quando atingiu apenas 2% em 2009.

Por sua vez, em 2013 e 2014, os novos contratos englobaram 32% e 39% respectivamente dos ingressantes. Em 2015, esse número teve uma desaceleração, mas mesmo assim os novos contratos do Fies corresponderam a 17% dos ingressos da educação superior privada presencial.

Dessa forma, verifica-se que até 2009, a contribuição do Fies foi amena, mas nos anos seguintes, o programa teve relevância. Salienta-se que em 2013, aproximadamente um terço dos estudantes ingressantes eram financiados pelo Fies. Em 2014, o Fies abrangeu quase a metade desses estudantes.

Portanto, é possível concluir que o Fies atuou como uma política pública anticíclica⁵⁶, isto é o Fies viabilizou a expansão da educação superior privada em tempos de crise econômica e queda da renda das famílias, inibindo a queda das matrículas e impedindo o aumento da inadimplência e da evasão junto às IES privadas.

Assim, entre 2000 a 2009, quando a demanda pela educação superior privada presencial estava em expansão, o Fies permaneceu bastante reduzido. De 2010 a 2014, quando houve um arrefecimento da demanda pela educação superior privada presencial, o Fies sofreu uma expansão significativa.

Diante do exposto, passa-se a seguir para a análise do perfil socioeconômico desses estudantes. Assim o objetivo será analisar o efeito do Fies na democratização do acesso nos três critérios socioeconômicos: o tipo de escola - pública ou privada – em que o estudante cursou o ensino médio, a cor/raça do estudante, a faixa de renda familiar bruta mensal do estudante.

Ainda que não haja definição explícita nos normativos do programa pela prioridade à democratização de acesso, como foi abordado no primeiro capítulo, esta seção fundamenta-se nos critérios definidos pelos programas de cotas e Prouni. Ambas as políticas se utilizam desses três critérios para priorizar o acesso à educação superior de grupos sociais, sendo que o primeiro se destina aos estudantes da educação superior pública, o segundo tem como foco os estudantes da educação superior privada.

O programa de cotas, instituído pela Lei nº 12.711/2012, determinou os requisitos para a destinação de um percentual de vagas, nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio, para ingresso de estudantes que cursaram integralmente o ensino médio em escolas públicas, para estudantes oriundos de famílias com renda per capita igual ou inferior a um salário-mínimo e meio e para estudantes autodeclarados pretos, pardos e indígenas, conforme consta na transcrição a seguir.

Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

⁵⁶ Uma política econômica anticíclica consiste em criar condições para que a economia produza efeitos compensatórios diante dos desequilíbrios macroeconômicos. Esses desequilíbrios são ciclos que envolvem uma alternância de períodos com crescimento relativamente acelerado com períodos de relativa estagnação ou declínio. Para mais detalhes, acesse: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral.politicas-anticiclicas-imp-,1153971>

Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas. (BRASIL, 2012b).

O Programa Universidade para Todos (Prouni) - Lei nº 11.096/2005 - estabeleceu os mesmos critérios do programa de cotas - renda, cor/raça e o ensino médio -, embora os requisitos do Prouni sejam diferentes do programa de cotas. O Prouni é um acesso gratuito por meio de bolsa, conforme pode ser observado da transcrição a seguir.

§ 1º A bolsa de estudo integral será concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 1 (um) salário-mínimo e 1/2 (meio).

Art. 2º A bolsa será destinada:

I - a estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral [...]

§ 1º O percentual [...] deverá ser, no mínimo, igual ao percentual de cidadãos autodeclarados indígenas, pardos ou pretos, na respectiva unidade da Federação [...] (BRASIL, 2005b).

No entanto, essa pesquisa irá fundamentar somente nos critérios presentes nos dois programas, sem adentrar nos requisitos. Dessa forma, cada um desses critérios: inclusão de estudantes provenientes do ensino médio em escolas públicas; estudantes autodeclarados negros, pardos e indígenas; bem como estudantes oriundos de famílias de baixa renda, será abordado a seguir.

O primeiro critério que será abordado é o perfil dos estudantes de acordo com a cor/raça. Serão comparados os dados do Censo da Educação Superior com aqueles dos estudantes financiados pelo Fies.

Os dados dos estudantes do Censo da Educação Superior foram retirados das Sinopses da Educação superior, produzidos pelo Inep. Esta base não discrimina as matrículas por raça e cor entre os cursos presenciais e a distância. Por isso, os dados de cor e raça que serão trabalhados nesta pesquisa, envolvem os matriculados nos cursos presenciais e a distância na educação superior privada.

Os dados dos estudantes financiados pelo Fies foram obtidos por meio de demanda junto ao Fnde, em 2016, retirados do Portal Business Intelligence - Portal BI. Foram selecionados os contratos efetivados no período de 2010 a 2015⁵⁷.

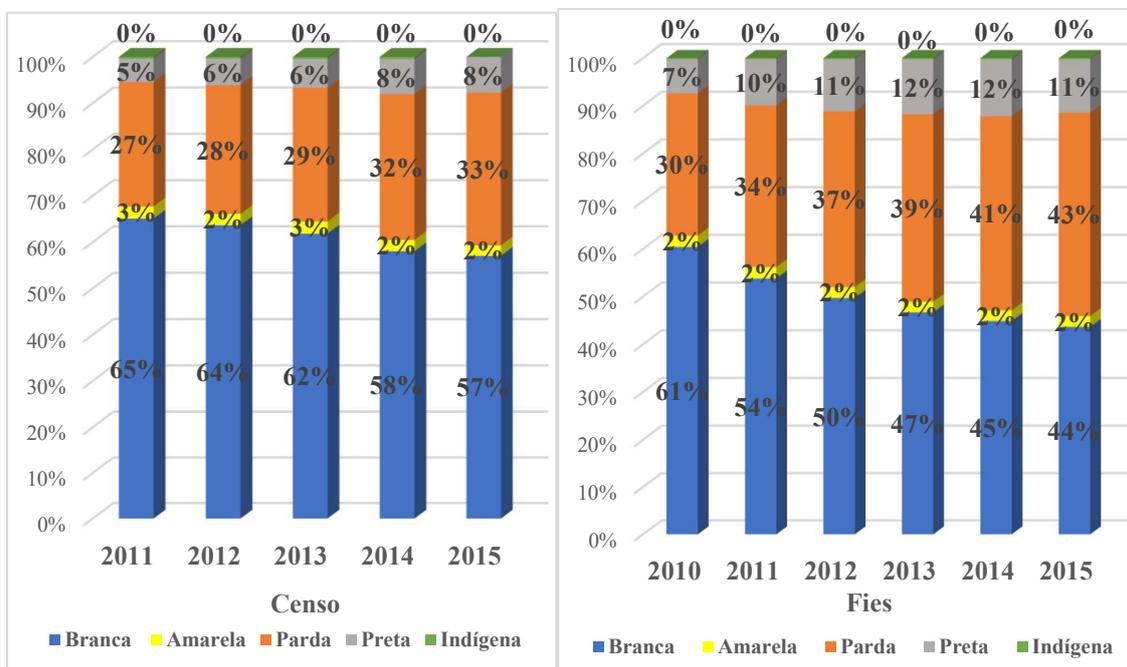
Os estudantes participantes do Censo foram divididos em cinco grupos de acordo com cor/raça: branca, amarela, parda, preta e indígena, segundo a classificação do Ibge. Os dados foram extraídos dos alunos matriculados em cursos de graduação presenciais e a distância, por unidade da federação e por dependência administrativa das IES⁵⁸.

Os estudantes que não dispunham ou não declararam essas informações foram excluídos dos dados que serão analisados a seguir. Não foi possível incluir o ano de 2010, pois, neste ano, as informações do Censo não estavam discriminadas por cor/raça, por esse motivo, mesmo com as informações disponíveis para os estudantes Fies, em 2010, a análise irá abranger somente o período de 2011 a 2015. Salienta-se que os estudantes financiados pelo Fies fazem parte dos matriculados no Censo da Educação Superior.

⁵⁷ Não foi possível verificar os contratos em fase de utilização anteriores a 2010, tendo em vista que a CEF-operadora do programa à época -, não disponibiliza essa informação.

⁵⁸ A classificação por dependência administrativa é de instituições públicas – federais, estaduais e municipais – e as privadas.

Gráfico 10. Perfil dos estudantes do Censo da educação superior (2011 a 2015) (a) e perfil dos estudantes Fies por raça/cor (2010 a 2015) (b)



(a)

(b)

Fontes: Sinopses estatísticas da educação superior (graduação) - Inep, 2011-2015; Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2010- 2015. Elaboração própria.

Conforme consta o gráfico 10 (a), os estudantes do Censo da Educação Superior autodeclarados de cor branca em 2011 eram maioria em comparação aos amarelos, pardos, pretos e indígenas. Houve uma redução em 8 pontos percentuais no período analisado, mas mesmo assim, em 2015, os estudantes autodeclarados brancos representavam mais da metade em relação às outras categorias.

Os estudantes do Fies autodeclarados de cor branca, de acordo com o gráfico 10 (b) em 2011 eram 61% dos beneficiários do programa, houve uma queda de 10 pontos percentuais no período analisado, bem mais expressiva que àquela ocorrida na educação superior como um todo. Se comparado com os dados de 2010, a queda da representatividade dos brancos foi de 17 pontos percentuais em relação ao ano de 2015.

Os estudantes autodeclarados de cor amarela e indígenas, tanto do Censo da Educação Superior quanto do Fies, apresentaram baixa participação e sem alterações entre o período de 2011 a 2015. Quanto aos estudantes autodeclarados de cor preta, sua participação foi inferior a 10% em todo o período nos dados do Censo e um pouco acima de 10% entre os beneficiários do Fies.

Ademais, em 2015, a população brasileira⁵⁹ de 15 anos ou mais de idade apresentou-se com os seguintes percentuais: brancas 46%, pardas 43%, pretas 9%, amarelas 0,5% e as indígenas com 0,4% (Ibge, 2015). Ou seja, assemelhava-se à proporção de cor e raça dos beneficiários do Fies.

As cinco categorias foram reunidas em dois grupos, um composto por autodeclarados brancos e amarelos e o outro de pardos, pretos e indígenas, pois refletem as diferenças existentes no acesso à educação superior e as desigualdades educacionais prévias presentes na sociedade brasileira.

