

Do Estado ao Mercado: as diferentes visões e interesses sobre o FIES

Vanuzia Silva¹

RESUMO

Este artigo pretende analisar o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) a partir dos diferentes cenários em que o programa atua, explicitando os diferentes interesses e objetivos do setor público e do setor privado. Analisa-se também, a inserção do FIES dentro do debate da privatização do ensino superior brasileiro, que por um lado cumpre um papel social importante ao promover o acesso de estudantes de baixa renda no ensino superior, mas que por outro revela o impacto que este processo de mercantilização exerce na educação, ao incentivar a criação de instituições totalmente voltadas aos interesses de mercado e por sua vez, ao lucro.

Palavra Chave: FIES, ensino superior, privatização.

Resumen

Este trabajo se propone analizar el Fondo de Financiamento Estudiantil (FIES), a partir de los diferentes escenarios en que el programa actúa, explicitando los diferentes intereses y objetivos del sector público y privado. Se analiza también, la inserción del FIES dentro del debate de privatización de la enseñanza superior brasileño, aunque por un lado, cumple un papel social importante al promover lo acceso de los estudiantes del baja renta en la enseñanza, más que por otro lado revela el impacto que la mercantilización ejerce en la educación, al incentivar la creación de instituciones totalmente involucradas a los interés del mercado y por consecuencia, el lucro.

Palabras clave: FIES, enseñanza superior, privatización.

¹ Mestranda em Economia Política do Programa de Estudos Pós-Graduados da PUC-SP.

Introdução

Mão de obra qualificada, aumentos salariais, melhor posição no mercado de trabalho, ampliação do conhecimento são temas recorrentes quando se fala dos benefícios que um diploma universitário pode oferecer. Por trás destes benefícios, encontra-se uma longa e complexa discussão acerca dos de fatores econômicos, sociais e políticos que compõe a estrutura educacional superior no Brasil.

Estes fatores fazem com que a educação superior em sua trajetória, passe por inúmeras reformas, na qual, ampliação e massificação do ensino se tornam o carro chefe no desenvolvimento do projeto político educacional.

É deste modo que o FIES é criado, um programa capaz de atuar no campo político e social, oferecendo ao Estado a oportunidade de massificar o ensino superior ao mesmo tempo em que reduz os gastos públicos na construção de novas universidades e no eixo social, cria-se um programa capaz de incluir as camadas desfavorecidas economicamente no ensino superior.

Contudo, essa capacidade híbrida de atuação provoca uma série de desdobramentos que colocam em xeque a capacidade do programa ser autossustentável, ao permitir financiamentos de longo prazo, esbarra na renda do seu público alvo, que por sua vez impacta nos índices de inadimplência e intensifica o processo de privatização do ensino superior, que desde 1990 é protagonizada por instituições privadas que detém grande parte do total de matrículas.

Deste modo, este artigo pretende analisar o papel que o FIES tem na estrutura educacional, entendendo como este programa atua nas diferentes visões, ou seja, como o governo e o setor privado enxergam o FIES.

Para isto, este trabalho está dividido em três seções, além desta introdução e de uma conclusão. A primeira seção apresenta um resgate histórico do FIES na tentativa de compreender o cenário da sua criação. A segunda seção apresenta a visão do governo sobre o FIES e a terceira seção mostra a ótica do setor privado para o programa. Por fim, as considerações finais apresentam a tentativa de compreensão do FIES a partir da análise conjunta do entendimento do governo e do mercado com relação ao programa.

1. A origem e evolução do FIES no Brasil

O debate acerca da expansão do ensino superior é recorrente na agenda política brasileira. Este processo concentra-se em dois principais eixos: na inclusão das camadas desfavorecidas economicamente e na ampliação do número de universidades e cursos.

Em resposta a estes eixos historicamente apresenta-se um longo processo de implementação de modelos que tentam qualificar a mão de obra ao mesmo tempo em que ocorre uma massificação do ensino, para então promover o ingresso dos jovens ao ensino superior².

É partir da década de 90, que se observa uma intensa elevação do número de ingressos em faculdades e universidades, segundo os dados Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), tem-se um aumento de um milhão e meio de alunos por ano.

Esse número ascendente foi liderado pelo setor privado, que no início dos anos 90 era responsável por cerca de 60% do total de matrículas do ensino superior e que até os dias atuais, segundo Rodrigues (2012, p. 42), é o principal agente da oferta de ensino.

Estas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas se tornaram na época uma fonte alternativa de recurso para o governo, segundo Souza (1994) o país passava por um esgotamento do milagre econômico, e por isso, não poderia se esperar um esforço de investimentos por parte do governo.

Deste modo, o governo não precisaria investir na criação de novas universidades uma vez que o setor privado era responsável por fazê-las, caberia, portanto, ao governo, regular as IES.

Por trás desta parceria entre o setor público e privado, encontrava-se o Banco Mundial (1999), o mesmo apontava diretrizes de como os países emergentes deveriam gerir o ensino superior: adotando medidas de gestão empresarial.

