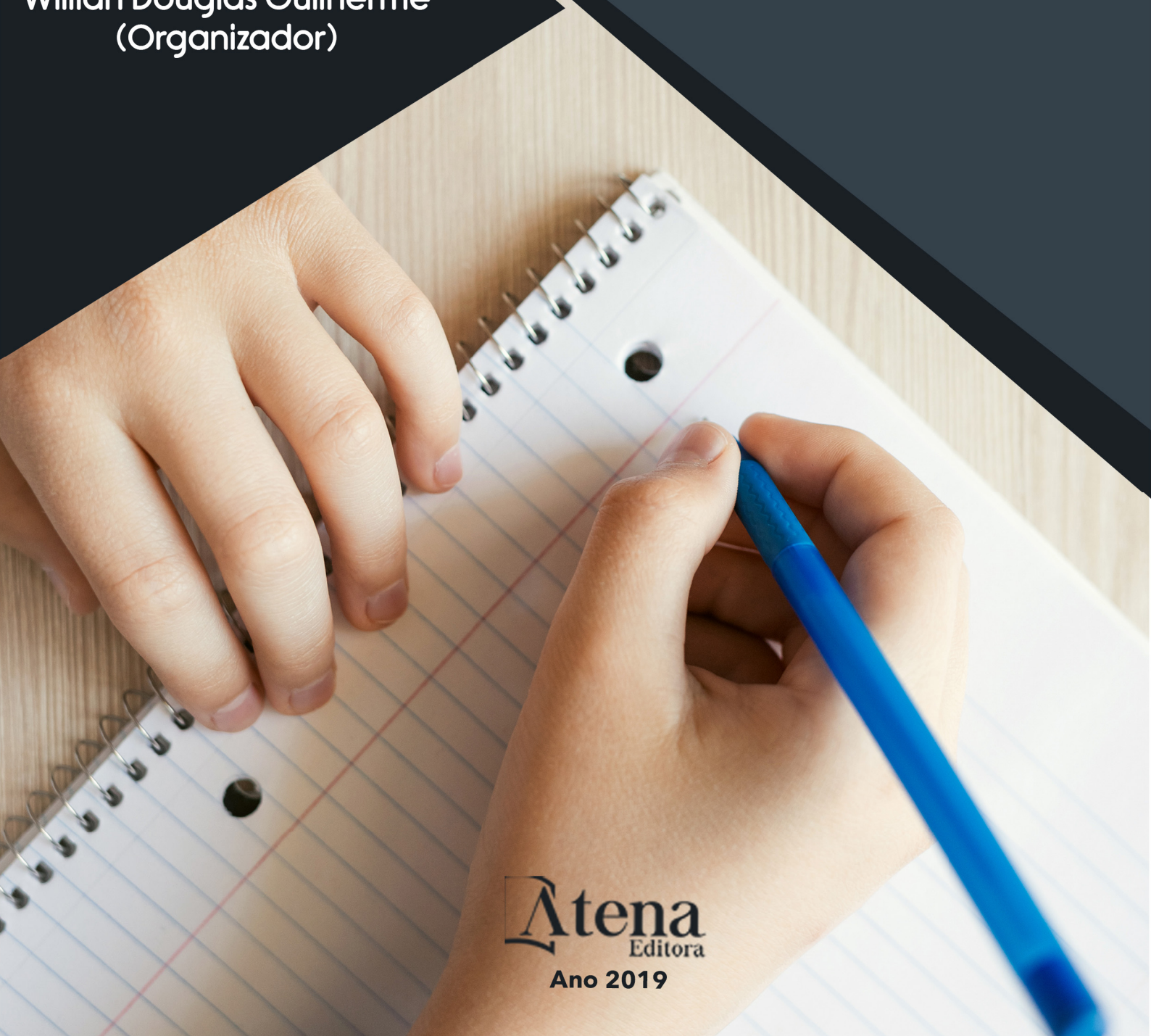


Avaliação, Políticas e Expansão da Educação Brasileira 12

Willian Douglas Guilherme
(Organizador)



Atena
Editora

Ano 2019

Ciências Biológicas e da Saúde

Prof. Dr. Benedito Rodrigues da Silva Neto – Universidade Federal de Goiás
Prof. Dr. Edson da Silva – Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri
Profª Drª Elane Schwinden Prudêncio – Universidade Federal de Santa Catarina
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. José Max Barbosa de Oliveira Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Profª Drª Magnólia de Araújo Campos – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federaci do Rio Grande do Norte
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande

Ciências Exatas e da Terra e Engenharias

Prof. Dr. Adélio Alcino Sampaio Castro Machado – Universidade do Porto
Prof. Dr. Alexandre Leite dos Santos Silva – Universidade Federal do Piauí
Profª Drª Carmen Lúcia Voigt – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fabrício Menezes Ramos – Instituto Federal do Pará
Prof. Dr. Juliano Carlo Rufino de Freitas – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Neiva Maria de Almeida – Universidade Federal da Paraíba
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)	
A945	<p>Avaliação, políticas e expansão da educação brasileira 12 [recurso eletrônico] / Organizador Willian Douglas Guilherme. – Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019. – (Avaliação, Políticas e Expansão da Educação Brasileira; v. 12)</p> <p>Formato: PDF Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader Modo de acesso: World Wide Web Inclui bibliografia ISBN 978-85-7247-758-1 DOI 10.22533/at.ed.581191211</p> <p>1. Educação – Brasil. 2. Educação e Estado. 3. Política educacional. I. Guilherme, Willian Douglas. II. Série. CDD 379.981</p>
Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422	

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná - Brasil
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

FIES: UMA ANÁLISE CRÍTICO-HISTÓRICA

Rodrigo Meleu das Neves

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
– Faculdade de Educação – Programa de Pós-
Graduação em Educação
Porto Alegre – Rio Grande do Sul

Denise Lindstrom Bandeira

Universidade Federal do Rio Grande do Sul –
Escola de Administração
Porto Alegre – Rio Grande do Sul

Nalú Farenzena

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
– Faculdade de Educação – Programa de Pós-
Graduação em Educação
Porto Alegre – Rio Grande do Sul

RESUMO: O presente capítulo visita brevemente o contexto político e histórico de formação da educação superior brasileira em momentos importantes desta etapa, como pano de fundo para uma análise preambular do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), suas características mais abrangentes, o seu funcionamento e alguns movimentos políticos que o envolveram ao longo de sua trajetória. A análise de políticas públicas, com especial atenção às educacionais, requer também a compreensão do contexto político, como fenômeno humano que lhe é subjacente. Criado em 1999, o FIES foi convertido em Lei dois anos mais tarde. Entre os achados iniciais, é possível destacar que o Programa Educacional em tela

sustentou importante expansão do mercado de educação superior privado, precipuamente o mercantil, justamente em um contexto político cujo discurso sustentava direção contrária às cartilhas do Banco Mundial, da década de 1990. **PALAVRAS-CHAVE:** FIES. CREDUC. Endividamento. Política de Financiamento da Educação Superior.

FIES: A CRITICAL-HISTORICAL ANALYSIS

ABSTRACT: The present chapter briefly describes some noteworthy events in the political and historical context of the constitution of the Brazilian higher education system, as background for a preliminary analysis of the Student Loan Funding (FIES), its broad characteristics, its behavior, and some political shifts that influenced it during its history. The analysis of public policies, particularly of educational policies, demands understanding their political context as an underlying human phenomenon. Created in 1999, FIES was made into a law two years later. Among the initial findings, we highlight that this educational policy supported a significant expansion of the market for private higher education, especially commodified education, in a political context marked by a rhetoric that supported a direction opposite to the World Bank guidelines in the decade of 1990.

1 | PREÂMBULO

Discutir política, per se, não é uma tarefa simples; tratar de políticas públicas na área da educação em um país como o Brasil torna essa análise mais desafiadora ainda. Conforme Amaral (2003, p.219), “não se pode falar da gestão de instituições de ensino superior de um país sem antes falar do que se espera desse conjunto de instituições”.

No caso brasileiro, a Universidade já cumpriu muitas funções, desde 1808, com a chegada da corte portuguesa e criação de escolas isoladas de medicina, direito e engenharia. Todavia, a instituição universitária só se formaliza a partir de 1920, com o advento da Universidade Federal do Rio de Janeiro e, em 1931, a aprovação do Estatuto das Universidades Brasileiras. Em 1950 há importante ampliação de instituições, e a criação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), “voltados para a institucionalização, fomento e avaliação da pós-graduação e da ciência e tecnologia” (OLIVEIRA, 2011, p.7).

As décadas de 1960 e 1970 experimentaram também importante expansão do ensino superior quando, em 1968, ocorre a Reforma Universitária, que “ênfatiza a indissociabilidade entre ensino e pesquisa” (OLIVEIRA, 2011, p.7). Entre as mudanças, Fávero (2006) destaca o sistema departamental, o vestibular unificado, o ciclo básico, o sistema de créditos e a matrícula por disciplina, bem como a carreira do magistério e a pós-graduação.