Segundo o Censo da Educação Superior, em 2011 o grupo de brancos e amarelos correspondia a 68%, enquanto o grupo de pardos, pretos e indígenas representava 32% do total de estudantes. Em 2015, apesar da queda na participação do primeiro grupo, este ainda manteve a predominância, com 59% dos estudantes enquanto o segundo grupo abrangeu 41% do total.

Quanto aos estudantes beneficiários do Fies, a situação foi bastante diferente. Em 2011, verificou-se que o primeiro grupo representava 56% dos estudantes, enquanto o segundo grupo, 44%. É importante destacar que a representatividade de 2011 foi semelhante àquela do Censo em 2015, após a queda nas desigualdades por cor/raça. Em 2015, houve praticamente uma inversão entre os dois grupos, e o grupo de pardos, pretos e indígenas financiados pelo Fies passaram a predominar, representando 54% dos estudantes, enquanto o primeiro grupo representava 46% dos beneficiários do programa.

Diante do exposto, é possível concluir que pelo critério cor/raça o Fies contribuiu para a democratização do acesso, uma vez que houve uma ampliação significativa dos autodeclarados pardos e pretos e sobrerrepresentação em relação aos estudantes da educação superior privada participantes do Censo, no período em tela.

O segundo critério que será abordado é o perfil dos estudantes de acordo com o tipo de escolaridade prévia do estudante no ensino médio. Serão comparados os dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) com aqueles dos estudantes financiados pelo Fies. Conforme já abordado na seção anterior, os dados dos estudantes financiados pelo Fies foram obtidos por meio de demanda junto ao Fnde, em 2016, retirados do Portal Business Intelligence - Portal BI. Foram selecionados os contratos efetivados no período de 2010 a 2015.

⁵⁹ A descrição dessa população pelo Ibge é dos brasileiros com 15 anos ou mais de idade.

Os dados dos estudantes participantes do Enade foram retirados do questionário socioeconômico, por meio dos microdados, produzidos pelo Inep. O Enade avalia o rendimento dos alunos dos cursos de graduação, ingressantes e concluintes, em relação aos conteúdos programáticos dos cursos em que estão matriculados⁶⁰.

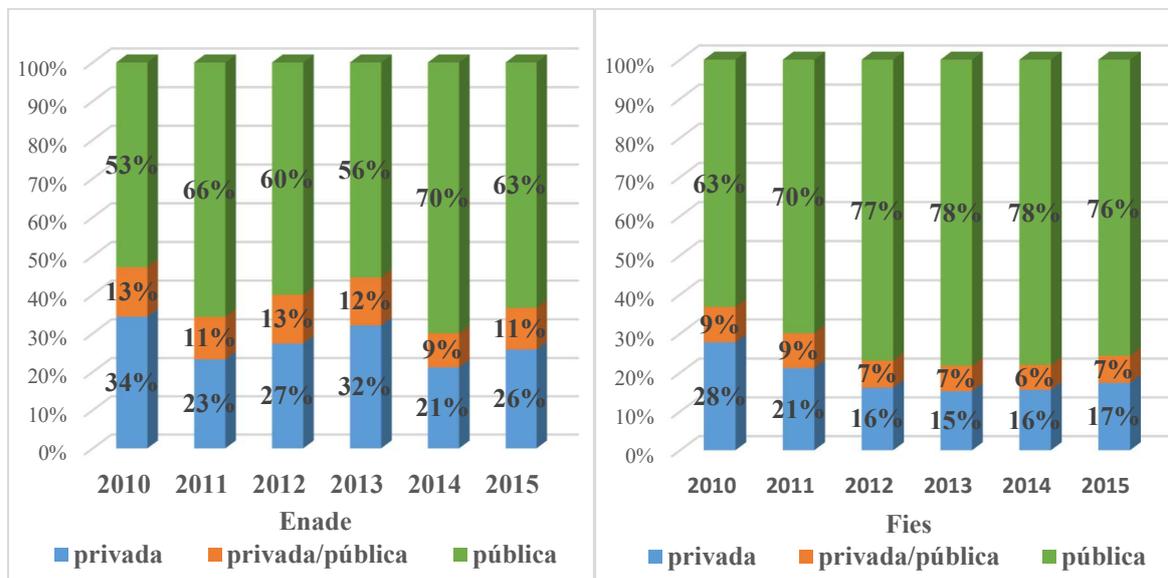
A escolha por essa base de dados foi devido ao Censo da Educação Superior não discriminar este tipo de informação. No entanto, é importante destacar que este Enade não tem informações discriminadas por dependência administrativa, portanto, estão computadas as matrículas públicas e privadas. Salienta-se também que os dados dos estudantes financiados pelo Fies estão contidos dentro dos dados do Enade, uma vez que o exame não faz esta distinção. Em que pese tais limitações dos dados, optou-se por utilizá-los como uma aproximação da realidade, uma vez que as matrículas privadas representam 75% do total de matrículas na educação superior.

As informações a respeito da escolaridade prévia dos estudantes participantes do Enade e dos beneficiários do Fies foram reunidas em três grupos: estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas privadas; estudantes que cursaram parcialmente o ensino médio em escola pública e privada os estudantes que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas⁶¹.

⁶⁰ O exame é obrigatório para os alunos selecionados e condição indispensável para a emissão do histórico escolar, conforme descrito no portal do MEC. Ver a este respeito em: <http://portal.mec.gov.br/enade>

⁶¹ Para obter o percentual de estudantes que cursaram parcialmente o ensino médio em escolas públicas e privadas foram somadas três classificações, conforme descrição do Enade: estudantes que cursaram o ensino médio na maior parte em escola pública, estudantes que cursaram o ensino médio na maior parte em escola privada, estudantes que cursaram metade em escola pública e metade em escola privada. A base de dados do Fies não faz essa separação, apenas discrimina os estudantes que estudaram parcial em escola pública ou privada. Foram excluídos do Enade os estudantes que cursaram o ensino médio todo no exterior, parte no Brasil e parte no exterior, bem como aqueles que não responderam a essa questão.

Gráfico 11. Perfil dos estudantes do Enade (a) e Perfil dos estudantes Fies (b) por tipo de escola no ensino médio (2010 a 2015)



(a)

(b)

Fontes: microdados do Enade - Inep, 2010-2015; Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2010- 2015. Elaboração própria.

Conforme consta o gráfico 11 (a), em 2010, pouco mais da metade dos estudantes cursaram todo o ensino médio em escolas públicas. No período analisado houve oscilação na representatividade, mas em 2015, 63% dos estudantes que realizaram o Enade eram provenientes de escolas públicas.

Quanto aos beneficiários do Fies, de acordo com o gráfico 11 (b) em 2010, a participação dos estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas foi de 63%, idêntico ao percentual de 2015 do Enade.

Houve oscilação na representatividade dos beneficiários do Fies, mas em 2015, 76% eram provenientes de escolas públicas, sendo que esta representatividade foi mais próxima àquela dos estudantes no ensino médio em escolas públicas, pois de acordo com os dados do Censo Escolar da Educação Básica⁶², 87%⁶³ estudavam em escolas públicas em 2015 (BRASIL, 2015e).

Diante do exposto, é possível concluir que pelo critério escolaridade prévia dos estudantes - o Fies contribuiu para a democratização do acesso, uma vez que houve uma

⁶² O Censo Escolar é o principal instrumento de coleta de informações da educação básica e o mais importante levantamento estatístico educacional brasileiro nessa área. É realizado em regime de colaboração entre as secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país.

⁶³ Foram escolhidas as matrículas do ensino médio realizadas no ensino regular e/ou especial.

ampliação significativa daqueles que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas e uma sobre-representação relativa aos estudantes da educação superior participantes do Enade, no período em tela.

O terceiro critério que será abordado é o perfil dos estudantes de acordo com a renda. Serão comparados os dados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) com aqueles dos estudantes financiados pelo Fies.

Como já explicitado nas duas últimas subseções, os dados dos estudantes financiados pelo Fies foram obtidos por meio de demanda junto ao Fnde, em 2016, retirados do Portal Business Intelligence - Portal BI. Foram selecionados os contratos efetivados no período de 2010 a 2015.

Da mesma forma que o critério de escolaridade prévia, os dados dos estudantes foram retirados dos microdados do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade). A escolha por essa base de dados foi devido ao Censo da Educação Superior não discriminar este tipo de informação. É importante destacar que este exame não tem informações discriminadas por dependência administrativa. Salienta-se que os dados dos estudantes financiados pelo Fies estão contidos dentro dos dados do Enade, uma vez que o exame não faz esta distinção.

A escolha pela faixa de renda familiar mensal bruta em salários mínimos foi devida à base de dados do Fies, que é composta por esse tipo de renda. As faixas de renda dos estudantes participantes do Enade foram reagrupadas⁶⁴ de sete para quatro faixas para serem comparadas com aquelas dos financiados pelo Fies. Foram excluídos os estudantes que não possuíam renda e os que não responderam ao questionamento⁶⁵. Pelo mesmo motivo, as faixas de renda familiar mensal bruta⁶⁶ em salários mínimos dos estudantes financiados pelo Fies, foram reagrupadas⁶⁷ de nove para quatro faixas de renda.

⁶⁴ As sete faixas de renda do Enade são: até 1,5 salário mínimo; de 1,5 a 3 salários mínimos; de 3 a 4,5 salários mínimos; de 4,5 a 6 salários mínimos; de 6 a 10 salários mínimos; de 10 a 30 salários mínimos; acima de 30 salários mínimos.