[...] a educação, na maioria dos países, é tanto financiada quanto fornecida pela esfera pública [...] não há razão a priori para que toda a educação seja fornecida, financiada e administrada pelo setor público (BANCO MUNDIAL 1999, p. 34),

² Nos primeiros anos do governo militar, o país passava por uma “crise do excedente”. Esta crise era decorrente do pequeno número de universidades que o Brasil possuía, ao mesmo tempo em que a demanda por acesso ao Ensino Superior crescia exponencialmente. Em 1963 o número de excedentes chegou a bater 51%, correspondente a 7% de vagas oferecidas. O resultado deste processo, faz com que se tenha uma pressão popular pela ampliação do ensino superior, com objetivos diferentes entre a elite da época e da população de baixa renda. Consulte CARVALHO, 2002: p.46.

Com o objetivo de expandir o número de matrículas, começam a surgir no Brasil, experiências de transferências de recursos públicos para as IES privadas sob a forma de financiamento estudantil.

Neste cenário, é criado em 1975 o Programa Crédito Educativo (PCE)³, que foi reformulado no governo de Fernando Collor que criou o “Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes” (CREDUC)⁴, através da Lei n. 8.436, de 25 de junho de 1992, com recursos oriundos da Caixa Econômica Federal e de outros bancos comerciais. No último ano do programa o CREDUC em 1997, o índice de inadimplência era de 83% (BARROS, 2003), podendo ainda ser encontrados contratos ativos.

Em substituição do CREDUC é que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), é criado em 1999, através da medida provisória n.1865-4⁵, regulado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Segundo o site do Ministério da Educação (MEC), o FIES “*é um programa que visa financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitas*”.

Este programa foi desenvolvido para ser autofinanciável, destinado a pessoas que não tenham condições de arcar financeiramente com as mensalidades de uma instituição privada, por isso, são exigidas condicionalidades econômicas e educacionais para que o aluno possa aderir ao FIES.

De acordo com as normas atuais vigentes, para ser beneficiado o aluno não poderá obter uma renda familiar per capita superior a 2,5 salários mínimos, ter feito o último Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) com pontuação superior a 450 pontos sem zerar na redação. As instituições também devem cumprir alguns pré-requisitos para poderem ofertar as bolsas do FIES, oferecendo aos alunos um curso de qualidade de acordo com os parâmetros exigidos pelo Ministério da Educação (MEC).

³ O Programa de Crédito Educativo (PCE), foi criado em 1975, que destinava recursos públicos direto a Instituições de ensino privadas. No Brasil, considera-se este programa como o pioneiro, no que diz respeito ao oferecimento de “créditos” com objetivos educacionais. Por outro lado, esse programa também contribui fortemente para a consolidação do setor privado na educação, que encontra nos governos ditatoriais o cenário para a sua consolidação e ampliação do seu mercado. Vide Todescat (1987) para mais informações.

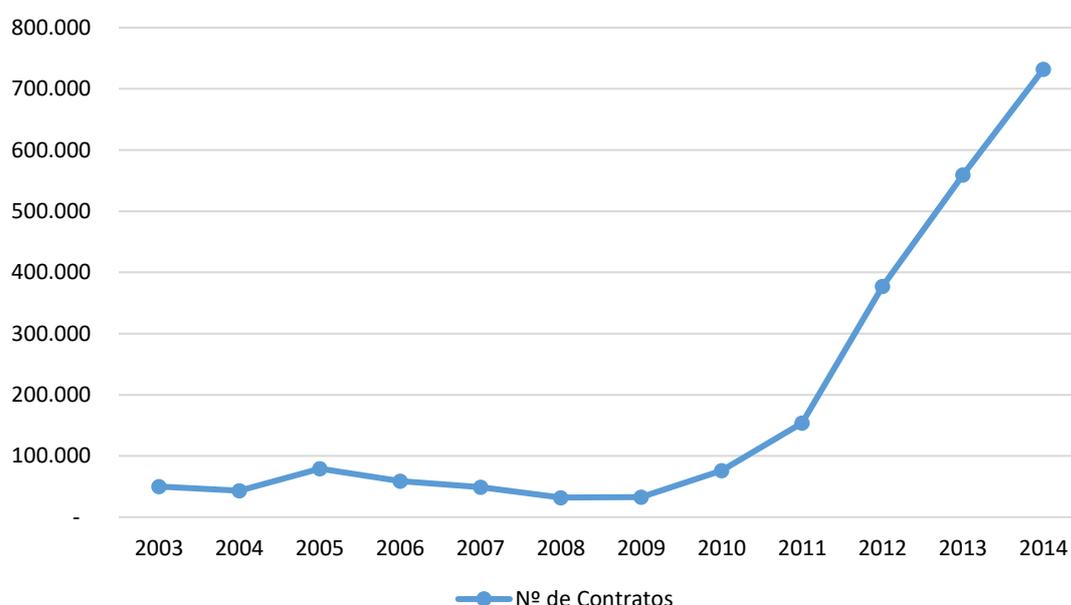
⁴ O Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes (CREDUC), foi criado para “ajudar” os alunos de instituições privadas a concluírem seus estudos oferecendo aos alunos de baixa renda um financiamento. Este programa era estruturado com base em recurso público através de encargos educacionais variando de 50 a 100% do valor da mensalidade ou semestralidade. Vide Art. 2º - Lei nº 8.436/1992.