Oliveira (2011) destaca também que, durante o período militar, o setor educacional de nível superior observou importante crescimento das Instituições de Ensino Superior (IES) privadas “que, em 1980, já respondiam por mais de 60% das matrículas em cursos de graduação” (p.8):

Nos anos 1990, esse campo se expande, se diversifica e se complexifica ainda mais, com forte predominância do setor privado, pelos seguintes indicadores: a) na graduação, por forte presença do setor privado, com 75% das matrículas em cursos presenciais, ofertadas por meio de grandes universidades, voltadas mais para o ensino ou centros universitários e faculdades isoladas [...]. (Ibid, p.8).

Em 1988, com o advento da Constituição Federal (CF), o art. 209 abriria margem para importantes mudanças que viriam em seguida: “O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.” (BRASIL, 1988). Nesse instante, está regularizada a parceria de um serviço eminentemente público com a iniciativa privada, que não seria frustrada, nem pelo Estado, nem pela iniciativa privada.

Passada a crise do congelamento da década de 1990, nos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, que fragilizaram o ensino superior público, com planos de demissão voluntária, reformas previdenciárias, congelamentos salariais e de investimentos, a universidade privada seguiu crescendo (AMARAL, 2003). Entretanto, o acréscimo das taxas de matrícula não acompanhava a expressiva taxa de vagas não preenchidas nessa época.

Ao analisar a evolução do percentual de vagas não preenchidas entre 1989 e 2000, é possível observar que, enquanto a taxa das universidades públicas orbitou entre 15,9% em 1989 e 5,1% em 2000, as instituições privadas “encalharam” de 19,2% de cadeiras ociosas para 31,5% no mesmo período (AMARAL, 2003). O que pode ter acontecido? Será que o modelo de educação privada estaria esgotado naquele momento? Ou a universidade pública havia conseguido responder a todas as demandas? Obviamente, sabemos que ambas as afirmativas são falaciosas e servem apenas para contextualizar como o governo conseguiria atender à dualidade: aumentar o percentual da população escolarizada, expandindo o investimento de recursos públicos através da criação de uma política de financiamento própria para esse fim.

2 | O FIES: CONCEPÇÃO, TRAJETÓRIA, DISCUSSÃO

Promulgado através da Lei nº 10.260, de 12/07/01, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é um programa federal de financiamento para o acesso à educação superior, “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, 2001).

Segundo Amaral (2003, p.235), o FIES seria uma releitura do Programa Crédito Educativo (Creduc), criado em 1970, “quando ocorreu uma grande expansão no ensino superior privado”. Amaral (2003, p.236) descreve as palavras de um coordenador de uma grande instituição sobre o FIES: “um instrumento de mercado financeiro, em que são incluídas as pessoas físicas aptas dentro do conceito mercantil de crédito”.

Para entender o FIES é preciso voltar um pouco ao tempo, pois não se justificaria a criação de um programa como esse em um país que propalava políticas severas de ajuste fiscal e monetário naquele momento, sendo preciso remeter-se ao Relatório La Enseñanza Superior, publicado em 1995 pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD). Para o BIRD, o investimento em educação superior não era função do Estado em países em desenvolvimento:

No obstante la importancia evidente de la enseñanza superior en el crecimiento económico y el desarrollo social, las inversiones del sector experimentan crisis a nivel mundial en los países industriales y en desarrollo. La educación terciaria

depende consideravelmente del financiamento fiscal en todos los países, y los costos unitarios son elevados en relación con otros subsectores del sistema educacional. (BIRD, 1995, p.20).

[...] se puede aducir que la enseñanza superior no debiera tener la preferencia en utilizar los recursos fiscales adicionales disponibles para el sector educativo en muchos países en desarrollo. [...] las tasas de rentabilidad social de las inversiones en la instrucción primaria y secundaria en general superan las tasas de rentabilidad social de la enseñanza superior. (Ibid, p.28).

Nesse relatório, segundo Amaral (2003, p.235-236), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) “impingiram aos países em desenvolvimento, dentre eles o Brasil, a orientação de não investir recursos públicos em educação superior”. Para o autor, “na visão do Banco Mundial, investir no ensino superior significaria beneficiar a elite econômica, e os maiores ganhos na economia de um país estariam associados a investimentos nos níveis básicos de educação”.

Com a posse do Presidente Luis Inácio Lula da Silva em 2003, a educação passa a experimentar uma nova etapa. Poulsen e Bandeira (2015, p.307) descrevem que entre 2000 e 2010 o Brasil atingiu 6,38 milhões de alunos matriculados no ensino superior, representando 136% a mais do que no início da mesma década (Figura 1).

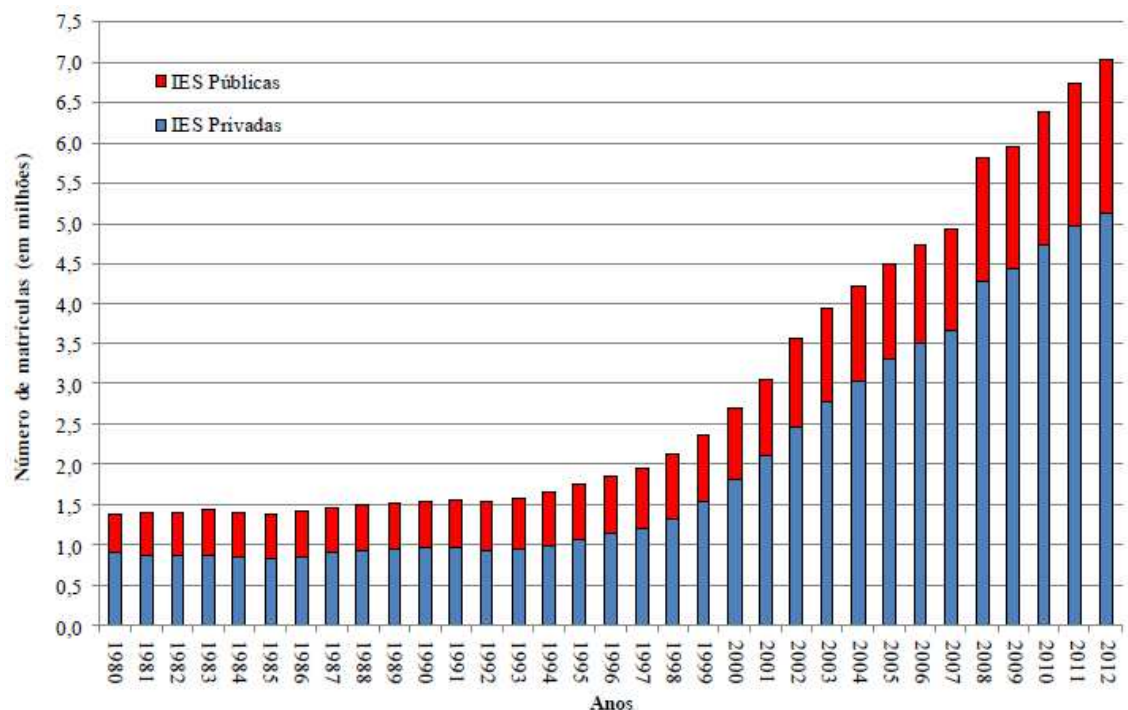


Figura 1: Evolução do número de matrículas por ano

Fonte: adaptado de Poulsen e Bandeira (2015).

É possível observar com clareza o crescimento do ensino superior privado que, de acordo com Sguissardi (2013), entre 1999 e 2010 as universidades públicas cresceram 44%, enquanto as privadas diminuíram para 10,5% das matrículas e, pasmem-se, as instituições privadas mercantis cresceram 252%, ocupando 77,8% do número de estabelecimentos, o que nos leva a afirmar que se desconhece tamanho

crescimento em qualquer outro serviço consorciado em tão pouco tempo.

Analisando essa ocupação sob o aspecto do FIES, é simples perceber quem mantém tamanha expansão: em 2010 houve uma explosão de contratos, a partir de mudanças promovidas na política. De acordo com Fernando Haddad, Ministro da Educação à época, “O Brasil precisa chegar a 10 milhões de matrículas no ensino superior” (TOLEDO; SALDAÑA; BURGARELLI, 2015). Para dar conta dessa expansão, o governo retraiu os juros de 6,5% para 3,4% ao ano, os contratos poderiam ser assinados a qualquer tempo, sem exigência de fiador e os respectivos tempos de pagamento poderiam ser renegociados (FNDE, 2017). A partir de então se observa que as matrículas vinculadas ao FIES passam de 150 mil em 2010, para 827 mil em 2013, atingindo 1,9 milhão de contratos em seu pico, em 2014 (CASEIRO, 2016). A Figura 2 exibe a evolução do investimento no FIES.



Figura 2: Evolução anual FIES, ano 2014 (grifo nosso)

Fonte: Painel do Cidadão – SIGA Brasil (SENADO, 2017).

Se compararmos o número de contratos com o de alunos matriculados em instituições privadas (Figura 3), é possível inferir com segurança quem passou a manter o ensino superior privado.

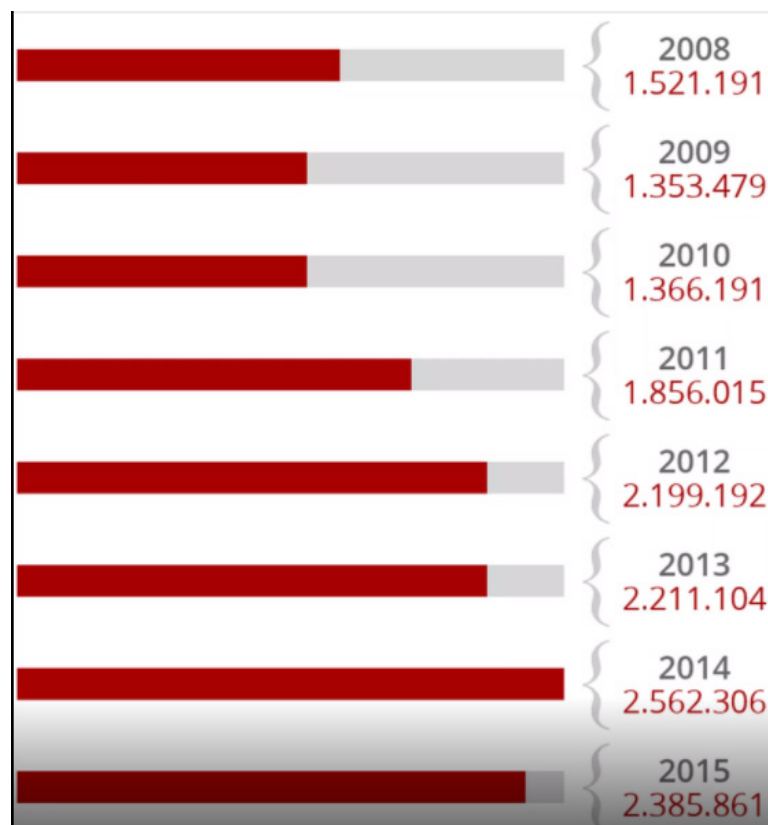


Figura 3: Evolução do total de alunos ingressantes em instituições particulares

Fonte: adaptado de G1 (2016).

Em 2014 havia 2.562.306 alunos matriculados, dos quais 1,9 milhões haviam contraído algum tipo de contrato com o governo para o financiamento de seu curso, o que representa 74,16% de todas as matrículas. Para Toledo, Saldaña e Burgarelli (2015), isso se explica pelo fato de as próprias universidades incentivarem o alunado a deixar de honrar seus pagamentos sob suas expensas e contrair empréstimos através do FIES que, por sua vez, pagaria seus estudos em adimplência e pontualidade. Segundo os autores, “enquanto as empresas têm dinheiro garantido, a dívida fica com o aluno e o risco, com o governo”.

É preciso destacar que o FIES, desde a reeleição de Dilma Rousseff, em 2014, implantou novas políticas de acesso, como alinhá-lo ao Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), cuja média mínima para acesso ao financiamento passa a ser de 450 pontos. Não é necessário destacar o desgosto que isso causou aos fornecedores do serviço. Segundo Toledo, Saldaña e Burgarelli (2015), “grupos educacionais tiveram grandes perdas em valor de mercado na Bolsa e se posicionaram contrários às mudanças”. A Figura 2 também demonstra que o FIES atingiu seu ápice em 2016, com R\$ 20,8 bilhões investidos e, até 20 de junho de 2017, praticamente um terço disso, o que aponta para importante retração do programa (SENADO, 2017).

3 I À GUIZA DE CONCLUSÃO - POSSÍVEIS CENÁRIOS

Quando Marx proferiu que um dia o capitalismo transformaria qualquer ser humano em consumidor e qualquer necessidade em mercadoria, sustentou que é possível inferir que a educação demorou um pouco mais que outros serviços, mas chegou lá, e de um modo surpreendentemente ágil em nosso país. A despeito de quem considera essa transformação um fenômeno brasileiro, vide nossos vizinhos latino-americanos, cuja privatização do ensino superior já é bem mais desenvolvida, e sua educação pública, agonizante.

Esta breve pesquisa se apoia em duas questões levantadas por Sguissardi (2016) para reflexão: a) como o governo tratará um possível colapso do mercado educacional, se este não for mais atraente para seus investidores de ocasião, em virtude do visível encolhimento de programas de financiamento como o FIES? b) Como compatibilizar conceitualmente um direito social fundamental, protegido pela CF de 1988, como a educação, com os interesses do “processo de acumulação de capital, especialmente se consideradas as companhias de capital aberto”, em processo igualmente competitivo com outras instituições privadas, mas sem fins lucrativos, a exemplo das universidades comunitárias e confessionais?

Pochmann (2013, p.711) afirma que “nos dias de hoje o ensino superior passa a ser base para o acesso ao mercado dinâmico, bem como a educação torna-se imprescindível ao longo da vida toda”. A questão que permanece em aberto aos estudiosos de financiamento e à população brasileira é: a que preço?

REFERÊNCIAS

AMARAL, N.C. **A gestão das instituições de ensino superior**: O foco do financiamento. In: DOURADO, L.F.; CATANI, A.M.; OLIVEIRA, J.F. Políticas e gestão da educação superior: Transformações recentes e debates atuais. São Paulo: Xamã, 2003, p.219-239.

BIRD. **La enseñanza superior**: Las lecciones derivadas de la experiencia. Washington, Banco Mundial. 1.ed. 1995. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/274211468321262162/pdf/133500PAPER0Sp1rior0Box2150A1995001.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988.

BRASIL. **Lei n. 10.260, de 12 de julho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Brasília: 2001.

CASEIRO, L.C.Z. **Desigualdade de acesso à educação superior no Brasil e o Plano Nacional de Educação**. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/523064/DESIGUALDADE+DE+ACESSO+%C3%80+EDUCA%C3%87%C3%83O+SUPERIOR+NO+BRASIL+E+O+PLANO+NACIONAL+DE+EDUCA%C3%87%C3%83O/0977f6b9-281d-48df-aeb2-2e5942dc26d6?version=1.1>. Acesso em: 24 jun. 2017.

FÁVERO, M.L.A. A universidade no Brasil: Das origens à reforma universitária de 1968. **Revista Educar**, v.28, p.17-36, 2006.

FNDE. **Legislação do SisFIES**. Dispõe a respeito da trajetória histórica do FIES e sua Legislação Básica. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/ActionDatalegis.php?acao=abrirTreeview&cod_menu=1315&cod_modulo=85. Acesso em: 24 jun. 2017.

G1. **Censo mostra queda de novos alunos no ensino superior**. São Paulo, 06/10/16. Disponível em: <http://g1.globo.com/educacao/noticia/censo-mostra-queda-de-matriculas-na-rede-publica-de-ensino-superior.ghtml>. Acesso em: 23 jun. 2017.

OLIVEIRA, J.F.(Org.). **O campo universitário no Brasil**. Campinas: Mercado das Letras, 2011.

POCHMANN, M. Desafios do desenvolvimento brasileiro. **Educação e Sociedade**, v.34, n.124, p.705-722, jul./set. 2013.

POULSEN, C.J.B.; BANDEIRA, D.L. Um estudo exploratório dos regimes acadêmicos adotados por instituições privadas de ensino superior no Brasil. **GUAL**, v.8, n.3, p.305-326, set. 2015.

SENADO. Sistema Siga Brasil – Painel Cidadão. **Financiamento Estudantil – FIES (Filtro Construído)**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/QuvAJAZZfc/opendo.c.htm?document=senado%2Fsigabrasilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 16 jun. 2017.

SGUISSARDI, V. Regulação estatal e desafios da expansão mercantil da educação superior. **Educação e Sociedade**, v.34, n.124, p.943-960, jul./set. 2013.

SGUISSARDI, V. Educação Superior no Brasil – refém do mercado ou quando a face privado-mercantil se sobrepõe à face pública do Estado. In: CHAVES, V.; MAUÉS, O.; HAGE, S. **Expansão privado-mercantil da educação superior no Brasil**. Campinas: Mercado das Letras, 2016, p.17-57.

TOLEDO, J. R.; SALDAÑA, P.; BURGARELLI, R. Gasto com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrículas cai. **Estadão**, 15/02/15. Disponível em: <http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>. Acesso em: 23 jun. 2017.