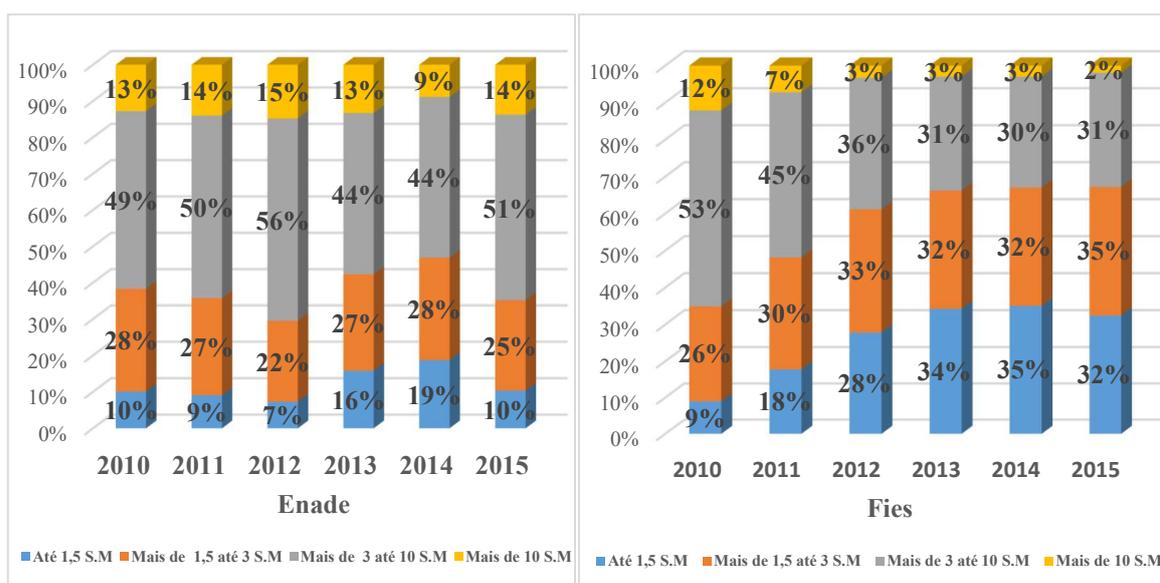
⁶⁵ A soma do percentual dos estudantes que não possuíam renda e não responderam ao questionamento, em 2010, foi cerca de 5%, mas a partir de 2010, esse percentual esteve em torno de 1%.

⁶⁶ Para calcular a renda familiar mensal bruta, somam-se todos os rendimentos mensais brutos do grupo familiar que reside no mesmo domicílio.

⁶⁷ As nove faixas de renda do Fies são: Até 1 salário mínimo; Até 1.5 salário mínimo; Até 2 salários mínimos; Até 2.5 salários mínimos; Até 3 salários mínimos; Até 5 salários mínimos; Até 10 salários mínimos; Até 20 salários mínimos; acima de 20 salários mínimos.

Dessa forma, as faixas de renda que serão usadas nesta dissertação foram: até 1,5 salários mínimos; acima de 1,5 até 3 salários mínimos; acima de 3 até 10 salários mínimos; e acima de 10 salários mínimos. É importante destacar que esta discriminação levou em conta as duas primeiras faixas de renda, que são os requisitos básicos para concessão de bolsas integrais e parciais pelo Prouni.

Gráfico 12. Perfil dos estudantes do Enade (a) e Perfil dos estudantes Fies (b) por faixa de renda familiar mensal bruta em salários mínimos (2010 a 2015)



(a)

(b)

Fontes: Microdados do Enade - Inep, 2010-2015; Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2010- 2015. Elaboração própria.

Conforme consta o gráfico 12 (a), entre 2010 e 2015, houve grande oscilação na participação dos estudantes do Enade com renda bruta mensal familiar de até três salários mínimos. Com exceção de 2013 e 2014, estes representavam em torno de 1/3 dos participantes do Enade. Na faixa de renda intermediária (3 a 10 SM), a participação gerou em torno de 50% e na faixa de renda superior, a representatividade foi acima de 10%, com exceção de 2014.

Quanto aos beneficiários do Fies, de acordo com o gráfico 12 (b) houve um crescimento expressivo da participação daqueles com renda bruta mensal familiar de até três salários mínimos, que chegaram a 2/3 dos estudantes em 2015. Por sua vez, a faixa de renda intermediária teve uma queda expressiva de representação, passou de mais de 50% em 2010 para pouco mais de 30% em 2015, da mesma forma que a faixa de renda mais

elevada apresentou uma redução de 10% na sua participação no período. Portanto, é importante destacar que essas duas faixas de renda ficaram subrepresentadas quando comparadas com os dados do Enade.

Ademais, em 2015, 70% da população brasileira⁶⁸ possuía renda bruta familiar de até três salários mínimos (Ibge, 2015) Ou seja, assemelhava-se à proporção de 67% dos beneficiários do Fies na mesma faixa de renda.

Diante do exposto, é possível concluir que, pelo critério renda, o Fies contribuiu para a democratização do acesso, uma vez que houve uma ampliação significativa dos estudantes oriundos de famílias de baixa renda e uma sobrerrepresentação relativa aos estudantes da educação superior participantes do Enade, no período em tela.

III.2 - Fies como política de permanência da educação superior privada presencial

A presente seção tem por objetivo verificar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento da permanência na educação superior privada presencial. Para isso, foram comparados os dados dos contratos em utilização do Fies com os dados dos estudantes matriculados na Educação Superior privada. Essa comparação objetiva conferir o quanto dos matriculados são financiados por contratos do Fies.

Foi verificada a taxa de evasão dos estudantes da educação superior. Ademais, comparou-se a taxa de evasão dos estudantes financiados pelo Fies com a taxa de evasão dos estudantes sem o Fies. E, por fim, comparou-se a taxa de evasão por curso com o Fies e sem o Fies, ocorrida, em 2013, nos cinco cursos com maiores quantidades de contratos àquela dos estudantes que não dispunham desse financiamento nos mesmos cursos. Essa comparação pretende conferir o quanto a taxa de evasão está presente nos estudantes com esse programa.

Para analisar o efeito do Fies na permanência da educação superior privada presencial foram comparados os contratos em utilização do Fies com os dados dos estudantes matriculados dos participantes do Censo da Educação Superior.

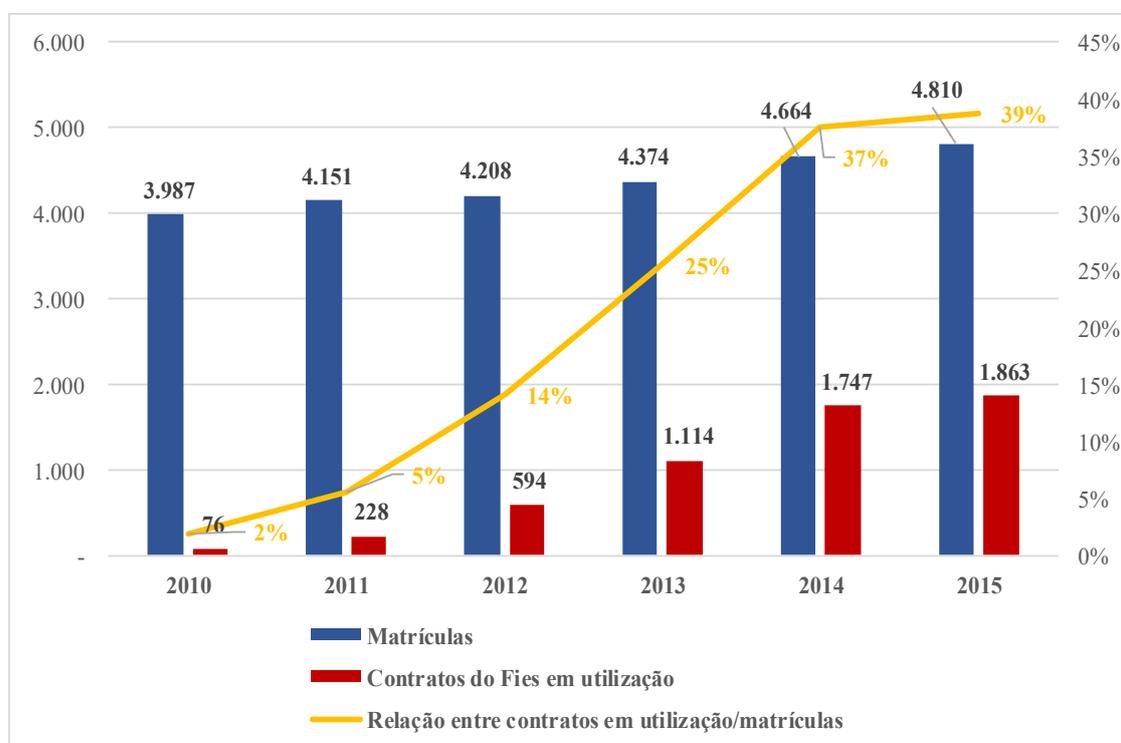
Os dados a respeito das matrículas foram obtidos no Censo da Educação Superior - Sinopses Estatísticas da Educação Superior -, divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Utilizou-se a tabela denominada pelo Inep de “5.1 - Matrículas em Cursos de Graduação Presenciais, por Organização

⁶⁸ A descrição dessa população pela Ibge é a de pessoas residentes em domicílios particulares, por condição na família e classes de rendimento mensal de todas as fontes da pessoa de referência da família.

Acadêmica e Localização (Capital e Interior), segundo a Unidade da Federação e a Categoria Administrativa das IES” para cada um dos respectivos anos. Os dados dos contratos em utilização do Fies foram obtidos por meio de demanda junto ao Fnde.

Conforme pode ser verificado no gráfico13, houve um acréscimo de 17% no número de matrículas, enquanto que para os contratos em utilização do Fies houve um acréscimo de 2.198% entre 2010 e 2014. Entre 2010 e 2015 o crescimento foi um pouco maior para ambos. As matrículas cresceram 21%, enquanto os contratos em utilização do Fies cresceram 2.351%.

Gráfico 13. Evolução das matrículas e contratos em utilização do Fies de 2010 a 2015



Fontes: Sinopses estatísticas da educação superior – matriculados (quadro 5.1) - Inep, 2010-2015; Fies - dados obtidos por demanda - Fnde, 2010 - 2015. Elaboração própria.

É possível verificar no gráfico 13 que, em 2010, os contratos em utilização do Fies corresponderam a 2% das matrículas na educação superior privada presencial. Entretanto, em 2013 e 2014, os contratos em utilização do Fies representaram 25% e 37% das matrículas, respectivamente. Em 2015, esses contratos continuaram crescendo e atingiram quase 40% das matrículas realizadas na educação superior privada presencial.