⁵ Torna-se Lei apenas em 2001 (Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001).

A taxa de juros cobrada nos contratos pelo programa é 6,5% ao ano, para todo o período de vigência do contrato, os financiamentos devem ser quitados em até duas vezes o tempo de duração do curso, após os 18 meses de carência depois da sua conclusão, e durante o curso, o aluno deverá pagar R\$150 por trimestre referente aos juros e amortização do empréstimo.

No seu primeiro ano de existência, o FIES foi responsável por selecionar aproximadamente 67 mil estudantes com 131 mil alunos inscritos, segundo os dados do IPEA (2007) e o número de novos contratos vem aumentando ao longo dos anos conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico 1 - Evolução no número de contratos ativos do FIES (2003 – 2014)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE

Esse grande número de novos contratos que surgiram faz com que o FIES, se torne um importante instrumento de democratização do ensino superior, esse volume mostra que o número de universidades privadas também cresceu proporcionalmente.

Este *boom* de universidades que começam a surgir a partir de incentivos governamentais, cria as condições perfeitas para que a educação se torne um nicho de mercado com altos ganhos financeiros (CHAVES, 2010).

De acordo com os dados divulgados pela Unesco em 2010, o Brasil foi considerado o quinto “melhor” mercado para o ensino superior. Esta avaliação levava

em conta a extensão territorial, o déficit de formação dos jovens no terceiro ciclo educacional, além das condições socioeconômicas do país.

Esse levantamento feito pela Unesco converge com os rumos que a educação no Brasil está trilhando, na qual, temos a figura do Estado que promove o ingresso de estudantes de baixa renda no ensino superior, mas é também o mesmo Estado que faz com que a educação, se torne o objeto de interesse de empresas privadas, enxergando nela uma oportunidade de se obter altos ganhos financeiros.

2. O FIES sob a ótica governamental

O FIES está dentro do escopo das políticas públicas e sociais no eixo da educação, por ser capaz de promover o acesso de estudantes de baixa renda no ensino superior brasileiro.

Classifica-lo desta maneira nos faz entender qual é o papel das políticas públicas no Brasil, segundo Boneti (2006), estas políticas são ações que tem como objetivo promover transformações a partir de um cenário desigual ou assegurar determinado direito de forma difusa:

[...] é possível compreender como políticas públicas as ações que nascem do contexto social, mas que passam pela esfera estatal como uma decisão de intervenção pública numa realidade social, quer seja para fazer investimentos ou para uma mera regulação administrativa. Entende-se por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redirecionamento) dos rumos de ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos (2006, p. 74).

Segundo Aprile (2009), o surgimento de políticas públicas voltadas à permanência e acesso ao ensino superior são consequências históricas do Brasil, que por não desenvolver um modelo próprio, tornou-se um acúmulo de experiências de outros países, inclusive de diretrizes do Banco Mundial.

Dentro desta perspectiva o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) começa a promover mudanças na educação visando à criação de estratégias e rumos para ampliação do ensino.

Neste sentido, o governo poderia optar por três mecanismos distintos para financiar a educação: a destinação direta de recursos públicos, subsídios ao financiamento estudantil ou renúncia fiscal (PINTO 2016, p. 136).

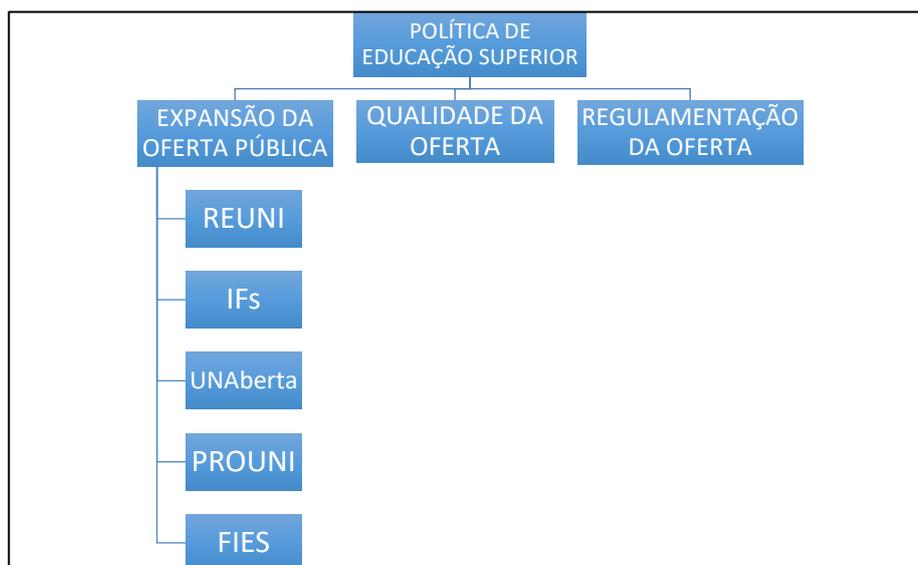
A aprovação da Lei de Diretrizes de Bases (LDB) nº 9.394/96 permitiu ao Estado a capacidade de formular políticas que permeassem esses três mecanismos, ao mesmo tempo em que tornaria o ensino superior mais democrático (CAVALCANTE, 2000).

O Estado passaria a atuar como um órgão regulador de todas as esferas educacionais, fossem elas de caráter público ou privado, determinando os princípios da educação e seus deveres. Caberia ao Ministério da Educação (MEC) a responsabilidade de coordenar toda essa agenda de política educacional.

Passa-se a estruturar ideias baseadas na destinação direta de recursos públicos, voltados a construção e ampliação de universidades públicas e federais e de créditos estudantis para o setor privado.

Segundo Secchi (2012), a estratégia usada pelo MEC pode ser visualizada conforme a figura 1 abaixo:

FIGURA 1 - Estrutura de Políticas Públicas do Ensino Superior no Brasil.



FONTE: Secchi (2012)

Conforme a figura acima, grande parte das ações do MEC seriam focalizadas em ampliar a oferta de ensino onde o setor privado atuaria como uma fonte alternativa de recursos para o setor público.

Cria-se dentro da educação uma “divisão institucional do trabalho”, para as instituições de ensino superior pública caberia à responsabilidade de desenvolver o progresso científico não tendo em sua agenda o papel de massificar o acesso ao ensino superior, para assim, focar todas as suas ações na academia, formando “universitários” em seu mais puro sentido. Para as IES, ficaria a responsabilidade de massificar o acesso ao ensino de boa qualidade, com supervisão e avaliação, focando apenas na formação de um profissional “operativo”, sem expectativas para que este setor contribua com avanço científico.

Durante os anos pode-se observar um forte aumento na expansão do setor privado, conforme demonstra a tabela abaixo:

Tabela 1 - Relação de vagas e candidatos inscritos (1996 – 2016)

| ANO | PÚBLICA | | PRIVADA | |
|------|------------------|----------------------|------------------|----------------------|
| | Vagas Oferecidas | Candidatos Inscritos | Vagas Oferecidas | Candidatos Inscritos |
| 1996 | 183.513 | 1.384.643 | 450.723 | 1.163.434 |
| 1997 | 193.821 | 1.425.782 | 505.377 | 1.285.994 |
| 1998 | 205.725 | 1.591.283 | 570.306 | 1.266.733 |
| 1999 | 218.589 | 1.806.208 | 675.801 | 1.538.065 |
| 2000 | 245.632 | 2.178.918 | 970.655 | 1.860.992 |
| 2001 | 256.498 | 2.224.125 | 1.151.994 | 2.036.136 |
| 2002 | 295.354 | 2.627.200 | 1.477.733 | 2.357.209 |
| 2003 | 281.213 | 2.367.447 | 1.721.520 | 2.532.576 |
| 2004 | 308.492 | 2.431.388 | 2.011.929 | 2.622.604 |
| 2005 | 313.368 | 2.306.630 | 2.122.619 | 2.754.326 |
| 2006 | 331.105 | 2.350.184 | 2.298.493 | 2.831.515 |
| 2007 | 329.260 | 2.290.490 | 2.494.682 | 2.901.270 |
| 2008 | 344.038 | 2.453.661 | 2.641.099 | 3.081.028 |
| 2009 | 393.882 | 2.589.097 | 2.770.797 | 3.634.333 |
| 2010 | 445.337 | 3.364.843 | 2.674.855 | 3.334.059 |
| 2011 | 484.943 | 5.138.136 | 2.743.728 | 4.028.451 |
| 2012 | 539.648 | 6.577.483 | 2.784.759 | 4.350.292 |
| 2013 | 525.933 | 7.232.646 | 2.903.782 | 4.712.433 |
| 2014 | 593.886 | 8.295.590 | 5.751.766 | 7.063.136 |
| 2015 | 571.894 | 8.608.790 | 5.570.255 | 6.973.448 |
| 2016 | 572.122 | 8.013.518 | 7.301.580 | 7.566.315 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do INEP.

Assim, o FIES encontra o cenário perfeito para a sua construção e consolidação. Por um lado, é capaz de promover a inclusão de jovens ao ensino superior, por outro, incentiva um processo de privatização mascarada, no qual, ao invés de se investir na construção de novas universidades públicas, realocam os estudantes para IES privadas ofertando bolsas de estudos.

As instituições que optarem por aderir ao programa do governo recebem como forma de pagamento títulos públicos - o CFT-E (Certificado Financeiro do Tesouro - Série E) - remunerados pelo IGP-M (Índice de Preços de Mercado).

Estes títulos podem ser usados pelas instituições para quitar contribuições previdenciária, tributos federais administrados pela Secretária de Receita Federal (SRF), e para cobertura de riscos dos financiamentos de cada instituição, conforme a Lei 12.202/2010⁶.

O volume dos títulos CFT-E emitidos pelo governo cresce ano após ano, conforme o Gráfico 1, principalmente a partir de 2012, quando ocorre uma mudança no regime de contratação, permitindo ao estudante financiar até 100% do curso.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Tesouro Nacional.

A mensuração do impacto que o FIES causa nas contas públicas se torna complexa uma vez que, além das emissões dos títulos, agrega-se a possibilidade das IES recompra-los. Esta opção ocorre quando as IES não optam pelo resgate imediato dos títulos emitidos para cobrir os encargos junto a SRF, essa escolha se dá quando as

⁶ A Lei original 10.260/2001 concedia as instituições o direito de quitação de qualquer tributo federal, desde que os mesmos fossem administrados pela Secretária da Recita Federal. Esta lei foi substituída pela Lei 12.202/2010 afunilando o uso dos recursos provindos do FIES. Para maiores informações consulte:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10260.htm>. Acessado em 14/10/2017.

instituições verificam que os valores correspondentes a seus tributos sejam maiores que a liquidação do título, assim, preferem optar pela recompra dos títulos excedentes em datas estabelecidas.

Toda esta complexibilidade da estrutura de pagamentos do governo para as IES faz com que seu monitoramento se torne mais difícil, gerando diversas dúvidas sobre a sua sustentabilidade fiscal nos moldes atuais.

Para o governo o FIES é um instrumento muito eficaz no que diz respeito a sua capacidade de inclusão e massificação do ensino superior, no que tange o setor econômico, o programa é um gerador de externalidades positivas com efeito no mercado de trabalho e na renda, além de elevar o nível escolar da população brasileira.

3. O FIES sob a ótica do setor privado

A demanda pelo acesso à educação superior no Brasil, tem em sua trajetória histórica, uma curva ascendente. No período da ditadura, houve a crise do excedente, cuja resolução contou com organismos multilaterais norte-americanos, firmando acordos que ficaram conhecidos como a MEC-USAID (Arapiaca, 1982. p. 133-135).

Depois, inicia-se um processo, muito incentivado por estes organismos multilaterais, de expansão de vagas do ensino, segundo eles, este aumento não deveria ser protagonizado pelo setor público, pois esperava-se trazer ótimos resultados com o mínimo de investimento. (SAVIANI, 2008)

O governo então passa a fomentar o mercado do ensino superior privado, exigindo que aumentassem seus investimentos na construção e ampliação da oferta de vagas, oferecendo como contrapartida, alguns auxílios (Relatório da Equipe de Assessoria do Ensino Superior, 1969, p. 57)

No auge do milagre econômico, consegue-se conter a pressão gerada pela crise do excedente, tem-se a expansão de vagas e o ensino superior privado também expande seu segmento sendo o principal agente da oferta de ensino.

Em 1970, com o esgotamento do milagre, o setor privado é afetado pela crise, provocando profundas transformações na agenda pública, conforme já descrito na seção anterior, obrigando o governo a retomar as discussões sobre a educação.

Nos governos de Lula e Dilma, as coisas não foram muito diferentes, continuou-se a expansão do setor privado, frente a um modesto crescimento de universidades públicas, através de mecanismos como o investimento direto (REUNI), o subsídio ao financiamento estudantil (FIES) e da isenção fiscal (PROUNI).

Por fim, é o setor privado, em toda a sua trajetória de expansão auxiliado pelo governo, que atende à demanda da população pelo ensino superior que não para de crescer e garante oportunidades de ganhos extraordinários.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Censo INEP.

Um melhor posicionamento no mercado de trabalho com a possibilidade do aumento do salário faz com que o diploma universitário se torne uma saída para a melhoria das condições de vida da população. Com esta visão disseminada na população a demanda pelo ensino superior aumenta e o setor privado passa a adentrar em uma profunda tecnização dos cursos superiores.

Segundo os dados da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um trabalhador com um diploma universitário chega a ganhar

valores duas vezes acima da média do que um trabalhador que parou os seus estudos no ensino médio.

Em meio a este cenário, o setor educacional privado se consolida, fazendo com que se exija uma formação capaz de atender a clientela que busca uma melhor posição no mercado de trabalho e se afasta cada vez mais a universidade da produção e difusão do conhecimento científico.

Como o público alvo das IES privadas é, em grande parte, a população de baixa renda, recursos como o FIES e PROUNI, ajudam a garantir por um lado, o ingresso do jovem a universidade, e por outro lado, incentiva-se a criação de IES privadas, totalmente voltadas aos benefícios fiscais, para assim poderem captar recursos no mercado financeiro.

O FIES para as instituições privadas representam uma forma de desenvolvimento e expansão do mercado de ensino, desde a sua criação o número de contratos e de instituições que aderiram ao programa sofreram aumentos significativos conforme demonstra a Tabela 2.