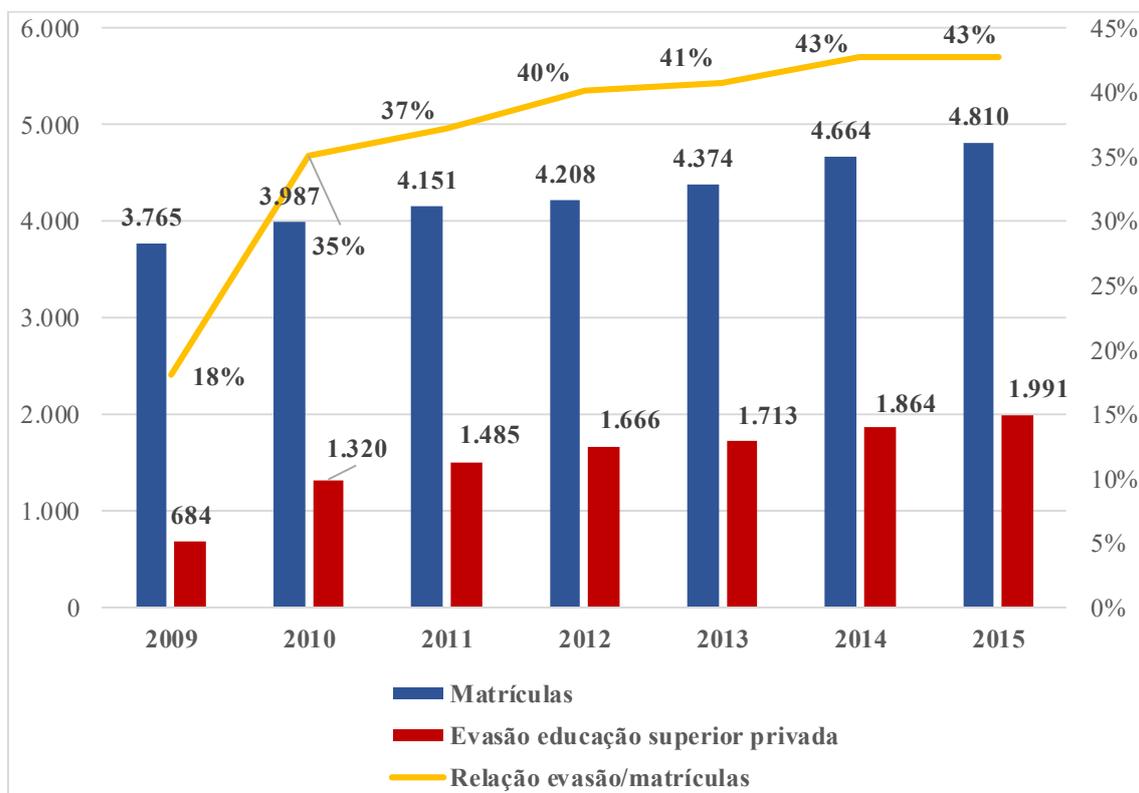
Portanto, é possível concluir que, entre o período 2010 a 2012, a contribuição do Fies para as matrículas da educação superior privada foi bastante reduzida. Mas, entre o período de 2013 a 2015, o programa alcançou relevância, principalmente em 2015, quando 2/5 das matrículas da educação superior privada pertenciam aos estudantes financiados pelo Fies.

A seguir, pretende-se observar a permanência na educação superior privada presencial por meio do seu inverso, ou seja, da análise da taxa de evasão na educação superior privada presencial. Dessa forma, foram comparados os dados das matrículas vis a vis com os dados dos estudantes evadidos da educação superior privada presencial no período de 2009 a 2015. Os dados de evasão foram obtidos por meio de demanda junto à Consultoria Monteiro (CM) em 2017, tendo em vista que o Fnde não dispõe, até essa data, da taxa de evasão dos estudantes financiados participantes do Fies.

O número de estudantes evadidos refere-se exclusivamente à modalidade da graduação presencial das instituições de educação superior privadas, tendo como fonte para extração das informações a base de dados divulgada pelo Censo Anual da educação Superior elaborado pelo MEC/Inep. O somatório da evasão foi obtido somando os estudantes: transferidos, trancados, desvinculados, falecidos (CM, 2018).

Conforme pode ser verificado no gráfico 14, o número de estudantes evadidos da educação superior privada presencial começou 2009 com 683 mil, mas em 2010 esse número já era quase o dobro e continuou a crescer até atingir 2015. Entre 2009 a 2015, o percentual de estudantes evadidos alcançou 195%.

Gráfico 14. Trajetória das matrículas (em mil) e da evasão (em mil) na educação superior privada presencial de 2009 a 2015 e taxa de crescimento



Fontes: Sinopses estatísticas da educação superior – matriculados (quadro 5.1) - Inep, 2008-2015; evasão - dados obtidos por demanda - CM, 2009 - 2015. Elaboração própria.

A evasão dos estudantes da educação superior privada presencial tomou grandes proporções nos últimos 6 anos do período em tela. O número de estudantes evadidos foi excessivo que equiparou ou até ultrapassou o número de ingressantes nesse período. Salienta-se que, em 2015, houve mais estudantes evadidos do que estudantes ingressantes.

Quando a comparação é realizada entre o número de estudantes evadidos e o número de matrículas na educação superior privada presencial, verifica-se que a taxa de evasão⁶⁹ foi bastante elevada. Em 2009, a taxa de evasão correspondeu a 18% do total das matrículas. A partir de 2010, houve uma aceleração da taxa de evasão que perdurou até 2015. Entre 2012 a 2015, o percentual de estudantes evadidos variou entre 40% e 43% do total das matrículas.

Diante desse cenário, vale salientar a relevância de uma política que permite não somente a indução do acesso, mas também da promoção da permanência na educação

⁶⁹ Para calcular a taxa de evasão, tomou-se o número de estudantes evadidos do ano atual e dividiu-se pelo número de matrículas do ano anterior.

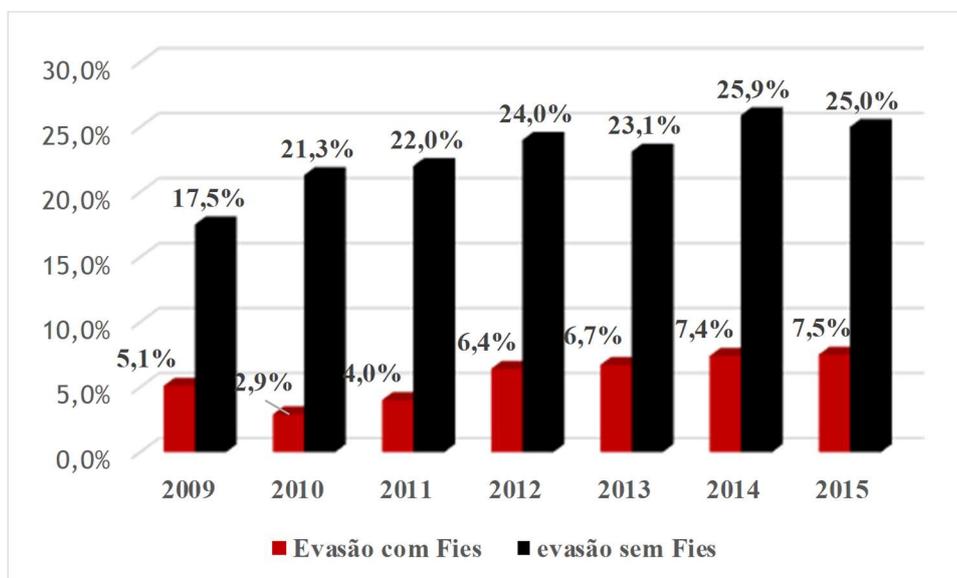
superior privada. E é, nesse contexto, que será demonstrado a seguir o efeito do Fies como política inibidora da evasão nos estudantes financiados pelo programa.

Para verificar a taxa de evasão do Fies, foram selecionados os estudantes ingressantes na educação superior privada presencial com Fies e sem o Fies. A motivação da escolha por esses estudantes é porque se constata que, “a taxa de evasão no primeiro ano de curso é duas a três vezes maior do que a dos anos seguintes” (LOBO, ET AL. 2007, p. 643).

No gráfico abaixo, é possível visualizar as taxas de evasão no primeiro ano do curso dos estudantes da educação superior privada com Fies e sem o Fies no período de 2009 a 2015⁷⁰. As taxas de evasão foram obtidas junto ao Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior Privada no Estado de São Paulo (Semesp), por meio de demanda à instituição em 2017.

O cálculo da taxa de evasão foi feito por meio do acompanhamento da trajetória dos alunos, desde o seu ingresso na educação superior privada. O aluno foi considerado evadido quando trancou a matrícula, desvinculou-se do curso, ou foi transferido para outro curso (Semesp; 2017).

Gráfico 15. Trajetória da taxa de evasão dos ingressantes com Fies e sem o Fies (2009 a 2015)



Fonte: Semesp, 2017. Por demanda.

⁷⁰ Não foi possível obter os dados a respeito da taxa de evasão no período de 2000 a 2008.

Conforme pode ser visto no gráfico 15, a taxa de evasão dos estudantes no primeiro ano de curso com o financiamento estudantil variou entre 2,9% a 7,5%, de 2009 a 2015. Por sua vez, a taxa de evasão de estudantes matriculados sem o Fies variou entre 17,5% e 25,9% no mesmo período. A taxa de evasão dos estudantes sem o Fies esteve cinco vezes acima daquela com o financiamento estudantil nos anos de 2010 e 2011. A partir de 2013 até 2015, essa taxa diminuiu e ficou aproximadamente três vezes maior em relação aos estudantes com o Fies.

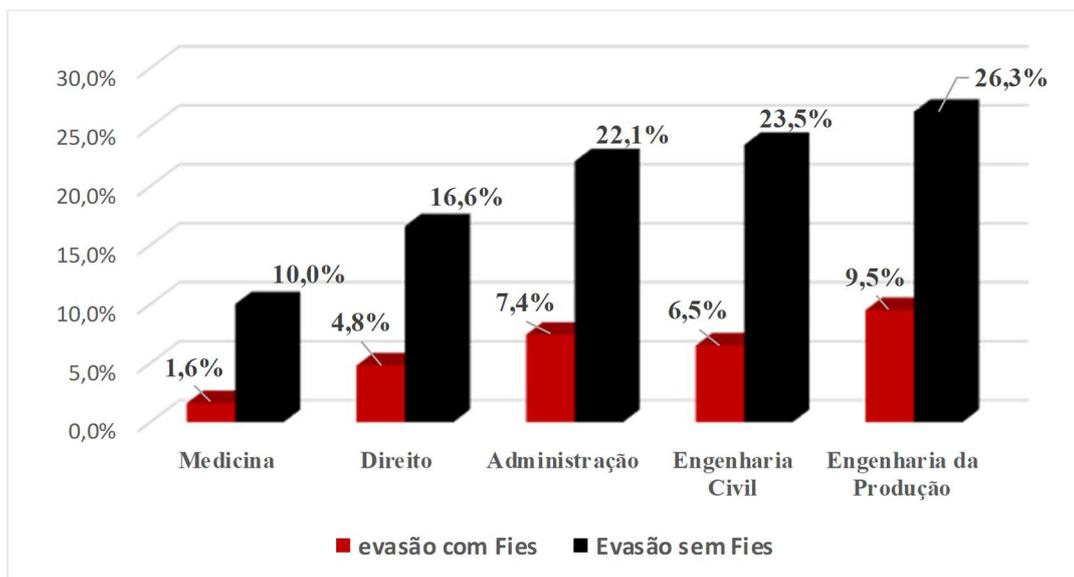
Cabe salientar que, ainda que bem inferior a taxa de evasão dos estudantes sem o financiamento, a taxa de evasão do Fies tem crescido nesses últimos anos. No entanto, mesmo com esse crescimento esses dados revelaram um efeito positivo do Fies em relação à evasão na educação superior ofertada pela rede privada presencial.

A seguir será demonstrado o efeito do Fies na taxa de evasão ocorrida, em 2013, em cinco cursos, dos quais, três deles são os mais financiados pelo Fies. Os cursos são direito, administração e engenharia civil, engenharia da produção e medicina. Para isso, será analisada a taxa de evasão dos estudantes ingressantes financiados pelo Fies nesses cinco cursos, em comparação aos estudantes que não dispunham desse financiamento nos mesmos cursos.

Os dados foram obtidos junto ao Semesp por demanda em 2017 para o ano de 2013⁷¹. Conforme se observa no gráfico 16, as taxas de evasão dos estudantes beneficiários do Fies nos cinco cursos variaram entre 1,6% e 9,5% em 2013. As taxas de evasão dos estudantes sem o Fies, nos mesmos cursos, variaram entre 10% e 26,3% nesse mesmo ano. Dessa forma, constata-se que a maior taxa de evasão do Fies, que foi de 9,5%, ainda assim foi menor do que a menor taxa de evasão sem o Fies, que foi de 10%.

⁷¹ Na demanda ao Semesp, foi solicitada que enviasse todos os dados que havia sobre evasão do Fies. No entanto, a evasão por curso foi enviada a do ano de 2013.

Gráfico 16. Taxas de evasão por curso com e sem Fies em 2013



Fonte: Semesp, 2017. Por demanda.

A taxa de evasão dos estudantes sem o Fies foi aproximadamente seis vezes maior que àquela dos estudantes beneficiários do programa para o curso de medicina. Por sua vez, a taxa de evasão dos estudantes sem o Fies esteve aproximadamente três vezes que àquela dos estudantes Fies nos cursos de direito, administração, engenharia civil e engenharia da produção.

Ressalta-se que dentre os 438 cursos financiados pelo programa, os cursos de Direito, Administração e Engenharia Civil respectivamente são os três cursos com o maior número de contratos do Fies entre o período de 2010 a 2015. Em 2013, esse percentual foi de 15%, 9% e 7% respectivamente. Os outros dois cursos - engenharia da produção e medicina - ficaram em 11º e 15º lugar nesse período. (Fnede, 2016).

Conclui-se que o efeito do Fies na permanência da educação superior privada, tem sido relevante, uma vez que as taxas de evasão foram bem inferiores àquelas dos estudantes que não tinham contratos de financiamento estudantil. “Mesmo considerando que o abandono nos diferentes cursos pode ser provocado por motivos distintos: dificuldade financeira, dificuldade de aprendizado ou vocacional” (SEMESP, 2017, p. 5).

Salienta-se também que há outras razões que causam a evasão, além das restrições financeiras, embora “de modo geral, as instituições, públicas e privadas, dão como principal razão da evasão a falta de recursos financeiros para o estudante prosseguir nos estudos”. Esse é também o motivo “que o estudante declara quando perguntado sobre a principal razão da evasão” (LOBO, ET AL. 2007, p. 643).

Para esses autores, essa é uma resposta simplificada, tendo em vista que “as questões de ordem acadêmica, as expectativas do aluno em relação à sua formação e a própria integração do estudante com a instituição constituem, na maioria das vezes, os principais fatores que acabam por desestimular o estudante a priorizar o investimento” (LOBO, ET AL. 2007, p. 643).

Entretanto, segundo o Semesp (2016, p. 4), o Fies “passou a ser uma poderosa ferramenta para diminuir a inadimplência e a evasão dos alunos por motivo de dificuldade financeira e, também, teve fundamental importância no combate à evasão ao possibilitar que o aluno ingressasse mais vocacionado no ensino superior”.

Esse sindicato ainda relata que, sem um financiamento, “o aluno de baixa renda, na maioria dos casos, até então escolhia o curso com base no preço e na localização e não na sua vontade. Sem a barreira financeira, o jovem passou a escolher o curso que efetivamente queria e a instituição que entendia como sendo a melhor” (p. 4) e findou que “isso diminui muito as chances da evasão por falta de motivação ou insatisfação do aluno, uma vez que a escolha passa a ser muito mais qualificada” (SEMESP, 2017, p. 4).

Considerações finais

O último capítulo desta dissertação procurou analisar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e da permanência da educação superior privada no período de 2010 a 2015, as quais estão relacionadas às duas hipóteses de trabalho. São elas: o Fies não contribuiu para democratização do acesso na educação superior privada no período de 2010 a 2015, e que o Fies contribuiu para a permanência na educação superior privada no período de 2010 a 2015.

Quanto à cor/raça, tipo de escola no ensino médio e renda familiar, verificou-se que o Fies contribuiu de forma significativa para democratização do acesso sob os três critérios analisados no período de 2010 a 2015. No que tange ao critério cor/raça, houve uma ampliação significativa dos autodeclarados pardos e pretos e sobrerrepresentação em relação aos estudantes da educação superior privada, participantes do Censo da Educação Superior e mais próximo da representatividade da sociedade brasileira.

Quanto ao critério escolaridade prévia dos estudantes, observou-se uma ampliação significativa daqueles que cursaram todo o ensino médio em escolas públicas e uma sobrerrepresentação relativa aos estudantes da educação superior participantes do Enade e mais próximo da representatividade dos estudantes do ensino médio.

No que concerne ao critério renda, ocorreu uma ampliação significativa dos estudantes oriundos de famílias de baixa renda e uma sobrerrepresentação relativa aos estudantes da educação superior participantes do Enade, e mais próximo da representatividade da população brasileira, uma vez que maioria expressiva possuía renda bruta familiar de até três salários mínimos. Diante do exposto, rejeita-se a primeira hipótese de pesquisa de que o Fies não contribuiu para democratização do acesso na educação superior privada no período de 2010 a 2015.

Quanto à segunda hipótese, a respeito do efeito do Fies como mecanismo de financiamento da permanência na educação superior privada presencial observou-se que, entre 2010 a 2015, houve um acréscimo reduzido nas matrículas na educação superior privada presencial, enquanto que nos contratos em utilização do Fies houve grande expansão, sendo possível concluir que a grande parte dos beneficiários do crédito estudantil permaneceu durante todo o período de graduação. Esta afirmação é corroborada pela análise da taxa de evasão dos estudantes com Fies e sem Fies.

A taxa de evasão dos ingressantes que não se utilizaram do financiamento estudantil esteve aproximadamente cinco vezes acima daquela relativa aos beneficiários do Fies. Ademais, a taxa de evasão por curso sem o Fies foi aproximadamente três vezes superior àqueles financiados pelo programa federal. No entanto, vale ressaltar que a taxa de evasão do Fies tem crescido ano a ano e mais que duplicou nos últimos cinco anos.

Diante do exposto, a segunda hipótese de trabalho foi aceita, ou seja, de que o Fies contribuiu para a permanência na educação superior privada no período de 2010 a 2015.

CONCLUSÃO

A presente dissertação procurou analisar o efeito do Fies na democratização do acesso e na permanência na educação superior privada no período de 2010 a 2015. No primeiro capítulo, destaca-se a trajetória de modificações legais nas regras do programa, sobretudo aquelas ocorridas entre 2010 e 2014, com evidência para a importância do regramento legal, entendido como instituição e a compreensão do programa federal de empréstimos estudantis à luz da dependência da trajetória, conceitos emprestados da abordagem do neoinstitucionalismo histórico.

No segundo capítulo procurou-se analisar o financiamento do programa, levando-se em conta a composição e a evolução das receitas/custos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015. No período 2000 a 2011, constatou-se que os recursos arrecadados com as receitas do Fies foram suficientes para arcar com as despesas com as mensalidades. No entanto, a partir de 2013, a principal fonte de recurso foi as dotações orçamentárias consignadas ao MEC, tornando-se essencial para manutenção financeira do programa.

A investigação sobre as demais despesas e custos do Fies permitiu ter uma visão mais abrangente a respeito dos custos econômico e social do financiamento estatal destinado aos estudantes da rede privada de educação superior. Os principais achados preocupantes desta dissertação foram os subsídios implícitos e o risco crescente de inadimplência, que não poderá ser garantida pelo Fgduc, com graves implicações aos cofres públicos.

No terceiro capítulo procurou analisar o efeito do Fies como mecanismo de financiamento da democratização do acesso e da permanência da educação superior privada no período de 2010 a 2015. Observou-se que na análise do efeito do Fies no acesso, até 2009, o Fies apresentou contribuição reduzida para o ingresso na educação superior privada presencial, mas nos anos seguintes, o programa teve expressiva relevância.

No que tange à democratização do acesso, observou-se que o Fies teve efeito positivo em comparação aos estudantes da educação superior sob os três critérios observados - cor/raça, estudantes advindos de escolas públicas e oriundos de famílias de baixa renda. Os dados revelaram que o perfil do beneficiário do programa era mais próximo do perfil da população brasileira. Portanto, a primeira hipótese da pesquisa foi rejeitada especificamente para o período de 2010 a 2015.

Por sua vez, a análise desenvolvida na segunda parte do capítulo permitiu concluir que tanto matriculados como ingressantes com empréstimos estudantis apresentam taxas de evasão menores. Em virtude disso, a segunda hipótese foi aceita, novamente, para o período de 2010 a 2015.

Apesar da contribuição do programa para democratização do acesso e da permanência, é importante salientar o crescimento extraordinário nos custos não sustentados com recursos do programa; o crescimento da inadimplência, e, portanto, do endividamento estudantil e da evasão dos beneficiários do programa. Este quadro deletério, já foi observado por Santos Filho (2016), levou ao aumento do custo do programa para o erário federal, e, portanto ao crescimento do endividamento público, uma vez que a partir de 2016, o programa passou a ser sustentado por meio da emissão de títulos públicos.