**Tabela 2 - Número de contratos e instituições com o FIES
(2003- 2016)**

| Ano | Nº de contratos | Nº de Instituições com o FIES |
|------------|------------------------|--------------------------------------|
| 2003 | 49.248 | 1.652 |
| 2004 | 43.610 | 1.789 |
| 2005 | 77.212 | 1.934 |
| 2006 | 58.741 | 2.022 |
| 2007 | 49.049 | 2.032 |
| 2008 | 32.384 | 2.016 |
| 2009 | 32.654 | 2.069 |
| 2010 | 75.901 | 2.561 |
| 2011 | 154.065 | 3.403 |
| 2012 | 377.372 | 4.259 |
| 2013 | 559.259 | 4.565 |
| 2014 | 731.957 | 4.645 |
| 2015 | 287.347 | 3.975 |
| 2016 | 203.392 | 3.960 |

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do FNDE.

A elevação no número de contratos devido às mudanças na forma de financiamento provocou um efeito positivo aumentando a quantidade de matrículas do ensino superior, saltando de 76 mil novos contratos para 203 mil novos contratos em 2016.

O risco de inadimplência dado a este grande volume de contratos aumenta substancialmente. No relatório elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU), indicou que aproximadamente de 28% dos contratos na fase de amortização vencidos com mais de 61 dias, estavam em atraso, em 2014 esse número chegou na casa dos 31%, causando grande preocupação no governo.

Tabela 3 - Riscos de inadimplência do FIES (2013-2014).

| Contratos do FIES na fase de amortização | | | | |
|---|--------------------------------|-------------|--------------------------------|-------------|
| Posição | Em 31/12/2013 | | Em 31/12/2014 | |
| | Quantidade de Contratos | % | Quantidade de Contratos | % |
| Em dia | 173.929 | 54% | 166.532 | 53% |
| Até 60 dias de Atraso | 55.184 | 17% | 51.645 | 16% |
| De 61 até 180 dias de atraso | 14.278 | 4% | 13.272 | 4% |
| De 181 até 360 dias de atraso | 12.569 | 4% | 9.072 | 3% |
| Acima de 360 dias de Atraso | 65.596 | 20% | 74.550 | 24% |
| Total | 321.556 | 100% | 315.071 | 100% |

Fonte: CGU, 2014.

Ainda segundo o relatório, destaca-se que dos contratos vencidos com mais de 360 dias, apenas uma pequena parcela da inadimplência é assegurada pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)⁷.

A entrada do FGEDUC faz com que o número de contratos cresça, no momento em que permite ao estudante ter acesso ao FIES sem a necessidade de um fiador, desde que o aluno tenha uma renda per capita de até 1,5 salários mínimos.

⁷ Este fundo é criado pela Lei 12.087/09, sendo um fundo que visa garantir o crédito universitário privado regulado pelo Banco do Brasil, operando no âmbito do FIES.

Segundo os dados divulgados pelo órgão regulador do fundo em 2015, o FGEDUC foi responsável por prestar garantias a cerca de 2 milhões de operações, chegando a um montante de 31,8 bilhões, conforme descrito na tabela 4 a seguir.

Tabela 4 – Evolução do FGEDUC com base nos contratos (2011 – 2015)

| Valores em R\$ | | | |
|----------------|------------------|-----------------------|-----------------------|
| ANO | QTDE CONTRATOS | VALOR CONTRATADO | VALOR GARANTIDO |
| 2011 | 47.707 | 1.637.215.417 | 1.309.772.334 |
| 2012 | 201.064 | 7.937.700.775 | 6.852.882.010 |
| 2013 | 373.870 | 16.166.098.695 | 14.548.899.313 |
| 2014 | 684.997 | 5.203.731.297 | 4.683.296.678 |
| 2015 | 758.862 | 4.905.345.891 | 4.414.811.302 |
| TOTAL | 2.066.500 | 35.850.092.076 | 31.809.661.637 |

Fonte: Fonte: (Banco do Brasil, 2015) | Base: (FNDE, 2015)

A partir da tabela podemos observar que o fundo cresceu em média no período cerca de 225,35% por ano. Cabe ressaltar que neste período houve mudanças na forma dos contratos, até 2013 considerava-se o valor total do curso e a partir de 2014, passou-se a considerar apenas o valor das semestralidades, impactando no número de valor contratado.

O crescimento do fundo faz com que a segurança financeira das universidades privadas aumente e por consequência, invistam na ampliação no número de estudantes com o FIES, este por sua vez, impacta no faturamento destas instituições, este efeito pode ser entendido como uma externalidade da política pública.

Segundo os dados divulgados pela CGU em 2015, há uma correlação entre as universidades privadas que mantêm operação aberta na Bolsa de Valores, Mercadorias e Futuros (BM&FBovespa) no aumento do seu lucro líquido no período que compreende os anos de 2010 e 2015 com o período em que houve uma significativa expansão do FIES.

Tabela 5 – Lucro das IES privadas com operações na Bolsa (2010 – 2015).

| Ano | Kroton Educacional | | Estácio Participações | | Ser Educacional | | Anima (GAEC Educ.) | |
|------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|--------------------------|----------------|
| | Lucro (Prejuízo) Líquido | Var. % Acumul. |
| 2009 | (8.104) | - | 77.100 | - | 29.707 | - | n.d | - |
| 2010 | 11.493 | 241,8% | 101.700 | 31,9% | 35.719 | 20,2% | (19.648) | - |
| 2011 | 52.341 | 745,9% | 70.200 | -8,9% | 31.552 | 6,2% | (31.914) | -62,4% |
| 2012 | 268.038 | 3.407,5% | 109.700 | 42,3% | 64.256 | 116,3% | 29.100 | 248,1% |
| 2013 | 582.410 | 7.286,7% | 244.700 | 217,4% | 116.297 | 291,5% | 77.200 | 492,9% |
| 2014 | 1.216.382 | 15.109,6% | 425.600 | 452,0% | 213.864 | 619,9% | 148.400 | 855,3% |
| 2015 | 1.785.338 | 22.130,3% | 512.800 | 565,1% | 173.252 | 483,2% | 141.400 | 819,7% |

Fonte: CGU 2015.

É claro que não pode-se atribuir todo o lucro destas universidades ao FIES, contudo não se pode desconsiderar o efeito que o FIES trouxe no que diz respeito à ampliação de sua estrutura.

Estes gigantes educacionais aumentaram seu volume de capital, tornando-se grandes grupos educacionais no mundo, com ampla valorização financeira na medida em que recebem benefícios governamentais por ofertarem bolsas e financiamentos de estudos seja pelo FIES ou PROUNI (Mendes, 2015).

A quantidade de alunos destas instituições pelo FIES também é um fator a ser analisado. Pode se observar que nos anos em que houveram grandes lucros por partes destas empresas, também houve aumento no número de alunos bolsistas.

Tabela 6 – Evolução no número de aluno com FIES nas IES privadas com operações na bolsa. (2010 – 2015).

| Ano | Kroton Educacional | | | Estácio Participações | | |
|------|---------------------|-----------------|-------|-----------------------|-----------------|-------|
| | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % |
| 2009 | 43.612 | n.d | - | 186.900 | n.d | - |
| 2010 | 76.413 | 8.329 | 10,9% | 173.100 | n.d | - |
| 2011 | 97.280 | 20.494 | 21,1% | 189.900 | 15.200 | 8,0% |
| 2012 | 130.976 | 58.943 | 45,0% | 209.900 | 41.300 | 19,7% |
| 2013 | 156.432 | 86.956 | 55,6% | 239.400 | 76.100 | 31,8% |
| 2014 | 422.783 | 258.794 | 61,2% | 290.100 | 122.700 | 42,3% |
| 2015 | 437.633 | 238.206 | 54,4% | 331.000 | 136.400 | 41,2% |

| Ano | Ser Educacional | | | Anima (GAEC Educação) | | |
|------|---------------------|-----------------|-------|-----------------------|-----------------|-------|
| | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % | Total de Estudantes | Estudantes Fies | % |
| 2009 | n.d | n.d | - | n.d | n.d | - |
| 2010 | 28.079 | 1.017 | 3,6% | 30.980 | 2.738 | 8,8% |
| 2011 | 33.483 | 2.896 | 8,6% | 32.495 | 6.372 | 19,6% |
| 2012 | 48.670 | 15.916 | 32,7% | 36.115 | 12.463 | 34,5% |
| 2013 | 70.255 | 31.432 | 44,7% | 42.647 | 19.729 | 46,3% |
| 2014 | 101.195 | 48.048 | 47,5% | 71.049 | 34.279 | 48,3% |
| 2015 | 123.988 | 56.089 | 45,2% | 72.740 | 29.406 | 40,4% |

Fonte: CGU 2015

O aumento no número de alunos com contratos ativos pelo FIES nestas IES com operações na bolsa chegou a um número expressivo em 2015, mais de 40% do total de cada um dos grupos.

Neste período de grande expansão do FIES, houve um aumento no ganho de escala para estes grandes grupos educacionais. A quantidade de alunos que as IES privadas possuem, mostram o tamanho do efeito da massificação que desde a ditadura temos observado no ensino superior brasileiro.

Sob a lógica do setor privado, portanto, o FIES é um grande aliado sendo capaz de oferecer vantagens na ampliação no número de alunos (sua clientela) com possibilidade de aumento do seu faturamento.

Estes benefícios concedidos pelo governo por sua vez, acabam incentivando o surgimento de outras universidades privadas que enxergam o campo das políticas educacionais como um campo para obterem lucros extraordinários.

Considerações Finais

Com a intensificação do processo de privatização do ensino superior brasileiro, o setor privado tem se mostrado em uma crescente expansão no que diz respeito a quantidade de matrículas que o setor recebe e no desempenho financeiro, que ao longo do tempo, tem mostrado resultados surpreendentes.

Este excelente desempenho não é por acaso, na construção de uma base para a educação superior, o setor privado entra como um agente importante sendo responsável por promover a massificação da oferta de ensino e em contrapartida o Estado ofereceu benefícios, para este setor ocupar um espaço que na teoria o setor público não daria conta.

Em meio a este cenário de incentivos governamentais para as IES privadas é que o FIES surge, sendo uma resposta do governo para os problemas sociais que precisam de repostas imediatas: a falta de mão obra qualificada e a ampliação da educação, prevista pela Constituição de 1988.