Não é à toa que o governo federal, desde 2016, até a data de encerramento desta pesquisa vem reformulando o Fies na busca da sustentabilidade financeira do programa. Como própria fala do atual Ministro da Educação⁷² – Mendonça Filho – numa entrevista realizada em 2017, sobre o Fies, afirma que “no modelo antigo, todo o ônus e todo o risco eram praticamente exclusivos do governo”. Portanto, o governo federal tem feito alterações no programa com intuito de compartilhar os riscos e os custos do programa entre o governo federal e as IES.

Por fim, vale salientar a importante colaboração do Fnde, que disponibilizou as informações relevantes e inclusive inéditas, como o perfil dos estudantes e o perfil dos contratos no período de 2010 a 2015 para a elaboração desta pesquisa. Portanto, é importante destacar que estes dados ainda não estão publicizados, tornando-se novo entrave para pesquisadores que não tem vínculo institucional com o Fnde.

No entanto, apesar de ser servidora do quadro efetivo do Fnde, e ainda com todas as tentativas possíveis, não tive acesso aos dados do Fies relativos ao período de 2000 a 2009, principalmente, àqueles relativos ao perfil dos estudantes, o que impediu a análise e validação das hipóteses desta dissertação para o período anterior à 2010.

Dessa forma, foi necessário readequar o período de análise, após a qualificação do projeto, quanto ao terceiro objetivo específico e às duas hipóteses da pesquisa. Outra limitação importante foi a indisponibilidade dos dados sobre a inadimplência do programa. Foi possível obter tal informação no Relatório do TCU (2016) apenas para o ano de 2015.

⁷² Para mais informações acesse: <http://m.radiojornal.ne10.uol.com.br/noticia/2017/07/07/a-gente-resgatou-o-fies-diz-mendonca-filho-54759>

Nova limitação encontrada foi a inexistência do cálculo da taxa de evasão dos estudantes por parte do Ministério da Educação, com isso foi necessário fazer uso de dados sobre a taxa de evasão calculados por instituições privadas que representam os interesses dos grupos particulares de educação superior.

Ademais, devido à impossibilidade de comparar os estudantes do Fies com os estudantes da educação superior privada por meio do Censo da Educação Superior nos critérios de renda e escola pública, optou-se, pela utilização dos dados do Enade, apesar da imprecisão comparativa, tornou-se a aproximação factível.

Com base nas conclusões e resultados encontrados, alguns temas podem ser sugeridos como agenda de pesquisa futura. Dentre eles, vale salientar um estudo mais apurado a respeito da inadimplência e da evasão do Fies, inclusive com a sugestão de criação de metodologia a ser desenvolvida no Fnde.

Outros possíveis temas a serem abordados de grande interesse é a análise do endividamento do governo federal e do endividamento familiar provenientes do programa. Outra possibilidade de investigação, por meio da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, diz respeito à análise dos interesses e dos atores envolvidos na elaboração e na implementação da política pública do Fies.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Carla B. Zandavalli M. A permanência de estudantes nos cursos de graduação no Brasil: uma categoria em construção. Revista **Temas em Educação**, João Pessoa, v.22, n.2, p. 25-43, julho, dez. 2013. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/index.php/rteo/article/viewFile/17778/10143>>. Acesso em: 13 junh. 2017.

BARROS, Helena Heller D. de; **Estudo: Fundo de Financiamento Estudantil**. Consultoria Legislativa da Área XV, Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia. Setembro de 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>>. Acesso em: 23 de out. 2016.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?**. Tese (Doutorado em Economia), Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, 2011. Disponível em:< <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000784998>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. **Reforma universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil**.(1964-1984). 2002. 174 f. Dissertação (Mestrado em Economia) –Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. Disponível em:< <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000259193>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

_____. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Revista Instituto de Estudos**. Nº. 58, São Paulo, Junho 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0020-38742014000100010&script=sci_arttext>. Acesso em: 08 mai. 2017.

CASTRO, Jorge Abrahão; CARVALHO, Cristina Helena. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no plano nacional de educação. Revista **Educação & sociedade**. vol. 34, no. 124, Campinas, julho/setembro; 2013. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000300010&script=sci_arttext>. Acesso em: 30 abr. 2017.

CATANI, Afrânio Mendes; Oliveira, João Ferreira. **Acesso e permanência no ensino superior: capacidades, competição e exclusão social**. In: SEVERINO, A. J.; FAZENDA, I. C. A. Políticas educacionais: o ensino nacional em questão. Campinas: Papirus, 2003. P. 113-126. Livro.

CHAVES at al. **Política de financiamento da educação superior brasileira: um balanço crítico da produção escrita no período de 1996 a 2009***. Goiânia, Inter-Ação, v. 36, n. 1, p. 101-118, janeiro./junho. 2011. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br/index.php?journal=interacao&page=article&op=view&path%5B%5D=15032&path%5B%5D=0>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso. Política de expansão da educação superior no Brasil – o prouni e o FIES como financiadores do setor privado. Revista **Educação em Revista**. v.32, n.04, p. 49-72, outubro-dezembro, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>>. Acesso em: 08 mai. 2017.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. Revista **Lua Nova**, nº 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

KLEIN, Lúcia. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990**. Documento de Trabalho, São Paulo, NUPES, n. 2/92. Disponível em: <http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt9202.pdf>. Acesso em: 08 out. 2016

LOBO, et al. **Esclarecimentos metodológicos sobre os cálculos de evasão**. 2012. Disponível em: <http://institutolobo.org.br/imagens/pdf/artigos/art_078.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. **Verbetes crédito educativo**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira - Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: < <http://www.educabrazil.com.br/credito-educativo> >. Acesso em: 21 de jan. 2017.

NASCIMENTO, P. A. M. M.; LONGO, G. F. **Qual o custo implícito do FIES para o contribuinte brasileiro?** Instituto de Pesquisa Aplicada Econômica – Ipea. Radar: tecnologia, produção e comércio exterior, v. 46, p. 13-21, ago. 2016. Disponível em: < http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28508&Itemid=8>. Acesso em: 24 ago. 2017.

PASCUEIRO, Lialiana. Breve contextualização ao tema da democratização do acesso ao ensino superior a presença de novos públicos Em contexto universitário. **Educação, sociedade & culturas**. Nº 28, p. 31-52, Portugal, 2009. Disponível em: <http://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC28/28_liliana.pdf>. Acesso em: 14 junh. 2017.

REIS, Elizabeth. **Estatística descritiva**. 7. ed. Lisboa: Edições Silabo, 2008.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações. Revista **Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, jan.-jun. 2005. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/32/6998>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

RODRIGUEZ, Alexandre. Fatores de permanência e evasão de estudantes do ensino superior brasileiro – um estudo de caso. **Revista Pucsp** V. 5, n. 1 (2011) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo / PUC-SP. São Paulo - SP - Brasil. Faculdade de economia e administração (FEA), Departamento de Administração. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/caadm/article/view/9009>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

SANTOS, Aline Veiga dos. **Financiamento público na educação superior privada: análise das estratégias referentes ao fies na meta 12 do PNE (2014-2024)**. In: Wellington Ferreira de Jesus e Célio da Cunha (Orgs.). *A Pesquisa em Educação no Brasil: novos cenários e novos olhares*. Brasília: Liber Livro, 2016.

SANTOS FILHO, João Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. 2016. 278 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2016. Programa de Pós-Graduação em Educação. Disponível em: <<http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8626>>. Acesso em: 24 de jun. 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. (1980). A crise da universidade. **Revista de ensino superior da unicamp**, v.10, 2013. Disponível em: https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/edicoes/ed10_julho2013/HISTORIA.pdf >. Acesso em: 21 jan. 2018.

SHEN, H.; ZIDERMAN, A. **Student loans repayment and recovery: international comparisons**. *Higher education*, v. 57, n. 3, p. 315-333, 2009. Disponível em: <<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/35266/1/572444362.pdf>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

SOUZA, Andreliza Cristina De; BRANDALISE, Mary Ângela Teixeira. **Política de cotas e democratização do acesso ao ensino superior**. XI colóquio internacional sobre gestão universitária na américa do sul. Florianópolis, 2011. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/31286/7.18.pdf?sequence=1&isAlow>> Acesso em: 20 jan. 2018.

STEINMO, Sven. **What is Historical Institutionalism?** Disponível em: <<http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

VELHO, Léa. Conceitos de Ciência e a Política Científica, Tecnológica e de Inovação. *Revista Sociologias*, V. 13, n. 26, p. 128-153, Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/v13n26/06.pdf>>. Acesso em: 30 mai. 2017.

Referências Legais

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (CF), 05 de outubro de 1998**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992**. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8436.htm.> Acesso em: 12 de abr. 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm>. Acesso em: 10 de abr. 2017a.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005**. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111096.htm
Acesso em: 23 de jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111552.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Altera a Lei no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - Fies (permite abatimento de saldo devedor do Fies aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do Fies pelas instituições de ensino; e dá outras providências). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm.
Acesso em: 10 de abr. 2017.

_____. Presidência da República. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2018b.

_____. Presidência da República. **Decreto-lei nº 1.455, de 7 de abril de 1976**. Dispõe sobre bagagem de passageiro procedente do exterior, disciplina o regime de entreposto aduaneiro, estabelece normas sobre mercadorias estrangeiras apreendidas e dá outras providências. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1455compilado.htm>. Acesso em: 23 de jan. 2018.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 3.048, de 6 de maio de 1999**. Aprova o regulamento da previdência social, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3048.htm>. Acesso em: 23 de ago. 2017a.

_____. Presidência da República. **Medida provisória no 1.827-1, de 24 de junho de 1999**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827-1.htm.

Acesso em: 02 de mar. 2017.

_____. Presidência da República. **Medida provisória no 2.094-28, de 13 de junho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2094-28.htm. Acesso em: 02 de mar. 2017.

_____. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 23, de 29 de dezembro de 2014**. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, e nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies. Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_23_29122014.pdf>. Acesso em: 23 de jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Portaria normativa nº 10, de 30 de abril de 2010**. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n10_30042010.pdf>. Acesso em: 23 de jan. 2018b.

Referências Documentais

BRASIL. Câmara dos Deputados. Execução **Orçamentária da União** (2000-2015), 2015. [Documentos eletrônicos]. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/consultas-e-relatorios-de-execucao/execucao-da-loa-e-de-emendas>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Ibge). **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (Pnad) – 2015**. [Documento eletrônico]. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <http://www2.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=pnad&o=3&i=P&c=4040>>. Acesso em: 20 jan. 2016

_____. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Boletim de avaliação de políticas públicas**. Financiamento estudantil: insights sobre as condições de financiamento e o risco fiscal. Vol. 1, nº 3, julho de 2015. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/financiamento-estudantil/financiamento-estudantil_insights-sobre-as-condicoes-de-financiamento-e-o-risco-fiscal> Acesso em: 10 out. 2016c.

_____. Ministério da fazenda. Secretaria de política econômica. **Demonstrativo de benefícios financeiros e creditícios. 2015**. Disponível em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/assuntos/politica-fiscal-e-tributaria/beneficios-financeiros-e-crediticios/demonstrativo2015_sitespe_v3.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2015b.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade)**. microdados da educação superior : 2010-2015. [Documentos eletrônicos]. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: < <http://inep.gov.br/microdados> >. Acesso em: 10 dez. 2018.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Metodologia de cálculo dos indicadores de fluxo da educação superior**. 2017. Disponível em: < http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/indicadores_educacionais/2017/metodologia_indicadores_trajetoria_curso.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da educação superior**: sinopse estatística da educação superior – graduação: 2011-2015. [Documentos eletrônicos]. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: < <http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior> >. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo Escolar da Educação Básica**: sinopse estatística da educação básica. 2015e. [Documentos eletrônicos]. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica> >. Acesso em: 10 jan. 2018.

_____. Ministério da Educação. Renegociação do Creduc beneficia milhares de estudantes. Março de 2005a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=2131:sp-733532209> >. Acesso em: 08 out. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Processo de contas anuais do Fies**. Relatório de gestão, 2012a Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Ministério da Educação. **Processo de contas anuais do Fies**. Relatório de gestão, e 2015a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14949>>. Acesso em: 08 nov. 2016.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Relatório de auditoria**: avaliação da sustentabilidade e da eficácia do Fies. 2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf>. Acesso em: 21 de jan. 2018.

CONSULTORIA MONTEIRO (CM). **Financiamento universitário privado**. Desafios & perspectivas. Brasília. s/data. Enviado por demanda em 2016.

UNIVERSIDADE DO RIO DE JANEIRO (UNIC). Declaração universal dos direitos humanos. Organização das Nações Unidas (ONU). Brasil, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: < <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf> > Acesso em: 10 jan. 2018.

SINDICATO DAS ENTIDADES MANTENEDORAS DE ESTABELECIMENTOS DE ENSINO SUPERIOR PRIVADA NO ESTADO DE SÃO PAULO (Semesp). **Estudo sobre os impactos das restrições do financiamento estudantil Fies e alternativas.** s/data. Enviado por demanda em 2016.

_____. **Cenário atual da educação superior no brasil.** s/data. Enviado por demanda em 2016.

UOL. “**A gente resgatou o Fies**”, diz Mendonça Filho. 2017. Disponível em: <http://m.radiojornal.ne10.uol.com.br/noticia/2017/07/07/a-gente-resgatou-o-fies-diz-mendonca-filho-54759.>> Acesso em: 30 fev. 2018.

Anexo documental dos normativos do Fies no período de 2000 a 2015

| Normas de criação e alteração da Unidade Jurisdicionada |
|---|
| Leis |
| <p>O Fies foi criado pela MP nº 1.827, de 27/05/1999, substituída posteriormente pelos seguintes atos normativos:</p> <ul style="list-style-type: none">- MP nº 1.865-2, em 29/06/1999- MP nº 1.972-8, em 10/12/1999- MP nº 2.094-22, em 27/12/2000- Conversão na Lei nº 10.260, em 12/07/2001, publicada no D.O.U. de 13/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Posteriormente com as seguintes alterações: <ul style="list-style-type: none">• Lei nº 10.846, de 12/3/2004, publicada no D.O.U de 15/3/2004, que dá nova redação ao art. 2º da • Lei nº 11.552, de 19/11/2007, publicada no D.O.U de 20/11/2007, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – (Fies); • Lei nº 11.941, de 27/5/2009; publicada no D.O.U de 28/5/2009, que 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);• Lei nº 12.202, de 14/01/2010, publicada no D.O.U de 15/01/2010, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, 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;• Lei nº 12.385, de 3/3/2011, publicada no D.O.U. de 4/3/2011, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);• Lei nº 12.431 de 24/06/2011, publicada no D.O.U. de 27.6.2011, que e retificado em 29.6.2011, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);• Lei nº 12.513, de 26/10/2011, publicada no D.O.U. de 27/10/2011, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);• Lei nº 12.688, de 18/07/2012, publicada no D.O.U. de 19/07/2012, que institui o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (Proies);• Lei nº 12.712, de 30/08/2012, publicada no D.O.U. de 31/08/2012, que altera as Leis 10.260, de 12/07/2001; e autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. – ABGF;• Lei nº 12.801, de 24/04/2013, publicada no D.O.U. de 25/04/2013, que altera a Lei nº 10.260, de 12/07/2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);• Lei nº 12.873, de 24/10/2013, publicada no D.O.U. de 25/10/2013, que altera a Lei nº 9.430, de 27/12/1996; dispõe sobre o repasse pelas entidades privadas filantrópicas e entidades sem fins lucrativos às suas mantenedoras de recursos financeiros recebidos dos entes públicos; Outras normas infralegais relacionadas à gestão e estrutura da Unidade Jurisdicionada. |

| Outras normas infralegais relacionadas à gestão e estrutura da Unidade Jurisdicionada |
|---|
| Decretos |
| <ul style="list-style-type: none"> • Decreto nº 4.035, de 28 de novembro de 2001, que regulamenta o art. 19 da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências; • Decreto nº 7.790, de 15/08/2012, que trata da amortização dos financiamentos concedidos com recursos do Fies; • Decreto nº 8.407, de 24 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a realização, no exercício de 2015, de despesas inscritas em restos a pagar não processados e dá outras providências. • Decreto nº 8.498, de 10 de agosto de 2015, que altera o Decreto nº 7.790, de 15 de agosto de 2012, que dispõe sobre financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). • Decreto nº 8.535, de 1º de outubro de 2015, que dispõe sobre a contratação de serviços de instituições financeiras pelos órgãos e entidades do Poder Executivo federal. |
| Portaria Interministerial |
| <ul style="list-style-type: none"> • Portaria Interministerial nº 177, de 08 de julho de 2004; que definiu os procedimentos operacionais e financeiros do Fies. |
| Portarias Normativas |
| <ul style="list-style-type: none"> • Portaria Normativa nº 02, de 31 de março de 2008, que regulamentou as novas regras decorrentes da Lei nº 11.552/2007; • Portaria Normativa nº 01, de 22/01/2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies, regulamenta a adesão de mantenedoras de instituições de ensino não gratuitas; • Portaria Normativa nº 10, de 30/04/2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies); • Portaria Normativa nº 12, de 07/05/2010, que altera os prazos para validação das inscrições dos estudantes junto à CPSA e comparecimento ao agente financeiro para contratação dos financiamentos; • Portaria Normativa nº 18, de 28/07/2010, que altera as Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, e nº 10, de 30 de abril de 2010; • Portaria nº 505, de 7/10/2010, que dispõe sobre o procedimento para o pagamento de tributos federais devidos pelas entidades mantenedoras de instituições de ensino superior optantes pelo Fies, mediante a utilização de Certificados Financeiros do Tesouro Nacional (CFT-E); • Portaria Normativa nº 21, de 20/10/2010, que dá nova redação a dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010, e nº 10, de 30 de abril de 2010, a fim de disciplinar procedimentos para adesão das mantenedoras e opção de estudantes ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo – FGEDUC, no âmbito do Fies; • Portaria Normativa nº 26, de 29/12/2010, que dispõe sobre a prorrogação da vigência dos Termos de Adesão ao Fies formalizados no ano de 2010; • Portaria Normativa nº 01, de 14/01/2011, que altera os arts. 10, 15 e 19, inclui os §§ 3º, 4º e 5º no art. 4º e Parágrafo único no art. 19 da Portaria Normativa nº 10, de 30/04/2010, e dá nova redação ao |

art. 2º da Portaria Normativa nº 26, de 29/12/2010.

- Portaria Normativa nº 04, de 02/03/2011, que regulamenta o inciso I do art. 6º - B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, incluído pela Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Portaria Normativa nº 12, de 06/06/2011, que altera e inclui dispositivos nas Portarias Normativas nº 1, de 22 de janeiro de 2010, e nº 10, de 30 de abril de 2010, que regulamentam os processos de adesão e inscrição ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);
- Portaria Normativa nº 15, de 08/07/2011; que dispõe sobre o aditamento de contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providências;
- Portaria Normativa nº 23, de 10/11/2011, que dispõe sobre o aditamento de renovação semestral dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria Normativa nº 25, de 22/12/2011, que dispõe sobre transferência integral de curso e de instituição de ensino realizada por estudante financiado com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) a partir da data de publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, e dá outras providências;
- Portaria Normativa nº 24, de 20/12/2011, que altera a Portaria MEC nº 10, de 30 de abril de 2010;
- Portaria Normativa nº 26, de 28/12/2011, que dispõe sobre prorrogação de vigência de Termo de Adesão ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providências.
- Portaria Normativa nº 2, de 01/02/ 2012, que dispõe sobre a cobrança pelas instituições de ensino superior dos valores de encargos educacionais no âmbito do Programa Universidade para Todos - Prouni e do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies;
- Portaria nº 87, de 03/04/2012, que regulamenta a Portaria Normativa nº 2, de 1º/02/2012 no âmbito do Programa Universidade para Todos – Prouni e do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;
- Portaria Normativa nº 7, de 10/04/2012; que altera a Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – Fies;
- Portaria Normativa nº 8, de 30/04/2012, que altera a Portaria Normativa nº 26, de 28/12/2011, que dispõe sobre a prorrogação de vigência de Termo de Adesão ao Fundo de Financiamento Estudantil – Fies e dá outras providências.
- Portaria Normativa nº 14, de 28/06/2012, que altera dispositivos das Portarias Normativas nº 1, de 22/01/2010, nº 10, de 20/04/2010, e nº 23, de 10/11 /2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria Normativa nº 16, de 04/09/2012, que dispõe sobre a dilatação de prazo de utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil — Fies, a partir da data da edição da Lei nº 12.202, de 14/01/2010;
- Portaria Normativa nº 17, de 06/09/2012, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dá outras providências;
- Portaria Normativa nº 19, de 31/10/2012, que dispõe sobre o encerramento antecipado da utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil — Fies, a partir da data

da publicação da Lei nº 12.202, de 14/01/2010;

- Portaria Normativa nº 23, de 22/11/2012, que altera a Portaria Normativa MEC nº 16, de 4 de setembro de 2012, que dispõe sobre a dilatação de prazo de utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil –Fies, e a Portaria Normativa MEC nº 19, de 31/10/de 2012, que dispõe sobre o encerramento antecipado da utilização do financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil –Fies.