O FIES sendo uma política pública e social, cumpre com excelência o seu papel, promovendo de fato a inclusão de jovens de baixa renda nas universidades, oferecendo aos estudantes a possibilidade de financiar até 100% do seu curso.

Contudo, essa expansão através do endividamento gera fortes questionamentos, principalmente com relação a escolha do governo. O Estado sendo o único agente regulador do programa é também concentrador de todo o risco que o financiamento carrega, podendo gerar impactos nas contas públicas, uma vez que para garantir o funcionamento do programa emite títulos da dívida como forma de pagamento de novos contratos e da manutenção dos contratos já vigentes.

Outro agravante das contas públicas que o FIES pode gerar, consiste no fato da taxa de juros implementada pelo programa ser inferior a taxas de juros do mercado. Essa diferença entre as taxas de juros acarreta na elevação do custo público do programa. Deste modo, do ponto de vista da viabilidade econômica do programa, pode-se gerar um ônus fiscal que piora seu efeito sobre as contas públicas.

Já para o setor privado o FIES se torna uma alternativa de investimento muito rentável. Com a implementação do programa, este setor foi altamente beneficiado uma

vez que ao ofertar aos estudantes o financiamento de seus estudos, recebe por este serviço prestado do governo, o correspondente de seus contratos através de títulos da dívida pública, mesmo sendo eles destinados exclusivamente para o pagamento de encargos tributários, uma outra forma de ganho sobre estes títulos aparece em sua recompra. Ao optar por recomprar esses títulos a universidade pode receber os valores em dinheiro, permitindo a aplicação destes recursos no mercado de ações.

Assim, mesmo evidenciando a complexidade que este tema possui, pode-se concluir que o programa tem impactos positivos e negativos que não podem ser desconsiderados na sua composição e análise, contudo é certo que o número de estudantes matriculados no ensino superior sofreu um impacto positivo graças ao FIES, colocando-o como uma política pública educacional importante para a minimização das desigualdades sociais brasileiras.

Referências Bibliográficas

APRILE, M. R; BARONE, R. L. M. **Educação superior: políticas públicas para inclusão social**, Revista @mbienteeducação, São Paulo, v. 2, n.1, p. 39-55, jan./jul. 2009.

ARAPIRACA, José de Oliveira. **A USAID e a educação brasileira**. São Paulo: Cortez; Campinas: Autores Associados, 1982.

Banco Mundial. **Education sector strategy**. Washington, D. C.: The World Bank Group World, Human Development Network, 1999.

BARROS, Helena Hellen D. de. **Financiamento Estudantil**. Câmara dos Deputados – Consultoria legislativa: Brasília-DF, 2003. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/tema11/pdf/313903.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2017.

BRASÍLIA, DF. **Relatório de auditoria Anual de Contas. Unidade executora: SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação**. Unidade auditada: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). N. 201503636. Exercício: 2014.

_____. **Relatório de auditoria Anual de Contas. Unidade executora: SFC/DS/DSEDU - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação.** Unidade auditada: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). N. 201503636. Exercício: 2015.

BONETI, Lindomar Wessler. **Políticas públicas por dentro.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2006.

CAVALCANTE, Joseneide Franklin. **Educação superior: conceitos, definições e classificações.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2000.

CHAVES, Vera Lucia Jacob. **Expansão da privatização/mercantilização do ensino superior brasileiro: a formação dos oligopólios.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, v. 31, n. 111, p. 481-500, abr.-jun. 2010.

INEP. Microdados do Censo da Educação Superior. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>. Acesso em: 18/11/2017.

MENDES, Marcos. **O Governo Federal gasta pouco com educação?** In: Brasil: Economia e Governo. Publicado em 20/04/2015.

OECD. **Education at a Glance 2017: OECD Indicators,** OECD Publishing, Paris 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Uma análise da destinação dos recursos públicos, direta ou indiretamente, ao setor privado de ensino no Brasil.** Educ. Soc., Campinas, v.37, n. 134, p. 133-152, Mar. 2016.

RELATÓRIO do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília.** DF, v.50, n 111, p. 27-175., jul/set. 1969.

RODRIGUES, José dos Santos. **A universidade brasileira rumo à nova América: pós-modernismo, shopping Center e educação superior.** Niterói: Editora da UFF, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **O legado educacional do regime militar.** Cad. Cedes, Campinas v.28, n.76, p. 291-312, set/dez. 2008.

SOUZA, Edson Machado de. **A Questão da Expansão do Ensino Superior Brasileiro – Um Desafio para o Curto Prazo.** Revista Educação Brasileira, Brasília, v. 16, n.33, p.215-216, jul./dez. 1994.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas e análises de casos práticos**. São Paulo, Cengage Learning 2ª Ed. 2014.

Todescat, Eliane Rischbeck. **Uma análise do Programa de Crédito Educativo Federal**. (Florianópolis, SC, 1987).

UNESCO – Organização Das Nações Unidas Para A Educação. A CIÊNCIA E A CULTURA. **O status da ciência em torno do mundo: resumo executivo**. Brasília: Unesco, 2010.