- Portaria Normativa nº 28, de 28/12/2012, que dispõe sobre a suspensão temporária da utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14/01/2010;

- Portaria Normativa nº 5, de 14/03/2013, que altera as Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 23, de 10 de novembro de 2011; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil — Fies;

- Portaria Normativa nº 7, de 26/04/2013, que regulamenta o disposto no art. 6º–B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências;

- Portaria Normativa nº 20, de 16/08/2013, que altera dispositivos das Portarias Normativas nº 10, de 30/04/2010, nº 23, de 10/11/2011, e nº 17, de 6/09/2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

- Portaria Normativa nº 450, de 24/09/2013, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e dos Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM), destinados à contratação de financiamento e ao aditamento de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

- Portaria Normativa nº 23, de 20/11/2013, que altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de março de 2008, nº 10, de 30 de abril de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, nº 25, de 22 de dezembro de 2011, e nº 19, de 31 de outubro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de financiamento Estudantil – Fies;

- Portaria Normativa nº 3, de 13/01/2014, que altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22/01/2010, nº 10, de 30/04/2010, e nº 15, de 8/07/2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;

- Portaria Normativa nº 17, de 10/10/2014, que dispõe sobre os procedimentos para a realização de aditamento de contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies vinculados a Instituições de Educação Superior - IES descredenciadas pelo Ministério da Educação – MEC em processos de supervisão que não mantiveram a Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento - CPSA em funcionamento nos locais de oferta de curso, e dá outras providências;

- Portaria Normativa nº 21, de 26/12/2014, que altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 2, de 31 de agosto de 2008; nº 1, de 22 de janeiro de 2010; nº 10, de 30 de abril de 2010; nº 15, de 8 de julho de 2011; nº 23, de 10 de novembro de 2011;

1; nº 25, de 22 de dezembro de 2011; nº 16, de 4 de setembro de 2012; nº 19, de 31 de outubro de 2012; e nº 28, de 28 de dezembro de 2012, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil –

Fies;

- Portaria Normativa nº 22, de 29/12/2014, que altera dispositivos das Portarias Normativas nº 10, de 30/04/2010, e nº 23, de 10/11/2011, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria Normativa nº 23, de 29/12/2014, que altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22/01/2010, nº 15, de 8/07/2011, e nº 21, de 26/12/2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies; Portaria Normativa nº 2, de 20 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre o prazo de inscrição ao Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2015;
- Portaria Normativa nº 7, de 25 de maio de 2015, que altera o art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dá outras providências;
- Portaria Normativa nº8, de 2 de julho de 2015, que dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências;
- Portaria Normativa nº 9, de 17 de julho de 2015, que altera a Portaria Normativa MEC nº 8, de 2 de julho de 2015, que dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015;
- Portaria Normativa nº 10, de 31 de julho de 2015, que altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, nº 25, de 22 de dezembro de 2011, e nº 22, de 29 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil – Fies;
- Portaria Normativa nº 13, de 11 de dezembro de 2015, que dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2016.

Portarias

- Portaria nº 241, de 29/05/2014, que dispõe sobre os prazos para a realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 267, de 27/06/2014, que dispõe sobre os prazos para realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
 - Portaria nº 316, de 30/07/2014, que dispõe sobre os prazos para realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
 - Portaria nº 408, de 29/09/2014, que dispõe sobre os prazos para a realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
 - Portaria nº 443, de 15/10/2014, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e dos Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM), destinados à contratação de financiamento e ao aditamento de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
 - Portaria nº 463, de 30/10/2014, que dispõe sobre os prazos para a realização dos aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

- Portaria nº 30, de 4 de fevereiro de 2015, que dispõe sobre a reabertura de prazo para a realização de aditamento de suspensão temporária e sobre a definição de prazo para a realização de aditamento extemporâneo de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 141, de 23 de abril de 2015, que dispõe sobre o prazo para realização de aditamentos dos contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 192, de 27 de maio de 2015, que dispõe sobre o prazo para realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 251, de 29 de junho de 2015, que dispõe sobre o prazo para realização de aditamentos de contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 313, de 31 de julho de 2015, que dispõe sobre o prazo para realização de aditamentos dos contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 431, de 14 de outubro de 2015, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e dos Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM), destinados à contratação de financiamento e ao aditamento de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Portaria nº 448, de 29 de outubro de 2015, que dispõe sobre o prazo para realização de aditamentos dos contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies).

Portarias Conjuntas

- Portaria Conjunta nº 2, de 25/08/2011, que define os municípios prioritizados e a relação das especialidades médicas e áreas de atuação segundo os critérios dispostos na Portaria nº 1.377/2011, para fins do benefício previsto no inciso II e o § 3º do art. 6º B da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);
- Portaria conjunta nº 17, de 20 de março de 2015, que institui o Grupo de Trabalho - GT com o objetivo de analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil - Fies, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido Programa;
- Portaria conjunta nº 36, de 21 de julho de 2015, que prorroga por sessenta dias o Grupo de Trabalho - GT, instituído pela Portaria Conjunta SESU-MEC/FNDE/SENACON- MJ nº 17/2015, de 20 de março de 2015, com o objetivo de analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil - Fies, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido Programa;
- Portaria conjunta nº 52, de 21 de setembro de 2015, que prorroga por cento e vinte dias o Grupo de Trabalho - GT, instituído pela Portaria Conjunta SESU-MEC/FNDE/ SENACON-MJ nº 17/2015, e 20 de março de 2015, com o objetivo de analisar a composição e a evolução dos preços das mensalidades dos cursos superiores financiados pelo Programa de Financiamento Estudantil - Fies, bem como de propor iniciativas e ações que contribuam para o avanço do referido Programa.

Resoluções

Resolução BACEN nº 3.842, de 10/03/2010, que fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 1, de 20/04/2010, que dispõe sobre o pagamento de juros decorrentes dos financiamentos concedidos no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 2, de 29/09/2010, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e para a formalização dos termos aditivos aos contratos de financiamento firmados com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providências;

- Resolução FNDE nº 3, de 20/10/2010, que dispõe sobre o alongamento de prazo para amortização das operações de crédito realizadas com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 4, de 26/11/2010, dispõe sobre o aditamento do 2º semestre de 2010 dos contratos de financiamentos concedidos com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 1, de 29/06/2011, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010 e do 1º semestre de 2011, relativos aos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 2, de 29/06/2011, que dispõe sobre os juros incidentes nos financiamentos concedidos com recursos do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) e dá outras providências;

- Resolução FNDE nº 3, de 28/07/2011, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010 e do 1º semestre de 2011, relativos aos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) formalizados a partir da edição da Lei nº 12.202, de 2010, e dá outras providências;

- Resolução FNDE nº 4, de 15/09/2011, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010 e do 1º e 2º semestres de 2011, relativos aos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) formalizados a partir da edição da Lei nº 12.202, de 2010;

- Resolução FNDE nº 5, de 29/09/2011, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e dos Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM), destinados à contratação de financiamento e ao aditamento de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 6, de 28/10/2011, que dispõe sobre a prorrogação do prazo para realização dos aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010 e do 1º semestre de 2011, relativos aos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies);

- Resolução FNDE nº 7, de 29/12/2011, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados dos 2º semestre de 2010, 1º e 2º semestres de 2011 e 1º semestre de 2012, relativos à

renovação semestral dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;

- Resolução FNDE nº 1, de 16/01/2012, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 1º semestre de 2012, relativos aos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) formalizados até 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 2, de 30/03/2012, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados dos 2º semestre de 2010, 1º e 2º semestres de 2011 e do 1º semestre de 2012, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 2010, e sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 1º semestre de 2012, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento celebrados até 14 de janeiro de 2010, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Resolução FNDE nº 3, de 28/06/2012, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010, dos 1º e 2º semestres de 2011 e dos 1º e 2º semestres de 2012 e subsequentes, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 4, de 28/08/2012, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010, dos 1º e 2º semestres de 2011 e dos 1º e 2º semestres de 2012, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 5, de 19/09/2012, que dispõe sobre a prorrogação dos prazos de validade dos Documentos de Regularidade de Inscrição (DRI) e dos Documentos de Regularidade de Matrícula (DRM), destinados à contratação de financiamento e ao aditamento de contrato de financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);
- Resolução FNDE nº 6, de 09/10/2012, que dispõe sobre a fixação excepcional de prazo para a solicitação do aditamento de dilatação do prazo de utilização do financiamento, relativo aos contratos de financiamento celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 7, de 09/11/2012, que dispõe sobre a alteração excepcional do prazo para comparecimento do estudante ao agente financeiro para assinatura de Termo de Encerramento antecipado da fase de utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), relativo aos contratos celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 8, de 20/12/2012, que dispõe sobre a alteração excepcional do prazo para comparecimento do estudante ao agente financeiro para assinatura de Termo de Encerramento antecipado da fase de utilização de financiamento concedido com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), relativo aos contratos celebrados a partir da publicação da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010;
- Resolução FNDE nº 1, de 27/03/2013, que dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010, dos 1º e 2º semestres de 2011, dos 1º e 2º semestres de 2012 e

do 1º semestre de 2013, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

- Resolução FNDE nº 2, de 27/06/2013, que altera a Resolução nº 3, de 28 de junho de 2012, e dispõe sobre os aditamentos simplificados e não simplificados do 2º semestre de 2010, dos 1º e 2º semestres de 2011, dos 1º e 2º semestres de 2012 e do 1º semestre de 2013, e subsequentes, relativos à renovação semestral dos contratos de financiamento concedidos com recursos do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies);

- Resolução nº 4.432, de 23 de julho de 2015, que fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies).