



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

DANUBIA FERNANDES ALVES

**O IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL- FIES NAS METAS 12 E 20 DO  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

BRASÍLIA - DF

2019

DANUBIA FERNANDES ALVES

**O IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL- FIES NAS METAS 12 E 20 DO  
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

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

**Área de Concentração:** Educação

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Cristina Helena Almeida de Carvalho

BRASÍLIA DF

2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Fi            Fernandes Alves, Danubia  
              O impacto do Financiamento Estudantil- Fies nas metas 12  
              e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) / Danubia  
              Fernandes Alves; orientador Cristina Helena Almeida de  
              Carvalho. -- Brasília, 2019.  
              125 p.

              Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --  
              Universidade de Brasília, 2019.

              1. Plano Nacional de Educação. 2. expansão da educação  
              superior. 3. Fies. 4. Financiamento. I. Almeida de  
              Carvalho, Cristina Helena, orient. II. Título.

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

### **O IMPACTO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL- FIES NAS METAS 12 E 20 DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024)**

Defesa de Dissertação de Mestrado

Aprovado em: 19/12/2019

#### **Banca Examinadora**

---

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

---

Profª Drª Nathália Cassettari (PPGE/UnB)  
(Membro Interno)  
Faculdade de Educação – FE/UnB

---

Profª Drª Vera Lúcia Jacob Chaves (PPGED/UFPA)  
(Membro Externo)  
Instituto de Ciências Educacionais/ UFPA

---

Profª Drª Girlene Ribeiro de Jesu (PPGE/UnB)  
(Suplente)  
Faculdade de Educação – FE/UnB

Dedico esta dissertação a todos (as) que acreditam e trabalham por uma educação superior pública e de qualidade e creem nela como instrumento de transformação pessoal e social, mesmo nos momentos mais difíceis

## **Agradecimentos**

Agradeço, primeiramente, a Deus. Pai, sei que os obstáculos percorridos durante estes quase dois anos e meio de Mestrado, foram necessários para entender que tudo tem o seu tempo e sua hora. Obrigada por me dar forças e perseverança para continuar e nunca desistir!

Agradeço ao meu marido, parceiro de vida, Raphael. Passamos por tantas coisas juntos, sempre nos apoiando e acreditando que dias melhores estavam por vir. Obrigada por estar comigo e me incentivar a buscar os meus sonhos! E para a nossa filha Thaís, que deu um sentido a minha vida e me despertou um amor que eu jamais havia conhecido. Algo tão forte e verdadeiro que me serviu de incentivo para continuar, mesmo nos momentos mais difíceis.

Para minha família, obrigada a todos! A você Cila, minha irmã, um agradecimento especial! Vivemos momentos intensos em 2018, quando eu estava hospitalizada. Obrigada por estar comigo, pois sem você, eu não teria conseguido! Você é a minha referência de ser humano!

Agradeço às professoras Nathália Cassettari, Vera Lúcia Jacob Chaves e Girlene Ribeiro de Jesus por participarem da minha banca de defesa e pelas contribuições prestadas ao meu trabalho. Além disso, agradeço também, aos professores que fizeram parte da minha trajetória no Mestrado: José Vieira, Luiz Araújo e Sinara Pollon. Obrigada por todos os ensinamentos!

Agradeço em especial, à três servidoras públicas: Andréa Couto Ribeiro, do FNDE e Rafaela Sardinha, do INEP, pelos dados informados sobre estas duas autarquias, e Adriana Pereira, pelos serviços prestados na consultoria estatística.

Aos meus colegas de trabalho da Universidade de Brasília pela compreensão dos momentos de ausência para o cumprimento desta etapa. Agradeço especialmente à minha chefia imediata, Andréia, e ao Diretor da Faculdade de Direito, Prof<sup>o</sup> Mamede Said, que sempre entenderam a necessidade de dedicação a este trabalho, e nunca se opuseram a conceder os afastamentos e licenças necessários.

Deixo por último, um agradecimento muito especial a minha orientadora Prof<sup>a</sup> Cristina Helena. Obrigada pela oportunidade, por acreditar no meu projeto, pelos ensinamentos adquiridos, por ser generosa e paciente para me ensinar a fazer pesquisa e, por fim, por seguir comigo até o final. Para mim, você é um exemplo de dedicação, responsabilidade e excelência!

## RESUMO

O objetivo geral dessa pesquisa foi analisar de que forma a política de financiamento do Fies contribuiu para o cumprimento das metas da 12 e 20 do PNE (2014-2024) entre os anos de 2010 e 2017. Para o alcance do objetivo geral foram traçados três objetivos específicos. O primeiro objetivo foi analisar a concepção do Plano Nacional vigente e da política de expansão da educação superior e do crédito educativo, denominado atualmente de Financiamento Estudantil- Fies, à luz dos conceitos de instituições e de *path dependence* provenientes do neoinstitucionalismo histórico. Quanto ao segundo objetivo, analisou-se o impacto do Fies nas estratégias 12.5, e 12.6 da meta 12 do PNE (2014- 2024) e nas taxas bruta e líquida da educação superior entre os anos de 2010 e 2017. Por fim, o terceiro objetivo foi verificar o impacto dos gastos financeiros com o Fies, no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE e na meta 20 do PNE (2014- 2024) entre os anos de 2010 e 2017. O problema encontrado e que serviu como justificativa para a pesquisa é até que ponto o Financiamento Estudantil- Fies contribuiu para o alcance das metas 12 e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) entre 2010 e 2017? O tema se justifica pelo fato do Fies ser o principal programa de crédito educativo no Brasil e a sua ênfase e relevância na educação superior privada presencial, confirmando o seu papel na expansão da educação superior brasileira. Metodologicamente, tratou-se de um estudo descritivo/ analítico, amparado pela pesquisa documental. Os bancos de dados utilizados foram: os Microdados e as Sinopses Estatísticas da Educação Superior, o site do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira- INEP, o Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União de 2016 sobre o Fies, o e-book “Financiamento da Educação Superior: impasses e perspectivas”, o e-book “ Orçamento de subsídios da União- Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gasto tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 e 2016” e o Serviço de Informação ao cidadão- SIC do FNDE e do INEP. Os dados quantitativos e financeiros foram tratados por meio da estatística descritiva. Concluiu-se que a expansão do acesso e permanência na educação superior e educação superior privada tendo como instrumento o Fies ocorreu principalmente entre 2010 e 2014, período anterior ao PNE vigente, pois as regras de concessão do crédito eram mais flexíveis, e que a redução do número de novos contratos ocorreu a partir de 2015, devido às regras mais rígidas para o acesso ao programa. Além disso, no período da pesquisa, verificou-se que o Fies promoveu a expansão e a democratização do acesso de alunos egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas e deficientes na educação superior privada, entretanto, os dados mostraram que o programa se tornou dispendioso para o governo federal, inclusive com o pagamento dos subsídios implícitos, mesmo após a redução do número de novos contratos a partir de 2015.

**Palavras-chave:** Plano Nacional de Educação, expansão da educação superior, Fies, Financiamento.

## ABSTRACT

The general objective of this research was to analyze the way in which Fies financing policy has been contributed to or meets the goals of the PNE 12 and 20 (2014-2024) between 2010 and 2017. For or attainment of the general objective were set three specific objectives. The first objective is to analyze the concept of the National Plan and the policy of expansion of higher education and educational credit, currently referred to as Student Financing-Fies, in light of concepts of institutional and path dependency source from historical neo-institutionalism. As for the second objective, the impact of Fies on strategies 12.5 and 12.6 of PNE (2014-2024) and it is intended to be analyzed or impact of the Strategic Funds 12.5 and 12.6 of the 12th PNE goal (2014-2024) and the calculation of gross and liquid taxes of higher education between the years of 2010 and 2017. Finally, in the third section, the intention was to analyze or impact of financial spending in the estimate of Fies on National Development fund of Education-FNDE and on goal 20 of the PNE (2014-2024) between the years of 2010 and 2017. Or problem found that served as a justification for research and what extend “Did Student Finance - Fies contribute to the achievement of targets 12 and 20 of the National Education Plan (2014-2024)?” The theme is justified by the fact that Fies is the main educational credit program in Brazil and its emphasis and relevance on private higher education, confirming its role in the expansion of Brazilian higher education. Methodologically, it’s a descriptive/ analytical study, protected by documentary research. The data bank used for de following: Microdata and Statistical Synopses of Higher Education, the site of the Nacional Institute of Studies and Research Anísio Teixeira-INEP, the Audit Office federal de 2016 on Fies, e-book “Financing of Higher Education: dead lock e perspectives”, e-book “Estimate of allowances of federal- Report of the Federal Government on two tax expenditures and financial and credit benefits on the period of 2003 and 2016” and Citizen Information Service - SIC of the FNDE and INEP. The quantitative and financial data will be treated through descriptive statistics. Concluded the expansion of accessibility and permanence in higher education, mainly as an instrument or Fies occurred, mainly between 2010 and 2014, period previous to the current PNE, as a result of the concession of credit was more flexible, and that a reduction in number of new contracts occurred starting of 2015, because to stricter rules for program access. Besides that, during the research period, it was found that the Fies promoted the expansion and democratization of access for students from public schools, negros, indigenous and disabled in private higher education. Finally, the data showed that the program became expensive for the federal government, including the payment of implicit subsidies, even after reducing the number of new contracts starting in 2015.

**Keywords:** National Education Plan, expansion of higher education, Fies, Financing.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Abruc – Associação Comunitária das Instituições Comunitárias de Educação Superior  
Anaceu – Associação Nacional dos Centros Universitários  
ABMES – Associação Brasileira das Mantenedoras de ensino superior  
Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação  
Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação  
Anfop – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação  
ANUP – Associação Nacional das Universidades Particulares  
BB – Banco do Brasil  
BM- Banco Mundial  
Cedes – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade  
CEF – Caixa Econômica Federal  
Cetip – Central de Custódia e Liquidação Financeira de Títulos  
CF– Constituição Federal  
CFT-E – Certificados Financeiros do Tesouro  
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico  
CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação  
Conae – Conferência Nacional de Educação  
CREDUC – Programa de Crédito Educativo  
ECR – Empréstimo com amortização condicionada à renda futura  
Enade – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes  
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio  
FENEP – Federação Nacional das Escolas Particulares  
FERESP – Fórum das entidades representativas do ensino superior particular  
Fgeduc – Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo  
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço  
Fies – Fundo de Fundo de Financiamento Estudantil  
Fnde – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação  
FMI- Fundo Monetário Internacional  
FNE – Fórum Nacional de Educação  
IES – Instituições de Ensino Superior  
Ifets – institutos federais de educação, ciência e tecnologia

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IpcA – Índice de Preços ao Consumidor Ampliado  
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação  
LOA – Lei Orçamentária Anual  
MDE – Manutenção e Desenvolvimento de Ensino  
MEC – Ministério da Educação  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PCE – Programa de Crédito Educativo  
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola  
PIB – Produto Interno Bruto  
Pnad – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios  
Pnad – Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios contínua  
PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar  
PNAES – Programa Nacional de Assistência Estudantil  
PNATE – Programa Nacional de Transporte Escolar  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PNLD- Programa Nacional do Livro Didático  
PPA – Plano Plurianual  
Prouni – Programa Universidade para Todos  
REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais  
RFB – Receita Federal do Brasil  
SIC – Serviço de Informação ao Cidadão  
Sinaes – Sistema Nacional de Educação  
Sisu – Sistema de Seleção Unificado  
SNE – Sistema Nacional de Educação  
SOF – Secretaria de Finanças e Orçamento  
SRF – Secretaria da Receita Federal  
STN – Secretaria do Tesouro Nacional  
TBM– Taxa Bruta de Matrícula  
TLE – Taxa Líquida de Escolarização  
TLM – Taxa Líquida de Matrícula

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Evolução das matrículas presenciais e à distância na educação superior (1995-2017) .....	39
Gráfico 2 – Trajetória das taxas bruta e líquida de matrículas no Brasil (2010-2017).....	58
Gráfico 3 – Relação entre os novos contratos do Fies e o número de ingressantes na educação superior privada presencial (2010-2017).....	61
Gráfico 4 – Evolução dos novos contratos do Fies e ingressantes na educação superior privada presencial na faixa etária de 18 a 24 anos (2010-2017).....	62
Gráfico 5 – Trajetória dos contratos em utilização do Fies na educação superior privada presencial (2010 a 2017).....	64
Gráfico 6 – Evolução dos contratos em utilização do Fies nas matrículas da educação superior privada (2010 a 2017) - Presencial – 18 a 24 anos.....	66
Gráfico 7 – Valores empenhados x Valores Pagos (2010- 2017).....	90
Gráfico 8 – Orçamento Total x Orçamento de ações/ programas x Orçamento do Fies (2010-2017) .....	94
Gráfico 9 – Orçamento do FNDE de despesas realizadas por rubrica (2015).....	96
Gráfico 10 – Orçamento do FNDE de despesas utilizadas por rubrica (2016).....	97
Gráfico 11 – Orçamento do FNDE de despesas utilizadas por rubrica (2017).....	98
Gráfico 12 – Evolução do subsídio implícito do Fies (2003- 2017) .....	109

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Dissertações e Teses selecionadas .....	17
Quadro 2 – Capítulos selecionados de livros e e-books .....	18
Quadro 3 – Trabalhos selecionados que foram publicados em anais de eventos .....	19
Quadro 4 – Artigos publicados em revistas .....	20
Quadro 5 – Principais regras do Fies entre 1999 e 2017 .....	47
Quadro 6 – Plano Nacional de Educação (2014-2024) - Meta 12 e a estratégia 12.6.....	60
Quadro 7 – Composição dos Indicadores de Monitoramento.....	106
Quadro 8 – Sumário dos Parâmetros do Fies.....	107
Quadro 9 – Valor presente dos pagamentos, valor presente dos desembolsos, taxa de reembolso do financiamento e subsídio implícito do Fies, nos dois cenários considerados.....	108

## ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Trajetória do Fies na TBM e na TLM (2010 a 2017).....	68
Tabela 2 – Trajetória dos Novos Contratos do Fies e Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Egresso de Escola Pública (2010 a 2017) .....	72
Tabela 3 – Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial - Egresso de Escola Pública (2010 a 2017).....	74
Tabela 4 – Trajetória dos novos contratos do Fies e Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Afrodescendentes (2010 a 2017).....	75
Tabela 5 – Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial - Afrodescendentes (2010 a 2017).....	77
Tabela 6 – Trajetória dos novos Contratos do Fies e Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Indígenas (2010 a 2017).....	78
Tabela 7 – Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial – Indígenas (2010 a 2017).....	79
Tabela 8 – Trajetória dos novos Contratos do Fies e Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Deficientes (2010 a 2017).....	80
Tabela 9 – Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial – Deficientes (2010 a 2017).....	81
Tabela 10 – Gastos com o Fies (2010-2017) .....	89
Tabela 11 – Relação entre Subsídios Implícitos do Fies, Gastos Públicos em Educação e PIB (2010 a 2015) .....	111

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	13
CAPÍTULO I. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024), EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O HISTÓRICO DO FIES.....	23
Introdução.....	23
I.1. - O neoinstitucionalismo histórico, conceito de instituições e de dependência da trajetória ( <i>path dependence</i> ).....	24
I.2 - Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos e a constituição do PNE (2014-2024).....	28
I.3 - A expansão da educação superior no Brasil.....	37
I.4 - Histórico do crédito educativo e Financiamento Estudantil- Fies Principais modificações legais ocorridas no Fies .....	45
Considerações finais .....	52
CAPÍTULO II. O IMPACTO DO FIES NA EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE 2010 E 2017.....	54
Introdução.....	54
II.1- A evolução das taxas bruta e líquida de matrículas da educação superior entre 2010 e 2017.....	56
II.2 - O impacto do Fies no número de ingressantes e matrículas da educação superior privada entre 2010 e 2017.....	60
II.3 - A relação do Fies com as taxas bruta e líquida da educação superior entre 2010 e 2017.....	67
II.4 - Análise do Fies como política de inclusão e permanência na educação superior no PNE (2014- 2024) .....	69
Considerações finais.....	83
CAPÍTULO III. A TRAJETÓRIA DOS GASTOS FINANCEIROS COM O FIES E O IMPACTO NA META 20 DO PNE (2014-2024) ENTRE 2010 E 2017.....	86
Introdução.....	86
III.1 – A trajetória dos gastos financeiros com o Fies entre 2010 e 2015.....	87
III.2 – O impacto do Fies no orçamento do FNDE entre 2010 e 2017.....	92
III.3 – O Fies na composição do indicador de gasto público em educação em relação ao PIB..	99
Considerações finais.....	112
CONCLUSÃO.....	103
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

## INTRODUÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) vigente é uma política de Estado que estabelece um total de 254 estratégias para orientar a política educacional brasileira em todos os níveis e modalidades de ensino no período de 2014 a 2024. No que tange a educação superior, o texto final do PNE publicado em junho de 2014 apresenta na meta 12<sup>1</sup>, na meta 13<sup>2</sup> e na meta 14<sup>3</sup>, estratégias relacionadas à expansão da educação superior no Brasil. São metas quantitativas relativas à expansão das taxas bruta e líquida de matrícula, à ampliação de mestres e doutores para o efetivo exercício no corpo docente do sistema de educação superior e ao aumento do número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu* no Brasil, respectivamente.

A influência de grupos de interesse ligados ao setor privado da educação superior exerceu grande pressão durante as discussões e tramitação do projeto de lei nº 8035/2010, que resultou na lei do PNE<sup>4</sup> (2014-2024) e que culminaram em ações que privilegiaram grupos mercantis<sup>5</sup>. Estes grupos de interesse são conhecidos como grupos de pressão e podem ser formalmente constituídos, como sindicatos, colegiados profissionais, associações comerciais, ou serem informais, como movimentos feministas, sem-tetos e ambientalistas. Utilizam vários meios para fazer os seus interesses serem ouvidos e respeitados no processo de elaboração de política pública: campanhas publicitárias, lobby, financiamento de campanhas eleitorais, etc. A

---

<sup>1</sup> Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no seguimento público. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>2</sup> Meta 13: elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores. < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>3</sup> Meta 14: elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>4</sup> Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>5</sup> No processo de mercantilização da educação superior brasileira, as instituições de educação superior com finalidade lucrativa assumem estratégias de mercado direcionadas à financeirização, oligopolização e internacionalização. Além disso, estas IES adotam táticas de profissionalização da gestão de estabelecimentos educacionais, mudanças na forma da organização acadêmica, de universidades e centros universitários para conglomerados ou *holdings* e, a partir de 2007, com aquisição de fundos *Private Equity* e da abertura de capital na Bolsa de Valores. Ver a este respeito em Carvalho (2016).

simples existência de um grupo de pressão consegue influenciar no desenho de uma política pública (SECCHI, 2010). Durante o período de discussão e tramitação do atual PNE, no caso da educação superior privada, os principais grupos foram representados pela Associação Brasileira das Mantenedoras de ensino superior- ABMES, pela Federação Nacional das Escolas Particulares- FENEP, Fórum das entidades representativas do ensino superior particular- FERESP, Associação Nacional das Universidades Particulares- ANUP e Associação Nacional dos Centros Universitários- Anaceu e pela Associação Comunitária das Instituições Comunitárias de Educação Superior- Abruc. Tais grupos defenderam a inclusão do Fies no atual PNE e apoiaram a destinação de 10% do PIB para a educação, desde que este montante, também fosse direcionado à educação privada.

De acordo com Chaves e Amaral (2016), a influência desses grupos de interesse agiu diretamente nas estratégias que foram definidas para a educação superior. Priorizou-se a expansão pela via privada, com um discurso de “conformação que pretendia atender camadas populacionais que eram excluídas desse nível de ensino” (p.10), e segundo esses autores, dois programas do governo federal- o Prouni<sup>6</sup> e o Financiamento Estudantil- Fies- ganharam protagonismo como políticas indutoras da expansão da educação superior. Em relação ao Fies, no atual PNE constam três estratégias relativas à meta 12- 12.5, 12.6 e 12.20<sup>7</sup>, bem como o custo de manutenção do programa deve ser contabilizado na meta 20. Nesse contexto, surgiu o problema-chave desta pesquisa que é: até que ponto o Financiamento Estudantil- Fies contribui para o alcance das metas 12 e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024)?

---

<sup>6</sup> O Programa Universidade para Todos- Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Este foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei 11.096, em 13 de janeiro de 2005 e oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao programa. Disponível em: <<http://www.prouniportal.mec.gov.br/>> Acesso em: 25 jun 2018. O Prouni não será objeto desta pesquisa.

<sup>7</sup> 12.5) ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico;

12.6) expandir o financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

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

Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

O tema se justifica pelo fato do Fies ser o único programa de crédito educativo público no Brasil e a sua relevância na permanência na educação superior privada presencial, confirmando o seu papel na expansão da educação superior brasileira. Além disso, diante da atual política de restrição de gastos do governo federal, e principalmente a partir da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, houve limitação dos gastos públicos federais por vinte anos, mas os custos com o financiamento do programa não fazem parte desta restrição estipulada pelo governo federal. Por isso, é importante analisar como ocorre a política de financiamento do Fies e verificar qual é o impacto financeiro do programa.

O recorte temporal da pesquisa foi de 2010, primeiro ano em que o FNDE passou a ser o agente operador e financeiro do programa, a 2017, último ano em que há dados mais recentes retirados do Relatório de Monitoramento das Metas do PNE, publicado em 2018. A escolha do período deve-se a necessidade de verificar como o programa foi tratado em períodos anteriores e posteriores à promulgação da Lei do PNE (2014-2024). Ainda que esta pesquisa trate de dados a partir de 2010, o processo de transferência de recursos públicos ao setor privado educacional e que proporcionou a efetivação de programas como o Fies como política de expansão da educação superior pela via privada, não é recente.

Para o cumprimento do objetivo geral, que é analisar de que forma o Fies contribui para o cumprimento das metas 12 e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024), estabeleceram-se três objetivos específicos: analisar a concepção de Plano Nacional vigente e da política de expansão da educação superior e do crédito educativo, denominado atualmente de Financiamento Estudantil- Fies, à luz dos conceitos de instituições e de *path dependence* provenientes no neoinstitucionalismo histórico; verificar o impacto do Fies na meta 12, quanto à evolução das taxas bruta e líquida da educação superior no período de 2010 a 2017, bem como o cumprimento das estratégias 12.5, 12.6 e 12.20 do PNE (2014-2024); analisar a trajetória dos gastos com o Fies e o impactos dos subsídios implícitos na meta 20 do PNE (2014-2024) no período de 2010 a 2017.

Há duas hipóteses nesta dissertação: a primeira é a de que o Fies contribuiu para a democratização do acesso e permanência na educação superior entre 2010 e 2017; e a segunda é a de que os gastos financeiros com o programa cresceram até 2014 e diminuíram a partir de 2015, e que isso reduziu o impacto do programa na meta 20 do PNE (2014-2024).

A revisão bibliográfica foi realizada por meio do levantamento de dissertações, teses, livros e capítulos de livros e artigos científicos publicados em revistas indexadas e trabalhos publicados em anais de eventos científicos (artigos completos ou resumos expandidos) no

período de 2002 e 2019. Foram realizadas consultas ao Catálogo de Teses e Dissertações da Capes<sup>8</sup>, SciELO<sup>9</sup>, Fineduca<sup>10</sup>, Rede Universitas<sup>11</sup>, Anpae<sup>12</sup> e Anped<sup>13</sup>. A revisão da literatura incluiu o uso dos seguintes descritores: Plano Nacional de Educação, expansão da educação superior, Fies e Financiamento. Foram selecionadas seis dissertações, cinco teses, quinze artigos de revistas científicas, dez trabalhos publicados em anais de eventos e quatorze capítulos de livros ou e-books. A escolha da bibliográfica ocorreu a partir do recorte no tema políticas públicas voltadas para a educação superior entre 2010 e 2017 e qual é o impacto do Fies neste processo.

O Quadro 1 apresenta a sistematização das dissertações e teses selecionadas, o Quadro 2 informa os capítulos de livros ou e-books selecionados, o Quadro 3 mostra os trabalhos publicados em anais de eventos escolhidos, e, por fim, o Quadro 4 sistematiza os artigos de revistas selecionados.

---

<sup>8</sup> Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Disponível em: <<http://www.capes.gov.br/>>

<sup>9</sup> Scientific Eletronic Library Online. Disponível em: <<http://www.scielo.br/>>

<sup>10</sup> Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/>>

<sup>11</sup> Rede acadêmica que congrega pesquisadores do Grupo de Trabalho (GT 11) - Política de Educação Superior da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e de várias IES do país. Disponível em: <[www.redeuniversitas.com.br](http://www.redeuniversitas.com.br/)>

<sup>12</sup> Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Disponível em: <[www.anpae.org.br](http://www.anpae.org.br/)>

<sup>13</sup> Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação. Disponível em: <[www.anped.org.br](http://www.anped.org.br/)>

**Quadro 1: Dissertações e Teses selecionadas**

<b>Ano</b>	<b>Título</b>	<b>Autor/ Tipo de Trabalho</b>	<b>IES</b>	<b>Área de Conhecimento</b>
<b>2002</b>	Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964-1984)	Cristina Helena Almeida de Carvalho, Dissertação	Unicamp-SP	Economia
<b>2009</b>	Pacto Federativo e Financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União- o FNDE em destaque	Rosana Evangelista Cruz, Tese	USP-SP	Educação
<b>2011</b>	A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995-2008): ruptura e/ou continuidade?	Cristina Helena Almeida de Carvalho, Tese	Unicamp-SP	Economia
<b>2014</b>	As parcerias público-privadas na educação superior brasileira: Fies, Prouni e BNDES	Viviane de Queiroz, Dissertação	UFF, RJ	Serviço Social e Desenvolvimento
<b>2014</b>	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado: acesso, processos e contradições	Renee Coura Ivo Vituri, Dissertação	PUC-SP	Educação
<b>2015a</b>	O indicador de “Investimento” Público em Educação em relação ao PIB no PNE 2014-2024: contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta	Juliana Marques da Silva, Dissertação	UnB-DF	Educação
<b>2015b</b>	O ensino superior na tramitação do Plano Nacional de Educação (2014-2024)	Guaracy Silva, Tese	UNIMEP-SP	Educação
<b>2016</b>	Financiamento da Educação Superior Privado- Mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais	João Ribeiro dos Santos Filho, Tese	UFPA- PA	Educação
<b>2018</b>	A Hegemonia do Capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)	Aline Veiga dos Santos, Tese	UCB-DF	Educação
<b>2018</b>	Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)- 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização do acesso e permanência na educação superior privada	Jacqueline Clara Queiroz, Dissertação	UnB- DF	Educação
<b>2018</b>	Crédito Educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália	Manoela Vilela Araújo Resende, Dissertação	IPEA- DF	Economia

Fonte: Catálogo de Teses e Dissertações da Capes. Elaboração da Autora.

**Quadro 2: Capítulos selecionados de livros e e-books**

<b>Ano</b>	<b>Livro ou E-book</b>	<b>Autor</b>	<b>Capítulo</b>
<b>2014</b>	Plano Nacional de Educação: análise comparativa entre os Planos de 2001 e de 2014	Ana Valeska A. Gomes, Paulo de Sena Martins e Renato Porto Gilioli	
<b>2015</b>	Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.	Tatiana Feitosa de Britto	Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional.
<b>2015</b>	Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas.	Paulo Sena Martins	O financiamento da educação no PNE 2014-2024
<b>2015</b>	Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): construção e perspectivas.	Cláudio Ryiudi Tanno	PNE 2014- 2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado
<b>2016</b>	O capital global na educação brasileira	Cristina Helena Almeida de Carvalho	A mercantilização recente da educação superior brasileira
<b>2016</b>	A Pesquisa em Educação no Brasil: novos cenários e novos olhares	Aline Veiga dos Santos	Financiamento público na educação superior privada: análise das estratégias referentes ao Fies na meta 12 do PNE (2014-2024)
<b>2016</b>	Organização da Educação Brasileiros: marcos contemporâneos	Simone Aparecida Lisniowski	Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação
<b>2016</b>	Organização da Educação Brasileiros: marcos contemporâneos	José Vieira de Sousa	Educação Superior: evolução, organização e cenários
<b>2017</b>	Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas.	Nelson Cardoso Amaral	Os desafios do financiamento das metas do PNE (2014- 2024): um novo Plano fracassado?
<b>2017</b>	Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas.	Luiz Fernandes Dourado	PNE 2014/2024: avaliações e perspectivas de um Plano de Estado
<b>2017</b>	Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas.	João Ferreira de Oliveira e Luiz Fernandes Dourado	A Educação Superior no Plano Nacional de Educação (2014- 2024): expansão e qualidade em perspectiva.
<b>2017</b>	Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas	Renato de Sousa Porto Gilioli	Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE.
<b>2018</b>	Financiamento da Educação Superior no Brasil: impasse e perspectivas.	Ricardo Chaves de Rezende Martins	Financiamento da Educação Superior
<b>2019</b>	Financiamento vinculado à renda futura	Paulo Meyer Nascimento	Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil

Fontes: Biblioteca do Senado Federal e Biblioteca da Universidade Católica de Brasília. Elaborado pela autora.

**Quadro 3: Trabalhos selecionados que foram publicados em anais de eventos**

<b>Ano</b>	<b>Evento</b>	<b>Autor</b>	<b>Trabalho publicado nos Anais eletrônico</b>
<b>2015</b>	XXIII UNIVERSITAS	Leila Maria Costa Sousa, Valéria Silva de Moraes Novaes e Vera Lúcia Jacob Chaves	A política de financiamento na expansão da educação superior: comparações entre CONAE e o PNE
<b>2016</b>	XXIV UNIVERSITAS	Viviane Queiroz	As demandas dos empresários na educação superior brasileira e as políticas educacionais do governo federal: expansão e lucratividade por meio das parcerias público-privadas
<b>2016</b>	XXIV UNIVERSITAS	João Ribeiro Santos Filho e Vera Lúcia Jacob Chaves	Expansão e Financiamento da Educação Superior privado- mercantil: Fies e endividamento público
<b>2017</b>	XXV UNIVERSITAS	Leila Maria Costa Sousa e Fabíola Bouth Grello Kato	A política de financiamento da educação superior no Brasil estabelecida no novo Plano Nacional de Educação- PNE (2014-2024): avanços e recuos
<b>2017</b>	XXV UNIVERSITAS	Andréa Araújo do Vale	“Nem parece banco”: as faces da financeirização da Educação Superior no Brasil
<b>2017</b>	XXV UNIVERSITAS	Tayanne de Fátima Almeida Tabosa dos Reis e Vera Lúcia Jacob Chaves	A política de financiamento do ensino superior privado pela via de concentração de capital e financeirização
<b>2017</b>	V ENCONTRO ANUAL FINEDUCA	Jacqueline Clara Queiroz e Cristina Helena Almeida de Carvalho	Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - A composição e a evolução dos recursos e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015
<b>2018</b>	XXVI UNIVERSITAS	Jacqueline Clara Queiroz e Cristina Helena Almeida de Carvalho	O financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - 2000 a 2015: a evolução e composição das receitas e dos custos financeiros do programa.
<b>2018</b>	VI ENCONTRO ANUAL FINEDUCA,	Danubia Fernandes Alves e Cristina Helena Almeida de Carvalho	O impacto da expansão do Fies entre 2010 e 2017 no cumprimento da estratégia 12.6 do PNE (2014-2024)
<b>2019</b>	XXVII UNIVERSITAS	Débora Rogéria N. de Souza e Carina Elizabeth Maciel	A assistência estudantil e a evasão da educação superior do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul

Fontes: Anais do Fineduca e Anais do Seminário da Rede Universitas. Elaboração da autora

**Quadro 4: Artigos publicados em revistas**

<b>Ano</b>	<b>Revista</b>	<b>Autor</b>	<b>Título do artigo</b>
1997	Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais	Eduardo Marques	Notas Críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos
2003	Revista Lua Nova	Peter Hall e Rosemary Taylor	As três versões do neoinstitucionalismo
2005	Education in Modern Societies	Martin Trow	Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access
2005	Revista Ciências Sociais	Carlos Vasconcelos Rocha	Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações
2013	Revista Brasileira de Educação	Cristina Helena Almeida de Carvalho	A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas
2014	Revista Instituto de Estudos Brasileiros-IEB	Cristina Helena Almeida de Carvalho	Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento
2015	Revista Perspectivas em Políticas Públicas	Carlos Educaro Rocha, Fábio Kurt Schneider e Samuel Goldenberg	A centralidade das instituições no neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas
2015	Revista Brasileira de Educação	Cristina Helena Almeida de Carvalho	A política de expansão da educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica
2015	Educação Temática Digital	Vera Lúcia Jacob Chaves	Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão
2016	Radar: tecnologia, produção e comércio exterior	Paulo Roberto Corbucci, Luís Cláudio Kubita e Ana Paula Barbosa Meira	Evolução da educação superior privada no Brasil: da reforma universitária de 1968 à década de 2010
2016	Radar: tecnologia, produção e comércio exterior	Paulo A. Meyer M. Nascimento e Gustavo Frederico Longo	Qual o custo implícito do Fies para o contribuinte brasileiro?
2016	Educação em revista	Vera Lúcia Jacob Chaves e Nelson Cardoso Amaral	Política de Expansão da Educação Superior no Brasil- o Prouni e o Fies como financiadores do setor privado.
2017	FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação	Maria Dilnéia Espíndola Fernandes e Maria de Fátima Martins dos Santos	A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional
2017	Revista online de Política e Gestão Educacional	Andréa Barbosa Gouveia e Andréa Polena	Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da região metropolitana de Curitiba
2018	Revista Brasileira de Educação	Lalo Watanabe Minto	Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas.

Fonte: SciELO. Elaboração da autora.

Em relação aos dados quantitativos utilizados, as informações foram colhidas por três fontes de dados: Serviço de Informação ao Cidadão- SIC do FNDE, em consulta feita em abril de 2017, no Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União- TCU sobre o Fies emitido em novembro de 2016 e nas Sinopses Estatísticas e Microdados dos Censos da Educação Superior de 2010 a 2017, além dos e-books “*Financiamento da Educação: impasses e perspectivas*” e “*Orçamento de Subsídios da União- Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016*”.

A dissertação será estruturada em três capítulos, além da introdução e da conclusão. Cada um dos capítulos se refere a cada um dos objetivos específicos.

Na introdução serão especificados o problema encontrado, a justificativa da pesquisa, a apresentação dos objetivos geral e específicos, bem como a descrição da metodologia a ser aplicada na pesquisa.

O capítulo 1 da dissertação abordará a concepção do Plano Nacional de Educação vigente e da política de expansão da educação superior e do crédito educativo, atualmente conhecido como Financiamento Estudantil- Fies, à luz do neoinstitucionalismo histórico. Serão apresentadas as concepções sobre neoinstitucionalismo de autores citados na revisão teórica, com ênfase na vertente histórica, e a importância das instituições e da dependência da trajetória- *path dependence*- na forma como o Fies foi inserido no PNE (2014-2014).

No segundo capítulo da dissertação a intenção é verificar o impacto do Fies nas estratégias 12.5 e 12.6 da meta 12 do atual PNE entre os anos de 2010 e 2017. Em primeiro lugar, quanto a estratégia 12.6, pretende-se verificar o número de novos contratos do Fies em relação ao número de ingressantes na educação superior e na educação superior privada, e o número de contratos em fase de utilização do Fies em relação ao número de matrículas na educação superior e na educação superior privada. Esta análise é importante para verificar em que medida o Fies impactou nesta estratégia no período de 2010 e 2017. Além disso, esta relação entre o número de contratos em fase de utilização e o número de matrículas, especificamente de pessoas entre 18 e 24 anos, no período definido para a pesquisa em tela, permitirá verificar o impacto do Fies na expansão da educação superior por meio do cálculo das taxas bruta e líquida de escolaridade, respectivamente os indicadores 12A e 12B da meta 12. Em seguida, a pesquisa se propõe a verificar a evolução no atendimento de beneficiários do Fies, tratados na estratégia 12.5, especificamente estudantes egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas, estudantes com deficiência, transtornos globais do

desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação. Espera-se verificar a evolução do número de beneficiários com esses perfis e se houve uma ampliação no número de contratos do Fies para estes grupos.

No terceiro capítulo da dissertação serão tratados os dados relativos ao financiamento do Fies. Os dados quantitativos relativos à composição das receitas e despesas com o Fies entre os anos de 2010 e 2017 permitirão verificar qual é a composição das receitas e despesas do programa, como ocorreu a evolução destes valores quantitativos e qual é o impacto do programa no orçamento do FNDE. Além disso, a análise da evolução dos gastos com os subsídios implícitos do Fies na meta 20 do atual PNE, permitirá analisar a trajetória do programa, entre 2010 e 2015, no indicador 20B da meta 20, referente aos gastos com “investimento público em educação”. Espera-se com isso, analisar qual é o montante de gastos públicos em educação previstos no indicador 20B, para o pagamento do subsídio implícito do Fies.

Por fim, na conclusão foi feita uma síntese da análise dos dados da pesquisa com base nos resultados apresentados e uma reflexão em relação a outros temas que poderiam ser pesquisados.

## **CAPÍTULO I- PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (2014-2024), EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR E O HISTÓRICO DO FIES**

### **Introdução**

Este capítulo pretende desenvolver o arcabouço teórico da dissertação, bem como traçar a trajetória histórica do Plano Nacional de Educação, da expansão da educação superior no Brasil e do programa de Financiamento Estudantil- Fies.

Na primeira seção, serão analisados os conceitos de instituições e de dependência da trajetória (*path dependence*) à luz do neoinstitucionalismo histórico para compreender de que modo a trajetória de uma política pública e/ou programa de governo influencia na sua permanência.

Em seguida, será feita uma análise da trajetória histórica do Plano Nacional de Educação a partir de 1920, período em que teve início um movimento renovador que concebeu pela primeira vez no Brasil a idealização de um Plano Nacional de Educação e o Movimento dos Pioneiros da Educação Nova documentou as ideias desse movimento em 1932. A seção apresentará em seguida a influência da Era Vargas e do Estado Novo, período em que o PNE é legitimado pela primeira vez em Constituição Federal (CF/1934). Logo depois, o texto tratará do marco da CF/1946, que definiu a incumbência da União em legislar sobre lei de diretrizes e bases da educação nacional. Em seguida, será feita referência à CF/1988, na qual houve a retomada da democracia no Brasil, e os debates se tornaram mais intensos sobre PNE, sendo este, consolidado em 2001. Por fim, a seção tratará do PNE (2014-2024), a partir das concepções trazidas pela Conferência Nacional de Educação de 2010 e da participação de membros de entidades educacionais no período de discussões do atual PNE, com um recorte na educação superior, especificamente nas metas 12 e 20, objetivos desta pesquisa.

Em um terceiro momento será analisada a trajetória da educação superior no Brasil a partir de 1990, especificamente nos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Em seguida, serão verificadas quais foram as principais medidas adotadas nos mandatos dos ex-presidentes Lula e Dilma. Por fim, o governo de ex-presidente Temer, em que no plano federal, houve corte de parcela significativa dos recursos das universidades federais e

redução de 20% das bolsas realizadas pelo CNPq<sup>14</sup>, além da redução do número de contratos do Fies e o aumento das matrículas na educação superior à distância.

Na última seção, o texto abordará a descrição da trajetória do programa de crédito educativo no Brasil desde a década de 1970, atualmente denominado Financiamento Estudantil-Fies. Em seguida, serão analisadas as mudanças ocorridas em termos de funcionamento do programa e sua operacionalização desde a criação do Fies de 1999 a 2017, último ano da pesquisa em tela.

### **I.1. O neoinstitucionalismo histórico, conceito de instituições e de dependência da trajetória (*path dependence*)**

Esta pesquisa tem como ponto de partida, os conceitos de instituições e de *path dependence* provenientes do neoinstitucionalismo histórico e que foram abordados na tese de Carvalho (2011) e aplicados à compreensão do Fies em Queiroz (2018). A escolha dessa teoria deve-se a necessidade de identificar e compreender as relações entre Estado e sociedade no processo de elaboração de uma política pública, por meio de uma combinação entre escolas de pensamentos, na qual a análise não está centrada apenas no Estado, mas também na sociedade e em seus indivíduos.

O neoinstitucionalismo é uma corrente de pensamento que considera a relação entre Estado, sociedade e as decisões políticas. De acordo com Hall e Taylor (2003), na vertente histórica dessa teoria, busca-se explicação sobre o motivo pelo qual a comunidade política e as estruturas econômicas entram em conflito, inspirados na importância das instituições políticas oficiais. Por isso, diante da proposta dessa pesquisa de verificar o impacto do programa de Financiamento Estudantil no Plano Nacional de Educação (2014-2024), os conceitos de instituições e *path dependence*, pertencentes ao neoinstitucionalismo histórico permitem analisar como os agentes representantes do Estado e da sociedade atuaram, de forma a tornar o Fies como parte de um Plano de Estado, que perpassa governos, e instrumento de ação governamental para aumento da oferta de vagas na educação superior. Além disso, essa teoria permite analisar a relação entre as decisões políticas e as mudanças ocorridas no desenho do Fies. Entretanto, em primeiro lugar, é necessário compreender as bases do neoinstitucionalismo

---

<sup>14</sup>Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

histórico e dos seus conceitos de instituições e *path dependence*.

De acordo com Carvalho (2011), “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” (CARVALHO, 2011, p.5), através de um olhar diverso sobre a relação entre Estado e sociedade (CARVALHO, 2011). Por isso, o neoinstitucionalismo permite identificar e compreender as relações entre Estado e sociedade no processo de elaboração de uma política pública e a relevância das instituições na decisão pública. Para Carvalho (2015), esta teoria surgiu como forma de resgate da centralidade do Estado nas políticas públicas, até então concentrado no indivíduo e na sociedade, tornando essa relação mais equilibrada em termos de objetos de investigação.

O neoinstitucionalismo surgiu como contraponto ao Pluralismo<sup>15</sup> e ao Marxismo<sup>16</sup>, e de acordo com Rocha (2005), neste modelo, o Estado é o foco analítico privilegiado e passa a explicar a natureza das políticas públicas governamentais. O autor ressalta ainda que, “o poder político dos grupos de interesse e das classes, depende em grande medida, das estruturas e capacidades do Estado” (ROCHA, 2005, p.15).

Hall e Taylor (2003) destacam que o neoinstitucionalismo pode ser classificado em três escolas de pensamento, sendo uma delas o neoinstitucionalismo histórico. De acordo com os autores, esta vertente permite elucidar como os conflitos da organização institucional da comunidade política e das estruturas econômicas conseguem explicar as disputas de grupos rivais pela apropriação de recursos. Neste cenário de conflitos, é importante destacar a importância das instituições e a sua influência na trajetória da política pública, pois é por intermédio das ações dos indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas.

Para Carvalho (2011), o neoinstitucionalismo histórico trata da “formulação das representações sobre política, e a possibilidade de sucesso nas demandas é mediada pela formação histórica do Estado e de suas instituições políticas” (CARVALHO, 2011, p.7). Em

---

<sup>15</sup>De acordo com Rocha (2005), o pluralismo concebe a distribuição de poder como um aspecto a certo ponto permanente, principalmente em democracias liberais. Na concepção de sociedade, estas, são compostas de diversos centros de poder, sendo que nenhum deles é soberano. O conceito de grupos de interesse é adotado como instrumento analítico para o processo de *decision-making*. Ainda de acordo com o autor, o poder relaciona-se a questões específicas, unindo grupos com interesses em comum.

<sup>16</sup> A análise marxista parte das relações entre economia, classes sociais e Estado. Segundo Rocha (2005) as relações de classe são essencialmente relações de poder e constituem instrumento analítico para interpretar transformações sociais e políticas. Ainda de acordo com o autor, as políticas estatais são reflexos do interesse do capital, onde o Estado aparece como responsável por gerir os negócios comuns à burguesia.

suma, o governo não age de forma independente, mas “media a relação entre as estratégias dos atores e a implementação de determinadas políticas públicas” (CARVALHO, 2011, p.8).

Ainda segundo Carvalho (2011), o objetivo do neoinstitucionalismo histórico é relacionar as análises centradas no Estado e na sociedade, sem negar a importância das classes sociais e dos grupos de interesse, que são os principais agentes dos processos políticos. Os neoinstitucionalistas defendem que as relações entre instituições e sociedade devem ocorrer nos dois sentidos, ou seja, serem recíprocas. Além disso, autora destaca que, “os neoinstitucionalistas históricos fazem suas análises de forma abrangente, refletindo sobre a complexidade considerando as variáveis componentes das situações políticas” (CARVALHO, 2011, p.6).

Por sua vez, Marques (1997) afirma que, o objetivo central do neoinstitucionalismo histórico é construir uma teoria mediana entre “as análises centradas no Estado e na sociedade, enfocando variáveis de níveis intermediários para dar conta da variação histórica e conjuntural dos fenômenos” (MARQUES, 1997, p. 78). Além disso, essa teoria se preocupa em como as instituições influenciam nas estratégias e em seus resultados. Em relação à corrente histórica dessa teoria, Carvalho (2011) e Marques (1997) concordam que as instituições é que moldam as situações em que os atores se encontram, podendo alterar suas metas e estratégias, que “são endógenas ao processo de constituição de uma política pública, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos em estudo” (MARQUES, 1997, p.78). Estas instituições possuem regras e convenções que oferecem relativa segurança sobre o futuro, e acabam por influenciar as expectativas a serem alcançadas sobre alguma questão central e adotando determinados comportamentos estratégicos.

As instituições são importantes para a política pública e, para Carvalho (2015), são centrais, pois possuem “a capacidade de interferir na cultura política, na estratégia de atores e na produção da própria agenda e questões que serão objeto de políticas (*policies*)” (CARVALHO, 2015, p.55).

A vertente do neoinstitucionalismo histórico atribui grande importância às instituições políticas oficiais. Nesse sentido, é importante destacar que a influência dessas ocorre de formas diferentes. Em primeiro lugar, a formação histórica do Estado e suas instituições políticas permeiam o sucesso das demandas sociais e a as representações dos atores sobre os temas de interesse. Em segundo lugar, estruturas organizacionais e agências estatais que são criadas para atender a determinadas demandas de grupos de interesses, possuem uma tendência a direcionarem as suas ações para o atendimento das requisições desses grupos. Com isso, “os

Estados conseguem induzir demandas por questões passíveis de solução, reduzindo o risco de impasses no sistema político, e conseqüentemente, o debate que cerca as políticas públicas a serem implementadas” (MARQUES, 1997, p.82). Em terceiro lugar, as instituições e a forma como estas se apresentam permitem que as demandas de atores, mesmo sendo similares, possam ser atendidas de forma diferente, uma vez que pode haver divergências no processo de decisão. “O ajuste entre a estrutura da organização dos demandantes por políticas públicas e a forma como estão organizadas as instituições (temática e espacialmente), define, em grande parte, as chances de vitória e mesmo as possibilidades de crescimento na mobilização” (MARQUES, 1997, p.83).

Por isso, Rocha, Scheineder e Goldenberg (2015) consideram as instituições como atores relevantes na relação estado-sociedade-decisões públicas. Os autores acreditam que para o neoinstitucionalismo, as ações de burocratas e agentes políticos associam-se fortemente às instituições públicas, configurando a estrutura material de Estado. Considerando que a gênese da ideia de política pública nasce de uma demanda social, é importante compreender como ocorre a ação do Estado, por meio de suas instituições, e a sua relação com a sociedade na formulação das políticas públicas. Além disso, os autores acreditam que “a abordagem neoinstitucionalista traz a preocupação de efetuar uma observação mais próxima acerca das instituições e de seus desdobramentos no processo de decisão pública” (ROCHA, SCHNEIDER e GOLDENGERG, 2015, p.10).

Por fim, cabe destacar que o conceito de instituições à luz do neoinstitucionalismo histórico, que será utilizado nesta dissertação, não abrange apenas as organizações formais, mas também normas informais e procedimentos que estruturam a conduta, em que estão incluídas as regras de uma ordem constitucional e os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização. Em se tratando de políticas públicas para a educação superior, torna-se relevante a compreensão a respeito do conjunto de instituições e de como estas influenciam as decisões políticas, e são influenciadas pela dependência da trajetória percorrida pela política existente.

Neste sentido, entende-se *path dependence* nesta dissertação, como a continuidade e/ou expansão de uma política, e está associada à dependência da trajetória percorrida, ou seja, a influência de políticas herdadas está associada a um processo de inércia institucional, acarretando realimentação, que reflete na permanência de uma política pública. Os conceitos de instituições e *path dependence* serão utilizados para compreender como a trajetória da educação superior e do crédito educativo configuraram a permanência e o protagonismo que o programa assumiu no Plano Nacional de Educação (2014-2024). Por isso, reunir ao conceito de

instituições<sup>17</sup> e de *path dependence*<sup>18</sup>, é pertinente uma vez que as instituições são permanentes no desenvolvimento histórico das políticas públicas para a educação superior e influenciam na tomada de decisões.

Como o neoinstitucionalismo histórico considera que a configuração de um sistema não depende apenas de seu estado atual, mas também da sua trajetória histórica, no caso de uma política pública, as decisões políticas e governamentais não partem do zero e sim uma situação já preexistente. Ou seja, dentro do processo político (*politics*), quando a política pública é bem-sucedida, fica evidente a capacidade estatal de promover a continuidade da política e/ou sua expansão. Isto quer dizer que “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, 2015, p.57).

Por fim, diante do exposto e corroborando com a interpretação de Rocha, Scheineider e Goldenberg (2015) sobre o surgimento de uma política pública, em que o Estado age por meio de suas instituições para atender a uma demanda social, e na importância das instituições no processo de continuidade de uma política pública, e que a sua permanência está associada a dependência da trajetória- *path dependence*- tratado por Carvalho (2015), considerou-se que o neoinstitucionalismo histórico, por meio da compreensão dos conceitos de instituições e *path dependence*, é um modelo de análise adequado para a compreensão do Fies como meio de expansão da educação superior, componente do PNE (2014-2024).

## **I.2. Plano Nacional de Educação: antecedentes históricos e a constituição do PNE (2014-2024)**

O início da década de 1920 marca o início da discussão da educação como tema nacional, abrindo caminhos para na década de 1930, surgir e consolidar a ideia de PNE, quando

---

<sup>17</sup> O conceito de instituições não abrange apenas as organizações formais, mas também normas informais e procedimentos que estruturam a conduta, em que estão incluídas as regras de uma ordem constitucional e os procedimentos habituais de funcionamento de uma organização.

<sup>18</sup> A continuidade e/ou expansão de uma política está associada à dependência da trajetória percorrida- *path dependence*.

foi criado o Conselho Nacional de Educação<sup>19</sup>, assumindo a função de órgão consultivo do Ministério da Educação nos assuntos relativo ao ensino.

De forma paralela, o Movimento dos Pioneiros da Educação, composto por intelectuais, políticos e educadores, exerceu forte influência na definição de políticas educacionais no período citado, e, “embora heterogêneo em suas concepções ideológicas, defendia mudanças e reformulações sintetizadas sob o princípio da escola pública, leiga, obrigatória e gratuita” (MOURA, 2013, p.4). Em 1932, este Movimento redigiu o “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, considerado um marco reformista sobre formulações didáticas e pedagógicas na política educacional brasileira.

Logo em seguida ao Manifesto, houve a V Conferência Nacional de Educação, que produziu o esboço de um Plano Nacional de Educação, formado por 15 artigos que tratavam da organização e estrutura dos sistemas de educação. Em 1934, durante o governo Vargas, na Constituição Federal, foi observado pela primeira vez, o PNE legitimado por uma carta constitucional, pois em seu Art. 150, foi estabelecido como uma das competências da União “fixar o plano nacional de educação, compreensivo do ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País” (BRASIL, 1934). Entretanto, de acordo com Moura (2013), também houve retrocessos, pois, o Plano Nacional de Educação produzido afastou-se da racionalidade científica proposta no Manifesto dos Pioneiros e buscou referências nos ideais do Estado Novo, com um controle político- ideológico na sua proposta.

A partir de 1946, com a incumbência da União em legislar sobre diretrizes e bases da educação, a proposta de um primeiro Plano Nacional de Educação perdeu força, e foi retomada apenas em 1961, após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases Nacional, sendo elaborado em 1962, pelo Conselho Federal de Educação. O resultado foi um documento com metas educacionais e normas reguladoras que tratavam da aplicação de recursos financeiros de fundo nacional, mas que não se caracterizou como um Plano Nacional de Educação.

O início da ditadura militar, em 1964, o planejamento das ações para a educação ficou a cargo de tecnocratas. De acordo com Moura (2013), a influência do capital humano como modelo explicativo do subdesenvolvimento e desigualdades educacionais afeta a ideia de planejamento e de políticas educacionais, e as duas reformas educacionais ocorridas neste período (universitária de 1968 e do 1º e 2º graus) tinham caráter tecnicista e economicista. Este

---

<sup>19</sup>Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931: cria o Conselho Nacional de Educação.

caráter ficou evidente nos planos de educação produzidos neste período. Moura (2013) enfatiza que estes eram fundamentados no aparato tecnoestrutural do regime e ideias de neutralidade técnica e viés economicista, além de possuírem metas educacionais vinculadas ao fornecimento de mão de obra ao mercado de trabalho. Ou seja, o modelo de planejamento subordinava o campo educacional às dimensões produtivas.

A retomada da democracia no país trouxe debates mais intensos sobre educação e definiu com a Constituição Federal de 1988, a necessidade de um Plano Nacional de Educação, que se consolidou apenas em 2001, como o PNE (2001-2010), sendo denominado como PNE I, constituído de 295 metas e 11 temas.

O PNE I consubstanciado no Projeto de Lei nº 4.155/98, foi resultado de inúmeros seminários, debates e encontros em todo o país, que resultou na proposta deste PNE, em que o papel de destaque coube ao Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que era formado por mais de trinta e três entidades da sociedade civil. Esta proposta de Plano já trazia inclusive a ideia de aplicação de 10% do PIB em educação pública com base de um diagnóstico das metas que se pretendia alcançar. De acordo com Carvalho (2011), esta proposta de PNE/Sociedade Brasileira recebeu inúmeras emendas e substitutivos, que resultaram no desaparecimento deste PNE “em prol da agenda governamental alicerçada no apoio dos representantes do segmento privado no Congresso Nacional” (CARVALHO, 2011, p. 106). Ainda de acordo com a autora, o substitutivo de autoria do relator da proposta na Câmara dos Deputados, Deputado Nelson Marquezan, representante do governo na Casa, recebeu nove vetos presidenciais, sendo cinco deles sobre educação superior, que envolviam destinação de recursos financeiros. O PNE I foi aprovado em 14 de junho de 2000 e estava estruturado em três eixos: a educação como direito individual, como desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza.

Em seguida, o PL nº 4.155/98 seguiu para o Senado Federal e o MEC convocou algumas entidades educacionais a participar de debates sobre temas relacionados à educação, que teceram críticas ao PNE encaminhado pela Câmara dos Deputados. Entretanto, estas não surtiram efeitos e o PNE I teve a sua aprovação consumada na Lei nº10.172 de 9 de janeiro de 2001. Houve vários vetos por parte do presidente Fernando Henrique Cardoso, principalmente relacionados ao financiamento da educação, que evidenciaram o embate e correlação de forças entre a sociedade e o Congresso Nacional. Por fim, cabe destacar que, de acordo com Moura (2013), neste período de vigência, o PNE mostrou-se ineficaz, devido a problemas em sua formulação e execução. Dentre os problemas destacaram-se: ausência de mecanismos concretos de financiamento das metas, falta de articulação com o Plano Plurianual (PPA), ausência de

mecanismos de monitoramento, falta de regulação para definição sobre o regime de colaboração, dentre outros.

Em dezembro de 2010, com vistas a sanar os problemas detectados no PNE anterior, o Ministério da Educação encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei nº 8035/2010, do atual PNE, que foi elaborado pelo Ministério da Educação- MEC após a Conferência Nacional de Educação (Conae), que ocorreu entre 28 de março e 01 de abril de 2010. Este documento estruturou-se de forma a garantir o aprofundamento de questões relacionadas à educação com a participação da sociedade civil e política. O documento final apresentou concepções e prioridades para o novo PNE:

A partir desse documento produzido, Brasil (2010) apresenta cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade brasileira precisam enfrentar:

- a) Construir o Sistema Nacional de Educação (SNE), responsável pela institucionalização da orientação política comum e do trabalho permanente do Estado e da sociedade para garantir o direito à educação.
- b) Promover de forma permanente o debate nacional, estimulando a mobilização em torno da qualidade e valorização da educação básica, superior e das modalidades de educação, em geral, apresentando pautas indicativas de referenciais e concepções que devem fazer parte da discussão de um projeto de Estado e de sociedade que efetivamente se responsabilize pela educação nacional, que tenha como princípio os valores da participação democrática dos diferentes segmentos sociais e, como objetivo maior a consolidação de uma educação pautada nos direitos humanos e na democracia.
- c) Garantir que os acordos e consensos produzidos na Conae redundem em políticas públicas de educação, que se consolidarão em diretrizes, estratégias, planos, programas, projetos, ações e proposições pedagógicas e políticas, capazes de fazer avançar a educação brasileira de qualidade social.
- d) Propiciar condições para que as referidas políticas educacionais, concebidas e efetivadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, promovam: o direito do/da estudante à formação integral com qualidade; o reconhecimento e valorização à diversidade; a definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos/das profissionais da educação; o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho dos/das docentes e funcionários/as; a educação inclusiva; a gestão democrática e o desenvolvimento social; o regime de colaboração, de forma articulada, em todo o País; o financiamento, o acompanhamento e o controle social da educação; e a instituição de uma política nacional de avaliação no contexto de efetivação do SNE.
- e) Indicar para o conjunto das políticas educacionais implantadas de forma articulada entre os sistemas de ensino, que seus fundamentos estão alicerçados na garantia da universalização e da qualidade social da educação em todos os seus níveis e modalidades, bem como da democratização de sua gestão (BRASIL, 2010, p.13).

Nesse processo, foi fundamental a participação de membros de entidades educacionais, destacando-se as seguintes entidades que atuaram de forma efetiva: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (Anped), da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), do CNE, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em

Educação (CNTE), do Fórum Nacional de Educação (FNE), entre outros importantes interlocutores, cujas atuações foram emblemáticas na tramitação do PNE (2014-2024), na apresentação de emendas, nas mobilizações e manifestações, além da elaboração de documentos e de notas públicas (DOURADO, 2016).

Embora a Conae/2010 tenha servido como base para a discussão do atual PNE, “a relação entre a sua proposição e aprovação não ocorreram de forma linear ao seu processo de materialização como política pública” (DOURADO, 2016, p.12), pois durante o período de discussão do projeto de lei nº 8035/2010<sup>20</sup> que resultou na lei do PNE<sup>21</sup> (2014-2024), ocorreram vários embates entre os grupos de interesse econômicos, políticos e sociais na disputa pelo fundo público. O MEC, por sua vez, ignorou vários pontos pertencentes ao documento final elaborado pela Conae, inclusive sobre a aplicação de 10% do PIB em educação, substituindo este valor por 7% na proposta a ser encaminhada ao Poder Legislativo. O valor desejado de 10% foi, por fim, aprovado, entretanto ficou definido que este valor também seria aplicado na educação privada.

No intuito de compreender a construção do Plano Nacional de Educação vigente, uma das principais referências é o trabalho desenvolvido por Dourado (2017). O autor enfatiza que o PNE é o epicentro da política educacional, reconhece a importância dos atores nas políticas públicas e conclui que é importante compreender quais os nexos interinstitucionais- realidade social, atores e procedimentos políticos- que fazem parte de uma política pública, e que podem levar a sua efetivação ou torná-la coadjuvante neste processo. Além disso, o PNE tem uma posição estratégica nas políticas educacionais. É uma política de Estado, que deve ser orientada como projeto a longo prazo e que trata de um assunto considerado de interesse geral da Nação, ao mesmo tempo em que determina diretrizes, metas e estratégias das ações públicas na melhoria da educação brasileira. Porém, de acordo com Dourado (2016), ainda há desafios a serem superados na materialização do PNE, principalmente na regulamentação de algumas metas e estratégias.

O Projeto de Lei nº 8035/2010, referente ao atual PNE, tramitou por seiscentos e setenta e nove dias na Câmara dos Deputados e outros quatrocentos e trinta e dois dias no Senado

---

<sup>20</sup> Aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio (2011-2020) e dá outras providências. Disponível: <<https://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetratamacao?idProposicao=490116>> Acesso em: 30 out. 2018.

<sup>21</sup> Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)> Acesso em: 30 out. 2018.

Federal, encerrando-se o processo em 31 de dezembro de 2013, sendo que a promulgação ocorreu em meados de junho de 2014. A Lei nº 13.005/2014 que instituiu o atual PNE, apresenta primeiramente as diretrizes, formas de monitoramento e avaliação, a importância da articulação entre as diferentes esferas de governo, a participação da sociedade, prazos de elaboração de planos subnacionais e para a instituição do Sistema Nacional de Educação. Em seguida, o Plano apresenta as 20 (vinte) metas e 253 (duzentas e cinquenta e três) estratégias, com previsões do que se espera fazer em um determinado período de tempo para alcançar determinado resultado.

A partir do recorte dessa pesquisa, cabe destacar que, durante a elaboração do atual PNE, em relação à educação superior, as diferenças entre o projeto encaminhado pela sociedade civil para o MEC, a partir das deliberações do Conae/2010, e aquele elaborado pelo Executivo Federal, ficaram bem definidas, pois “os dois expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão, bem como no diagnóstico, prioridades, diretrizes e metas”. (DOURADO, 2016, p.18). Houve uma interpenetração entre os setores público e privado com “um discurso de necessidade de democratização desse nível de ensino, a ampliação dos setores públicos e, em maior escala, do setor privado com fins lucrativos” (DOURADO, 2016, p. 31), que traduzem tensões históricas relativas ao uso do fundo público, portanto, ligado ao financiamento desse nível de ensino.

Vários debates em plenário, negociações e as articulações ocorridas nos bastidores do período de tramitação do atual PNE mostraram como já dito anteriormente, que “os atores são relevantes e tem capacidade de influenciar direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública” (SECCHI, 2010, p.77). Isto ficou evidente nas discussões acerca da educação superior, principalmente no que se refere ao direcionamento de recursos públicos no processo de expansão do setor privado. Isso porque, a utilização do fundo público para a expansão da educação superior pela via privada, embora tenha promovido um aumento na quantidade de alunos na educação superior brasileira, favoreceu, segundo Santos Filho (2016), a lucratividade de grupos educacionais. Durante o processo de tramitação do projeto de lei nº 8035/2010, houve uma grande pressão dos grupos de interesse ligados ao setor privado da educação superior, que culminou em ações que privilegiaram grupos mercantis<sup>22</sup> ligados à

---

<sup>22</sup>No processo de mercantilização da educação superior brasileira, as instituições de educação superior com finalidade lucrativa assumem estratégias de mercado direcionadas à financeirização, oligopolização e internacionalização. Além disso, estas IES adotam táticas de profissionalização da gestão de estabelecimentos educacionais, mudanças na forma da organização acadêmica, de universidades e centros universitários para conglomerados ou *holdings* e, a partir de 2007, com aquisição de fundos *Private Equity* e da abertura de capital na Bolsa de Valores. Ver a este respeito em Carvalho (2016).

educação superior privada por meio de financiamento público. Estes grupos empresariais do campo da educação superior<sup>23</sup> e seus representantes influenciaram fortemente na articulação, construção e reformulação das políticas educacionais que os interessava (SANTOS, 2018).

Por isso, Minto (2018) afirma que houve vantagens ao setor privado na formação da agenda governamental e, no atual PNE fomentou-se a ideia de que as transferências de recursos públicos a este setor não são algo transitório, mas algo que tem perdurado e transcendido governos, caracterizando o Fies, por exemplo, como uma política de Estado. Além disso, Minto (2018) conclui que uma tendência recente que o PNE parece transmitir é a ideia de que a educação superior privada, que é ligada a um formato institucional não universitário, “passe a ter uma configuração de instituições públicas, para que as universidades com fins lucrativos passem a disputar com as IES públicas, os recursos federais” (MINTO, 2018, p.14).

Neste ponto, cabe destacar as mudanças ocorridas entre o PNE (2001-2010), conhecido como PNE I, e o PNE (2014-2024), denominado PNE II. A lei que trata do PNE I é a Lei nº10.172 de 9 de janeiro de 2001. No que se refere à educação superior, o PNE I traçou o diagnóstico, apresentando dados relativos à evolução da quantidade de matrículas, dando ênfase à necessidade de aumento da demanda por vagas neste nível de ensino. Além disso, a lei ressaltou em suas diretrizes, a importância das IES públicas, principalmente das universidades e centros de pesquisas, na formação e promoção da produção do conhecimento no Brasil, e que em consonância com a determinação LDB/1996, o sistema educacional brasileiro deveria contar com conjunto diversificado de instituições de ensino que atendessem as diferentes demandas e funções na educação superior. Outro ponto de destaque no texto da lei do PNE I, é o reconhecimento da necessidade de suporte para a educação superior, visto que esta, é o alicerce do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural do país, e que isto não seria possível sem o fortalecimento do setor público.

Em relação ao PNE II, o projeto de lei nº 8.035/2010, que mais tarde transformou-se na lei do atual PNE, veio desacompanhado do diagnóstico da situação educacional, isto é, “o Ministério da Educação havia descartado o tripé diagnóstico-diretrizes- objetivos e metas na elaboração da proposta para o novo PNE, em que pese o fato de ter inovado ao introduzir estratégias” (GOMES, MARTINS, GILIOLI, 2017, P.5). Comparativamente ao PNE (2001-2010), a redação do PNE II se estrutura em torno de vinte metas, em que deste total, cinco são

---

<sup>23</sup>De acordo com Brasil (2016c), no período de 2011 a 2013, os grupos que mais se destacaram foram: Kroton, Anhanguera, Laureate, Anima e Cruzeiro do Sul.

dedicadas à educação superior- metas 12, 13, 14, 15 e 16- além da meta 20, que trata do percentual de investimento do PIB em educação até 2024.

Ainda sobre a educação superior, em relação às metas e estratégias, o PNE I define trinta e cinco objetivos e metas que deveriam promover, até o final da década em questão, a oferta de educação superior para, pelo menos, 30% da faixa etária de 18 a 24 anos. Já o PNE II prevê elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população entre 18 e 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público, e para isso, conta com 21 estratégias para o alcance dessa meta. (Para Dourado (2016), a intenção era a inversão da lógica da educação superior de um sistema de elite para um sistema de massas, além de sinalizar para o incremento importante das novas matrículas do setor público, embora as matrículas no segmento privado ainda fossem predominantes.

No caso deste PNE, as estratégias tratam, basicamente, da expansão da educação superior por meio de ações que preveem aumento da oferta de vagas e a interiorização das instituições públicas, cursos para a formação de professores para a educação básica, ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil, melhoria das estruturas físicas nas instituições públicas de educação superior, além da previsão de programas que fomentam a expansão pela via privada, como o Prouni e o Fies.

Quanto ao Fies, embora este fosse um programa vigente durante o período do PNE I, o programa não foi objeto de estratégia para o alcance da meta para a educação superior, que era, como já dito anteriormente, prover a educação superior para 30% dos jovens entre 18 e 24 anos. Durante o período de elaboração do PNE II, as pressões pelo aumento do número de vagas decorrentes do crescimento do quantitativo de egressos do ensino médio, fizeram com que o Fies permanecesse como programa de expansão para a educação superior, ganhando destaque no PNE II, aparecendo de forma objetiva, inclusive com a destinação de estratégias específicas da meta 12 para o financiamento estudantil.

O programa de Financiamento Estudantil- Fies foi mencionado nas estratégias 12.5, 12.6 e 12.20, apresentando-se como um meio de expansão da graduação presencial. Foram definidas estratégias específicas que tratam do Fies: expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies) (estratégia 12.6); ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil dirigidas, dentre outros grupos, a beneficiários do Fies (estratégia 12.5); ampliação, no âmbito do Fies e do Programa

Universidade para Todos<sup>24</sup> (Prouni), dos benefícios destinados à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais ou a distância (estratégia 12.20).

De acordo com o monitoramento realizado pelo Observatório do PNE<sup>25</sup>, a estratégia 12.20 não foi realizada, pois ainda que o número de financiamentos estudantis, no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil – Fies, tenha aumentado significativamente, não foi registrada ampliação de benefícios aos estudantes participantes deste programa após a aprovação do Plano Nacional de Educação, principalmente após o segundo semestre de 2015, em que houve mudanças nas regras do Fies, tornando o seu acesso ao programa mais restrito. Ainda assim, de acordo com Gilioli (2017) “ a estratégia 12.20 reitera a 12.6, acrescenta o Prouni e demarca a expansão desses programas para cursos superiores à distância e a exigência de padrões mínimos de qualidade do ensino oferecidos pelas instituições” (GILIOLI, 2017, p.209). Embora a expansão da educação superior venha ocorrendo demasiadamente, por meio dos cursos à distância, não houve a ampliação do programa para atendimento destes como está previsto na estratégia 12.20, pois, a legislação vigente do Fies ainda não admitia a inclusão de cursos desta modalidade até 2017, último ano de análise desta pesquisa.

A questão mais estrutural da educação superior está centrada no financiamento desse nível de ensino e é fundamental no atual PNE. Conforme já dito anteriormente, durante o período de discussão do PNE houve intensas discussões acerca da utilização do fundo público com exclusividade pelo setor público, situação defendida por entidades e fóruns educacionais. Neste ponto, cabe destacar que, da previsão de ampliação de recursos públicos, depende a concretização de políticas educacionais, pois a existência de recursos financeiros subsidia, torna real e consolida as metas e estratégias de um plano de educação. No caso da educação superior, o cumprimento das metas depende da aplicação substancial de recursos públicos federais.

A meta 20 do atual PNE é aquela responsável pelo financiamento do plano e definiu os percentuais mínimos de aplicação do PIB em educação pública até 2024. No entanto, foi

---

<sup>24</sup>O Programa Universidade para Todos- Prouni tem como finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições de ensino superior privadas. Este foi criado pelo Governo Federal em 2004 e institucionalizado pela Lei 11.096, em 13 de janeiro de 2005 e oferece, em contrapartida, isenção de tributos àquelas instituições que aderem ao programa. Ver a este respeito em: <<http://www.prouniportal.mec.gov.br/>> Acesso em: 25 jun. 2018.

<sup>25</sup>O Observatório do PNE foi lançado em 2013, como forma de acompanhar e dar publicidade ao monitoramento das metas e estratégias do atual Plano Nacional de Educação (PNE), com um acervo sobre estudos, pesquisas e informações sobre políticas educacionais no Brasil.

incluído, ainda, no cálculo do indicador 20B da meta 20, o pagamento de subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil, no caso, o Fies. Ou seja, os gastos com os subsídios implícitos<sup>26</sup> do Fies são contabilizados como “gasto público em educação”. Por isso, Fernandes e Santos (2017) enfatizam a necessidade de uma adequada política de financiamento do atual PNE e ressaltam que o alcance do percentual de aplicação do PIB está longe de ser atingido, além de ser necessário um regime de colaboração entre os entes federados mais eficientes, com justa redistribuição e regulamentação para que o PNE seja efetivado.

Diante do exposto e da permanência do PNE como uma política de Estado que perpassa governos e está presente atualmente verifica-se que as escolhas passadas de instituições e a permanência de normas anteriores, podem condicionar decisões futuras, e por isso, a dependência da trajetória torna-se relevante para a compreensão do PNE. Por isso, conclui-se que os conceitos de instituições e *path dependence*, pertencentes ao arcabouço teórico do neoinstitucionalismo histórico, aplicam-se à compreensão do Fies como mecanismo de aumento da oferta e permanência na educação superior brasileira, por meio da via privada até os dias atuais.

### **I.3. A expansão da educação superior no Brasil**

Desde a década de 1950, a expansão da educação superior ocorreu a partir da necessidade de resposta à sociedade sobre o desequilíbrio apresentado pela oferta e demanda de vagas no nível superior. De acordo com Carvalho (2002), os egressos do ensino médio se deparavam com um contexto de poucas ofertas de vagas, em que essas, eram disputadas por exames vestibulares extremamente concorridos e acreditava-se que a ascensão social só seria possível por meio de diploma de nível superior. Mas além da pressão dos representantes da sociedade civil, como já dito anteriormente, os grupos econômicos privados ligados ao segmento privado da educação, que aspiravam maior participação na oferta de vagas para a educação superior, também demandavam ações do governo que os beneficiassem.

---

<sup>26</sup> No caso do Fies, os subsídios implícitos são o diferencial entre os juros contratualmente aplicados às dívidas dos estudantes e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro Nacional (taxa Selic). Até o primeiro semestre de 2015, era de 3,4% a.a. e a partir do segundo semestre de 2015, 6,5% a.a. “Em outras palavras, é a diferença entre a quantia que o governo deverá receber do beneficiário do Fies no futuro e o valor que desembolsará para honrar os títulos públicos emitidos como forma de pagamento pelo curso” (RESENDE, 2018, p. 62).

As mudanças na trajetória da educação superior que visavam a sua expansão ocorreram a partir da década de 1960, com a Reforma Universitária, quando a educação era vista como um elemento impulsionador do desenvolvimento da Nação e atendendo aos ideais liberais. De acordo com Vituri (2014), na época em que o Brasil vivia o período do regime militar (1964-1985), “o patrocínio do ensino privado foi uma das alternativas para alavancar a economia e adequação da sociedade frente aos patamares das exigências modernas da produção internacional, segundo a premissa de que o capital humano resultaria em desenvolvimento da economia e do país” (VITURI, 2014, p.21). A trajetória da política de expansão da educação superior privada teve início ainda nesse período, quando houve a primeira grande expansão das instituições e matrículas no setor privado (CARVALHO, 2002).

Nos anos 80, o processo inflacionário e crise econômica no Brasil afetou diretamente o ciclo expansivo do setor privado. O controle das contas públicas passou a ser prioridade, o que ocasionou reflexos nas instituições de educação superior privada:

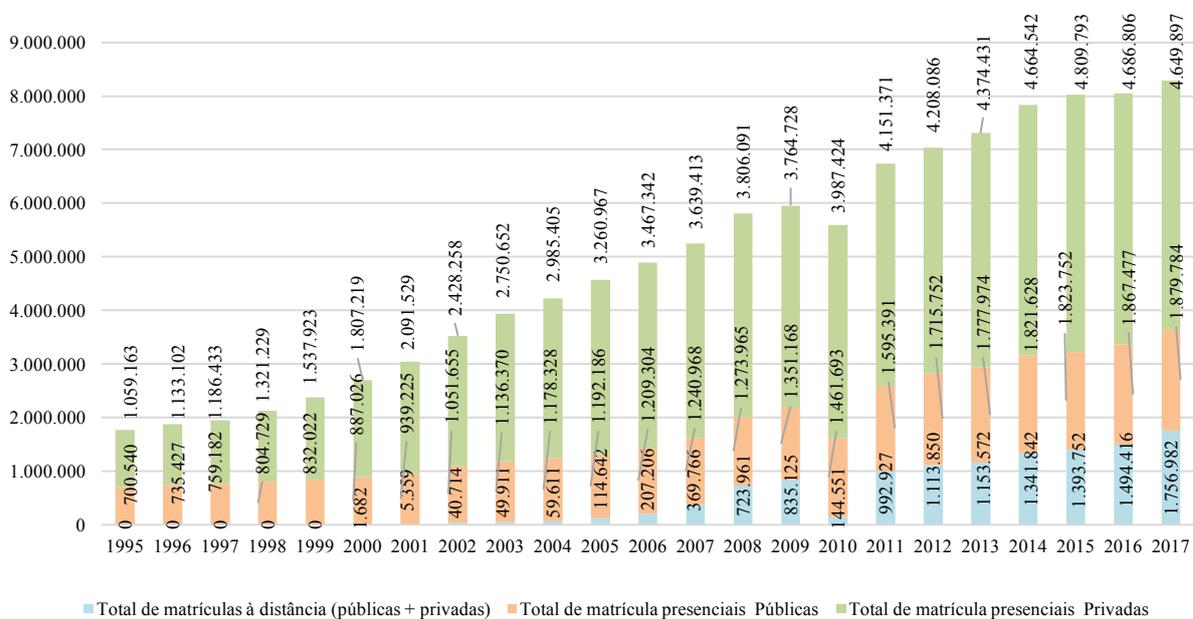
A redução do déficit público passou a ser novamente a prioridade de política econômica. As medidas de combate à inflação provocaram o desemprego e o rígido controle de salários e anuidades. As escolas particulares receberam cada vez menos transferências federais, assim como incentivos fiscais. Os recursos próprios também foram afetados, face ao alto grau de inadimplência e desistência associado à impossibilidade de ampliar a receita operacional através do reajuste das mensalidades (CARVALHO, 2002, p.132).

Neste período, a educação superior pública foi a responsável por conduzir o processo de expansão da oferta de vagas, que segundo Carvalho (2002), apresentou “um aumento de 24%, representado majoritariamente pelas matrículas estaduais e municipais, enquanto que o setor privado cresceu 3%, impactado pela crise econômica. Ainda assim, embora o ensino privado perdesse participação no mercado, conservou a supremacia na oferta de vagas” (CARVALHO, 2002, p.132).

As mudanças ocorridas na configuração da educação superior, promoveram o avanço e consolidação do setor privado. De acordo Santos (2018), “o desenvolvimento da educação superior (e a sua privatização) aconteceram no mesmo diapasão e para o acolhimento das mudanças contemporâneas ocorridas na produção e valoração do capital e na reestruturação produtiva, que teve seu início sistematizado no Brasil” (SANTOS, 2018, p.102). Mesmo atuando na regulação e financiando a maior parte das políticas públicas de educação, o Estado abriu cada vez mais espaço para a formação de parcerias locais, nacionais e internacionais no processo de criação e gestão de suas políticas.

Em se tratando do período pós- ditadura militar, aspectos relacionados à educação foram repensados, principalmente a partir da elaboração de uma nova Constituição Federal em 1988. Uma das principais conquistas foi o reconhecimento da educação como direito público subjetivo<sup>27</sup>. A partir da década de 1990, a educação superior sofreu mudanças que fomentaram o aumento do número de matrículas presenciais e à distância, ocasionadas principalmente após a Lei de Diretrizes e Bases da Educação- LDB (Lei nº 9.394/96). O gráfico abaixo mostra a evolução das matrículas presenciais e à distância da educação entre 1995, primeiro ano de governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, até 2017, último ano da pesquisa em tela:

**Gráfico 1: Evolução das matrículas presenciais e à distância na educação superior (1995-2017)**



Fontes: Censos da Educação Superior- Inep, (1995-2017).

Durante o primeiro mandato do ex-presidente FHC (1995-1998), não foram registradas matrículas na educação superior à distância, enquanto que a presencial obteve um aumento de 22% no período. Em relação ao segundo mandato de FHC, as matrículas à distância obtiveram registro no Censo da Educação Superior a partir do ano de 2000, alcançando um crescimento de 2.320%, passando de 1.682 matrículas no ano de 2000 para 40.714 no ano de 2002.

<sup>27</sup>O direito público subjetivo foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988 e responsabiliza os entes federados pela garantia de vagas na etapa educacional obrigatória (pré-escola ao ensino médio) para os estudantes na faixa etária de 4 a 17 anos. Ver a este respeito: Carvalho (2016).

A expansão da educação superior privada ocorreu principalmente a partir da década de 1990, no início do primeiro mandato (1995- 1998) do governo de Fernando Henrique Cardoso-FHC, embasada em um modelo neoliberal e apoiada pela aprovação LDB/96, pois esta recomendava a diversificação de instituições de educação superior e cursos. Essa conjuntura veio ao encontro dos interesses de organismos internacionais, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual o projeto de educação superior tinha como prioridade o atendimento das exigências de mercado com relação à formação da mão-de-obra. Entre 1995 e 1998, as matrículas presenciais nas instituições públicas apresentaram um aumento de 14,87%, passando de 700.540 para 804.729 matrículas. Em 1995, as matrículas públicas representavam cerca de 40% das matrículas na educação superior total e mantiveram-se neste valor em 1998, representando aproximadamente 38% deste quantitativo. Em relação as matrículas nas privadas, o aumento foi de 24,74%, crescendo de 1.059.163 para 1.321.229 matrículas presenciais entre 1995 e 1998, passando de um impacto de 60% nas matrículas da educação superior total para 62%.

No segundo mandato de FHC, após a sua reeleição em 1998, o MEC, sob a gerência do ministro Paulo Renato de Souza, apresentou o programa “Avança Brasil”, que definiu metas quantitativas para a educação superior. O programa previa “ampliação em 30% das matrículas, por meio da redução das desigualdades regionais, da diversificação do acesso e na composição da oferta –cursos de curta duração, sequenciais e à distância- e da flexibilização curricular” (CARVALHO, 2011, p.111). Neste período, o crescimento das matrículas presenciais na educação superior continuou, e passaram 832.022 para 1.051.655 matrículas em instituições públicas, representando um aumento de 26,39%, enquanto que nas privadas passaram de 1.537.923 para 2.428.259 matrículas, um aumento de 57,89%.

Nesse contexto, a proposta do governo para o segmento privado era a ampliação do crédito educativo em instituições de educação superior privadas e para o segmento público, “incrementar matrículas em 40%, nos cursos de graduação das IFES, instituir a autonomia universitária em termos administrativos e financeiros, e promover a melhoria da qualificação do corpo docente” (CARVALHO, 2011, p.111).

Com a flexibilização por meio da diversificação institucional e a expansão pela via do setor privado, neste período, as IES privadas representaram cerca de 70% das vagas na graduação. O Fies foi eleito como o mecanismo de acesso e permanência dos estudantes economicamente menos favorecidos, havendo, portanto, priorização da oferta de vagas no setor privado, ao invés de fazê-la por meio do setor público, sendo considerado uma das ações

destinadas ao aumento de vagas na educação superior, embora apresentasse regras mais rígidas para a aquisição do crédito educativo durante o período de 1999 a 2009 em relação ao período subsequente.

Nos dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006) e (2007 a 2010), houve avanços em relação à educação superior quanto às políticas de acesso e permanência<sup>28</sup> na educação superior federal e privada. O governo petista promoveu um conjunto de ações para atendimento de demandas sociais da educação. De acordo com Carvalho (2011), no primeiro mandato havia desconfiança do mercado doméstico e dos credores internacionais, o que ocasionou problemas de ordem econômica em 2002, como “arrocho salarial, controle de verbas de custeio com saúde, educação e outros, bem como a redução dos gastos com investimentos” (CARVALHO, 2011, p.178). Diferentemente do primeiro mandato, no segundo, o desafio foi estimular o crescimento do PIB e a melhora da inclusão social e da distribuição de renda.

Durante o primeiro mandato de Lula as matrículas presenciais na educação superior presencial (pública e privada) aumentaram 20,31%, passando de 3.887.022 para 4.676.646 matrículas, enquanto que as matrículas à distância aumentaram 315%, passando de 49.911 para 207.206 matrículas. Considerando-se as matrículas presenciais em instituições públicas, estas passaram de 1.136.370 para 1.209.304 matrículas, um aumento de 6,41%, durante o primeiro mandato, e um aumento de 17,78% no segundo mandato, passando de 1.240.968 para 1.461.693 matrículas. Em relação às matrículas presenciais na rede privada, estas, aumentaram 26%, passando de 2.750.652 para 3.467.342 matrículas no primeiro mandato, e obtiveram um aumento de 9,56%, passando de 3.639.413 para 3.987.424 matrículas no segundo mandato.

Um fato marcante na expansão da educação superior correu em 2007, primeiro ano do segundo mandato de Lula, quando expansão privado-mercantil da educação avançou diante de uma nova configuração da educação superior. Nesse ano, houve a entrada de quatro grandes grupos educacionais na Bolsa de Valores de São Paulo (BOVESPA): Anhanguera Educacional S.A, Estácio Participações, Kroton Educacional e o Sistema Educacional Brasileiro- SEB S/A.

---

<sup>28</sup> Em relação à educação superior, destacam-se o Prouni, que à época de sua criação, em 2005, tinha como um dos critérios para a concessão da bolsa de estudos, a renda familiar per capita não excedente o valor de até 1 (um) salário mínimo e ½ (meio). Além disso, para a educação superior pública, foi instituído por meio do Decreto nº7.234 de 19 de julho de 2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), como forma de auxiliar a permanência dos estudantes da universidade, reduzindo taxas de evasão e os efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão, além de contribuir para a inclusão social na educação; e Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que ampliou o acesso e permanência na educação superior, por meio do aumento de vagas nos cursos de graduação, ampliação da oferta de cursos noturnos, a promoção e inovação de pedagógica, combate à evasão, dentre outros.

Para Reis e Chaves (2017), os benefícios fiscais dados para empresas educacionais e internacionais de grandes grupos empresariais no campo da educação, repousam no argumento da prioridade de atendimento da demanda social por ampliação de vagas na educação superior. Como exemplo desses benefícios, podemos citar o Prouni, que é renúncia fiscal por parte do governo federal, e o Fies, em que os empréstimos estudantis são concedidos em contrapartida da emissão de títulos públicos pela Secretaria do Tesouro Nacional- STN. Tais títulos devem ser utilizados para pagamento de 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 devidas a terceiros. Além disso, na ausência de tais débitos de caráter previdenciário, “os certificados poderão ser utilizados para o pagamento de quaisquer tributos administrativos à 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, com exceção de débitos relativos ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS (Lei no 11.552, artigo 10o, § 4o)” (QUEIROZ, 2018, p.14).

Ainda dentre as ações que buscavam a expansão da oferta de vagas na graduação no governo Lula estavam: o Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que visava a aumento de vagas, técnicos administrativos e docentes, em universidades públicas federais, entre 2008 e 2012; oferta de vagas pelo Programa Universidade para Todos (Prouni), por meio da concessão de bolsas de estudo em instituições particulares de educação superior; maior oferta de vagas em universidades públicas federais, na modalidade à distância, por meio da Universidade Aberta do Brasil (UAB); diversificação dos meios de seleção e acesso coma reformulação do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), para que houvesse mais adesões de instituições de educação superior- públicas e privadas, para o ingresso de alunos; reservas de vagas por cotas raciais e ampliação da educação profissional e tecnológica, por meio dos institutos federais de educação, ciência e tecnologia (Ifet).

A sucessora de Lula na Presidência da República foi Dilma Vana Roussef era filiada ao mesmo partido do seu antecessor. O seu primeiro mandato (2011 a 2014), foi caracterizado pela manutenção das políticas adotadas no governo anterior para a educação superior. Além disso, foi instituído o Programa Ciência sem Fronteiras<sup>29</sup> e a lei de cotas nas universidades públicas

---

<sup>29</sup>Decreto nº 7.642 de 13 de dezembro de 2011. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Foi criado para incentivar a formação acadêmica no exterior, por meio de bolsas de iniciação científica em universidades de excelência em outros países. Em 2017, o programa encerrou a oferta de bolsas para a graduação e direcionou as ações apenas para a pós-graduação.

federais<sup>30</sup>, além implantação do Sistema de Seleção Unificado (Sisu) para vagas federais. Uma boa parte deste primeiro mandato também incluiu o período de discussão do atual PNE no Poder Legislativo, sendo implantado no último ano do primeiro mandato da ex-presidente.

Em relação à quantidade de matrículas, no primeiro mandato de Dilma, houve um aumento de 12,86% nas matrículas presenciais (públicas e privadas), passando de 5.746.762 para 6.646.171 matrículas, enquanto que aquelas registradas na modalidade à distância passaram de 992.927 para 1.341.842 matrículas, um aumento de 35%. Em se tratando das matrículas presenciais públicas, estas, tiveram um aumento de 14%, passando de 1.595.391 para 1.821.628 matrículas, enquanto que os registros em instituições privados passaram de 4.151.371 para 4.664.542 matrículas, um aumento de 12%. Percebe-se, portanto, que houve uma taxa de crescimento considerável de matrículas em educação superior à distância quando comparada à graduação presencial no período, mostrando que a educação à distância se destacou no processo de expansão da educação superior.

Embora tenha ocorrido um crescimento de matrículas no seguimento público e privado com percentuais semelhantes no primeiro mandato de Dilma, percebe-se que no segundo mandato (2015-2016), um curto período de gestão, com redução dos gastos com a educação e de grande instabilidade que culminou no *impeachment* da ex-presidente, houve uma ligeira redução do número de matrículas na rede privada, passando 4.809.793 para 4.686.806 matrículas, momento em que houve uma estagnação da expansão das matrículas presenciais no setor privado, cenário que acompanhou a educação superior como um todo, em que as matrículas presenciais aumentaram, porém com um percentual de apenas 2,50%, passando de 7.828.013 para 8.027.297 matrículas presenciais totais.

Após o *impeachment* da ex-presidente, ocorrido em 31 de agosto de agosto de 2016, quem ascendeu à Presidência da República foi o vice-presidente, Michel Temer, que manteve a política de redução de orçamento para educação, inclusive com reflexos vindos da Emenda Constitucional nº 95, no ano de 2016, que restringiu os gastos públicos federais. Entretanto, no que se refere ao Prouni e ao Fies, embora não tenham sido afetados por esta Emenda Constitucional, por não se tratarem de despesas primárias do governo federal, estes programas foram reformulados quanto às regras de aquisição de bolsas de estudos e de financiamento

---

<sup>30</sup>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. Esta lei garante 50% das matrículas por cursos e turnos nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação, ciência e tecnologia a alunos oriundos integralmente do ensino médio público, em cursos regulares ou de educação de jovens e adultos.

estudantil, em virtude da ociosidade e pelos altos índices de inadimplência nestes programas, respectivamente. As mudanças tinham por objetivos diminuir o gasto público com as renúncias fiscais e emissões de títulos públicos em prol do Prouni e do Fies, respectivamente, e com o acesso à educação superior.

Segundo Queiroz (2016), a política adotada pelo Partido dos Trabalhadores, especialmente, em relação ao financiamento público na educação, contrariando aquilo que era a essência do partido de esquerda, respondeu às demandas do setor privado, garantindo a expansão e lucratividade desse setor. Ao se comparar os dois governos petistas- Lula e Dilma- com o governo FHC, Chaves e Amaral (2016) ressaltam que houve continuidade da política de expansão da educação superior aplicadas no governo FHC, com características privatistas, para garantir o atendimento da demanda, sem a ampliação significativa de recursos públicos. Ou seja, houve uma continuidade das medidas adotadas na educação superior e que estas se apresentavam como privatistas.

Em visão divergente, Carvalho (2011) acredita que, embora tenha existido consonância entre as medidas educacionais, ainda assim cabe destacar que houve ruptura na política pública no governo Lula em relação aos dois mandatos de FHC, no que tange à expansão e ao financiamento do nível superior. O traço de ruptura e mudança institucional na gestão de Lula consubstanciou-se na retomada do crescimento intensivo e extensivo das Instituições Federais de Ensino Superior, ocorrido por meio do REUNI. Isto ocorreu mais fortemente no segundo mandato de Lula, que combinou acréscimo de recursos às IFES para pessoal, custeio e investimento às verbas destinadas ao alunado do segmento federal.

Em suma, o processo de expansão da educação superior privada, que foi acentuado a partir da década de 1990, embora tenha promovido a ascensão de grupos mercantis ligados à esse nível de ensino, possibilitou um aumento de ingressantes e a permanência de estudantes na educação superior, promovendo a inclusão social. De acordo com Santos (2018), durante o período de elaboração do PNE (2014-2024), os grupos mercantis ligados ao setor privado educacional, com um discurso sobre a necessidade de ampliação de vagas na educação superior para suprir a demanda dos estudantes, garantiu a participação significativa desse segmento nas matrículas desse nível, por meio da definição de estratégias específicas no atual PNE para o Prouni e o Fies, promovendo a continuidade da participação majoritária deste setor no nível de graduação. Além disso, embora o atual PNE tenha definido a expansão para, pelo menos, 40% das novas vagas no segmento público, ainda assim, promoveu a continuidade da expansão da educação superior brasileira nos moldes como vinha sendo feita desde a década de 1990, pois

houve uma forte tendência de expandir pela via privada desde o ano de 1995 até 2017, dando visibilidade às políticas públicas que beneficiaram o setor privado.

#### **I.4. Histórico do crédito educativo e Financiamento Estudantil- Fies**

A primeira iniciativa de financiamento estudantil para a educação superior teve origem durante o regime militar. O Programa de Crédito Educativo (CREDUC) 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. De acordo com Carvalho (2002), era um meio de auxílio direto do Estado, mediante contrato de empréstimo mediado pela Caixa Econômica Federal, para o pagamento dos gastos com anuidades e manutenção dos estudantes nas instituições privadas. “O empréstimo por anuidade 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, atendendo tanto o alunado público quanto o particular” (CARVALHO, 2002, p.143).

Até 1982, o contrato do programa era operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil e bancos comerciais, e neste período, o prazo de vigência do contrato correspondia ao tempo de duração do aluno no curso. De acordo com Queiroz (2018), a partir de 1983, devido à inadimplência do programa, apenas a Caixa Econômica permaneceu como agente financeiro do CREDUC. “Após a formatura, o reembolso deveria ser efetuado até o dobro do período de utilização, a partir de um ano de carência, sem correção monetária e a uma taxa de juros nominal de 12% a.a., acrescida de 3% a.a, a título de fundo de risco” (CARVALHO, 2002, p.157).

Porém, o programa mostrou-se ineficiente desde os primeiros anos e de acordo com Carvalho (2002), devido a dois fatores: um inerente ao próprio contrato de empréstimo e o outro decorrente de crise econômica. No contrato de empréstimo “a discrepância entre a taxa de inflação ascendente 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, P.11, *apud* CARVALHO, 2002, p.144), aumentando os gastos com o programa por parte do governo federal.

A substituição do CREDUC pelo Fies ocorreu em 1999 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). Queiroz (2018) explica que a mudança do nome CREDUC para Fies fundamenta-se na necessidade de extinção de qualquer vínculo com o Creduc:

“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 crédito educativo. Por isso, criou-se o Fies, inclusive com nome diferente do programa anterior para que pudesse extirpar qualquer vínculo judicial com o Creduc” (QUEIROZ, 2018, p.20).

O Fies é um fundo de natureza contábil e surgiu como forma de financiar com recursos públicos federais, o pagamento de mensalidades nas instituições de ensino superior privadas. O acesso estudantil a esse programa depende do atendimento de requisitos definidos em regulamentos próprios.

Resende (2018) e Queiroz (2018) classificam o histórico deste programa crédito educativo em três fases: na fase I, entre 1999 e 2009, houve a consolidação do crédito educativo no Brasil. Na fase II, entre 2010 e 2014, houve a flexibilização das regras do Fies, uma menor taxa de juros, um maior prazo de amortização e o uso de políticas anticíclicas<sup>31</sup>. Por fim, na fase III, entre 2015 e 2017, devido aos ajustes fiscais e a contenção de gastos públicos ocorridos a partir de 2015, foi a fase de ajustes estruturais, com adequação das receitas disponíveis para o programa, que levaram mudanças nas regras do Fies e redução imediata do número de novos contratos.

O Quadro 5 mostra as principais mudanças nas regras do Fies entre 1999 e 2017, apresentadas como fase I, fase II e fase III:

---

<sup>31</sup> Uma política econômica anticíclica consiste na intervenção estatal mediante aumento dos gastos públicos nos períodos de depressão, afim de gerar demanda agregada, por meio do consumo ou investimento público, ampliando a produção e reduzindo o desemprego. Este tipo de política pode ser utilizado com o objetivo de amenizar ou até eliminar os efeitos negativos dos desequilíbrios dos ciclos econômicos.

**Quadro 5: Principais regras do Fies entre 1999 e 2017**

<b>Crítérios e condições</b>	<b>1999-2009 (fase I)</b>	<b>2010-2014 (fase II)</b>	<b>2º semestre de 2015 -2017 (fase III)</b>
<b>Agente Operador</b>	Caixa Econômica Federal	FNDE	FNDE
<b>Agente Financeiro</b>	Caixa Econômica Federal	Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil	Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil
<b>Exigência de Feador</b>	Não existia	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (os estudantes devem se enquadrar em alguns critérios)	Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (os estudantes devem se enquadrar em alguns critérios)
<b>Idoneidade Cadastral</b>	Dos fiadores e do estudante	Somente do fiador (a partir de 2013)	Somente do fiador (a partir de 2013)
<b>Prazo de amortização do contrato</b>	Até 2 vezes a duração do curso	3 vezes a duração do curso + 12 meses	3 vezes a duração do curso
<b>Pré- requisito para participar</b>	Não existia	Ter realizado o Enem no ano anterior	Nota mínima de 450 pontos na média do Enem e nota diferente de zero na redação
<b>Nota SINAES</b>	Avaliação positiva	Conceitos de qualidade 3	Prioritariamente IES com conceitos de qualidade 5
<b>Cursos prioritários</b>	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.
<b>Regiões prioritárias</b>	Sem definição	Sem definição	Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto DF)
<b>Pagamento de juros (utilização e carência)</b>	Até R\$ 50 a cada 3 meses	Até R\$ 150 a cada 3 meses	Até R\$ 150 a cada 3 meses
<b>Abatimento da dívida</b>	Não existia	Profissionais do magistério público e médicos dos programas de Saúde da Família – 1% da dívida por mês trabalhado	Profissionais do magistério público e médicos dos programas de Saúde da Família – 1% da dívida por mês trabalhado
<b>Limitação de renda</b>	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
<b>Limite financiável</b>	50% do valor das mensalidades (regra)	100% do valor das mensalidades (regra)	21% a 93% do valor das mensalidades (regra).
<b>Taxas de juros anuais</b>	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
<b>Recompra dos títulos</b>	Anual (final do ano)	Mensal	

Fontes: QUEIROZ (2018, p.24) e RESENDE (2018, p.42).

Com relação à fase I, entre 1999 e 2009, havia uma preocupação com as contas públicas e o equilíbrio fiscal do programa. Queiroz e Carvalho (2017 e 2018) e Queiroz (2018), salientam que entre 2000 e 2009, o Fies apresentou um caráter mais restritivo de acesso. A operacionalização do programa era de responsabilidade da Caixa Econômica Federal e o processo seletivo era feito em duas datas definidas pelo MEC, geralmente no início de cada semestre. De acordo com Queiroz (2018), até 2009, houve a previsão de tipos de fiança nas modalidades convencional<sup>32</sup> e solidária<sup>33</sup>, “de 2000 a 2006, não havia nenhuma carência e de 2007 a 2009 a carência era de seis meses” (QUEIROZ, 2018, p.20).

Com relação à fase II, a partir de 2010, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE passou a ser o agente operador e financeiro do programa e neste ano, houve flexibilização das regras para a aquisição do crédito pelo estudante, como a redução da taxa de juros, aumento do limite a ser financiado, carência e amortização ampliados, avaliação de idoneidade cadastral apenas para fiador e a criação do Fundo Garantidor de Operações de Crédito Educativo (Fgeduc) para alunos carentes (QUEIROZ, 2018). Além disso, nesta fase era exigida a idoneidade moral dos fiadores e dos estudantes, sendo que “a partir de 2013 passou a ser dispensada a exigência deste requisito por parte dos estudantes, além de serem definidos quais cursos seriam prioritários na concessão do crédito educativo. Com relação ao período de carência<sup>34</sup>, este, foi triplicado para dezoito meses e o prazo de amortização ampliado” (QUEIROZ, 2018, p.20).

Com relação à fase III, a partir do segundo semestre de 2015, as regras para o Fies voltaram a ser restritivas, com a redução do limite financiável, acréscimo na taxa de juros, redução do prazo de amortização em um ano, redefinição de cursos prioritários e regiões prioritárias e limitação da renda familiar mensal bruta per capita de até 2,5 salários mínimos. Por fim, a exigência de nota mínima no Enem obedeceu ao mesmo critério válido desde 2005 para o acesso ao Prouni (QUEIROZ, 2018).

---

<sup>32</sup>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 (QUEIROZ, 2018, p.19).

<sup>33</sup>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. Para mais informações ver em Queiroz (2018, p.19).

<sup>34</sup> “O período de carência é aquele que ocorre a partir da data imediatamente subsequente ao término da fase de utilização do financiamento. É o lapso temporal que o estudante possui antes do pagamento da amortização da dívida” (QUEIROZ, 2018, p.17)

Resende (2018) identifica que as mudanças nas regras do Fies, ocorridas a partir do segundo semestre de 2015, visavam promover uma maior focalização do programa e a sustentabilidade fiscal. A autora ressalta que, de acordo com a legislação do programa, o objetivo era que este fosse autofinanciável, diminuindo o impacto financeiro do Fies nas contas públicas. Esse cenário de mudanças nas regras provocou a diminuição do papel indutor do Fies como política pública de expansão da educação superior, pois diminuiu o seu impacto no número de ingressantes na educação superior privada.

De acordo com Resende (2018), desde a sua criação em 1999, o Fies sofreu mudanças em suas regras, ora para atender um maior número de beneficiários, ora buscando a focalização e sustentabilidade do programa. Gilioli (2017) apresenta um balanço do Fies nos anos recentes, em especial desde a aprovação do atual PNE, dando ênfase aos desafios e perspectivas próprios desse programa para os próximos anos. De acordo com ele, considerando o Fies pré- 2010 e pós-2010, a principal mudança ocorrida no programa foi o crescimento considerável do orçamento do programa, tornando o Fies uma das principais políticas públicas para a educação superior. Entretanto, isso não é uma solução plena ao beneficiário de entrada no mercado de trabalho, pois ao concluir a graduação, essa, demanda do aluno, que ele tenha uma especialização. “Nesse sentido, o financiamento estudantil apenas posterga a questão da colocação profissional do beneficiário, sendo acompanhada do difícil fardo de ter de devolver os recursos do financiamento em prazo de até três vezes a duração do curso superior”. (GILIOLI, 2017, p.219).

Como já dito anteriormente, mesmo com todas as mudanças ocorridas nas regras do Fies, ainda existem questões polêmicas sobre este programa. Gilioli (2017) questiona se o Fies deveria ser ampliado, ainda que mais lentamente do que ocorreu entre 2010 e 2014, uma vez que o direcionamento de recursos públicos a este programa, poderiam ser aplicados em IES públicas. Já Resende (2018) acredita que é necessário o aprimoramento dos critérios de focalização, a manutenção do encargo de reembolso em patamares razoáveis para a parcela mais pobre da população, além do avanço para um sistema de amortização contingente à renda familiar do estudante, atendendo a um viés social.

Para Nascimento (2019), a reestruturação do Fies ganhou importância na agenda educacional devido à crise fiscal brasileira, o crescente desemprego no país e o cenário internacional, em que os débitos estudantis originados dos programas de empréstimos provocaram debates políticos e acadêmicos sobre novas possibilidades de financiamento estudantil. De acordo com o autor, esta reformulação introduziria a sistemática de amortização

proporcional à renda individual futura e ser implementada em um curto espaço de tempo, “dado que há no Brasil condições institucionais para viabilizar a cobrança pelo sistema de cobrança do imposto de renda, e que a iniciativa não exigiria reformas constitucionais, apenas modificações em leis ordinárias e a elaboração de novos instrumentos de regulação (decretos, portarias, etc) (NASCIMENTO, 2019, p.72).

O autor propõe a reformulação do Fies nos moldes do empréstimo com amortização condicionada à renda- ECR, a fim de tornar a amortização do pagamento dos empréstimos condizentes à renda futura do estudante, definida após a sua formatura. De acordo com Nascimento (2019), seria uma modalidade de empréstimo preferível aos convencionais, visto que a cobrança dos custos de formação é mais eficaz, pois dilui os pagamentos em um longo período e somente serão pagos os empréstimos diante da existência de uma renda mínima definida em legislação. Citando Chapman (2016), o autor destaca ainda que, os financiamentos estudantis vinculados à renda existem atualmente na Austrália, na Nova Zelândia, na África do Sul, na Inglaterra e no País de Gales, na Hungria, na Tailândia, por um período de um ano, e de ter sido discutido no Congresso dos Estados Unidos, um projeto para a adoção de ECR de alcance nacional. Embora não tenha sido aprovado, o projeto de lei foi percebido por especialistas daquele país como um embrião para uma reforma futura do financiamento estudantil nesse sentido

De acordo com o autor, os “critérios de renda deveriam ser estabelecidos a partir de estudos que investigasse qual o patamar de corte que maximiza a participação de quem não poderia pagar as mensalidades e minimiza o efeito *crowding out*<sup>35</sup>” (NASCIMENTO, 2019, p. 72). Segundo ainda o autor, “os pagamentos vinculados à renda futura poderiam também ajudar a expandir a possibilidade de linhas de crédito destinadas ao financiamento do custo de vida durante o período de estudante, bem como viabilizar financiamento de recursos para a pós-graduação e cursos técnicos” (NASCIMENTO, 2019, p.52).

As mudanças ocorridas no programa a partir de 2015, provocadas por cortes orçamentários para conciliar às novas receitas disponíveis, provocaram uma redução na ocupação das vagas ofertadas nas IES privadas. Houve impactos também nos encargos de reembolso dos contratos de financiamento do Fies, que sofreram um aumento, dobrando de

---

<sup>35</sup> De acordo com Nascimento e Longo (2016), o efeito *crowding out* é percebido quando uma política destinada a criar condições para a expansão do investimento privado resulta muito mais em um movimento de substituição deste pelo investimento público.

valor, passando de 3,4% a.a. para 6,5% a.a. De acordo com Nascimento (2019), à rigor, o subsídio implícito decorre do próprio desenho do programa, por isso, o redesenho do Fies não deveria deixar de considerar o equilíbrio entre os subsídios implícitos e o peso dos encargos de reembolso impostos aos beneficiários na fase de amortização.

Com as informações presentes no Quadro 1, é possível perceber que houve mudanças nas condições de pagamento e nos critérios de escolha dos beneficiários do Fies entre as três fases. Foram alterações significativas e que ocorreram de forma muito rápida, com o intuito de buscar um equilíbrio financeiro do programa e atender grupos focais da sociedade, refletindo no número de novos contratos formalizados e no impacto nos ingressantes na educação superior privada nas três fases especificadas.

Por fim, destaca-se que o Fies como política pública para a educação superior tornou-se tão importante ao ponto de que a sua expansão estar prevista na meta 12 do PNE (2014-2024). Destaca-se ainda que, a escolha do neoinstitucionalismo histórico e a utilização dos conceitos de instituições e *path dependence* tornam-se importantes para a 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 existia uma institucionalidade prévia ao Fies contida no Programa Crédito Educativo (PEC/Creduc), vigente no período de 1975-1999” (QUEIROZ, 2018, p.20) e que perdura até os dias atuais no programa. Ainda de acordo com Queiroz (2018), o Fies foi concebido a partir de regras e procedimentos previamente existentes, mas houve ressalvas, uma vez que algumas regras foram eliminadas, como a exigência de idoneidade moral para estudantes, e outras foram ampliadas, como a o aumento do prazo de amortização e do pagamento de juros (utilização e carência). No que se refere à dependência da trajetória e à continuidade do programa “ambos foram instituídos como crédito educativo, sob a gestão do MEC e com juros subsidiados, destinados aos estudantes matriculados em cursos de graduação, financiamento somente das mensalidades e destinados às instituições de educação superior privadas” (QUEIROZ, 2018, p.21).

Portanto, considera-se que o neoinstitucionalismo histórico e a utilização dos conceitos de instituições e *path depende* são adequados para serem aplicados à compreensão da trajetória do Fies, pois no que tange à dependência da trajetória, comparando-se o CREDUC com o Fies, houve continuidade das seguintes regras: “ambos foram instituídos como crédito educativo, sob a gestão do MEC, com juros subsidiados, destinados aos estudantes matriculados em cursos de graduação, financiamento somente das mensalidades e destinados à IES privadas” (QUEIROZ, 2018, p.8) .

## Considerações Finais

São inegáveis as contribuições do PNE (2014-2024) para a educação superior brasileira e que este, constitui um importante avanço para a consolidação das políticas públicas para esse nível de ensino. Entretanto, os desafios a serem superados para que as metas e estratégias sejam cumpridas, ainda requerem a superação de limites impostos por cenários políticos e econômicos, oriundo da política de ajuste fiscal imposta principalmente, a partir de 2015, cenário que foi acentuado posteriormente por meio da Emenda Constitucional nº 95 de 2016.

No que tange ao Plano Nacional de Educação, embora a ideia de Plano Educacional tenha surgido primeiramente na década de 1920, foi apenas consolidada após a promulgação da Constituição de 1988 e ganhou status de lei em 2001, com o PNE (2001-2010). A transição para o PNE (2014-2024) não ocorreu imediatamente após o término do PNE I, e demandou extensas discussões no Legislativo brasileiro, sendo aprovado apenas em junho de 2014. Em relação à educação superior, este novo plano contém estratégias que promovem a expansão da educação pela via privada, contemplando, neste caso, programas como o Prouni e o Fies, objeto desta pesquisa.

Em relação à expansão da educação superior, o crescimento do setor privado começou no período da ditadura militar como forma de alavancar a economia e atender as demandas por capital humano no mercado de trabalho. A partir da década de 1990, houve grande crescimento das matrículas privadas, ancoradas por um modelo neoliberal que norteou os dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, em que as matrículas privadas na educação superior alcançaram o percentual de 70% das ofertas nas IES privadas. A partir de 2003, no mandato de Lula, embora tenha havido a continuidade do crescimento da educação superior privada, também houve avanços em ações que promoveram o acesso e a permanência no segmento federal de ensino. Estas ações prosseguiram durante o mandato da ex-presidente Dilma Rousseff, período em que houve um grande crescimento do setor privado, entretanto, no último ano de seu mandato, houve o seu *impeachment*, e quem assumiu a presidência foi o seu vice, Michel Temer, que manteve uma política de redução de gastos públicos que impactaram diretamente a educação superior.

Em relação à trajetória do Fies, o Programa de Crédito Educativo, existente desde 1976, ganhou maior visibilidade na década de 1990, porém suas regras para o financiamento tornaram o programa inviável do ponto de vista financeiro. Por isso, o Creduc foi descontinuado em 1999

e deu lugar ao Fies, que até o 2009, apresentou regras mais rigorosas para a concessão do crédito estudantil, como prazo de amortização menor e taxas de juros mais elevadas. Entretanto, como resposta às pressões do setor privado educacional, e para fomentar o ingresso de mais estudantes na educação superior, a partir de 2010, as regras para o Fies tornaram-se mais flexíveis e até 2014, quando houve o maior número de novos contratos, como será abordado no próximo capítulo. A partir de 2015, buscando uma maior sustentabilidade e focalização do programa, as regras do programa sofreram novas modificações que impactaram na redução de adesões firmadas. Cabe destacar que existem estudos no Brasil sobre uma nova modalidade de empréstimos estudantil, baseada na amortização condicionada à renda, o ECR, como forma de diminuir a inadimplência do programa, principal problema que tem elevado os custos do governo federal com o Fies.

## **CAPÍTULO II - O IMPACTO DO FIES NA EXPANSÃO E DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR ENTRE 2010 E 2017**

### **Introdução**

Este capítulo tem por objetivo verificar em que medida os novos contratos e os contratos em fase de utilização do Fies promoveram a expansão e a democratização do acesso à educação superior total e privada, associados ao cumprimento da Meta 12 do atual PNE (2014-2024). Será feita uma análise da relação entre o número de novos contratos do programa com os ingressantes na educação superior total e privada e dos contratos em fase de utilização do Fies com o número de matrículas total e privada, no período definido para a pesquisa em tela.

Na primeira seção deste capítulo pretende-se analisar a evolução das taxas bruta e líquida da educação superior no Brasil. Serão apresentados os dados referentes às taxas bruta e líquida de matrícula da educação superior no período de 2010 a 2017, cujas informações foram retiradas dos 1º e 2º Relatórios de ciclos de monitoramento das metas do PNE (2014-2024), publicados em 2017 e 2018, respectivamente, e de autoria do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP. O objetivo neste caso, é verificar a trajetória destas taxas e analisar qual é o panorama de crescimento até o último ano do PNE, 2024, e se o atual PNE tem promovido um maior acesso à educação superior.

Na segunda seção, será investigada a estratégia 12.6 da meta 12 do atual PNE, que prevê a ampliação do número de contratos do Fies. A seção será dividida em duas partes. Em primeiro lugar, serão analisados os dados relativos aos ingressantes e novos contratos do Fies, entre 2010 e 2017. Os bancos de dados sobre os novos contratos do Fies, independente da faixa etária e entre 18 e 24 anos, foram obtidos por meio do SIC/FNDE. Em relação às informações sobre ingressantes na educação superior total e privada, os dados foram obtidos pelo SIC/INEP. A seção prossegue com a análise do impacto dos contratos em fase de utilização do Fies nas matrículas da educação superior total e privada, independente da faixa etária e entre 18 e 24 anos, no período de 2010 a 2017. Neste ponto, as duas informações sobre os contratos em utilização do Fies foram obtidas por meio dos Microdados do Censo da Educação Superior. Em relação aos dados sobre matrículas na educação superior, estes, foram obtidos pelo SIC/INEP.

Cabe destacar que a pesquisa não abordou o fundo garantidor de financiamento, pois o estudo contemplou apenas a expansão do número de contratos do Fies como forma de

verificar o impacto na meta 12 do PNE (2014-2024). Além disso, como já dito no Capítulo 1 desta dissertação, tendo em vista que a estratégia 12.20 é considerada uma ratificação da estratégia 12.6 no que se refere ao Fies, esta, não será abordada neste capítulo.

Na terceira seção, será analisada a trajetória do Fies nas taxas bruta e líquida da educação superior, por meio da relação entre o número de contratos em utilização do Fies, independente da faixa etária e na idade de 18 a 24 anos, e a população brasileira nesta mesma faixa etária. Em primeiro lugar, será analisada a evolução dos contratos do Fies antes e após a aprovação do atual PNE, para verificar se o programa tem contribuído para o acesso e permanência de estudantes que estão na faixa etária considerada adequada para a graduação.

Posteriormente, com os dados sobre os contratos em utilização do Fies, será verificado o impacto destes, na população brasileira entre 18 e 24 anos. As informações utilizadas para esta análise foram obtidas dos seguintes banco de dados: o número de novos contratos, independente da faixa etária e entre 18 e 24 anos foi obtido por meio do SIC/FNDE; o número de ingressantes na educação superior total e privada foram obtidos por meio do SIC/INEP; os dados sobre contratos em utilização do Fies, independente da faixa etária e entre 18 e 24 anos, foram obtidos nos Microdados dos Censos da Educação Superior de 2010 e 2017; as matrículas na educação superior total e privada, independente da faixa etária e entre 18 e 24 anos, foram obtidas por meio do SIC/INEP, e por fim, os dados a população brasileira de 18 a 24 anos foram obtidos na Pnad, até 2012, e na Pnad contínua, de 2013 a 2017.

Na quarta seção, será analisado o Fies como política de inclusão e permanência na educação superior no PNE (2014-2024). O estudo envolve a verificação da evolução da participação de determinados grupos sociais nos novos contratos e nos contratos em fase de utilização, independente da faixa, nos ingressantes e matrículas da educação superior privada. As informações neste caso, são relativas à população estudantil de alunos egressos de escolas públicas, afrodescendentes, índios e deficientes, conforme está descrito na estratégia 12.5 do PNE (2014-2024). Para esta análise, os dados sobre novos contratos foram extraídos por meio do SIC/FNDE, os dados sobre contratos em utilização e ingressantes de cada um destes grupos foram retirados dos Microdados do Censo da Educação Superior de 2010 a 2017, e as informações sobre ingressantes e matrículas na educação superior privada, foram obtidas por meio do SIC/INEP.

## **II.1. A evolução das taxas bruta e líquida de matrícula da educação superior entre 2010 e 2017**

Para o cumprimento do segundo objetivo desta dissertação, primeiramente, será verificado qual é o impacto do Fies nas taxas bruta e líquida de matrícula da educação superior, em conformidade ao que está descrito na meta 12 do PNE (2014-2024).

A Meta do 12 do PNE tem como finalidade a expansão com qualidade da educação superior e, em relação à graduação, apresenta três indicadores quantificáveis. O primeiro indicador, 12A, tem o enfoque na expansão da oferta, determinando que o total de matrículas nos cursos de graduação seja equivalente a 50% da população na faixa etária de 18 a 24 anos. Já o segundo indicador, 12B, tem um enfoque na expansão do acesso pela população nesta faixa etária, que deve atingir o percentual de 33% até o ano de 2024. E por fim, o terceiro indicador, 12C, que prevê a expansão da oferta nas IES pública, que deve ser equivalente a 40% da expansão do total de matrículas. Cabe destacar que nesta pesquisa não será analisada a expansão de matrículas no segmento público, objetivo que também compõe a meta 12 do atual PNE, por não fazer parte do escopo desta dissertação.

De acordo com o relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2024), o acompanhamento dos indicadores relacionados à oferta (12A e 12C) inclui desagregações por características das IES e dos cursos de graduação. Já em relação ao indicador de acesso (12B), o relatório informa que há desagregações por característica dos estudantes (sexo, raça/cor e renda domiciliar *per capita*).

Considera-se que a taxa bruta de matrícula (TBM) indica qual é a capacidade de absorção do sistema educacional em determinado nível de ensino. No caso da educação superior, esta taxa é definida como a relação entre o total de matriculados, independente da faixa etária, e o total da população na faixa etária de 18 a 24 anos. De acordo com Brasil (2017, p.272), “a TBM na graduação, portanto, indica, aproximadamente (sem considerar as vagas ociosas), qual é a capacidade de absorção de todos os cursos de graduação do País em relação ao tamanho da população de 18 a 24 anos de idade”.

Em relação à taxa líquida de matrícula (TLM) na educação superior, esta, indica o acesso da população de 18 a 24 anos neste nível de ensino. A TLM na graduação considera a relação entre o total de matriculados na faixa etária de 18 a 24 anos e o total da população nesta faixa etária. O relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2024) traz

informações sobre a TLM e o percentual de concluintes em cada ano, e trata esses dois conjuntos de dados como Taxa Líquida de Escolarização na Graduação (TLE), enfatizando que esta, é um aperfeiçoamento da TLM, pois considera também o percentual da população que está dentro da idade de 18 a 24 anos, mas já concluiu a graduação. “Esse aperfeiçoamento evita que o indicador seja penalizado por um fato virtuoso da escolarização dos jovens: a titulação na idade adequada” (BRASIL, 2017, p.279). Neste ponto, cabe destaque que esta taxa não fez parte do escopo desta dissertação, visto que o estudo não abrangeu dados relativos à concluintes na educação superior. Portanto, foram tratados apenas os dados relativos às taxas líquidas de matrículas.

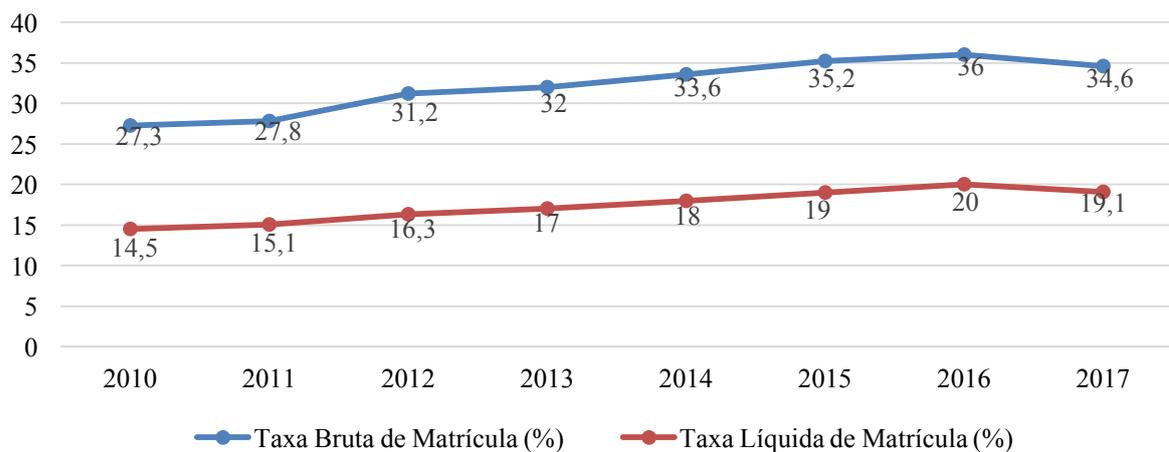
Cabe destacar que, no caso da educação superior, Trow (2005), estabelece três categorias de sistemas baseados na taxa de escolaridade líquida, em que na primeira, uma taxa inferior a 15% indica um sistema educacional de elite, em que o acesso é apenas a classe dominante, e seus membros são preparados para exercer funções elitizadas; no sistema de massas, a taxa de escolaridade é de 15% a 50%, em que aqueles que acessam são preparados para desempenhar papéis mais técnicos, e uma taxa acima de 50% indica um sistema universalizado de oferta da educação superior, em que há uma adaptação de toda a população às rápidas mudanças sociais e tecnológicas. Esta separação em categorias promove a divisão de grupos dentro da sociedade, uma vez que, a limitação do acesso, ou seja, com uma taxa de escolaridade inferior a 15%, geralmente é vista como privilégio de nascimento ou talento, ou de ambos. Um maior acesso de pessoas, já é visto como um direito para quem tem certas qualificações formais.

No Brasil, em relação à educação superior, a taxa bruta de matrícula é maior que a taxa líquida. Enquanto a primeira indica a possibilidade de acesso e se o sistema educacional é capaz de suprir a oferta de vagas, não excluindo faixa etária, a segunda verifica o acesso daqueles que se encontram em idade recomendada para este nível de ensino, ou seja, indica a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado para a sua faixa etária. Apesar da expansão das matrículas na educação superior ter crescido nas últimas décadas, inclusive de grupos historicamente desfavorecidos, pelos critérios definidos por Martin Trow, o sistema ainda é elitizado. Isto porque, com base nos critérios de classificação aplicados por este autor, e considerando que apenas em 2012, o Brasil atingiu o mínimo de 15% de taxa líquida de matrícula, passando para um sistema considerado de massas, e em 2017, ainda estava no patamar de 19% desta taxa, ainda há um longo percurso para se chegar aos 30% de taxa líquida

de matrícula, e considerar a consolidação do sistema de massas. Isto só poderá ser concretizado quando foram atingidas as estratégias previstas para a Meta 12 do atual PNE.

No gráfico 2, os dados sobre a evolução das taxas bruta e líquida da educação superior no Brasil entre 2010 e 2017 permitem analisar a trajetória destas taxas e verificar qual a perspectiva para atingir os valores definidos na meta 12 do PNE (2014-2024).

**Gráfico 2: Trajetória das taxas bruta e líquida de matrículas do Brasil (2010 a 2017)**



Fontes: Relatórios do 1º e 2º Ciclos de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024), elaborado pela Direção/Inep com base nos dados da Pnad (2010 e 2011) e Pnad contínua (2012 a 2017), executadas pelo IBGE.

A TBM da graduação brasileira cresceu 7,3 p.p entre 2010 e 2017, passando de 27,3% para 34,6% neste período. Entre 2010 e 2016, período que inclui a discussão e efetivação do atual PNE, esse aumento correspondeu a uma expansão média de 1,24 p.p ao ano, apresentando em 2017, uma queda de 1,4 p.p em relação ao ano de 2016. A expansão das matrículas neste período ocorreu devido à crescente participação dos setores público e privado na oferta de vagas para a educação superior. De acordo com o Gráfico 1, neste período, embora a representação privada fosse maior no total das vagas ofertadas, o setor público, cujas matrículas na graduação passaram de 1.461.693 para 1.867.477 matrículas, teve um crescimento de 27 %, acima do aumento no setor privado, que foi de 17%, que passou de 3.987.424 para 4.686.806 matrículas.

De acordo com Brasil (2018), “de 2016 para 2017, as regiões Sul e Norte registraram aumento da TBM, especificamente de 5,7 p.p e 4,4 p.p respectivamente, enquanto Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste apresentaram retração de 3,5 p.p., 0,3 p.p. e 1,3 p.p, respectivamente. A queda da TBM em nível nacional pode ser atribuída em maior grau às reduções de matrículas observadas nas regiões Sudeste e Nordeste” (BRASIL, 2018, p.208). Deve considerar neste caso, o acréscimo da população de 18 a 24 anos, que impactou negativamente na TBM.

Em relação à TLM, o Gráfico 2 mostra que entre 2010 e 2016, houve um aumento médio de 0,92 p.p ao ano, e uma queda de 0,90 p.p entre 2016 e 2017. De acordo com Brasil (2018), estes valores refletem uma redução nas TLE's, que também consideram as TLM's, das regiões Norte e Nordeste, reflexo das desigualdades regionais de acesso da população de 18 a 24 anos à educação superior nestas regiões, embora os valores referentes às outras regiões do Brasil tenham se mantido acima da média brasileira.

Cabe destacar que antes da aprovação do atual PNE, entre 2010 e 2014, os índices de taxa bruta e taxa líquida obtiveram aumentos de 4,7 p.p. e 2,5 p. p, respectivamente, ou seja, um aumento médio de 1,58 p.p. de TBM e de 0,65 p.p. de TLM. Após a aprovação do atual PNE, entre 2015 e 2017, estas taxas sofreram redução de 0,8 p.p. e aumento de 0,1 p.p., respectivamente, e apesar disso, houve um aumento médio de 0,1 p.p. e 0,05 p.p. neste período.

Quando se observa o indicador 12A da meta 12 do PNE (2014-2024), conclui-se que a educação superior brasileira tem um grande desafio para o alcance de 50% de TBM até 2024, especificado na meta. De acordo com os dados do Gráfico 2, ainda falam 15,4 p.p para o alcance do percentual estipulado em lei até o ano de 2024. Se o ritmo de crescimento apresentado após a aprovação do atual PNE continuar neste patamar, em 2024, último ano do Plano, a TBM será de 35,2%, restando, portanto 14,8% para atingir os 50% de TBM definidos na Meta do PNE (2014-2024).

Em relação ao indicador 12B, considerando que esta pesquisa tratou apenas dos dados relativos à Taxa Líquida de Matrícula, e que neste caso, o percentual de alunos que frequentavam a graduação em 2017 era de 19,1% e o número de concluintes neste ano foi de 4,1%, totalizando um valor de 23,2%, ainda faltariam 9,8 p.p para o alcance dos 33% da TLE estipulada no PNE (2014-2024), até o ano de 2024, o que representaria a necessidade de um crescimento de 1,4 p.p ao ano, entre 2017 e 2024.

Vale salientar que a expansão de matrículas à distância foi expressiva entre 2010 e 2017, passando de 144.551 para 1.756.982 matrículas, um aumento de 1.100%, o que inclui a população acima de 24 anos, cuja expansão decorre principalmente da necessidade de ingressar no mercado de trabalho, e optam pelo ensino à distância para buscar a qualificação necessária durante a jornada dupla de trabalho e estudo, possibilitando uma melhor administração do tempo pelo usuário, além de serem cursos que possuem um custo reduzido.

Em seguida, para compreender a trajetória da oferta e do acesso à educação superior, a pesquisa prossegue com a verificação do impacto dos contratos do Fies no acesso e oferta da

educação superior, especificamente no número de ingressantes e matrículas. Além disso, será analisado em que medida os contratos em utilização impactam nas taxas bruta e líquida da educação superior, no período de 2010 a 2017.

## **II.2. O impacto do Fies no número de ingressantes e matrículas da educação superior privada entre 2010 e 2017**

A meta 12 do Plano Nacional de Educação (2014-2024) envolve a consecução de 21 estratégias, que traçam ações para o alcance do percentual indicado sobre as taxas bruta e líquida de matrícula nos cursos de graduação no Brasil entre 2014 e 2024. As ações previstas contam também com a atuação do governo federal favorecendo o setor privado através da ampliação da participação de dois programas federais: o Prouni e o Fies. Em relação ao Fies, o estudo das estratégias 12.6 do PNE, permitirá verificar o seu impacto na meta 12 deste Plano, e conseqüentemente no acesso e permanência na educação superior privada e total presencial no período de 2010 a 2017.

### **Quadro 6: Plano Nacional de Educação (2014-2024) - Meta 12 e a estratégias 12.6**

<b>Meta 12</b>	
Elevar a taxa bruta de matrícula na Educação Superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público.	
<b>Estratégias</b>	
<b>12.6</b>	<b>Expandir o financiamento estudantil por meio do Fies</b> com a constituição de fundo garantidor do financiamento, de forma a dispensar progressivamente a exigência de fiador;

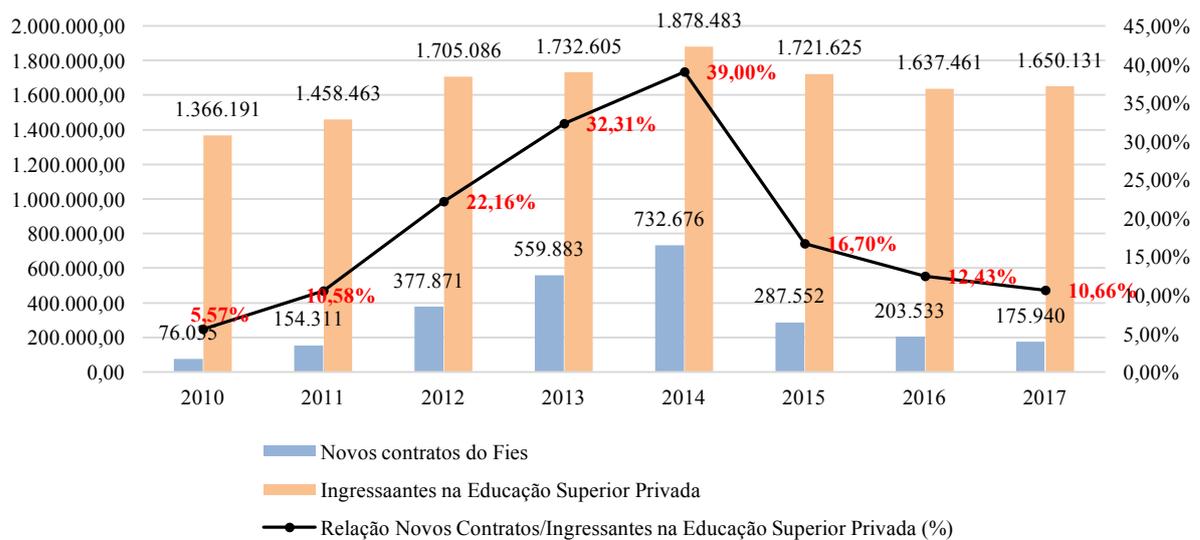
Fonte: Brasil (2014).

O presente trabalho verificará em que medida o acréscimo de novos contratos e contratos em utilização do Fies, no período de 2010 a 2017, contribuiu para a expansão de ingressantes e matrículas na educação superior privada e educação superior total presencial, abordando todas as faixas etárias e, posteriormente, com um recorte na faixa etária de 18 a 24 anos, analisando o seu efeito como “mecanismo de financiamento do acesso e permanência na educação superior privada presencial” (QUEIROZ, 2018, p.59). A delimitação da faixa etária de 18 a 24 anos ocorreu pelo fato de que, posteriormente, nesta seção, a pesquisa tratou do impacto do Fies nas taxas bruta e líquida de matrícula na educação superior.

Vale salientar que a entrada na educação superior privada não se dá por meio do Fies, no entanto, conforme foi apurado por Queiroz (2018), a grande maioria dos contratos são firmados no ano de ingresso nos cursos de graduação. Como já mencionado anteriormente, até 2014, no período que antecedeu a efetivação do atual PNE, o Fies tinha um impacto expressivo no número de ingressantes e nas matrículas da educação superior e educação superior privada. A partir de 2015, com o endurecimento dos critérios para a aquisição do crédito educativo, o impacto desses contratos na educação superior privada diminuiu, mostrando que o programa perdeu o seu poder indutor de expansão de matrículas a partir de 2015.

O Gráfico 3 trata da relação entre o número de novos contratos do Fies, o número de ingressantes na educação superior e na educação superior privada.

**Gráfico 3: Trajetória dos novos contratos do Fies e o número de ingressantes na educação superior privada presencial (2010 a 2017)**



Fontes: SIC/FNDE- 2018- Novos contratos- 2010- 2017 e SIC/INEP – ingressantes- 2010-2017. Elaboração própria.

Os dados mostram que os ingressantes na educação superior privada presencial aumentaram entre 2010 e 2014 cerca de 38%, passando de 1.366.191 para 1.878.483 de ingressantes. De acordo com o SIC/FNDE, o crescimento de novos contratos do Fies foi muito superior no mesmo período, especificamente 864%, passando de 76.035 para 732.676 de novos contratos firmados. Pode-se visualizar também que, o impacto dos novos contratos do Fies no número de ingressantes na educação superior privada presencial, sendo que estes

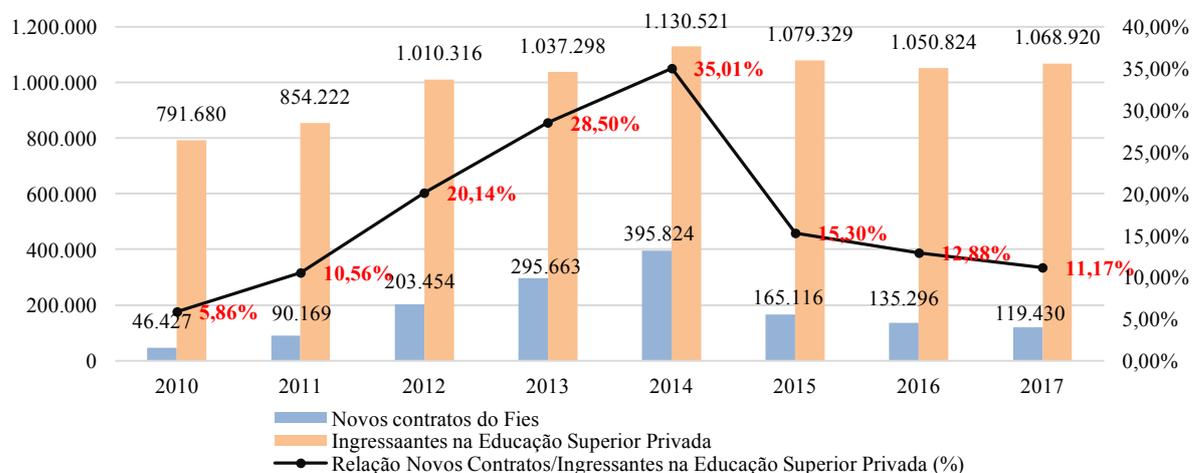
correspondiam a 6% em 2010, e passaram para 39% em 2014, está em acordo com o período de flexibilização das regras do Fies.

Quanto à fase de implementação do PNE, de 2015 a 2017, a redução dos novos contratos do Fies na educação superior privada foi expressiva, apresentando uma queda de 39% nos novos contratos. Em 2015, os novos contratos representavam apenas 17% de ingressantes na educação superior privada e em 2016 apenas 12%, chegando a 11% em 2017, patamar semelhante ao ano de 2011, ou seja, as alterações ocorridas nas regras do Fies a partir de 2015, impactaram negativamente nos ingressantes na educação superior privada presencial.

É importante salientar que nos anos de 2015 e 2016 houve queda nos ingressantes da educação superior privada presencial, que poderia ter sido maior na ausência do Fies. Em 2017, estes dois dados obtiveram discreto crescimento: de 0,77% na educação superior presencial, passando de 2.142.463 ingressantes em 2016 para 2.152.752 em 2017, e de 0,50% na educação superior privada presencial, passando de 1.637.461 ingressantes em 2016 para 1.650.131 em 2017.

Também cabe analisar qual é o impacto do programa para estudantes que possuem entre 18 e 24 anos de idade, uma vez que o PNE considera a população nessa faixa etária como aquela que está na idade de referência para cursar a graduação. O Gráfico 4 abaixo mostra o impacto dos novos contratos do Fies no número de ingressantes da educação superior privada nesta faixa etária, no período de 2010 a 2017.

**Gráfico 4: Trajetória dos novos contratos do Fies e ingressantes na educação superior privada presencial na faixa etária de 18 a 24 anos (2010 a 2017)**



Fontes: SIC/FNDE- 2018- Novos contratos- 2010- 2017 e SIC/INEP – ingressantes- 2010-2017. Elaboração própria.

A partir dos dados apresentados no Gráfico 4, percebe-se que o impacto dos novos contratos do Fies na educação superior privada, aumentou de 6% para 35%, no período de 2010 a 2014, um crescimento de 497% neste período, que correspondeu a fase em que o programa tinha regras mais flexíveis e que apresentou um maior número de novos contratos para a faixa etária de 18 a 24 anos. A partir de 2015, quando o crédito educativo se tornou mais restrito, houve uma queda de quase 20 p.p. em relação à 2014, representando 15,39% dos ingressantes na educação superior privada, chegando a 11,17% de representação em 2017, patamar semelhante ao ano de 2011.

O extraordinário acréscimo dos novos contratos do Fies entre 2010 e 2014, ocorreu no período em que o Fies apresentava critérios mais flexíveis em sua política de financiamento, nos quais pode-se destacar, o acréscimo no prazo de amortização, a ampliação do público alvo do programa, limite de prazo de financiamento estendido e a taxa de juros anual reduzida. Este foi um período em que a prioridade do governo federal foi a implementação de políticas anticíclicas<sup>36</sup>. Além disso, percebe-se que no primeiro ano do PNE, em 2014, o programa tinha grande importância na educação superior privada presencial, representando quase 40% dos ingressantes pela iniciativa privada, e cerca de 30% das admissões na educação superior presencial. Quando a análise é feita a partir da restrição da faixa etária de 18 a 24 anos, o impacto do Fies foi de 35% dos ingressantes da educação superior privada que estabeleceram novos contratos de empréstimo estudantil.

O redesenho do Fies a partir de 2015 promoveu a mudança dos critérios de financiamento devido aos crescentes índices de inadimplência, que comprometiam a sua sustentabilidade e a manutenção do programa, refletindo na diminuição do número de novos contratos formalizados. Dentre os critérios exigidos, cabe destacar a exigência de nota mínima no Exame Nacional do Ensino Médio- ENEM (450 pontos) e nota maior que zero na redação, redução do limite da renda familiar e aumento da taxa de juros anual do financiamento. Para as instituições privadas de educação superior foi exigido conceito mínimo do Sistema Nacional de Educação- Sinaes. “Desse modo, foram estabelecidas cotas de contratos por instituições de

---

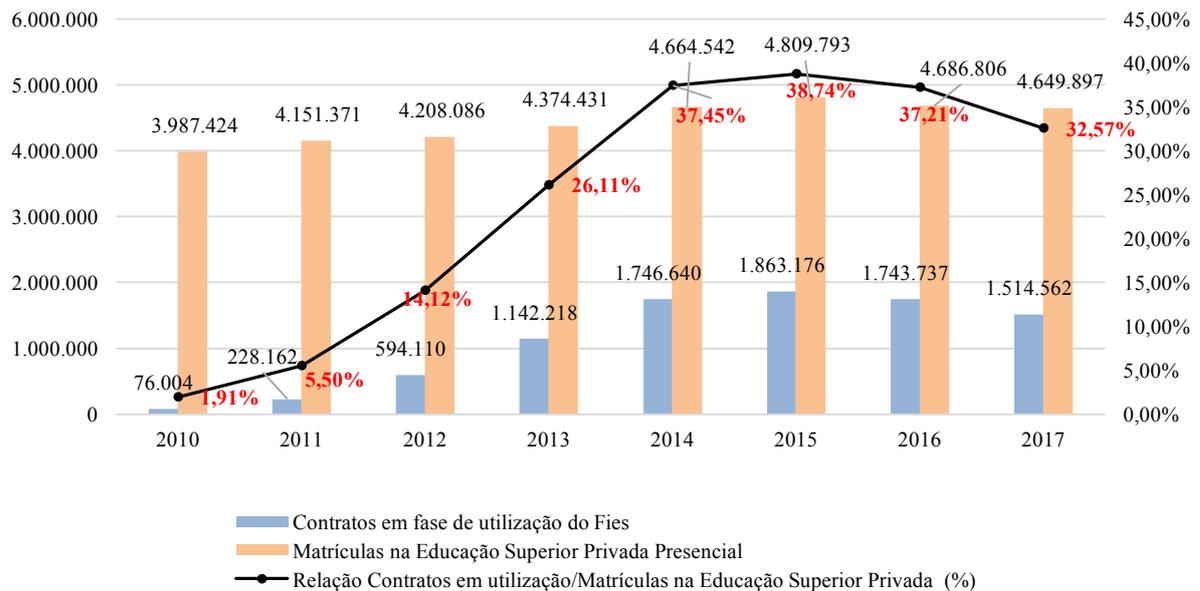
<sup>36</sup>Uma política econômica anticíclica consiste na intervenção Estatal mediante aumento dos gastos público nos períodos de depressão, incorrendo assim o Estado para gerar demanda agregada que estimularia o investimento e reduziria o desemprego. Além disso, esta política pode amenizar ou até eliminar os efeitos negativos dos desequilíbrios dos ciclos econômicos. Esses desequilíbrios são ciclos que envolvem uma alternância de períodos com crescimento relativamente acelerado com períodos de relativa estagnação ou declínio. Para mais detalhes, acessar: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,politicas-anticiclicas-imp-,1153971>; <http://peritiaeconomica.com.br/keynes-teoria-anticiclica>.

ensino, tendo-se como referencia o retrospecto do ano anterior (CORBUCCI et. al, 2019, p.189)”.

Vale salientar que a queda de ingressantes na educação superior presencial ocorrida a partir de 2014, também está associada ao arrefecimento do programa de crédito educativo, que perdeu fôlego como fator indutor da expansão da educação superior e como instrumento de financiamento central para o cumprimento da meta 12. As quedas sucessivas na proporção de novos contratos vis a vis aos pleiteantes ocorreram em consequência da reformulação do programa, que levaram à queda na demanda por novos contratos do Fies, associada às condições econômicas desfavoráveis das famílias em período de crise econômica.

A análise do número de ingressantes na educação superior privada em relação ao número de novos contratos do Fies é importante para o estudo da influência do Fies como meio de acesso à educação superior, entretanto, para o alcance do segundo objetivo específico da pesquisa em tela, que é o impacto do programa nas taxas bruta e líquida de matrículas, deve-se utilizar os dados referentes a matrículas e contratos em fase de utilização<sup>37</sup> do Fies. O Gráfico 5 mostra a trajetória desses contratos na educação superior privada.

**Gráfico 5: Trajetória dos contratos em fase de utilização do Fies na educação superior privada presencial (2010 a 2017)**



Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior: contratos em fase de utilização do Fies (2010 a 2017); SIC/INEP- 2019: matrículas na educação superior privada total (2010 a 2017). Elaboração própria.

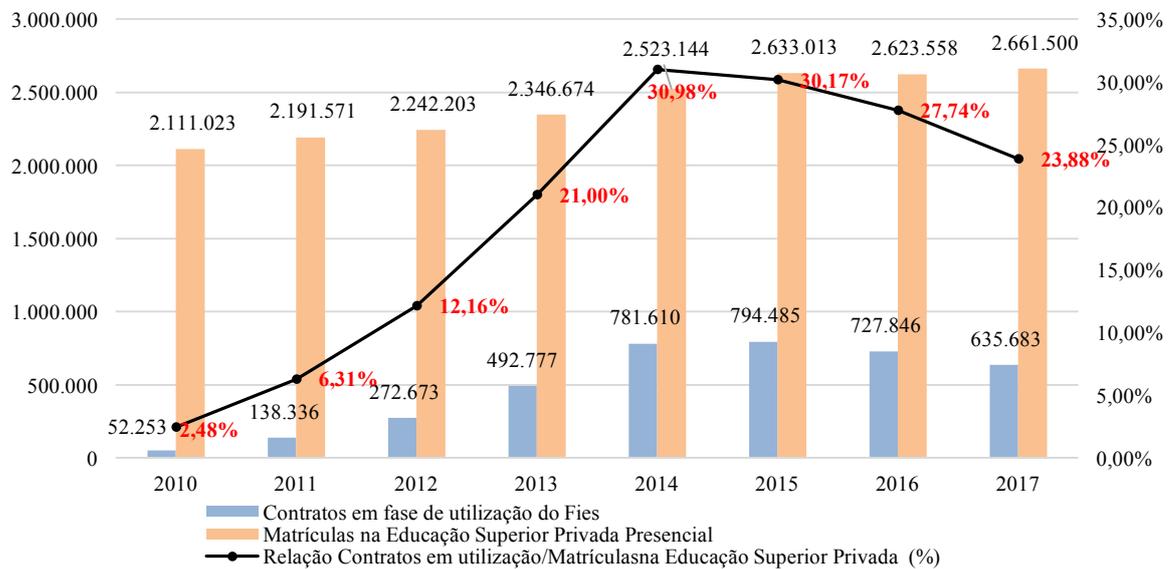
<sup>37</sup> A fase de utilização do Fies é o período, em média de quatro anos em que o aluno está estudando e utilizando o financiamento regularmente.

O Gráfico 1 mostrou que entre 2010 a 2014, as matrículas na educação superior presencial, independente da faixa etária, passaram de 5.449.120 para 6.486.171 matrículas, um aumento de 19%, enquanto que os registros na educação superior privada sofreram um aumento semelhante, de 17%, passando de 3.987.424 para 4.664.542 matrículas na educação superior. Conforme mencionado no primeiro capítulo, neste mesmo período, os contratos em fase de utilização do Fies aumentaram 2.200% e as matrículas na educação superior privada, cresceram cerca de 16%. Este foi um período de expansão das matrículas na educação superior privada, com a adoção de políticas como o Prouni e o Fies, que nesta época, com regras mais flexíveis, e juros menores, permitiam que os usuários permanecessem no programa. Neste contexto, houve grande pressão dos grupos ligados a rede privada para uma maior participação destes por meio do Prouni e do Fies, no âmbito do PNE.

No período de 2015 a 2017, em que houve a restrição do acesso ao crédito educativo, com regras mais rígidas, foi possível observar que as matrículas na educação superior privada, independente da faixa etária, mantiveram-se praticamente estáveis, com pequenas quedas de 2% e 4%, passando de 6.633.545 para 6.529.681 matrículas e 4.809.793 para 4.649.897 matrículas, respectivamente. Este foi um período em que houve uma estagnação da expansão das matrículas, cenário que acompanhou a educação como um todo, inclusive com reflexos da Emenda Constitucional nº 95, no ano de 2016, que restringiu os gastos públicos federais. Em relação aos contratos do Fies em fase de utilização, a queda foi considerável, de 19%, passando de 1.863.176 para 1.514.562 contratos neste mesmo período, isto porque, a redução no número de novos contratos a partir de 2015, perante as regras mais rígidas do programa, acarretou a queda no número de contratos em utilização a partir deste ano. Após implementação do PNE, a queda do número de contratos em utilização refletiu negativamente no alcance da estratégia 12.6, pois houve redução do crescimento do acesso à educação superior devido à redução das matrículas privadas presenciais.

Em se tratando dos dados descritos acima, delimitando-se a faixa etária de 18 a 24 anos, foram dispostos no Gráfico 6, as informações sobre o impacto do Fies nas matrículas da educação superior privada entre 2010 e 2017. O objetivo é verificar se a trajetória de crescimento desses contratos para estudantes nesta faixa etária tem contribuído para a permanência dos estudantes na educação superior privada.

**Gráfico 6: Trajetória dos contratos em utilização do Fies nas matrículas da educação superior privada presencial na faixa etária de 18 a 24 anos (2010 a 2017)**



Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior: contratos em fase de utilização do Fies de 18 a 24 anos (2010 a 2017); SIC/INEP- 2019- Matrículas na educação superior privada total (2010 a 2017). Elaboração própria.

As informações disponíveis no Gráfico 6 mostram que as matrículas na educação superior e educação superior privada presencial cresceram, entre 2010 e 2014, aproximadamente 19%, passando de 3.065.062 para 3.677.833 matrículas e 2.111.023 para 2.523.144 matrículas, respectivamente. Sobre os contratos em fase de utilização na faixa etária de 18 a 24 anos, o aumento foi de 1.400%, passando de 52.253 para 781.610 contratos em fase de utilização. Nesse período, ficou evidenciado que a relação dos contratos do Fies nesta fase, com as matrículas da educação superior privada presencial aumentou consideravelmente, passando de 2,5% em 2010 para 31% em 2014.

Em relação ao período de 2015 a 2017, o número de contratos em utilização diminuiu 20%, e as matrículas na educação superior privada presencial se tiveram praticamente estáveis, com uma queda de 1,0%. A relação entre estes contratos e as matrículas sofreu pequena variação negativa entre esses anos, passando de 30% para 24%. Em relação às matrículas, como já dito anteriormente, neste período houve uma paralisação da expansão da educação superior em todas as modalidades, e nas redes pública e privada, ocasionadas por restrição de gastos em todos os setores, sendo que o setor público foi atingido pela da EC nº 95 de 2016. Embora o Fies não tenha sido atingido por esta emenda, não houve redução dos gastos com o programa, uma vez que havia um contingente expressivo de contratos em fase de utilização.

Considerando que o PNE vigente propõe o crescimento das matrículas na educação superior, inclusive por meio do setor privado, tendo em vista a queda de novos contratos e de contratos em vigência apresentada nos gráficos dessa seção, é preocupante constatar a continuidade do cenário de maior expansão da educação superior privada presencial, em relação à rede pública, com a utilização do fundo público, seja por meio de isenções fiscais, seja por meio da emissão de títulos da dívida pública federal, processo que tem acarretado o crescimento do endividamento do governo federal. Isto porque, este processo acarretou benefícios aos grandes conglomerados educacionais que se beneficiaram das vantagens oferecidas pelo governo para oferecer vagas em troca de privilégios fiscais. Ainda assim, cabe enfatizar a relevância do Fies no processo de expansão e democratização do acesso e permanência na educação superior brasileira, uma vez que muitos estudantes que não conseguiram ingressar na graduação pela via pública, obtiveram êxito por meio desse programa, e conseguiram adentrar na educação superior.-

### **II.3. A relação do Fies com as taxas bruta e líquida da educação superior entre 2010 e 2017**

Nesta seção, a intenção é analisar em que medida o Fies contribuiu nas taxas bruta e líquida da educação superior por meio da relação entre os contratos em utilização do programa e as matrículas na educação superior. Como já mencionado anteriormente, a pesquisa não se propôs a fazer uma avaliação dos indicadores de monitoramento da meta 12 do PNE (2014-2024), e por isso, não foram tratados os dados sobre concluintes na graduação, e que, portanto, não houve análise da taxa líquida de escolarização (TLE), apenas da taxa líquida de matrícula (TLM). A Tabela 1 mostra essa a relação entre a quantidade de contratos em fase de utilização do Fies, independente da faixa etária, e posteriormente, daqueles que se encontravam entre 18 a 24 anos, e a população brasileira nesta mesma faixa etária, que corresponde as taxas bruta e líquida de matrícula, respectivamente.

**Tabela 1: Trajetória do Fies na TBM e na TLM (2010 a 2017)**

Ano	Contratos em fase de utilização do Fies	Contratos em utilização do Fies (18 a 24 anos)	População (18 a 24 anos)	Taxa Bruta de Matrícula (%)	Taxa Líquida de Matrícula (%)	(TBM-TLM) (%)
<b>2010</b>	76.004	52.253	23.878.190	0,32%	0,22%	<b>0,10%</b>
<b>2011</b>	228.162	138.336	22.786.000	1,00%	0,61%	<b>0,39%</b>
<b>2012</b>	594.110	272.673	22.775.000	2,61%	1,20%	<b>1,41%</b>
<b>2013</b>	1.114.218	492.777	22.770.000	4,89%	2,16%	<b>2,73%</b>
<b>2014</b>	1.746.640	781.610	22.226.000	7,86%	3,52%	<b>4,34%</b>
<b>2015</b>	1.863.176	794.485	22.684.000	8,21%	3,50%	<b>4,71%</b>
<b>2016</b>	1.743.737	727.846	22.521.000	7,74%	3,23%	<b>4,51%</b>
<b>2017</b>	1.514.562	635.683	23.099.000	6,56%	2,75%	<b>3,80%</b>

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010 a 2017); Pnad (2010 e 2011); Pnad contínua (2012 a 2017). Elaboração da autora.

A Tabela 1 mostra que entre os anos de 2010 e 2014, a taxa bruta de matrícula relacionada aos contratos em fase de utilização do Fies cresceu vinte e quatro vezes, passando de 0,32% para 7,86%. Houve ainda, um novo aumento no primeiro ano da fase restritiva do Fies, 2015, representando 8,21% da taxa bruta de matrícula da educação superior. A partir de 2016, estes valores apresentaram ligeiras quedas, mas mantiveram a participação na TBM acima do patamar apurado em 2013, confirmando que o endurecimento das regras para a aquisição do Fies refletiu nos resultados apresentados das respectivas taxas brutas de matrículas, e na permanência dos estudantes com o Fies na educação superior privada, ainda que em grau menos significativo que na relação entre ingressantes e novos contratos e entre matrículas e contratos em utilização abordados na seção anterior.

Os resultados da Tabela 1 mostram ainda que, as regras mais flexíveis do Fies surtiram efeito no número de contratos em fase de utilização até o ano de 2015, passando de uma participação de 0,22% em 2010 para 3,50% em 2015. A partir de 2016 os resultados da TLM caíram para 3,23% e 2,75%, respectivamente, resultado das regras mais restritivas. E ainda, as mudanças nas regras do Fies a partir de 2015, para torná-lo mais sustentável e focalizado em determinados grupos, embora tenha tido como consequência imediata com a redução no número de novos contratos a partir deste ano, só promoveram a redução no número de contratos em utilização a partir de 2016, quando os contratos firmados sob novas regras, migraram para a fase seguinte do financiamento do Fies. Isto fica evidenciado pela Tabela 1, que mostra o ano de 2015 como aquele de maior TBM, 8,21%. Já a TLM, apresentou o maior dado em 2014,

3,52%, embora este não tenha sido o ano de maior quantidade dos contratos em utilização, que ocorreu em 2015, com 794.485 contratos nesta fase.

Conclui-se, portanto, que ao se relacionar os contratos em fase de utilização do Fies, divididos por faixa etária ou não, com a população brasileira na idade de 18 a 24 anos, o que corresponde às TBM e TLM, respectivamente, verifica-se que estes promoveram resultados distintos. Enquanto a TBM obteve crescimento até 2015, já no segundo ano de vigência do atual PNE, na TLM, foi verificado este comportamento de crescimento até o ano de 2014, último ano da fase expansionista do Fies e primeiro ano de vigência do atual PNE. Isto quer dizer que, a capacidade do sistema da educação superior em oferecer vagas e promover o acesso, para os usuários do Fies, nesta faixa etária ou não, tendo como referência a população de 18 a 24 anos, sofreu redução justamente a partir da implementação do PNE (2014-2024), que previa a expansão do programa como principal instrumento de acesso e permanência na educação superior privada.

#### **II.4. Análise do Fies como política de inclusão e permanência de grupos vulneráveis na educação superior de grupos vulneráveis no PNE (2014-2024)**

A superação das desigualdades educacionais em todos os níveis de ensino é uma das diretrizes do Plano Nacional de Educação (2014-2024). Em relação à educação superior, várias políticas estimularam a ampliação da graduação no Brasil, tanto na rede pública quanto na rede privada, e muitas delas, incluíam iniciativas que buscavam reduzir as desigualdades de acesso e permanência de estratos sociais menos privilegiados nesse nível de ensino. No caso da rede privada, destacam-se os programas Prouni e o Fies. Enquanto que o Prouni tem em seu desenho, o objetivo de inserção de grupos subrepresentados na educação superior, esta característica já não faz parte do desenho do Fies, exceto pela limitação da renda familiar, ocorrida a partir de 2015, com a reformulação do programa.

O objetivo desta seção é analisar em que medida a expansão do Fies contribuiu para a expansão e permanência na educação superior privada, de grupos historicamente desfavorecidos nesse nível de ensino. A análise será feita com base na relação entre os contratos do Fies e o número de ingressantes e matrículas na educação superior privada entre os anos de 2010 a 2017, com recorte no estudo sobre alunos egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas e deficientes. Com isso, espera-se analisar o Fies como uma

política de inclusão e permanência da educação superior, comparando a representatividade destes grupos vulneráveis antes e depois do PNE.

Dentre as 21 estratégias da Meta 12 do atual PNE, a estratégia 12.5 prevê “**Ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fies na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico**”.

De acordo com o Observatório do PNE a estratégia 12.5 está relacionada como fomento à diversidade, já que prevê a ampliação das políticas de inclusão e assistência estudantil de estratos sociais menos favorecidos nesse nível de ensino. Este PNE prevê políticas de ampliação do acesso à graduação no Brasil tanto na rede pública como na rede privada, na perspectiva de contribuir na redução da desigualdade educacional.

De acordo com o Art. 6º<sup>38</sup> da Constituição Federal de 1988, a educação é um direito social. Têm como fundamento o zelo pela dignidade da pessoa humana, seja em seu aspecto individual, seja no âmbito social. A educação é um direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade e tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

De acordo com Lisniewski (2016), o direito à educação é um direito fundamental, pois é assegurando mediante dispositivos legais positivados no direito constitucional. Além disso, de acordo com a autora, é considerado um direito social, sendo reconhecido como conquista da sociedade, e como direito humano, pois reflete uma necessidade da sociedade em aprender, expressar-se e transformar. Pertence, portanto, ao indivíduo, a manifestação ao Poder Público, a postulação ou reivindicação desse direito, assim como o atendimento, a reclamação de conduta e outros feitos negativos cometidos por representantes do Estado. “Na Constituição Federal de 1988, o direito à educação é assegurado como um direito público subjetivo como

---

<sup>38</sup> Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)> Acesso em: 21 jun.2019.

forma de garantir seu cumprimento na transição de um Estado Liberal para um Estado Social de Direito (LISNIEWSKI, 2016, p.64)”.

Em relação à educação superior, esta, aparece pela primeira vez, como direito de cidadania na CF/88 e LDB 9.394/96. Ainda assim, de acordo com Sousa (2016), é considerada um nível educacional que o Estado deve ofertar, porém, sem garanti-lo a todos os cidadãos brasileiros. Ou seja, é bem público, porém, não obrigatoriamente estatal. “Assim, a educação superior é tratada na CF/1988, Art. 208, inciso V e na LDB 9.394/96, Art. 4º, inciso V como algo a ser ofertado pelo Estado brasileiro, somente àqueles cidadãos que demonstrarem mérito” (SOUSA, 2016, p.368).

Dentro desse processo de afirmação do direito à educação, há diferentes grupos socioculturais atuantes, que trazem identidade ao processo de lutas para a construção das políticas públicas educacionais. Por isso, é importante estudar as questões sobre o reconhecimento e valorização das diferenças sociais e culturais nos contextos escolares, que são a base sobre a qual se desenvolvem perspectivas de inclusão e de educação para a diversidade do espaço escolar brasileiro.

Diante do exposto, a pesquisa se propôs a verificar qual é o impacto do Fies no acesso e permanência na educação superior, analisando os períodos em que o PNE ainda era debatido no Poder Legislativo brasileiro, e logo após a sua vigência, a partir de 2014. A escolha dos grupos descritos no início desta seção deve-se ao fato de que são grupos desfavorecidos historicamente de políticas públicas, e que tinham como consequência, a reduzida presença destes na educação superior, cenário que, atualmente, ainda tenta ser corrigido por ações como o Prouni na rede privada e a Política de Cotas na rede federal.

No desenho do Fies não havia critérios relacionados especificamente aos grupos pesquisados nesta seção, embora esteja prevista na estratégia 12.5 da meta 12 do PNE (2014-2024) a ampliação do número de beneficiários do Fies para grupos pertencentes a este perfil. Até então, de uma forma geral, os critérios aplicados faziam menção a taxas de juros e prazos de pagamentos, ao teto máximo da renda familiar para a concessão do crédito, cursos prioritários e um recorte de prioridade em certas regiões ou estados brasileiros. Ou seja, a inclusão desses grupos no PNE não foi consta de forma objetiva, com a definição de parâmetros de expansão, o que dificulta a análise do alcance do Fies para o cumprimento da estratégia 12.5.

Ainda assim, cabe questionar em que medida o Fies atuou como política inclusiva de grupos subrepresentados. Diante disso, o trabalho se propôs a verificar a relação entre os

contratos novos e em utilização dos usuários do Fies, independente da faixa etária, de alunos egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas e deficientes, impactou na educação superior privada, entre 2010 e 2017. Diferentemente da seção anterior, nesta seção não foram tratados dados sobre as taxas bruta e líquida de matrículas. Neste caso, diante dos dados obtidos, as comparações mais relevantes para estas populações escolhidas, serão aquelas relacionadas a verificar se houve expansão da representação desses grupos no Fies e na educação superior privada, conforme está descrito na estratégia 12.5 da meta 12.

Da mesma forma, não foram tratados dados relativos a ingressantes e matrículas na educação superior pública e na privada a distância, pois não são o público-alvo do Fies. A intenção é avaliar o Fies como política de expansão na educação superior, e como ele se aplica apenas a rede privada, considerou-se não ser pertinente a apresentação destes dados nesta etapa do trabalho.

Na Tabela 2, o objetivo é analisar a relação entre os ingressantes na educação superior privada provenientes de escolas públicas e aqueles que realizam novos contratos do Fies.

**Tabela 2: Trajetória dos Novos Contratos do Fies e Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Egresso de Escola Pública (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Novos Contratos do Fies de egressos de escolas públicas	Novos Contratos do Fies total	Ingressantes na educação superior privada egressos de escolas públicas	Ingressantes na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
<b>2010</b>	25.026	76.035	93.908	1.366.191	32,91%	26,65%	6,87%
<b>2011</b>	54.703	154.311	237.041	1.458.463	35,45%	23,08%	16,25%
<b>2012</b>	136.257	377.871	474.582	1.458.463	36,06%	28,71%	32,54%
<b>2013</b>	203.306	559.883	910.615	1.732.605	36,31%	22,33%	52,56%
<b>2014</b>	274.859	732.676	1.458.724	1.878.483	37,51%	18,84%	77,65%
<b>2015</b>	112.563	287.552	1.530.373	1.721.625	39,15%	7,36%	88,89%
<b>2016</b>	94.358	203.533	1.424.350	1.637.461	46,36%	6,62%	86,99%
<b>2017</b>	83.858	175.940	1.210.164	1.650.131	47,66%	6,93%	73,34%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): ingressantes na educação superior privada egressos de escolas públicas; SIC- FNDE (2019): novos contratos do Fies de egressos de escolas públicas e novos contratos do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): ingressantes na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

Os dados da Tabela 2 mostram que, entre 2010 e 2014, os novos contratos do Fies de egressos de escolas públicas, aumentaram em torno de 1.100%, passando de 25.026 para 274.859 contratos, enquanto que o número de novos do Fies total aumentou nove vezes durante

o período que antecedeu o atual PNE, o que representou um aumento de 12% na relação entre ambos, conforme a Tabela 2, confirmando que o período de regras mais flexíveis do programa permitiu o aumento do número deste tipo de contrato. Evidenciou-se também neste período, que a evolução da relação entre o número de ingressantes na educação superior privada de egressos de escolas públicas e ingressantes na educação superior privada, cresceu 70%, verificando, portanto, que houve um aumento da representação deste grupo na educação superior.

Em se tratando período subsequente a implementação do PNE (2014-2024), entre 2015 e 2017, em que vigoravam regras mais restritivas do Fies, o número de novos contratos do programa para aqueles oriundos de escolas públicas, diminuiu 26%, sendo que a relação entre eles, conforme a tabela acima, aumentou 8% no período, ou seja, havia proporcionalmente, uma maior quantidade de novos contratos do Fies de alunos egressos de escolas públicas, mesmo com a diminuição dos valores apresentados entre 2015 e 2017. Já em relação aos ingressantes na educação superior privada egressos do ensino público, apresentaram uma redução de 11%, enquanto que o número de ingressantes na educação superior privada total diminuiu 5%. Os dados revelaram também que a relação entre estas variáveis, na Tabela 2 representada por C/D diminuiu 15 p.p. neste período, mostrando que apesar da diminuição do número de ingressantes, indicando redução da participação de estudantes egressos de escolas no número de ingressantes da educação superior privada.

Além disso, a Tabela 2 mostra que a relação entre os novos contratos do Fies de egressos de escolas públicas e os ingressantes na educação superior privada de escolas públicas diminuiu 20 p.p. entre 2010 e 2014, confirmando uma redução do ingresso desses alunos por meio de contrato de empréstimo.

Em seguida, a Tabela 3 tem por objetivo analisar a relação entre o número de contratos em fase de utilização do Fies de alunos egressos de escolas pública entre 2010 e 2017, com o total de contratos do programa nesta fase, e a relação entre as matrículas de alunos de escolas públicas, com as matrículas da educação superior, ambos na rede privada. Pretende-se verificar a evolução da permanência deste grupo de alunos na educação superior privada.

**Tabela 3: Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial- Egresso de Escola Pública (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Contratos em utilização de egressos de escolas públicas	Contratos em utilização do Fies	Matrículas de egressos de escolas públicas na Educação Superior Privada	Matrículas na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
2010	18.034	76.004	418.070	3.987.424	23,73%	4,31%	10,48%
2011	46.284	228.162	478.899	4.151.371	20,29%	9,66%	11,54%
2012	157.790	594.110	863.881	4.208.086	26,56%	18,27%	20,53%
2013	541.528	1.114.218	1.507.454	4.374.431	48,60%	35,92%	34,46%
2014	977.368	1.746.640	1.983.020	4.664.542	55,96%	49,29%	42,51%
2015	1.059.694	1.863.176	2.194.699	4.809.793	56,88%	48,28%	45,63%
2016	1.016.501	1.743.737	2.309.505	4.809.793	58,29%	44,01%	48,02%
2017	864.681	1.514.562	2.335.858	4.649.897	57,09%	37,02%	50,23%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): matrículas na educação superior privada egressos de escolas públicas (2010-2017), contratos em utilização do Fies de egressos de escolas públicas (2010-2017) e contratos em utilização do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): matrículas na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

Os dados da Tabela 3 mostram que durante no período que antecedeu a aprovação do atual PNE, o número de contratos em fase de utilização de estudantes egressos de escolas públicas, cresceu 5.300%. Nesse intervalo, os dados mostram ainda que, as matrículas dos egressos de escolas públicas na educação superior privada presencial cresceram cerca de 374%. As informações neste caso comprovam o grande crescimento do Fies como mecanismo de permanência na graduação, no intervalo em que as matrículas na educação superior privada sofreram um aumento de 16%.

Ainda de acordo com a Tabela 3, a partir de 2015, o número de contratos em fase de utilização para essa população aumentou caiu 19%, passando de 1.059.694 para 864.681 contratos. Isto quer dizer que, após a promulgação da lei do atual PNE, houve redução da representação desses grupos no Fies, tendo em vista que o programa sofreu reformulações para se adequar a mudanças políticas e econômicas que ocorreram neste período, com restrição de gastos inclusive para a educação. Os dados informam ainda, que as matrículas dos egressos de escolas públicas na educação superior privada, sofreram um pequeno aumento, de 6%, entre 2015 e 2017, situação diferente daquela apresentada pelas matrículas na educação superior privada, que sofreram uma redução de 4% neste período.

Os dados da tabela 3 mostram ainda que, a relação entre os contratos em utilização do Fies, representada por A/B, apresentou um crescimento no período da pesquisa de 34 p.p., enquanto que a relação entre matrículas na rede privada, representada pela razão C/D, cresceu ainda mais consideravelmente, em 40%. Isto quer dizer que houve um avanço significativo da presença da população de alunos egressos de escolas públicas na educação superior privada, contribuindo positivamente para a promoção deste grupo na educação superior, em consonância, portanto, com a estratégia 12.5 do PNE (2014-2024). Além disso, entre 2010 e 2014, a relação entre os contratos em utilização (A) e as matrículas (C), cresceu 45 p.p., em consonância com o mesmo comportamento apresentado em (B), comprovando que as regras mais flexíveis do programa permitiam que o estudante permanecesse no programa. Já entre 2015 e 2017, a relação A/C diminuiu 11p.p., estando em conformidade com o cenário restrições ao crédito educativo no período pós aprovação do PNE.

Em seguida, a Tabela 4 mostra os dados relativos aos novos contratos do Fies de alunos afrodescendentes, no período de 2010 e 2017, para verificar a representação deste grupo nos contratos do Fies firmados ano a ano e no número de ingressantes da educação superior privada.

**Tabela 4: Trajetória dos novos contratos do Fies e dos Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Afrodescendente (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Novos Contratos do Fies de Afrodescendentes	Novos Contratos do Fies total	Ingressantes na educação superior privada Afrodescendentes	Ingressantes na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
<b>2010</b>	863	76.035	42.683	1.366.191	1,14%	2,02%	3,12%
<b>2011</b>	2.347	154.311	45.941	1.458.463	1,52%	5,11%	3,15%
<b>2012</b>	6.186	377.871	55.103	1.458.463	1,64%	11,23%	3,78%
<b>2013</b>	15.651	559.883	71.248	1.732.605	2,80%	21,97%	4,11%
<b>2014</b>	39.235	732.676	118.904	1.878.483	5,36%	33,00%	6,33%
<b>2015</b>	47.705	287.552	160.047	1.721.625	16,59%	29,81%	9,30%
<b>2016</b>	46.666	203.533	183.674	1.637.461	22,93%	25,41%	11,22%
<b>2017</b>	39.240	175.940	190.245	1.650.131	22,30%	20,63%	11,53%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): ingressantes na educação superior privada afrodescendentes (2010-2017); SIC- FNDE (2019): novos contratos do Fies de afrodescendentes (2010-2017) e novos contratos do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): ingressantes na educação superior privada (2010-2017).  
Elaboração própria.

Os dados da Tabela 4 mostram que entre 2010 e 2014, os novos contratos do Fies de alunos afrodescendentes passou de 863 para 39.235 novos contratos, um aumento de 4.400%,

enquanto que o número de ingressantes afrodescendentes na educação superior privada, aumentou 178%, passando de 42.683 para 118.904 ingressantes. Cabe destacar que durante este período, em 2012, o PNE ainda não havia sido promulgado, porém estava sendo no Congresso Nacional, e houve a promulgação da Lei nº 12.711 de 2012, conhecida como a “Lei de Cotas”, que reservou 50% das vagas em IES federais para estudantes egressos de escolas públicas, dentre os quais estavam os afrodescendentes, portanto, durante este período, houve outros meios de acesso para este grupo à educação superior. Além disso, verifica-se que na relação A/C, houve aumento de 31 p.p., confirmando uma expansão considerável do número de novos contratos de afrodescendentes na educação superior privada.

Logo em seguida, no período de 2015 a 2017, o quantitativo de novos contratos do programa para os afrodescendentes diminuiu 18%, passando de 47.705 para 39.240 novos contratos, comprovando que as mudanças nas regras do Fies contribuíram para a estagnação da expansão do setor privado de educação superior, apresentada a partir deste período. Neste período, verificou-se a redução de 9 p.p. na relação entre A/C, confirmando que este grupo também foi afetado pelas mudanças nas regras do programa ocorrida a partir de 2015, no período pós vigência do PNE.

Cabe verificar que na relação entre contratos em utilização e matrículas na educação superior privada, apresentadas na Tabela 4, observou-se crescimento durante o período da pesquisa, o que quer dizer que mais alunos afrodescendentes ingressaram na educação superior privada por meio do Fies, processo que contribuiu para o aumento da representação desses estudantes no programa. Além disso, diante dos dados disponíveis, compreende-se que, embora o Fies não tenha previsto ações específicas para este público, ainda assim, ele foi capaz de contribuir para a expansão do programa entre os grupos previstos na estratégia 12.5 do atual PNE.

Logo abaixo, a Tabela 5 mostra os dados relativos aos contratos em fase de utilização do Fies entre 2010 e 2017, dos alunos afrodescendentes e que estão na faixa etária de 18 a 24 anos, verificando-se a relação entre eles:

**Tabela 5: Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial- Afrodescendentes (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Contratos em utilização de afrodescendentes	Contratos em utilização do Fies	Matrículas de afrodescendentes na Educação Superior Privada	Matrículas na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
2010	1.835	76.004	104.709	3.987.424	23,73%	1,75%	10,48%
2011	4.964	228.162	199.595	4.151.371	20,29%	2,49%	11,54%
2012	12.841	594.110	242.246	4.208.086	26,56%	5,30%	20,53%
2013	33.097	1.114.218	282.562	4.374.431	48,60%	11,71%	34,46%
2014	81.906	1.746.640	433.519	4.664.542	55,96%	18,89%	42,51%
2015	104.712	1.863.176	580.422	4.809.793	56,88%	18,04%	45,63%
2016	105.079	1.743.737	674.362	4.809.793	58,29%	15,58%	48,02%
2017	86.048	1.514.562	744.660	4.649.897	57,09%	11,56%	50,23%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): matrículas na educação superior privada afrodescendentes (2010-2017), contratos em utilização do Fies de afrodescendentes (2010-2017) e contratos em utilização do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): matrículas na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

Na tabela 5, observou-se que os contratos em fase de utilização do Fies, para os alunos afrodescendentes, aumentou 4.300%, passando de 1.835 para 81.906. A relação entre novos de alunos com este perfil e os novos contratos totais cresceu 22% até 2014. Em relação às matrículas dos estudantes com este perfil, foi verificado que houve um aumento de 314%, enquanto que a relação entre as matrículas de alunos afrodescendentes e as matrículas da educação superior privada cresceu 32% no período que antecedeu a aprovação do atual PNE. Ou seja, durante o período de tramitação do PNE, até o primeiro semestre de 2014, a matrícula de estudantes com esse perfil na educação superior privada cresceu significativamente estando em sintonia com o comportamento apresentado anteriormente pelo grupo de alunos egressos de escolas públicas. Naquele momento as políticas voltadas para a expansão da educação superior também promoveram o crescimento no setor privado, e no caso do Fies, a manutenção de taxas de juros menores, dentre outros fatores, permitiram que mais estudantes ingressassem e permanecessem na educação superior. Percebe-se ainda, que pelos dados sobre a relação A/C, que houve um aumento de 17% p.p. período anterior à implementação do PNE, ou seja, o período de regras mais flexíveis para o programa contribuiu para o aumento da representação desses estudantes na educação superior privada.

Em contrapartida, no período de 2015 a 2017, já com a legitimidade do novo PNE, houve uma redução de 18% nos contratos formalizados como alunos afrodescendentes, situação

contrária às matrículas destes estudantes na educação superior privada, cujo aumento foi de 28% neste período. Observou-se que na relação A/C apresentada na tabela, houve uma redução de 6,5 p.p. Ao se considerar a relação entre os novos contratos e matrículas apresentadas na tabela acima, verifica-se que cresceu o número de novos contratos de estudantes com este perfil no quantitativo total de novos contratos do Fies, independente da faixa etária, e que o impacto das matrículas deste grupo na educação superior privada também apresentou aumento. Isto quer dizer que, da mesma forma como ficou evidenciado para os estudantes egressos de escolas públicas, houve um maior acesso e permanência destes estudantes na educação superior privada, mesmo durante o período em que o PNE atual não estava em vigência.

A pesquisa prossegue com a análise dos novos contratos, na faixa etária de 18 a 24 anos de alunos indígenas. A intenção é analisar a representação deste grupo nos novos contratos e naqueles em fase de utilização do Fies e nos ingressantes e matrículas da educação superior privada para verificar em que medida este grupo tem sido representado no Fies e na educação superior privada.

**Tabela 6: Trajetória dos novos contratos do Fies e dos Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Indígenas (2010 a 2017)**

	<b>A</b>	<b>B</b>	<b>C</b>	<b>D</b>			
<b>Ano</b>	<b>Novos Contratos do Fies de Indígenas</b>	<b>Novos Contratos do Fies total</b>	<b>Ingressantes na educação superior privada Indígenas</b>	<b>Ingressantes na Educação Superior Privada</b>	<b>A/B (%)</b>	<b>A/C (%)</b>	<b>C/D (%)</b>
<b>2010</b>	60	76.035	3.105	1.366.191	0,08%	1,93%	0,23%
<b>2011</b>	157	154.311	3.518	1.458.463	0,10%	4,46%	0,24%
<b>2012</b>	298	377.871	3.260	1.458.463	0,08%	9,14%	0,22%
<b>2013</b>	822	559.883	4.861	1.732.605	0,15%	16,91%	0,28%
<b>2014</b>	2.032	732.676	6.841	1.878.483	0,28%	29,70%	0,36%
<b>2015</b>	2.274	287.552	11.699	1.721.625	0,79%	19,44%	0,68%
<b>2016</b>	2.250	203.533	21.979	1.637.461	1,11%	10,24%	1,34%
<b>2017</b>	1.861	175.940	27.252	1.650.131	1,06%	6,83%	1,65%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): ingressantes na educação superior privada indígenas (2010-2017); SIC- FNDE (2019): novos contratos do Fies de indígenas (2010-2017) e novos contratos do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): ingressantes na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

A Tabela 6 expõe o grupo social de menor representação desta pesquisa. Neste caso, o número de novos contratos do Fies para os indígenas aumentou 3.200% entre 2010 e 2014. No que se refere à relação A/C, percebe-se que houve um aumento de 28 p.p no número de novos contratos em relação ao número de ingressantes na educação superior privada que são índios.

Já no período de 2015 a 2017, houve redução de 13 p.p. da relação entre A/C, confirmando que as mudanças ocorridas nas regras do Fies, ocorridas a partir de 2015, também provocou reflexos neste grupo pesquisado. Os dados comprovam que as novas adesões ao programa por indígenas apresentaram o mesmo comportamento de, primeiramente aumento e, posteriormente redução de novos contratos, conforme as mudanças que ocorriam nas regras do programa. Em se tratando da relação entre os novos contratos do Fies, representados em A/B da Tabela 6, percebe-se que houve crescimento em comparação a quantidade total de novos contratos do programa registrado neste período. Estes dados estão em concordância com aqueles registrado em C/D da referida tabela, evidenciando que, para o grupo populacional de indígenas, também houve crescimento da representação deles nos novos contratos do Fies e nos ingressantes da educação superior privada, corroborando para a expansão das políticas de inclusão deste grupo, citada na estratégia 12.5 do PNE (2014-2024).

Em seguida, a Tabela 7 apresenta dados para a análise da trajetória da participação dos indígenas nos contratos em utilização do Fies e nas matrículas da educação superior privada.

**Tabela 7: Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial- Indígenas (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Contratos em utilização de indígenas	Contratos em utilização do Fies	Matrículas de indígenas na Educação Superior Privada	Matrículas na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
<b>2010</b>	116	76.004	5.894	3.987.424	0,15%	1,97%	0,15%
<b>2011</b>	311	228.162	12.526	4.151.371	0,14%	2,48%	0,30%
<b>2012</b>	664	594.110	13.560	4.208.086	0,11%	4,90%	0,32%
<b>2013</b>	1.590	1.114.218	17.905	4.374.431	0,14%	8,88%	0,41%
<b>2014</b>	4.827	1.746.640	28.244	4.664.542	0,28%	17,09%	0,61%
<b>2015</b>	5.535	1.863.176	43.857	4.809.793	0,30%	12,62%	0,91%
<b>2016</b>	5.444	1.743.737	68.407	4.809.793	0,31%	7,96%	1,42%
<b>2017</b>	4.338	1.514.562	83.155	4.649.897	0,29%	5,22%	1,79%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017); matrículas na educação superior privada de indígenas (2010-2017), contratos em utilização do Fies de indígenas (2010-2017) e contratos em utilização do Fies (2010-2017); e INEP (2019): matrículas na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

Em se tratando dos estudantes que se autodeclararam indígenas, os contratos em utilização passaram de 116 em 2010 para 4.827 contratos em 2014, um aumento de 4.000%, resultado das regras mais flexíveis para a utilização do financiamento, que também promoveram a permanência desse grupo no programa. Em relação às matrículas na educação superior privada, no período que antecedeu o atual PNE, houve um aumento de 380% nas

matrículas desses alunos na educação superior privada. Observa-se ainda que, a relação entre contratos em utilização e matrículas, representadas por A/C, aumentou aproximadamente 15 p.p. neste período. No período de 2015 a 2017, houve redução de 22% dos contratos em utilização de indígenas, entretanto, isso não significou redução da relação entre esses contratos traduzida em A/B na Tabela 7. Percebe-se, na verdade, que houve uma estagnação neste período. Já em relação as matrículas dos alunos indígenas na educação superior privada, percebe-se que houve crescimento durante todo o período da pesquisa, traduzida em C/D, da referida tabela. Porém, a relação dos contratos em utilização do Fies com estes (A/C), houve diminuição de 7 p.p., estando, portanto, em consonância com o período de regras mais restritivas do programa. Ainda assim, os dados comprovam que para este grupo, também houve um aumento expressivo no número de novos contratos do Fies e nas matrículas da educação superior privada prevista no atual PNE.

E por fim, a tabela 8 trata da análise da representação dos grupos descritos na estratégia 12.5 da meta 12 do atual PNE, no número de contratos em utilização do Fies e nas matrículas da educação superior privada, foram dispostos na Tabela 8 abaixo, os dados referentes a estudantes deficientes.

**Tabela 8: Trajetória dos novos contratos do Fies e dos Ingressantes na Educação Superior Privada presencial- Deficientes (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Novos Contratos do Fies de Deficientes	Novos Contratos do Fies total	Ingressantes deficientes na educação superior privada	Ingressantes na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
2010	105	76.035	6.282	1.366.191	0,14%	1,67%	0,46%
2011	265	154.311	7.121	1.458.463	0,17%	3,72%	0,49%
2012	637	377.871	8.438	1.458.463	0,17%	7,55%	0,58%
2013	938	559.883	14.782	1.732.605	0,17%	6,35%	0,85%
2014	1.579	732.676	18.615	1.878.483	0,22%	8,48%	0,99%
2015	1.720	287.552	21.257	1.721.625	0,60%	8,09%	1,23%
2016	1.481	203.533	20.073	1.637.461	0,73%	7,38%	1,23%
2017	1.432	175.940	20.427	1.650.131	0,81%	7,01%	1,24%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): ingressantes na educação superior privada deficientes (2010-2017); novos contratos do Fies de deficientes; SIC-FNDE: novos contratos do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): ingressantes na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

A Tabela 8 mostra que entre os deficientes, o número de novos contratos do Fies aumentou 800% entre 2010 e 2014, e no período de 2015 a 2017, houve redução de 17%. Já os

ingressantes deficientes na educação superior privada aumentaram 196%, e no período de 2015 a 2017, houve uma redução de 4% na representação deste grupo na educação superior privada. Além disso, os dados mostram que, em relação aos novos contratos do Fies, embora a representação destes contratos de deficientes seja minúscula, ainda assim, apresentou crescimento durante o período da pesquisa, pré e pós promulgação da lei do atual PNE. A relação entre os novos contratos e os de ingressantes deficientes na educação superior privada cresceu aproximadamente 7 p.p. no período de 2010 a 2014, portanto, anterior ao atual PNE, e no período em que foram firmados o maior número de contratos. Já a partir de 2015, essa relação, representada por A/C na tabela 8, ficou praticamente estável, com uma redução de 1 p.p. Os resultados mostram ainda que o impacto dos ingressantes deficientes no número de ingressos da educação superior privada também cresceu de forma constante entre 2010 e 2017, evidenciando que, juntamente com os outros grupos pesquisados nesta seção, a expansão do Fies promoveu a inclusão deste grupo na educação superior.

Por fim, a pesquisa prossegue para verificar a relação entre o número de contratos em utilização do Fies de deficiente.

**Tabela 9: Trajetória dos contratos em utilização do Fies e das Matrículas na Educação Superior Privada presencial- Deficientes (2010 a 2017)**

	A	B	C	D			
Ano	Contratos em utilização de deficientes	Contratos em utilização do Fies	Matrículas de deficientes na Educação Superior Privada	Matrículas na Educação Superior Privada	A/B (%)	A/C (%)	C/D (%)
2010	243	76.004	14.721	3.987.424	0,32%	1,65%	0,37%
2011	596	228.162	29.033	4.151.371	0,26%	2,05%	0,70%
2012	1.313	594.110	34.656	4.208.086	0,22%	3,79%	0,82%
2013	2.222	1.114.218	37.796	4.374.431	0,20%	5,88%	0,86%
2014	3.894	1.746.640	45.088	4.664.542	0,22%	8,64%	0,97%
2015	4.651	1.863.176	51.685	4.809.793	0,25%	9,00%	1,07%
2016	3.862	1.743.737	49.813	4.809.793	0,22%	7,75%	1,04%
2017	3.690	1.514.562	52.542	4.649.897	0,24%	7,02%	1,13%

Fontes: Microdados do Censo da Educação Superior (2010-2017): matrículas na educação superior privada de deficientes (2010-2017), contratos em utilização do Fies de deficientes (2010-2017) e contratos em utilização do Fies (2010-2017); e SIC-INEP (2019): matrículas na educação superior privada (2010-2017). Elaboração própria.

Os dados da Tabela 9 informam que em relação aos deficientes, também houve aumento no número de contratos em fase de utilização, acompanhando, nesse ponto, o comportamento dos outros grupos sociais investigados nesta seção. Neste caso, entre 2010 e 2014 os contratos passaram de 243 para 3.894, um aumento de 1.500%, enquanto que as matrículas dos alunos

deficientes na educação superior privada apresentaram um crescimento de 200%, passando de 6.282 para 18.615 contratos. No que se refere à relação entre os contratos em utilização e as matrículas, traduzidas em A/C, percebe-se que houve crescimento até 2015, primeiro ano de vigência do atual PNE, e posterior queda, de 1,5 p.p. a partir de 2016, mantendo-se estável em 2017.

Ainda em relação a esse grupo, em 2015, com a restrição do crédito educativo devido ao endurecimento das regras do Fies, os contratos em fase de utilização dessas pessoas, entre 18 e 24 anos, caíram 21%, passando de 4.651 para 3.690 contratos, enquanto que as matrículas desse grupo de estudantes se manteve praticamente estável, com um aumento de 1%, passando de 51.685 para 52.542 matrículas na educação superior privada. Cabe destacar também que as relações descritas em A/B e C/D mostram que o Fies promoveu a expansão na educação superior para este grupo durante todo o período da pesquisa. Ou seja, mesmo após as restrições ao crédito educativo, ocorrida a partir de 2015, o crescimento na participação de estudantes com alguma deficiência apresentou crescimento constante. Evidencia-se, portanto, que entre 2010 e 2017, os deficientes foram representados no Fies, a os contratos formalizado ano a ano ou que já estavam em andamento, contribuíram para o aumento da participação deles na educação superior privada e, como instrumento para o cumprimento da meta 12 do PNE (2014-2024).

Cabe destacar novamente que, com o advento da Lei nº 12.711 de 29 de agosto de 2012, conhecida como a “Lei de Cotas”, a promoção de políticas públicas voltadas para os grupos traduzidos na estratégia 12.5 foi direcionada para a educação superior pública, uma vez que a referida lei dispôs sobre a reserva de 50% das vagas das universidades federais e instituições federais de ensino técnico de nível, para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, por aqueles autodeclarados pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiência, proporcionalmente, de acordo com as informações obtidas pela Pnad e Pnad contínua. Os resultados desta seção refletem que houve expansão do acesso e permanência na educação superior privada para os egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas e deficientes, associada a outras ações na educação superior federal, como a “Lei de Cotas” de 2012, e a Política de Assistência Estudantil- PNAES, implantada em 2010, em que as IES públicas ofereceram esses meios de acesso e permanência próprios a esses estudantes.

Além da definição de cotas nas universidades e institutos federais, a Portaria do MEC nº 389, de 09 de maio de 2013, implantou o Programa Bolsa Permanência do Governo Federal, com o intuito de prestar auxílio financeiro para minimizar desigualdades sociais e permitir a conclusão do curso por estudantes em situações de vulnerabilidade social e econômica. De

acordo com Garcia e Maciel (2019), para estudantes indígenas e quilombolas, o valor da bolsa deveria ser diferenciado em razão de suas especificidades em relação à organização social de suas comunidades, condição geográfica, costumes, línguas e tradições, amparados pela CF /1988. Ademais, ainda há outros auxílios sócio- econômicos para os grupos vulneráveis que procuram a assistência estudantil, como alimentação, transporte, moradia e bolsas de ensino na rede federal.

O que se pode concluir nesta seção é que aumentou a representação no Fies, entre 2010 e 2017, dos grupos citados na estratégia 12.5 da meta 12 do PNE. Os grupos dos estudantes egressos de escolas são aqueles que possuem maior representatividade na educação superior privada. No caso da população afrodescendente, as ações afirmativas são um meio de reduzir as dificuldades de acesso e permanência na educação superior, em razão da vulnerabilidade histórica, social e econômica deste grupo. No que se refere aos indígenas, apesar da quantidade de novos contratos em utilização ser pequena na educação superior privada, houve outros meios de oferta na rede federal de ensino, por meio da Lei de Cotas e PNAES. Já em relação aos deficientes, ainda há um longo percurso a ser percorrido, uma vez que além de garantir o acesso e permanência, é necessária uma adaptação dos espaços para atender a este público, como melhorias físicas e contratação de pessoas qualificadas para atendimento das necessidades. Para este público, durante o período da pesquisa, as políticas públicas que ficaram mais evidente, como já dito anteriormente, foram aquelas voltadas para a educação superior pública, principalmente aplicadas nas universidades federais, como aquelas decorrentes da “Lei de Cotas” estudantis e da Política de Assistência Estudantil- PNAES.

### **Considerações Finais**

A partir da mudança de nomenclatura de Creduc para Fies, o programa sofreu mudanças para se adequar a realidade política e econômica apresentada pelo Brasil desde o ano de 1999. Após esse ano, o Fies sofreu uma mudança em seu programa para se adequar a esta nova realidade, ora ofertando mais vagas para o programa, ora restringido o acesso. Até o ano de 2017, o Fies apresentou regras ora restritivas e ora expansionistas, que foram resultados de ajustes necessários para promover a continuidade do programa como um meio de expansão da educação superior.

Observou-se que, em relação a taxa bruta de matrícula, que a educação brasileira ainda tem um grande desafio para o alcance dos 50% de TBM estipulado na meta 12 do PNE, pois considerando o valor de 2017, de 34,6%, ainda faltam 15,4 p.p. para o alcance da meta. Já em relação à taxa líquida de matrícula, tendo em vista que no ano de 2017, a TLM era de 19,1%, seria necessário um crescimento de 1,4 p.p. ao ano, para que os 33% estipulados na meta 12 fossem alcançados.

Em relação à estratégia 12.6, os resultados mostraram que o impacto dos contratos em fase de utilização do Fies foi significativo, e que até 2014, o programa conseguia manter o seu foco na expansão da educação superior. Entretanto, as mudanças no cenário político e econômico no Brasil, principalmente a partir de 2015, resultaram em alterações que refletiram na redução do número de novos contratos.

Como já dito anteriormente, durante a fase expansionista (2010 a 2014), houve a discussão do atual PNE e, a inclusão do Fies na meta 12 foi consequência da pressão de grupos da sociedade civil, sejam ligados ao setor privado da educação superior, com um discurso sobre a necessidade de se expandir a oferta de vagas para cobrir a demanda por este nível de ensino, sejam ligados a grupos excluídos da sociedade, alegando a necessidade de inclusão social por meio da educação superior.

Os resultados expostos neste capítulo mostraram que, em relação à estratégia 12.5, apresentada como “fomento à diversidade” de acordo com o Observatório do PNE, alcançou valores consideráveis para egressos de escolas públicas e afrodescendentes, e números reduzidos de adesões dos grupos populacionais de indígenas e deficientes. Destaca-se que, a extração de informações dos Microdados do Censo da Educação Superior de 2010 a 2017, mostrou que houve uma grande quantidade de alunos que não declarou pertencer a qualquer um desses grupos.

Cabe considerar que, o desenho do Fies não prevê ações para fomentar a participação desses grupos no programa, enquanto que o Prouni e a Lei de Cotas, incluiu estes grupos por meio de reserva de vagas. Além disso, durante o período da pesquisa, o Fies foi apenas um dos recursos utilizados como meio de expansão da educação superior. Outros programas como o Prouni, o Reuni, as cotas estudantis e o PNAES nas universidades públicas também promoveram o acesso e permanência na graduação dos estudantes em todas as faixas etárias.

Por fim, é importante destacar que as estratégias 12.5 e 12.6 não definem parâmetros para ações propostas. Apenas orientam sobre a expansão do Fies, mas não definem números e

expectativas a serem alcançadas, ou seja, critérios mais objetivos. Portanto, diante desta lacuna, qualquer crescimento apresentado, mesmo que reduzido, é considerado como expansão do Fies na educação superior.

## **CAPÍTULO III- A TRAJETÓRIA DOS GASTOS FINANCEIROS COM O FIES E O IMPACTO NA META 20 DO PNE (2014-2024) ENTRE 2010 E 2017**

### **Introdução**

Este capítulo tem por objetivo verificar qual a trajetória dos gastos financeiros com o Fies entre 2010 e 2017. O intuito será analisar em que medida as mudanças e/ou manutenção nas regras de concessão do crédito estudantil influenciaram na trajetória dos gastos com o Fies no período definido para a pesquisa.

O capítulo está dividido em três seções. A primeira pretende verificar a evolução dos valores empenhados e pagos com os contratos do Fies entre 2010 e 2017, com o intuito de analisar como ocorria a política de gastos com o programa durante o período de tramitação do atual Plano no Poder Legislativo e após a sua aprovação. Para esta análise serão utilizados os dados obtidos por meio do Serviço de Informação ao Cidadão do FNDE e tratados por meio de estatística descritiva.

Na segunda seção pretende-se verificar o impacto dos gastos com o Fies no orçamento total do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE, para analisar se o programa impactou em outros programas e ações fomentados pelo FNDE entre 2010 e 2017. Os dados utilizados nesta seção foram obtidos por meio de solicitação ao SIC/FNDE e tratados por meio de estatística descritiva.

E por fim, na terceira seção será analisado qual o impacto dos recursos financeiros empregados no financiamento deste programa no indicador 20B da meta 20 do PNE (2014-2024), de gasto público em educação. Nesta etapa serão verificados os subsídios implícitos aplicados ao programa entre 2010 e 2017, e em que medidas antes tem impactado no atual PNE. Os dados para análise foram extraídos das seguintes bases de dados: os valores de gasto público em educação foram extraídos do site do INEP e por meio do SIC-INEP. Neste caso, cabe destacar que foi informado por este órgão que, em relação aos dados referentes ao ano de 2016 e 2017, os resultados estarão disponíveis apenas no ano de 2020 e serão dispostos no próximo Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024), previsto para ser publicado no segundo semestre do ano de 2020. Os dados sobre o PIB foram extraídos do site do Ipea data, os percentuais de Gasto Público em Educação em relação ao PIB foram obtidos no site do INEP, e a série histórica dos subsídios implícitos foi obtida por meio do documento do Ministério da

Fazenda “Orçamento de Subsídios da União- Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016”, publicado em 2018.

Por fim, com base nos dados apresentados será feita uma análise dos dados expostos sobre o impacto orçamentário do programa nas contas públicas.

### **III.1. A trajetória dos gastos financeiros com o Fies entre 2010 e 2017**

Para o acompanhamento da evolução da expansão dos contratos firmados do Financiamento Estudantil- Fies, será importante também analisar a trajetória de gastos financeiros com o programa entre 2010 e 2017. Os dados fornecidos pelo FNDE permitem comparar os valores empenhados e aqueles efetivamente gastos com o programa, sendo possível dimensionar em que medida as regras do programa e suas mudanças ocorridas influenciaram no número de contratos e nos gastos com o seu financiamento no período estipulado para a pesquisa.

Embora não faça parte do escopo desta dissertação a análise das receitas que compõem o Fies, é importante abordar quais as fontes de arrecadação de verbas para o programa. A Lei nº 10.260/2001 descreve em seu Art. 2º as receitas do Fies:

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).

De acordo com Queiroz (2018), o aumento dos contratos do Fies, a partir de 2010, ocasionou crescimento nos valores dispendidos para o programa, e não foi proveniente de acréscimo de fontes da receita denominada “dotações orçamentárias consignadas ao MEC”, prevista no item I do Art. 2º da Lei nº 10.260/2001, mas que “veio acrescentar e equilibrar as

necessidades financeiras do programa, devido à estagnação das demais fontes de receitas do Fies” (QUEIROZ, 2018, p.37). A autora destaca em sua pesquisa que, entre 2010 e 2015, as principais receitas do Fies, foram justamente as receitas provenientes de dotações orçamentárias consignadas ao MEC, àquelas resultantes de prognósticos e de premiações não procurados pelos contemplados, da receita de juros, e por fim, do pagamento de amortizações. Além disso, a autora ressalta que entre 2010 e 2015, não houve recursos para o programa que tenham sido provenientes da emissão de títulos da dívida pública- endividamento público- para arcar com o programa neste período, pois de acordo com informações obtidas na Secretaria de Finanças e Orçamento, o endividamento do governo federal com a emissão desses títulos ocorreu apenas a partir do ano de 2016.

Em relação aos gastos com o programa, cabe destacar que na composição dos custos estão os encargos educacionais<sup>39</sup>, as taxas administrativas<sup>40</sup>, os subsídios implícitos<sup>41</sup> e a inadimplência<sup>42</sup>. Queiroz (2018) ressalta ainda que, está incluído neste grupo de encargos, os custos com o Fgeduc<sup>43</sup>, com a gestão e monitoramento do Fies e os custos do abatimento do saldo devedor dos financiamentos com profissionais do magistério e médicos dos programas de saúde da família. Nesta pesquisa serão abordados apenas os subsídios implícitos, pois este custo faz parte do cálculo de gasto público em educação.

---

<sup>39</sup> 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” (QUEIROZ, 2018, p.40).

<sup>40</sup> As taxas administrativas são pagas aos agentes financeiros- Banco do Brasil (BB) e Caixa Econômica Federal (CEF) pela administração da carteira do programa.

<sup>41</sup> “No caso do Fies, os subsídios implícitos são o diferencial entre os juros contratualmente aplicados às dívidas dos estudantes, 3,4% a.a. até 2015 e 6,5% a.a. e o custo de captação dos recursos pelo Tesouro Nacional (taxa Selic). Em outras palavras, é a diferença entre a quantia que o governo deverá receber do beneficiário do Fies no futuro e o valor que desembolsará para honrar os títulos públicos emitidos como forma de pagamento pelo curso” (RESENDE, 2018, p.62).

<sup>42</sup> De acordo com Queiroz (2018), os custos com inadimplência com o financiamento do Fies consistem no descumprimento por parte dos estudantes beneficiários do Fies ou dos avalistas com o pagamento das parcelas do financiamento na data acordada no contrato.

<sup>43</sup> 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” (QUEIROZ, 2018, p.53).

Na sistemática de financiamento do Fies, ocorrem transferências de títulos da dívida pública federal<sup>44</sup>, por meio dos Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E), e a responsável pela emissão desses títulos é a Secretaria do Tesouro Nacional – STN, após a solicitação feita pelo FNDE, a partir da informação do agente financeiro. Desta maneira, o Tesouro Nacional arca 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, onde a dívida é acrescida dos juros definidos na assinatura do contrato pelo estudante” (QUEIROZ, 2018, p.14). Após receber esses recursos financeiros e emitir os títulos equivalentes a semestralidade dos alunos nas IES privadas, o FNDE faz os repasses mensais equivalentes aos valores das mensalidades às entidades mantenedoras das IES. “A utilização dos Certificados Financeiros do Tesouro série —E (CFT-E) pelas IES restringe-se ao abatimento de débitos junto ao Tesouro Nacional, sobretudo no pagamento de dívidas previdenciárias” (CARVALHO, 2011, p. 350).

Como forma de cumprir o terceiro objetivo específico desta dissertação- analisar a trajetória dos gastos financeiros com o Fies e o seu impacto na meta 20 do PNE (2014-2014)- foram tratados na Tabela 10, os dados relativos aos gastos com o programa. São informações relativas aos valores aprovados em Lei Orçamentária Anual (LOA), Créditos Adicionais, Dotação Autorizada (LOA + Créditos Adicionais), Valor Empenhado, Valor Pago no exercício, Valor Pago com Restos a pagar e o Total pago.

**Tabela 10: Gastos com o Fies (2010- 2017)**

Ano	LOA (R\$)	Créditos Adicionais (R\$)	Dotação Autorizada (LOA + Créditos) (R\$)	Valor Empenhado (R\$)	Valor Pago do Exercício (R\$)	Valor Pago com Restos a pagar (R\$)	Total Pago (R\$) = (Valor Pago do Exercício + Valor Pago com Restos a Pagar)
2010	2.567.180.662,24	1.276.863.544,23	3.844.044.206,47	2.567.179.072,54	1.298.219.998,37	115.169.679,27	1.413.389.676,04
2011	2.468.245.321,39	1.013.105.816,36	3.481.351.137,75	3.481.351.137,75	2.283.617.488,99	466.967.277,36	2.750.584.764,85
2012	3.065.181.737,23	7.199.629.351,19	10.264.811.045,94	7.336.139.004,81	4.614.053.063,43	1.724.014.833,01	6.338.067.896,44
2013	2.198.784.256,91	7.562.413.265,00	9.761.197.521,91	9.761.197.517,90	7.613.485.901,31	2.513.095.716,93	10.126.581.618,24
2014	1.918.736.993,43	13.325.285.072,35	15.244.022.065,78	15.243.911.178,00	15.135.259.730,92	2.076.133.577,87	17.211.393.308,79
2015	14.066.002.411,52	5.222.334.612,38	19.288.337.023,90	19.288.337.012,54	15.818.421.924,57	187.741.817,87	16.006.163.742,44
2016	19.444.774.262,71	53.512.123,13	19.978.934.198,34	19.875.011.112,07	18.130.253.640,72	2.360.571.806,65	20.490.825.447,37
2017	20.667.678.143,20	-----	20.667.678.143,20	20.667.678.143,20	20.216.513.243,14	1.410.126.388,69	21.626.639.631,83

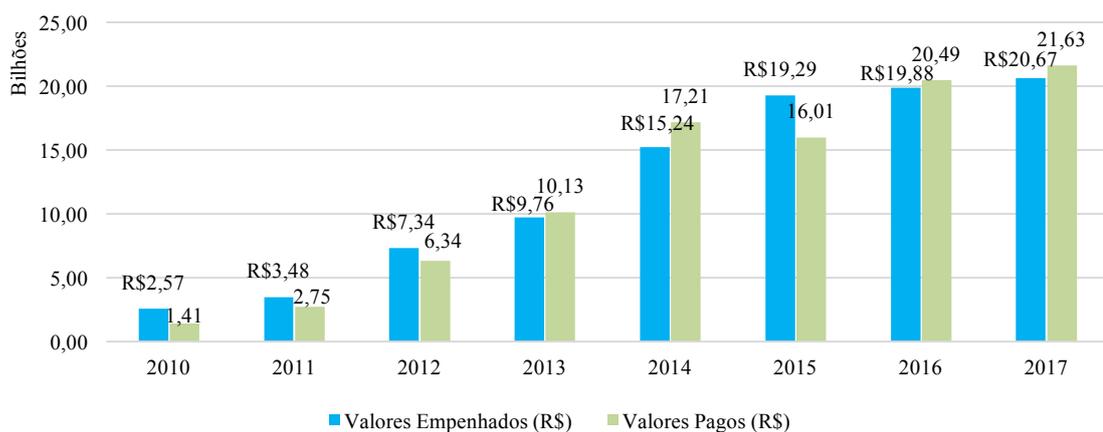
Fonte: SIC-FNDE/2018. Atualizado pelo IPCA/2018. Elaboração própria.

<sup>44</sup> A Dívida Pública Federal (DPF) refere-se a todas as dívidas contraídas pelo governo federal para financiamento do seu déficit orçamentário, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, e para outras operações com finalidades específicas, definidas em lei. Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em moeda nacional e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna (DPMFi). Ver a este respeito: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>> Acesso em: 04 jun 2018.

No que se refere à LOA, percebe-se que os recursos destinados ao programa sofreram quedas sucessivas até o ano de 2014, com exceção do ano de 2012, compensadas pelos créditos adicionais disponibilizados. Com isso, verifica-se que a dotação autorizada, resultado do somatório dos recursos da LOA e dos créditos adicionais, sofreu um aumento significativo, de 437%, entre 2010 e 2017. Cabe destacar que entre 2010 e meados de 2014, durante o período de discussão do atual PNE e da fase expansionista do Fies, a dotação autorizada aumentou cerca de 300%, passando de R\$3.844.044.206,47 para 15.244.022.065,78, enquanto que a partir de 2015, já com o PNE vigente efetivado, os valores passaram de R\$19.288.337.023,90 para R\$20.667.678.143,20, um aumento de 7%.

A seguir, a intenção é comparar os valores empenhados e efetivamente pagos, para verificar a proporção de recursos efetivamente dispendidos diante de um valor financeiros reservado para o pagamento planejado com as despesas do programa.

**Gráfico 7: Valores empenhados x Valores pagos - (2010- 2017)**



Fonte: SIC-FNDE- 2018. Dados atualizados pelo IPCA/2018. Elaboração própria.

Como é possível observar no Gráfico 7, entre 2010 e 2017 houve em aumento de 704% nos valores empenhados com o programa, por sua vez, em relação aos valores pagos, houve um acréscimo de 1434%. De forma diferente do que aconteceu com o financiamento das políticas sociais em geral e da educação superior federal, em especial, submetidos a cortes sucessivos, é possível perceber que, a partir de 2013, com exceção do ano de 2015, os valores pagos superaram os valores empenhados, demonstrando a priorização da política pública destinada à iniciativa privada.

Como já dito anteriormente, a partir do 2º semestre de 2015, houve restrições nas regras do programa no sentido de dar sustentabilidade fiscal e reduzir os custos relativos ao subsídio

implícito e à inadimplência. Além disso, a alteração das regras do Fies foi necessária para aperfeiçoar o programa com o objetivo de focalizar o atendimento em grupos mais necessitados.

Dentro do período da pesquisa, de 2010 a 2017, percebe-se que a trajetória percorrida pelo programa, no que se refere as regras conferidas, apresentou critérios que, ora permitiram a consolidação do aumento do número de contratos do Fies, ora necessitou de mudanças para se adequar a um cenário político-econômico de restrição de gastos financeiros. Essas características promoveram a continuidade do programa de Financiamento Estudantil, embora as mudanças nas regras do programa a partir de 2015 tenham ocasionado uma redução significativa no número de contratos firmados.

A evolução dos gastos com o Fies também pode ser compreendida à luz do período anterior e de vigência do atual PNE. Durante o período em que ainda não vigorava este Plano, entre 2010 e meados de 2014, os gastos com o programa cresceram, acompanhando o aumento do número de novos contratos e daqueles em fase de utilização. Foi um período em que houve maior gasto governamental para o financiamento do programa amparado por um cenário político e econômico favorável, situação diferente do período seguinte, de 2015 a 2017, em que houve reformulações no desenho do programa, devido à necessidade de torná-lo sustentável financeiramente. Com isso, o impacto no número de novas adesões foi imediato, e partir de 2015, primeiro ano da vigência do atual PNE, estes contratos diminuíram. Ou seja, a partir da implementação do atual PNE, houve um efeito reverso nas pretensões quanto à expansão deste programa, definidas nas estratégias 12.5 e 12.6 da Meta 12 definidas no PNE (2014-2024).

Ou seja, mesmo após a mudança de regras no programa para torná-lo mais sustentável financeiramente, ainda assim, ele permaneceu como programa de fomento à oferta de vagas para a educação superior, por meio da via privada. Por isso, a dependência da trajetória- *path dependence*- e as instituições, à luz do neoinstitucionalismo histórico, são conceitos importantes para a compreensão do Fies, embora com menos relevância do que tinha entre os anos de 2010 e 2014, na fase expansionista. Ainda assim, mesmo com as mudanças ocorridas a partir de 2015, o programa continuou fazendo parte das ações governamentais para fomentar o acesso e permanência na educação superior brasileira, fazendo parte inclusive da meta 12 do PNE (2014-2024).

### III.2. O impacto do Fies no orçamento do FNDE entre 2010 e 2017

Com o intuito de investigar a trajetória de gastos com o Fies no orçamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, autarquia federal, agente financeiro e administrativo do programa, pretende-se comparar a evolução dos gastos federais com o programa vis a vis com os principais programas/ações financiados pelo FNDE.

A forma como a política de financiamento da educação é desenvolvida é importante pois, a materialização de políticas educacionais depende primeiramente de uma política de financiamento, visto que são os recursos financeiros que subsidiam as políticas públicas educacionais permitindo que ações sejam conduzidas.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE “tem como missão prestar assistência técnica e financeira e executar ações que contribuam para uma educação de qualidade a todos” (BRASIL, 2017, p.23) e tem o papel de gerenciar uma das fontes de recurso mais importantes do MEC, o salário educação<sup>45</sup>, e também recursos de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) do governo federal. Desta forma, exerce papel importante na execução e financiamento de políticas públicas educacionais, permitindo a implementação de programas, projetos e ações por meio de apoio técnico e repasse de recursos financeiros à execução de seus programas, projetos e ações educacionais, prioritariamente àqueles direcionados à educação básica, com o objetivo “de melhorar a qualidade de ensino e a equidade de sua oferta, exercendo assim a função supletiva e redistributiva da União em relação às demais esferas governamentais” (GOUVEIA E POLENA, 2010, p.2). Além disso, é obrigatória a garantia de matrícula na educação básica, conforme está estabelecido na CF/88. De acordo com Carvalho (2016), o direito público subjetivo foi institucionalizado na Constituição Federal de 1988 e responsabiliza os entes federados pela garantia de vagas na etapa educacional obrigatória (pré-escola ao ensino médio) para os estudantes na faixa etária de 4 a 17 anos.

---

<sup>45</sup> O salário-educação é uma contribuição social destinada desde 2007, ao financiamento de programas, projetos e ações voltados ao financiamento da educação básica pública. A base do salário educação é a folha de pagamento das empresas para a previdência social, cuja contribuição é de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas aos empregados segurados no Instituto Social de Seguridade Social, INSS. Em seguida, do montante que é arrecadado é deduzida a parcela da Receita Federal do Brasil (RFB), que corresponde a 1% (um por cento) a título de administração. O restante é distribuído em cotas pelo FNDE, observada em 90% (noventa por cento) de seu valor a arrecadação realizada em estados e Distrito Federal, em que a quota federal corresponde a 1/3 do total de recursos a serem destinados ao FNDE na aplicação de programas e projetos para a educação básica, e 2/3 pertencentes a quota estadual e municipal. Os outros 10% são aplicados em programas e projetos para a universalização da educação básica.

Cabe destacar que a distribuição dos recursos do FNDE viabiliza o governo federal a cumprir a função supletiva e redistributiva, mediante assistência técnica e financeira, em relação à estados, Distrito Federal e municípios, “com o intuito de reduzir desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados-membros brasileiros e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados à educação básica” (CARVALHO, 2016, p.120).

O FNDE tem um papel importante como fomentador das políticas educacionais no Brasil, sendo o órgão responsável pela execução e financiamento da maioria dos programas da educação básica no País. De acordo com Cruz (2010), as ações do governo federal realizadas por meio do FNDE ocorrem através de assistência financeira direta, automática e voluntária. Para a autora, as duas primeiras têm critérios de atuação definidos e mensuráveis baseados nos números apurados pelo Censo Escolar, realizado anualmente pelo INEP, podendo ter alguns critérios diferenciais conforme regiões ou características dos alunos atendidos por tais políticas.

Para Gouveia e Polena (2010), na assistência direta, o FNDE executa a aquisição e a distribuição de bens para estados, Distrito Federal e municípios, como por exemplo, os Programa Nacional do Livro Didático.

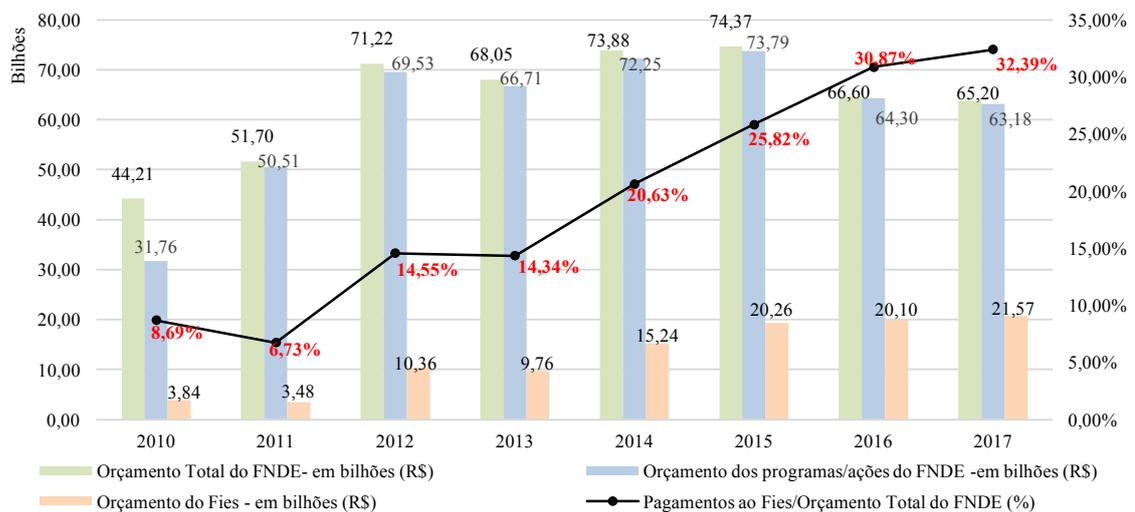
Em relação à assistência financeira automática, esta, pode ser constitucional ou legal. Na primeira, os casos permitidos constam na Constituição Federal de 1988, como a quota estadual e municipal, correspondente a 2/3 do salário educação, “distribuída entre os estados e seus municípios, de forma proporcional ao número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino, apurado no censo escolar do exercício anterior ao da distribuição” (GOUVEIA E POLENA, 2010, p.5). Na segunda, a forma de transferência e da prestação de contas da assistência é determinada por leis específicas, como exemplo, podemos citar o Programa Dinheiro Direito na Escola (PDDE), Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE).

Por fim, na assistência financeira voluntária há transferência de recursos financeiros por meio de convênios que financiam projetos educacionais e dependem de fatores técnicos e políticos para a sua operacionalização e, são feitos através de Planos de Trabalhos Anuais de ações de repasses emergenciais ou de estruturação de políticas. Segundo Gouveia e Polena (2010), é a modalidade de assistência financeira que possui os critérios mais subjetivos para a sua distribuição, pois possui alto grau de discricionariedade, seja por seus critérios mais amplos, seja por recursos escassos e insuficientes para atender as necessidades de estado, Distrito Federal e municípios.

Em relação à educação superior, o FNDE atua como agente operador e financeiro do programa de Financiamento Estudantil- Fies desde 2010, e por isso, este ano foi escolhido como primeiro ano da pesquisa em tela. Porém, cabe destacar que, de acordo com as informações prestadas pela autarquia, via SIC, há outras despesas direcionadas à educação superior além do Fies, como o apoio a entidades de educação superior não federais, e algumas vinculadas às despesas discricionárias, como a concessão de bolsa- permanência na educação superior e fomento às ações de graduação, pós-graduação, ensino e pesquisa.

A análise do impacto do Fies no orçamento do FNDE permitirá verificar a relevância que o programa passou a ter no orçamento desta autarquia entre 2010 e 2017.

**Gráfico 8: Orçamento Total x Orçamento de ações/programas x Orçamento do Fies (2010 e 2017)**



Fonte: SIC- FNDE (2019). Dados atualizados pelo IPCA/2018. Elaboração própria.

A partir dos dados do Gráfico 8, verifica-se que a participação do Fies no orçamento do FNDE cresceu quase quatro vezes no período da pesquisa, passando de 8,69% em 2010 para 32,39% em 2017. Entre 2010 e 2012, o orçamento total do FNDE cresceu 61%, período que incluiu o término de PNE I e o período de discussões do PNE II no Congresso Nacional. Entre 2012 e 2015, o crescimento foi mais discreto, apenas de 5%. Apesar de ter sido um período em que, grande parte, não havia um PNE vigente, houve expansão das matrículas na educação superior como um todo, conforme foi mostrado no Gráfico 1, ou seja, primeiramente, a expansão prevista na meta 12 do atual PNE estava ocorrendo. A partir de 2015, houve uma

redução de 15% no orçamento destinado ao programa, conforme está apresentado no Gráfico 8. Foi um período de implementação do atual PNE, com a expectativa de continuação da expansão do Fies, o que não ocorreu, pois devido às mudanças ocorridas no desenho do programa, houve redução do número de novos contratos firmados, embora os custos tenham se mantido elevados, que financiaram os contratos que estavam em outras fases do financiamento,

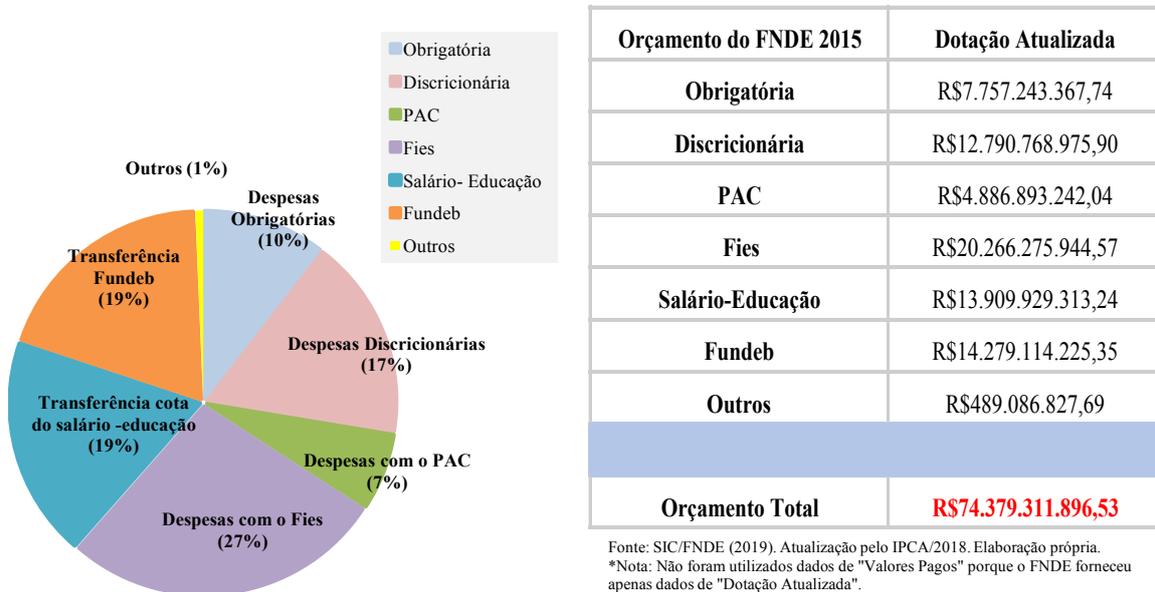
Além disso, o impacto do orçamento dos programas e ações do FNDE em relação ao orçamento total da autarquia representou entre os anos de 2011 e 2017, entre 97% e 99% do orçamento total do FNDE. Em relação ao ano de 2010, período em que ainda vigorava o PNE I, este mesmo orçamento representou 71% do orçamento total da autarquia. No gráfico 8 observa-se que houve aumento nos três orçamentos mostrados- total, de programas e ações e do Fies, ou seja, os gastos com o programa e com os outros componentes do orçamento do FNDE cresciam. A partir de 2016, já com a consolidação do novo PNE, nota-se que embora o orçamento total e de ações e programas da autarquia tenha diminuído, aquele destinado ao Fies cresceu 428%. Se percebe, portanto, que os gastos com o programa tiveram um comportamento de crescimento durante todo o período da pesquisa.

Diante da magnitude de gastos do Fies entre 2010 e 2017, cabe comparar a proporção de recursos destinados ao Fies vis a vis a alocação de recursos para as outros programas e ações prioritárias do FNDE. Para isso, foram analisados dados relativos aos anos de 2015, 2016 e 2017, ou seja, durante a fase restritiva do Fies, para verificar se os critérios mais rígidos do programa, que resultaram em uma redução do número de novos contratos, promoveram o direcionamento de recursos para outros programas/ações do FNDE. Os dados relativos ao período de 2010 a 2014 não foram utilizados porque não foram disponibilizados pelo FNDE, embora tenham sido várias as tentativas de obtenção, por meio do SIC.

Primeiramente, cabe informar que as informações são classificadas da seguinte forma: despesas obrigatórias, que incluem gastos com pessoal, auxílios e precatórios, e com os programas PNAE, PDDE e PNATE; despesas discricionárias que incluem, Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), gastos com bolsas e auxílios para estudantes e professores, apoio à formação científica e tecnológica (Pronatec); gastos com Administração, que incluem administração da unidade, capacitação de servidores, auxílio-moradia e gerenciamento de políticas de educação; apoio ao programa “Caminho da Escola”, gastos com infraestrutura escolar para a educação básica, gestão e articulação dos sistemas de ensino, apoio à manutenção da educação infantil, apoio à educação básica, ações relacionadas ao fomento da diversidade, alfabetização e Educação de Jovens e Adultos; gastos com o Programa de Aceleração do

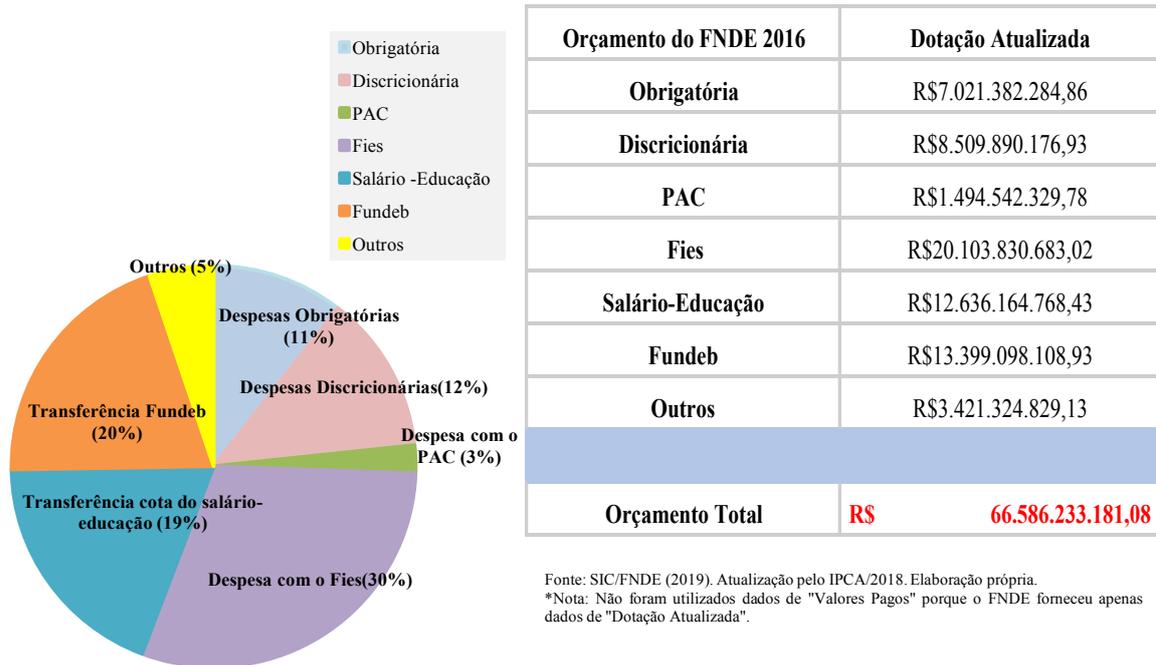
Crescimento (PAC); gastos com o Fies, incluídos nestes, o pagamentos de títulos da dívida pública, Fgeduc e taxas administrativas; a transferência a Estados e Municípios referente à cota do salário-educação; a complementação da União referente ao Fundeb; e outras despesas.

**Gráfico 9: Orçamento do FNDE de despesas realizadas por rubrica (2015)**

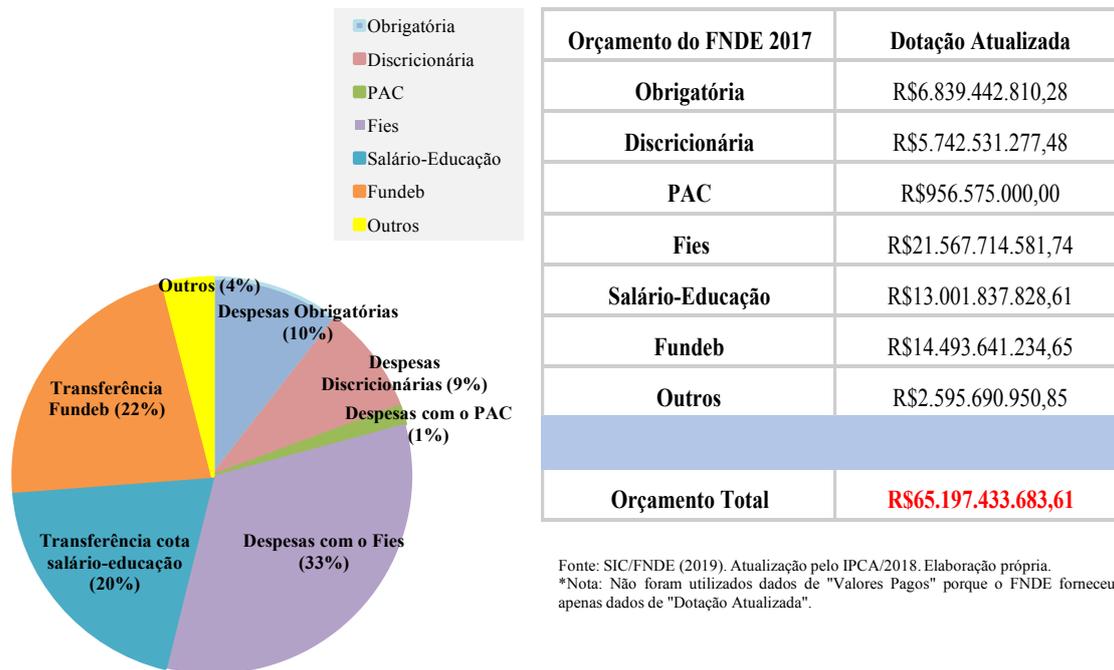


No gráfico 9, no ano de 2015, primeiro ano após a aprovação do PNE, levando-se em conta o conjunto do FNDE, o Fies apresentou a maior participação, representando 27% do orçamento do FNDE, quase três vezes o montante de recursos destinados as despesas obrigatórias com programas importantes para a educação básica, como o PNAE, PDDE e o PNATE. Já em relação às despesas discricionárias, estas, representaram 20% do orçamento total da autarquia, ou seja, despesas com o PNLD e apoio a outros, como o programa “Caminho da Escola”, apoio a entidades de educação superior, à manutenção da educação infantil, e educação básica, tiveram o montante de recursos inferior àquele direcionado à manutenção do Fies. Já em comparação ao montante de recursos destinados ao PAC, este, representou cerca de 25% da quantia destinada ao Fies. Enquanto que as transferências constitucionais- Salário- Educação e Fundeb- representaram 38% do orçamento total do FNDE.

Em seguida, utilizando o mesmo de grupo de ações e programas informados no Gráfico 9, a pesquisa prossegue com o demonstrativo de informações referentes ao ano de 2016, por meio do Gráfico 10. Além disso, o ano de 2016 apresenta dados sobre reserva de contingência, informação não presente no ano de 2015.

**Gráfico 10: Orçamento do FNDE de despesas realizadas por rubrica (2016)**

Em relação ao ano de 2016, os dados do Gráfico 10 mostram que o Fies representou 1/3 do orçamento do FNDE naquele ano. Enquanto isso, os gastos com o PAC diminuíram em 70%, e as despesas discricionárias também sofreram queda, de 34%, de 2015 para 2016. Um dos programas mais atingidos foi o Pronatec, que em 2014, foi de R\$ 4,6 bilhões no gasto público em educação, reduzido a R\$ 2,9 bilhões em 2015, e R\$ 2,2 bilhões em 2017. Além disso, em relação às despesas discricionárias, o PNAE foi reduzido de R\$ 4,1 bilhões em 2015, para R\$ 3,9 bilhões e o PDDE de R\$ 2,1 bilhões para R\$ 1,9 bilhões em 2016. Em relação ao Fundeb, Salário- Educação e despesas obrigatórias, estas sofreram pequenas oscilações percentuais de aumento ou redução, de aproximadamente, 1%. Já o orçamento total do FNDE sofreu, neste ano, uma redução em termos reais de 11%, passando de R\$74.379.311.896,53 para 66.589.233.181,08. Cabe destacar que de 2015 para 2016, o orçamento do Fies manteve-se praticamente estável, sofrendo redução de 1%, entretanto, a participação do programa no orçamento do FNDE cresceu 3% neste mesmo período, uma vez que o orçamento global da autarquia foi de R\$ 66.586.233.181,08.

**Gráfico 11: Orçamento do FNDE de despesas realizadas por rubrica (2017)**

Conforme dados do gráfico 11, no ano de 2017, o conjunto de gastos mais expressivo englobava as transferências constitucionais (cota-parte do salário-educação e complementação da União ao Fundeb) que representaram 42% do orçamento total do FNDE. Em seguida, vem os gastos com o Fies (concessões ao Fies, integralização de cotas em fundos de garantia e operações de crédito e administração do Fies), que correspondiam a mais de três vezes o orçamento das transferências obrigatórias – PNATE, PNAE e PDDE, pessoal, precatórios, contribuição da União e de suas autarquias – que foram apenas 10% do orçamento do FNDE. Os gastos relativos ao Plano de Aceleração do Crescimento, representou apenas 1%, cerca de 1/20 do orçamento destinado ao Fies. Em relação aos gastos obrigatórios, estes representaram cerca de 10% do orçamento total do FNDE, e aproximadamente 32% do orçamento destinado ao Fies. Por sua vez, o orçamento do FNDE com o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), e outras ações de apoio, gestão, gerenciamento e desenvolvimento da educação, representaram apenas 26% do orçamento total destinado ao Fies em 2017.

Como já mencionado, houve crescimento expressivo de novos contratos Fies, sobretudo, entre 2010 e 2014, na fase expansionista do programa, prévio à aprovação do PNE, cujos contratos passaram de 76.035 para 732.676, cujo um aumento de 863% impactou no orçamento do FNDE, evidenciando, por um lado, que o programa possui um custo elevado e crescente na sua manutenção, ampliando o endividamento do governo federal, uma vez que o programa é

financiado, sobretudo, por meio da emissão de títulos da dívida pública federal, e, por outro, demonstra a centralidade da política pública de financiamento federal destinada indiretamente à rede privada, na sua maioria a instituições lucrativas. (SANTOS FILHO, 2016; SANTOS, 2018).

No período após a aprovação do PNE, entre 2015 a 2017, em que houve modificações nas regras para o acesso ao crédito educativo, o orçamento destinado ao programa manteve-se estável, com redução de 1%, entre 2015 e 2016, e aumento de 7% entre 2016 e 2017, embora o impacto do Fies no orçamento total tenha aumentado de 27% para 33% entre 2015 e 2017. Os dados apresentados nesta seção mostraram ainda que, outras ações e programas, de financiamento do FNDE perderam espaços e importância, como o PAC e as despesas discricionárias, que incluem o PNLD e outras ações de apoio à educação básica, superior e tecnológica.

Em seguida, será analisada a evolução do gasto público em educação bem como a análise do impacto do Fies, por meio de seus subsídios implícito, neste indicador de investimento público e componente da Meta 20 do PNE (2014-2024).

### **III.3. O Fies na composição do indicador de gasto público em educação em relação ao PIB**

Antes de descrever o indicador de investimento público em educação, é importante desenvolver o conceito de indicador. De acordo com Brasil (2012), os indicadores são informações que permitem descrever, classificar, ordenar, comparar ou quantificar de maneira sistemática aspectos de uma realidade e que atendam às necessidades dos tomadores de decisões. Na seleção de um indicador, Silva (2015a) considera como características essenciais a utilidade, ou seja, o indicador deve ser criado conforme a real necessidade; a validade, em que ele deve ser significativo para aquilo que está sendo medido; a confiabilidade, em que o método deve ser reconhecido e transparente na coleta, processamento e divulgação; e disponibilidade, ou seja, os dados para o seu cálculo devem ser fáceis de encontrar; Além disso, a autora destaca três características complementares: a simplicidade, ou seja, os indicadores devem ser simples de obter, construir, manter, comunicar e compreender, independentemente do tipo de público; a clareza, onde o indicador deve ser claro ao ser documentado; e a sensibilidade, em que o indicador deve ser capaz de refletir as informações que ele está medindo.

Cabe mencionar também, as limitações dos indicadores, em que Silva (2015a) identificou seis possíveis situações. Primeiramente, deve-se considerar o fator humano, pois quem utiliza os indicadores para fazer medições são pessoas, e, portanto, estão suscetíveis a erros, interesses e pressões. Neste caso, é necessária a preocupação com o que é coletado e a forma da coleta. Em segundo lugar, a autora destaca a importância de aspectos como comunicação, compreensão, comprometimento e cooperação, algo não tão simples de ser alcançado. Em seguida, destaca que os custos para uso de certos indicadores devem ser considerados, pois um erro na escolha aumenta a chance do processo de medição produzir informações erradas e/ou insuficientes. Outra limitação identificada é a própria restrição que um indicador possui, pois remete a uma amostra da realidade e, portanto, outras ferramentas devem ser utilizadas para complementar a sua utilização. Outrossim, as medições não devem ser consideradas como absolutas e inquestionáveis, sendo necessário aperfeiçoá-los e aprimorá-los. Por fim, um indicador não pode ser colocado à frente da realidade representada, ou seja, ele não pode ser escolhido antes da seleção da situação em que ele será utilizado para medir.

O indicador de gasto público em educação é um indicador social e, este tipo de indicador “aponta, indica, aproxima, traduz em termos operacionais, as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente” (JANUZZI, 2005, p.2). O autor ressalta que esses indicadores traduzem em informações concretas, dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social. No que refere à meta 20 do atual PNE, de acordo com Brasil (2018), os indicadores de gastos educacionais seriam todas as despesas necessárias para o cumprimento do dever do Estado com a educação, de acordo com o Art.208 da CF/1988, e os gastos em MDE, definidos no Art.212 e regulamentados pelo Art.70 da LDBEN de 1996.

Tendo em vista que o financiamento das metas do PNE (2014-2024) está garantido na meta 20, que prevê “*ampliar o gasto público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio*” (BRASIL, 2014), o monitoramento dos gastos citados na lei do PNE, é realizado por dois indicadores: o indicador de gasto público em educação e o indicador de gasto público em educação pública, que são tratados na Lei nº 13.005/2014, como “investimento público em educação”. O §4º do Art. 5º do atual PNE estabelece um rol de despesas que são consideradas **gasto público em educação**:

§4º O investimento público em educação a que se refere o inciso VI do Art.214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do Art. 212 da Constituição Federal e do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudo concedidas no Brasil e no exterior, **os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil** e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do Art. 213 da Constituição Federal (Brasil, 2014).

No Artigo 212 da CF/88, estão descritos os percentuais mínimos de vinculações de impostos e de transferências de impostos da União, que é de 18%, e dos Estados e Município, que é de 25%. Sobre o Artigo 214 da CF/88, há referência sobre a periodicidade dos planos educacionais e define que os entes federados devem atuar de forma colaborativa em seus diversos níveis e modalidades de ensino como forma de produzir ações articulares que corroborem com a melhoria da educação. Isto quer dizer que os recursos vinculados à educação são baseados na arrecadação de impostos e nos valores arrecadados da contribuição relativa à contribuição do Salário- Educação dos entes federados.

Há que se considerar que, “apesar do PNE utilizar a denominação “investimento público”, há um senso comum de “investimento” enquanto um gasto benéfico, que produz um retorno social” (BRASIL, 2018, P.325). De acordo com Silva (2015a), a adoção do termo “investimento” desde meados da década de 2000 pelo Estado brasileiro trata a educação como ferramenta de formação social e, por isso, os recursos que são direcionados a ela não deveriam ser tratados apenas como dinheiro gasto, mas sim, como “investimento” na sociedade. Até o 1º Relatório de Monitoramento das metas do PNE (2014-2024), publicado em 2017, o INEP utilizava o termo “investimento”, porém, a partir do 2º Relatório, embora na descrição da meta 20 ainda conste o termo “investimento”, a nomenclatura utilizada nos dois indicadores, 20A e 20B, é “gasto”, adotando um termo adequado e que reflete o que o indicador se propõe a calcular. Esta modificação de nomenclatura também já foi adotada pelo “Painel de Indicadores do PNE”, desenvolvido pelo INEP, que monitora as metas com gráficos, tabelas, desagregações e fichas técnicas dos indicadores de cada meta, com o objetivo de proporcionar acesso rápido e simples às informações para o acompanhamento do Plano.

De acordo com Brasil (2018), como o §4º do Art. 5º do atual PNE menciona investimento público “em educação” e não “em educação pública”, verificou-se a necessidade por parte do INEP em construir dois indicadores de monitoramento dos gastos em educação no País que possibilitassem diferenciar todas as despesas aplicadas na educação pública. Ainda de acordo com este relatório de monitoramento, seria necessário, portanto, fazer as devidas

adaptações para acompanhar a meta 20 no PNE, gastos públicos em educação pública (Indicador 20A: Gasto público em educação pública em proporção do PIB); e outro para monitorar o gasto público em educação de forma mais ampla, inclusive aquele aplicado no setor privado, em uma interpretação literal do Art. 214 do texto constitucional (Indicador 20B: Gasto público em educação em proporção ao PIB).

Diante do exposto e haja vista a importância do financiamento para a viabilização das metas do PNE, e o terceiro objetivo desta dissertação, como já mencionado anteriormente, que é analisar a trajetória dos gastos com o Fies e o impacto na meta 20 do PNE (2014-2024), a pesquisa se propôs também a verificar o impacto dos valores dispendidos com o programa no indicador de gasto público em educação, da forma como está descrito no §4º do Art. 5º da lei do atual PNE, que prevê a inclusão dos gastos com subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil, como o Fies.

Neste ponto, cabe destacar as limitações ao desenvolvimento da pesquisa e as contradições em termos de nomenclatura utilizada.

Os dados sobre gastos público em educação, disponíveis no site do INEP, e no 1º e 2º Relatórios de Monitoramento da Metas do PNE estão limitados ao ano de 2015 e a perspectiva para a divulgação das informações até o ano de 2017, ocorrerá apenas a partir do segundo semestre de 2020, quando será publicado o próximo Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024). É importante destacar que, em relação ao uso de nomenclatura, no site do INEP, os dados sobre gastos públicos em educação ainda são tratados como “investimento público em educação”, embora o termo “gasto” já tenha sido utilizado em outros documentos oficiais públicos, como o 2º Relatórios de Monitoramento da Metas do PNE.

De acordo com o INEP, os principais itens do “investimento público” em educação são: demonstrativos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e os Indicadores Financeiros Educacionais. Em relação aos gastos considerados de MDE, estes, estão elencados no Art.70 da LDB/96 e referem-se às despesas com remunerações e aperfeiçoamento do quadro de pessoal ativo (docente e técnico); gastos com uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino, além das atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; estudos e pesquisas que visam ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; amortização e custeio de operações de crédito destinadas ao atendimento das ações citadas acima, e, aquisição de material didático- escolar e manutenção dos programas de transporte escolar.

Em relação aos indicadores financeiros educacionais, INEP utiliza dez indicadores, e estes têm a função de mostrar quanto o setor público aplica recursos públicos em educação por estudante da rede pública ao longo da sua vida estudantil, incluindo educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação superior. São os seguintes indicadores: I- Investimento público direto em educação cumulativo por estudante ao longo da duração teórica dos estudos nos níveis de ensino; II- Investimento público direto em educação por estudante em valores reais por nível de ensino; III- Investimento público direto em educação por estudante em valores nominais, por nível de ensino; IV- Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por nível de ensino; V- Percentual do Investimento Direto em relação ao PIB por nível de ensino; VI- Percentual do Investimento Total em Educação em Relação ao Gasto Público social por Nível de Ensino; VII- Percentual de Investimento Direto em relação ao PIB per capita por Nível de Ensino; VIII- Proporção do Investimento Público em Educação por Natureza de Despesa; IX- Proporção do Investimento Público em Educação por Nível de Ensino; X- Variação do Investimento Público Direto por nível de ensino.

De acordo com Maciel (2012), entre estes diversos indicadores financeiros educacionais, um dos mais utilizados é o “Gasto Público em Educação em relação ao Produto Interno Bruto”, identificado pelo INEP como “Percentual do Investimento Total em Relação ao PIB por nível de ensino”, e que é descrito da seguinte forma: é o gasto público total em educação, que compreende os valores despendidos nas seguintes naturezas de despesas: pessoal ativo e seus encargos sociais, **ajuda financeira aos estudantes** (bolsas de estudo e **financiamento estudantil**), despesas com pesquisa e desenvolvimento, transferências aos setor privado, outras despesas correntes e de capital, e a estimativa para o complemento da aposentadoria futura do pessoal que está na ativa (calculada em 20% dos gastos com o pessoal ativo). Ainda conforme Maciel (2012), este indicador permite estudos comparativos entre países, e por isso, é adotado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Sistema Educacional do Mercosul (SEM), além de ser utilizado também pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Segundo o autor, “esse indicador apresenta particular representatividade quando se avalia a atuação governamental na educação” (MACIEL, 2012, p.6)

Tendo em vista que a escolha de indicadores dos gastos públicos em educação tem sido embasada na metodologia adotada pela OCDE<sup>46</sup>, cabe destacar que, de acordo com o relatório

---

<sup>46</sup> De acordo com Silva (2015a) o indicador de gasto público em educação foi coletado sistematicamente pela OCDE e publicado pela primeira vez em 1991 no *Education at a Glance* (EAG) para tentar verificar e comparar a

*Education at a Glance* de 2017, a classificação destes ocorre em três dimensões. A primeira dimensão considera o local onde ocorrem os gastos dos responsáveis pelo fornecimento e apoio, e inclui gastos com instituições, como escolas e universidades e de outros (as) envolvidos diretamente no fornecimento e apoio à educação, além do custo de vida dos estudantes; na segunda dimensão, considera-se as mercadorias e os serviços que são comprados, o que inclui todas as despesas diretamente relacionadas à instrução e educação; e por fim, a terceira dimensão, abrange os gastos do setor público com educação e também de agências educacionais, ou seja, há uma distinção entre as fontes de onde o financiamento se origina, o que inclui o setor público.

Cabe destacar que, a alocação dos gastos públicos em educação é realizada de acordo com o nível de ensino, e classificada por subfunções (de despesas) da educação. Além disso, para o levantamento das informações sobre os entes federados, a metodologia aplicada para calcular o gasto público em educação, realizada pelo INEP, considera as despesas corrente e de capital e exclui os gastos relacionados à educação com inativos, as despesas em hospitais universitários com gastos voltados para a saúde, o Programa Bolsa-Família, a renúncia fiscal, os juros e amortizações da dívida da área educacional (MACIEL, 2012). Ainda de acordo com o autor, considera-se investimento educacional do governo federal, “aqueles efetuados em educação pelas Unidades Orçamentárias que exercem funções governamentais, independentemente de estarem registrados em outras funções, tais como administração superior ou financeira” (MACIEL, 2012, p.12).

Em relação às esferas estaduais e distrital, a coleta de dados financeiros é feita no banco de dados do SIOPE<sup>47</sup> e, de acordo com Silva (2015a), o cálculo do gasto é feito da seguinte forma: coleta de dados sobre gastos em educação, exceto inativos, por unidade da federação, pelos governos estaduais. Colhidos estes dados, é feita a dedução dos recursos destinados ao Fundeb, acrescido os valores do fundo repassados aos Estados. Posteriormente, são acrescidos a estes valores, os gastos dos Estados com as despesas custeadas com demais receitas educacionais que não entraram no cálculo do limite constitucional. E por fim, os recursos

---

quantidade de recursos públicos que os países dispunham para seus sistemas educacionais. Tendo em vista que os países possuem características econômicas, políticas e sociais distintas, considerou-se comparar tais gastos com o próprio PIB, assim seria possível ter uma referência sobre a proporção do gasto efetuado.

<sup>47</sup> O Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) é uma ferramenta eletrônica instituída para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos estados, do Distrito Federal e municípios, sem prejuízo das atribuições próprias dos Poderes Legislativos e dos Tribunais de Contas (BRASIL, 2019).

calculados representam os investimentos dos Estados na educação e irão compor o indicador de gasto público em educação em relação ao PIB.

Já em relação à esfera municipal, a base de dados utilizada também é o SIOPE e a metodologia é a mesma daquela aplicada aos Estados, e, para os municípios que não disponibilizaram seus dados, foram estimados os valores por subfunção e natureza de despesa, por meio de regressão linear simples.

O gasto público em educação pode ser calculado como total ou direto. O gasto total é representado pela soma de todos os recursos aplicados pelo setor público (União, estados e municípios) na educação, e considera além desse investimento direto, os recursos para bolsas de estudo, para o Fies, e as transferências ao setor privado. É calculado da seguinte forma:

*Fórmula 1:*

$$PGastoT_{pib} = \frac{(GastoFT_{tk} + GastoET_{tk} + GastoMT_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PGastoT_{pib}$  = Percentual de Gasto Total em relação ao PIB.

$GastoFT_{tk}$  = Gasto Total do Governo Federal no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$GastoET_{tk}$  = Gasto Total dos Governo Estaduais no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$GastoMT_{tk}$  = Gasto Total do Governo Municipais no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$PIB_t$  = Valor do Produto Interno Bruto, no ano  $t$ .

Em relação ao investimento direto, que corresponde à soma de todos os recursos dos governos aplicados em educação pública, pode ser desagregado por nível de ensino e é calculado da seguinte forma:

*Fórmula 2:*

$$PGastoD_{pib} = \frac{(GastoFD_{tk} + GastoED_{tk} + GastoMD_{tk}) \times 100}{PIB_t}$$

Em que:

$PGastoD_{pib}$  = Percentual de Gasto Direto em relação ao PIB.

$GastoFD_{tk}$  = Gasto Direto do Governo Federal no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$GastoET_{ik}$  = Gasto Direto dos Governo Estaduais no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$GastoMT_{ik}$  = Gasto Direto do Governo Municipais no nível de ensino  $k$ , no ano  $t$ .

$PIB_t$  = Valor do Produto Interno Bruto, no ano  $t$ .

O Quadro 7 ilustra a composição dos indicadores de monitoramento da Meta 20 do PNE (2014-2024):

**Quadro 7: Composição dos Indicadores de Monitoramento**

Tipos de Despesas	Gasto Público em Educação Pública/PIB (20A)	Gasto Público em Educação/PIB (20B)
Pessoal e Encargos sociais de instituições públicas (Art. 212-CF/88)	X	X
Outras despesas correntes em instituições públicas (Art. 212-CF/88)	X	X
Despesas em capital em instituições públicas (Art. 212-CF/88)	X	X
Programas de expansão da educação profissional e superior privados- Prouni, Pronatec, Gastos Educacionais do Sistema S, Gasto Tributário (§4º do Art. 5º do PNE)	X	X
Bolsas de estudo no Brasil em instituições privadas (§4º do Art. 5º do PNE)		X
Subsídios para programas de financiamento estudantil (Fies) (§4º do Art. 5º do PNE)		X
Financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial (§4º do Art. 5º do PNE)		X

Fonte: INEP, 2018, com base na Lei 13.005/2014 e na Constituição Federal de 1988.

Tendo em vista que esta pesquisa se propôs a verificar qual é o impacto do Fies na 20 do PNE (2014-2024), o indicador a ser utilizado para esta análise é o 20B que indica gasto público total em educação em proporção do PIB. Como já mencionado anteriormente, os dados a serem apresentados serão de 2010 a 2015, pois o INEP ainda não disponibilizou as informações referentes aos anos de 2016 e 2017.

Quanto ao Fies, os gastos que serão contabilizados são apenas aqueles referentes ao pagamento de subsídios implícitos do programa, conforme está descrito no §4º do Art. 5º da Lei nº 13.005/2014.

De acordo com Martins (2018), o valor previsto do subsídio consta das leis orçamentárias e é estimado pela Secretaria de Política Econômica, do Ministério da Fazenda, conforme determinação do Art. 165, §6º, da Constituição Federal<sup>48</sup>. Ainda de acordo com o

<sup>48</sup> Art. 165, §6º, da CF/88: “O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do

autor, no caso do subsídio implícito, não há realização de despesa primária e direta, razão pela qual ele recebe esta denominação e é considerado o principal indicador de impacto fiscal da concessão de financiamento estudantil.

Os subsídios implícitos são considerados benefícios creditícios decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados sob taxas de juros diferenciadas, que pressupõem taxa de retorno inferior ao custo de captação do Governo Federal. Considerando isso, o Fies é um dos programas que tem uma forte elevação na concessão de benefícios creditícios. Segundo Nascimento e Longo (2016), os parâmetros estipulados nos contratos do Fies permitem, estimar a taxa de reembolso do financiamento. O principal desses parâmetros é taxa de juros e, “quanto mais ela se distancia das taxas pagas pelos títulos públicos, maior será a diferença entre o valor presente dos pagamentos feitos pelo ex-estudante e o valor presente dos desembolsos feitos pelo governo” (NASCIMENTO e LONGO, 2016, p. 152) na concessão do empréstimo.

O Quadro 8 abaixo mostra uma simulação dos parâmetros adotados pelo programa em dois cenários distintos: até o primeiro ano de efetivação do PNE, incluindo o período de discussões no Poder Legislativo, ou seja, até meados de 2014, e o período que sucedeu a implantação do PNE, ou seja, a partir de 2015.

**Quadro 8: Sumário de Parâmetros do Fies**

	<b>Cenário Fies 10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015</b>	<b>Cenário Fies 15: contratos formalizados entre o 2º semestre de 2015 e o 2º semestre de 2017</b>
<b>Parâmetros</b>	Valor	Valor
<b>Mensalidade</b>	R\$ 955	R\$ 955
<b>Prazo de utilização</b>	48 meses	48 meses
<b>Prazo de carência</b>	18 meses	18 meses
<b>Prazo de amortização</b>	156 meses	144 meses
<b>Quantia máxima de pagamentos trimestrais de juros</b>	R\$ 50	R\$ 250
<b>Inflação anual</b>	6,1%	6,1%
<b>Taxa de juros anula do Fies</b>	3,4%	6,5%
<b>Taxa básica de juros (Selic) anual</b>	10,96%	10,96%

Fonte: Nascimento e Longo, 2016, p.153.

Ainda de acordo com o autor, a taxa de reembolso do Fies é dada pela seguinte fórmula:

---

efeito, sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia”.

$$\text{Taxa de reembolso do financiamento} = \frac{\text{Valor presente pagamentos}}{\text{Valor presente desembolsos}}$$

$$\text{Subsídio implícito do Fies (\%)} = (1 - \text{taxa de reembolso do financiamento}) \times 100$$

Os autores destacam ainda que, assim como foi feito com os pagamentos, o valor presente do somatório dos desembolsos, que é o mesmo nos dois cenários descritos no Quadro 4, não depende de outros parâmetros do Fies além do prazo de utilização, e foi calculado valendo-se da mesma taxa Selic aplicada aos pagamentos. O Quadro 9 abaixo ilustra esta relação de pagamentos e desembolsos nas fases expansionista e restritiva do Fies, na qual é possível associar o período prévio até o início de implementação do PNE e após a implementação deste.

**Quadro 9: Valor presente dos pagamentos, valor presente dos desembolsos, taxa de reembolso do financiamento e subsídio implícito do Fies, nos dois cenários considerados**

	<b>Cenário Fies 10: contratos formalizados entre 2010 e o 1º semestre de 2015</b>	<b>Cenário Fies 15: contratos formalizados entre o 2º semestre de 2015 e o 2º semestre de 2017</b>
<b>Valor presente pagamentos</b>	R\$ 21.806,83	R\$ 29.749,13
<b>Valor presente desembolsos</b>	R\$ 40.941,57	R\$ 40.941,57
<b>Taxa de reembolso do financiamento</b>	53%	73%
<b>Subsídio Implícito</b>	47%	27%

Fonte: Nascimento e Longo (2016, p.155).

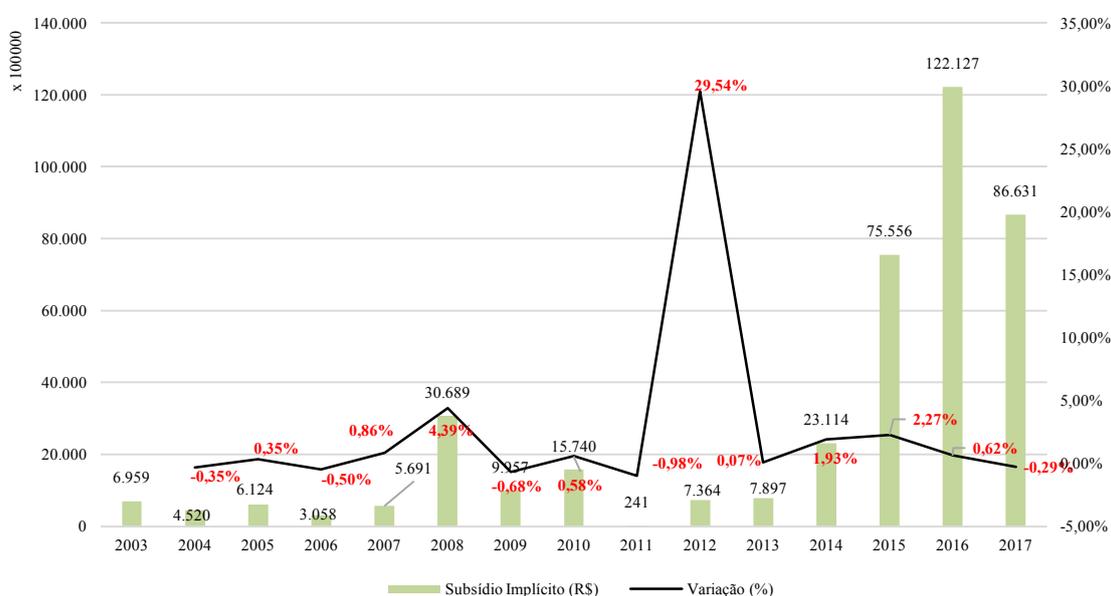
Cabe destacar que, os cálculos dos subsídios implícitos não incluem os gastos com fatores administrativos como as parcelas do empréstimo temporariamente em atraso, a taxa de evasão, que implica em não pagamento e os custos administrativos. Além disso, o cálculo do subsídio implícito não é influenciado pelo valor da mensalidade. “Somente a taxa real de juros (taxa nominal menos inflação) e os prazos de amortização e de carência afetam a taxa de reembolso do financiamento e, conseqüentemente, o cálculo do subsídio implícito” (NASCIMENTO e LONGO, 2016, p.153).

A pesquisa prossegue com a análise da variação dos subsídios implícitos aplicados ao Fies entre os anos de 2010 e 2017, que foram extraídos do documento ‘Série histórica de benefícios financeiros e creditícios (subsídios explícitos e implícitos) de 2003 a 2016), contido no documento “Orçamento de Subsídios da União- Relatório do Governo Federal sobre a

evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016”, que foi elaborado pela Secretaria de Política Econômica do, na época, Ministério da Fazenda, que atualmente integra a estrutura do Ministério da Economia. Os dados sobre subsídios de 2017 foram retirados do e-book “Financiamento da Educação Superior: impasses e perspectivas”, produzido pelo Centro de Estudos e Debates Estratégicos da Câmara dos Deputados, e publicado em 2018. Em relação ao quantitativo de gastos públicos em educação, os dados para o cálculo deste valor foram retirados do site do INEP, sobre o percentual de gasto público em educação em relação ao PIB, e as informações sobre o PIB foram retiradas do site do Ipea.

Tendo em vista que os dados que são computados para avaliar o impacto do Fies do indicador de Gasto Público em Educação são aqueles referentes aos subsídios implícitos do programa, foi disponibilizada no Gráfico 12, a evolução histórica dos subsídios do Fies no período de 2003 a 2017, como forma de analisar a trajetória deste benefício creditício do PNE I para o PNE II e tendo em vista que isso contribuiu para o debate sobre o gasto público em educação.

**Gráfico 12: Evolução do subsídio implícito do Fies (2003-2017)**



Fontes: Brasil (2016d): série histórica (2003-2016) de benefícios financeiros e creditícios (ou subsídios explícitos e implícitos) e subsídio implícito do Fies 2017: Martins (2018). Atualizado pelo IPCA/2018. Elaboração própria.

O Gráfico 12 mostra que entre 2003 e 2009, durante a fase restritiva do Fies, em que o prazo de amortização do contrato e o pagamento de juros eram mais rígidos, e os estudantes podiam financiar até 50% dos encargos educacionais cobrados pelas Instituições de Educação

Superior, o subsídio implícito cresceu 43%. Com a reformulação do Fies, a partir de 2010, houve a flexibilização das regras do programa, com a ampliação da taxa de amortização e a redução da taxa de juros do empréstimo. Ou seja, se considerarmos a simulação apresentada do Quadro 5, neste período, o percentual de subsídio implícito era de 47%, ou seja, o estudante deveria devolver aos cofres públicos apenas 53% do total financiado na graduação, o que acarretou valores de subsídios muito baixos.

Os subsídios implícitos do Fies passaram de R\$ 0,3 bilhões em 2006 para R\$ 11,4 bilhões em 2016, um aumento de 3.800%, reflexo do forte crescimento do programa, principalmente a partir de 2010, quando houve a flexibilização das regras de concessão do crédito educativo. Entretanto, em 2011, o Gráfico 12 mostra que os subsídios do programa foram praticamente nulos, em decorrência do número de contratos em outras fases de financiamento, que ainda estavam submetidos à regras mais restritivas do programa, enquanto que em 2012, obtiveram um aumento de 3.000% em relação à 2011. Além disso, de acordo com Brasil (2018b), com a reestruturação do programa feita em 2015, em que os subsídios oferecidos pelo governo federal eram menores, a perspectiva era a de que os subsídios implícitos passassem a ter melhor o seu risco de inadimplência concentrando nas universidades privadas, e não mais na União.

Para o cumprimento do terceiro objetivo específico, a pesquisa se propôs a analisar qual é o impacto do Gasto Público em Educação no Produto Interno Bruto (PIB), entre os anos de 2010 a 2015. Como já dito anteriormente, não serão tratados os dados relativos à 2016 e 2017, pois de acordo com o INEP, estes, só estarão disponíveis no próximo Relatório do Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE (2014-2024), previsto para ser publicado em 2020.

**Tabela 11: Evolução dos Subsídios Implícitos do Fies, dos Gastos Públicos em Educação e do PIB (2010 a 2015)**

Ano	Gasto Público em Educação (em bilhões)	PIB (em bilhões)	Subsídio Implícito (em bilhões)	Gasto Público em Educação / PIB (%)	Subsídio Implícito/ Gasto Público em Educação (%)
2010	347,33	6.202,36	1,57	5,60%	0,45%
2011	380,37	6.558,16	0,02	5,80%	0,01%
2012	402,26	6.818,00	0,74	5,90%	0,18%
2013	427,72	7.128,71	0,79	6,00%	0,18%
2014	435,44	7.257,31	2,31	6,00%	0,53%
2015	422,05	6.807,20	7,56	6,20%	1,79%

Fontes: Dados sobre Gasto Público em Educação e PIB: INEP (2019) e Ipea (2019); Dados sobre Subsídios Implícitos: Orçamento de Subsídios da União- Relatório do Governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período 2003 a 2016. Atualização pelo IPCA/2018. Elaborado pela autora.

Os dados da Tabela 11 mostram que entre 2010 e 2014, ou seja, no período anterior à implementação do PNE, os valores relativos aos Gastos Públicos em Educação, aumentaram 25%, enquanto que o PIB cresceu 17%, e os subsídios implícitos do Fies aumentaram 47%. Em relação a estes dados, ao compararmos 2014 com 2015, primeiro ano de vigência do PNE, estes valores diminuiram 4%, 7%, no que se refere ao Gasto Público e PIB, porém, em se tratando dos subsídios implícitos, estes obtiveram um aumento de 227%.

A Tabela 11 mostra ainda que entre 2010 e 2015, o subsídio implícito cresceu 380%, enquanto que o Gasto Público em educação aumentou 21%, e o PIB obteve um crescimento de 10% neste período. Já em relação à razão entre o subsídio implícito do Fies e Gasto Público em Educação, este, aumentou quatro vezes, passando de 0,45% para 1,79%. Este crescimento ocasionado pelas regras mais flexíveis do programa promoveu taxas de retorno financeiro aos cofres públicos inferiores ao custo de captação do Governo Federal. De acordo com Brasil (2016), vale mencionar que o crescimento dos subsídios implícitos impacta na Dívida Líquida do Setor Público (DLSP)<sup>49</sup>, uma vez que o valor a pagar decorrente da taxa de remuneração do título público é maior do que o valor da taxa de juros a receber pelo programa. Cabe destacar ainda que, entre 2010 e 2015, período que contemplou o PNE I, as discussões, a fase de elaboração e efetivação do PNE II, houve um forte incremento das políticas financiadas por este instrumento decorrentes sobretudo, dos subsídios implícitos do Tesouro Nacional nas operações com o BNDES, justificados como medida de suporte ao financiamento de atividades

<sup>49</sup> De acordo com Khair (2006), a DLSP é o total da dívida bruta do setor público (União, Estados, Municípios e estaduais) abatida das disponibilidades em moeda nacional ou estrangeira (caso das reservas líquidas internacionais).

negociais consideradas relevantes para a ativação da economia doméstica e para a ampliação da participação das empresas em cenário internacional.

No que se refere a relação gasto público e educação e PIB, percebe-se que durante o período de 2010 a 2015, o crescimento médio foi 0,12 p.p ao ano. Ao analisarmos o período de vigência do PNE II, ou seja, entre 2014 e 2015, percebe-se que o aumento foi de 0,2%. Se o crescimento continuar nesta proporção, em 2024, o percentual de gasto público em educação em proporção do PIB será de 8,20%, não alcançando, portanto, o percentual estipulado na meta 20, que é de 10%. Entretanto, cabe destacar que considerando as mudanças ocorridas nas regras do Fies a partir de 2015, a crise econômica que o país sofreu neste período e o impeachment da ex-presidente Dilma Roussef, além dos efeitos restritivos vindos da Emenda Constitucional nº 95 de 2016, é possível que esta projeção também não seja alcançada em 2024. Sobre a relação do subsídio implícito do Fies com o Gasto Público em Educação, percebe-se que o valor aumentou 40% entre 2010 e 2015, ou seja, pela ótica da despesa pública, este tem impacto expressivo nas despesas com educação.

### **Considerações Finais**

Os dados apresentados na primeira seção mostram que os gastos com o Fies, empenhados e pagos, cresceram entre 2010 e 2014, período prévio à implantação do PNE, em virtude das regras mais flexíveis do programa, como o prazo de amortização maior e a taxa de juros menor, que promoveram a formalização de uma quantidade maior de novos contratos. Em contrapartida, a partir de 2015, com o novo PNE em vigência, com a adoção de regras mais rígidas para a concessão do crédito, este número diminuiu, porém, a quantidade de contratos em fase de amortização era grande, o que justifica a permanência dos gastos com o programa até 2017.

Na segunda seção, as informações comprovam que o impacto do Fies no orçamento do FNDE cresceu entre 2010 e 2017 e que entre 2015 a 2017, representou 27% e 33% do orçamento desta autarquia. Em contrapartida, percebe-se pelos gráficos 9, 10 e 11, que algumas ações destinadas à educação básica sofreram queda na participação no orçamento neste período, como o Programa de Aceleração do Crescimento e as despesas discricionárias, que incluem o PNLD e ações de apoio à educação básica, superior e o Pronatec.

Na terceira seção, não foi possível obter dados sobre gasto público em educação de 2016 e 2017, por isso, a seção apresenta dados apenas até o ano de 2015. Ficou evidenciado no período de 2010 a 2015, os gastos com subsídios implícitos do Fies cresceram 380%. Além disso é importante retomar que a perspectiva é a continuação da redução do número de novos contratos do programa, impactada pela queda no aporte de recursos federais para o financiamento da educação superior pública e privada, afetada pela crise econômica sofrida pelo Brasil a partir de 2015, agravada pelo impeachment da ex-presidente Dilma, e pela EC nº 95 de 2016, cujos efeitos foram sentidos a partir de 2017, provocando cortes importantes nos recursos destinados à educação superior. Diante deste cenário de restrição de gastos federais, a perspectiva é o não cumprimento na meta 20 ao final de 2024.

Por fim, conclui-se que a *path dependence* e as instituições são importantes e pertinentes para compreender como as mudanças na trajetória do programa, ocorridas para adequá-lo à mudanças políticas e econômicas que ocorreram no Brasil no período de 2010 a 2015, que abrangeu o período em que o PNE I ainda era vigente, a discussão, a elaboração e a implementação do PNE (2014-2024). Isso permitiu entender o porquê de o Fies permanecer na educação superior como um instrumento de financiamento da expansão desse nível de ensino e até mesmo como componente da meta global de financiamento em relação ao PIB, mesmo os dados mostrando que o programa se tornou bastante oneroso, principalmente a partir do ano de 2010, quando houve expansão expressiva de novos contratos e em utilização e perdeu o poder indutor a partir de 2015.

## CONCLUSÃO

Esta dissertação procurou analisar o impacto do Fies nas metas 12 e 20 do Plano Nacional de Educação (2014-2024). No primeiro capítulo, correspondente ao primeiro objetivo específico, foi desenvolvido o arcabouço teórico desta dissertação em que foram analisados os conceitos de instituições e *path dependence* à luz do neoinstitucionalismo histórico. Verificou-se que o Fies, como programa de fomento à expansão da educação superior no Brasil, permaneceu como política pública para este nível de ensino durante o período correspondente ao PNE I e PNE II, e tornou-se tão importante a ponto de sua expansão estar prevista na meta 12 do PNE (2014-2024). Por fim, considerou-se, que a escolha do neoinstitucionalismo histórico, por meio aplicação dos conceitos de *path dependence* e instituições, foi adequada

para analisar o programa, tendo em vista que, há uma institucionalidade prévia do Fies, com vigência entre 1975 e 1999, que condicionou a sua permanência como política de expansão da educação superior até os dias atuais.

No segundo capítulo, referente ao segundo objetivo da dissertação, a pesquisa procurou analisar em que medida os novos contratos e os contratos em fase de utilização do programa promoveram a expansão e democratização do acesso à educação superior total e privada, associados ao cumprimento da meta 12 do atual PNE. Em primeiro lugar, verificou-se as taxas bruta e líquida da educação superior brasileira. Neste ponto, a conclusão foi a de que ainda há um grande desafio para o alcance dos 50% de TBM previsto no indicador 12A, pois se o ritmo de crescimento apresentado após a aprovação do atual PNE continuar no patamar de crescimento que se encontrava em 2017, em 2024, no último ano do Plano, a TBM será de 35,2%. Já em relação ao indicador 12B, sobre a TLM, os dados revelaram que, tendo em vista que em 2017, este valor era de 19,1%, seria necessário um crescimento de 1,4% a.a., para que o valor de 33% seja atingido em 2024.

Em seguida, na segunda seção deste capítulo, na análise do quantitativo de novos contratos e contratos em utilização em relação ao número de ingressantes e matrículas na educação superior privada, observou-se que, entre 2010 e 2014, período em que o atual PNE ainda era debatido nas instâncias do Poder Legislativo, e também correspondente à fase expansionista do programa, houve um crescimento significativo da expansão do Fies na educação superior privada, atingindo em 2014, a maior quantidade de novos contratos. Em relação aos contratos em utilização, estes foram mais expressivos em 2015, primeiro ano de vigência do atual PNE e de aplicação de regras mais rígidas para a obtenção do crédito educativo.

Por fim, na terceira seção, foi analisado o Fies como política de inclusão e permanência na educação superior de grupos vulneráveis no PNE (2014-2024), com um recorte nos novos contratos e dos contratos em utilização de alunos egressos de escolas públicas, afrodescendentes, indígenas e deficientes. Os resultados mostraram que os dois primeiros grupos obtiveram crescimento significativo. Quanto aos alunos egressos de escolas públicas, o número de novos contratos cresceu 235%, chegando a representar, a partir de 2014, quase 50% dos ingressantes na educação superior privada egressos de escolas públicas. Em relação ao grupo dos afrodescendentes, o crescimento dos novos contratos foi ainda maior, de 4.700%, entre 2010 e 2017, e chegou, em 2014, a representar 33% dos ingressantes nas instituições particulares que eram afrodescendentes. Nos dois últimos grupos citados, o índice de

crescimento para ambos foi representativo, cerca de 3.000% para os indígenas e de 1.260% para os deficientes, uma vez que o quantitativo de novos contratos é reduzido em ambos em decorrência do número de ingressantes dessas populações na educação superior privada ainda ser pequeno.

No último capítulo, referente ao terceiro objetivo específico desta dissertação, foi analisada a trajetória de gastos financeiros com o Fies entre 2010 e 2017, ou seja, no período pré e pós efetivação do PNE (2014-2024), para verificar em que medida as mudanças e/ou manutenção do desenho do programa influenciaram na trajetória dos gastos financeiros com ele. Em primeiro lugar, comparou-se os valores empenhados e efetivamente pagos com o programa. Neste ponto, ficou constatado que, entre 2010 e 2017, os valores empenhados aumentaram 704% e os valores pagos cresceram 1.434%, confirmando uma priorização do programa, em comportamento atípico com relação aos gastos públicos. Em seguida, foi analisado o impacto do Fies no orçamento do FNDE, em que foram comparados os valores dispendidos com o programa vis a vis a alocação de recursos para outros programas e ações prioritárias desta autarquia entre os anos de 2015 e 2017 destinados principalmente à educação básica. Observou-se que a participação do Fies aumentou, chegando a 33% do orçamento do FNDE em 2017, e que neste período houve queda nas despesas da autarquia com o PAC e com os gastos discricionários.

Por fim, foram analisados o impacto do Fies na composição do gasto público em educação em relação ao PIB. Em primeiro lugar foi feita uma contextualização e problematização do conceito de indicador de gasto público em educação. Em seguida, a seção se propôs a relacionar o gasto público em educação com o PIB, em que durante o período de 2010 a 2015, o crescimento médio foi de 0,12% ao ano, chegando a 6,20% em 2015. Em seguida, tratou da relação do subsídio implícito do Fies com o de gasto público em educação, em que se concluiu que, o impacto no gasto público foi significativo no período pesquisado, portanto, pouco repercutindo nas despesas com educação e na meta 20 do PNE. Cabe destacar neste ponto, a limitação da pesquisa em apresentar dados referentes aos anos de 2016 e 2017. Segundo o INEP, estes dados estarão disponíveis apenas no próximo relatório do ciclo de monitoramento das metas do PNE (2014-2024), previsto para ser publicado no ano de 2020.

Conclui-se que, a expansão do acesso e permanência na educação superior e educação superior privada tendo como instrumento o Fies, ocorreu, principalmente entre os anos de 2010 e 2014, tendo em vista que as condições para a obtenção do crédito educativo neste período serem mais vantajosas. A partir de 2015, período em que o PNE já era vigente, houve uma

redução desses contratos porque as regras de concessão eram mais rígidas. Além disso, em relação ao Fies como instrumento de expansão e democratização do acesso à educação superior para grupos historicamente subrepresentados na educação brasileira, percebe-se que o programa promoveu ampliação do acesso e da permanência destes estudantes até 2015, ocorrendo queda no número de novos contratos a partir de 2016.

Por fim, os dados mostraram que o Fies, durante o período da pesquisa, tornou-se um programa dispendioso para o governo federal, tendo em vista que, mesmo com a queda no número de novos contratos a partir de 2015, os custos para a sua manutenção continuaram crescendo, resultado da quantidade de contratos em vigência. Além disso, em relação ao impacto do Fies do indicador de gasto público em educação, verificou-se que as despesas com subsídios implícitos do programa cresceram 380% até 2015, mostrando que o impacto deste no gasto público em educação ainda é bastante significativo.

Cabe destacar que não foi possível a análise destes dados até o ano de 2017, visto que o INEP dispõe de informações sobre gasto público em educação apenas até o ano de 2015, conforme foi informação pelo seu Serviço de Informação ao Cidadão.

A título de pesquisas futuras, sugere-se outros temas de interesse para serem pesquisados tais como um estudo mais apurado sobre promoção da equidade dentro da educação superior em relação aos grupos subrepresentados, por cursos em instituições federais e privadas e um estudo mais detalhado, sobre a trajetória das despesas do FNDE com programas e ações.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 707-727, jul./set. 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n112/04>> Acesso em: 5 jan. 2020.

ALVES, Danubia Fernandes; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O impacto da expansão do Fies entre 2010 e 2017 no cumprimento da estratégia 12.6 do PNE (2014-2024). In: **VI Encontro da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação-FINEDUCA**, 2018, CAMPINAS. VI Encontro Fineduca, 2018.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os desafios do financiamento das metas do PNE (2014- 2024): um novo Plano fracassado? In: Luiz Fernandes Dourado (Org.). **Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017, p. 279-296.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Sendo Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017. 58p.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/1827-1.htm)>. Acesso em: 25 de dez. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2094-28.htm)>. Acesso em: 25 de dez. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110260.htm)>. Acesso em: 25 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. **Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020**. 2009. Portaria CNE/CP No. 10, de 6 de agosto de 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne\\_200809.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/pne_200809.pdf)>. Acesso em: 10 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Documento final do Conae/2010**. Brasília, DF: MEC, 2010. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documetos/documento_final_sl.pdf)> Acesso em: 25 jun. 2019.

\_\_\_\_\_. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm)>. Acesso em: 14 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Indicadores: Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública**. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121003\\_orient\\_indic\\_triangular.pdf](http://www.planejamento.gov.br/servicos/central-de-conteudos/publicacoes/121003_orient_indic_triangular.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Portaria Nº 389, de 9 de maio de 2013**. Cria o Programa de Bolsa Permanência e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/programas-e-acoess/programa-bolsa-permanencia/68911-portaria-389-09052013/file>> Acesso em 10 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em 25 dez. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE (2014-2024)**: linha de base. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/informacaodapublicacao//asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812](http://portal.inep.gov.br/informacaodapublicacao//asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812)> Acesso em 03 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Emenda Constitucional N° 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera a Ato de Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)> Acesso em: 21 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**— Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016a. 496 p.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União**, 2016b. Disponível em: <[http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9\\_FIES\\_.pdf](http://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9_FIES_.pdf)> Acesso em: 07 set. 2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Atos de Concentração no Mercado de Prestação de Serviços de Ensino Superior. Brasília, DF: Cade, 2016c. Disponível em: <<http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf>> Acesso em: 05 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Orçamento de Subsídios da União. Relatório do governo Federal sobre a evolução dos gastos tributários e benefícios financeiros e creditícios no período de 2003 a 2016. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centraisdeconteudos/publicacoes/orcamentodesubsidiosdauniaio/arquivos/osu\\_segundaedicao\\_vfinal.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centraisdeconteudos/publicacoes/orcamentodesubsidiosdauniaio/arquivos/osu_segundaedicao_vfinal.pdf)> Acesso em: 17 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 1º Ciclo de metas do PNE- biênio 2014- 2016**. Brasília, DF: Inep, 2017a. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Relatório sobre o aprimoramento metodológico do impacto primário do Fies- 2017**. 2017b. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 2o Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação** – 2018a. – Brasília, DF: Inep, 2018a. 460 p. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>> Acesso em 7 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Dados sobre número de novos contratos e gastos com o Fies**. Serviço de Informação ao Cidadão, 2018b. Acesso em: 11 de abril de 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Histórico do Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoespermanentes/ce/plano-nacional-de-educacao/historico>> Acesso em: 13 set. 2019.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Informações sobre PIB**. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>> Acesso em 15 nov. 2019.

BRITTO, Tatiana Feitosa de. Passo a passo no Legislativo: os caminhos do Plano Nacional de Educação no Congresso Nacional. In: Ana Valeska Amaral e Tatiana Feitosa de Britto (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <[bd.camara.gov.br/handle/bdcamara/plano\\_nacional\\_educacao\\_1reimp](http://bd.camara.gov.br/handle/bdcamara/plano_nacional_educacao_1reimp)> Acesso em: 06 abr. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **Reforma Universitária e os mecanismos de incentivo à expansão do ensino superior privado no Brasil (1964- 1984)**. 2002. 191f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. **A Política Pública para a Educação Superior no Brasil (1995- 2008): ruptura e/ou continuidade?** 2011. 465f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Política para a educação superior no governo Lula: expansão e financiamento. **Rev. Inst. Estud. Bras.**, São Paulo, n. 58, p. 209- 244, Junho, 2014. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S002038742014000100010&lng=en&n](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S002038742014000100010&lng=en&n)>. Acesso em: 1º out. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização da educação superior brasileira e as estratégias de mercado das instituições lucrativas. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 54, p. 761-776, Set. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v18n54/13.pdf>> Acesso em: 28 out. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A política de expansão da educação superior entre 1995 e 2010: uma abordagem neoinstitucionalista histórica. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 51- 76, Mar, 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v20n60/1413-2478-rbedu-20-60-0051.pdf>> Acesso em: 1 out. 2018.

CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. A mercantilização recente da educação superior brasileira. In: Madalena Guasco Peixoto (Org.). **O capital global na educação brasileira**. 1 ed. São Paulo: Anita Garibaldi, 2016, p.11-34.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. ETD. **Educação Temática Digital**, Campinas, v. 17, p. 427-441, 2015. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212>> Acesso em: 11 jun. 2018.

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. **Educação em revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, dez. 2016. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982016000400049&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 24 set. 2018.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luís Cláudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. **Evolução da educação superior privada no Brasil**: da reforma universitária de 1968 à década de 2010. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- Ipea. Ipea. **Radar: tecnologia, produção e comércio exterior**, v. 46, p. 01-06, ago. 2016. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=28508&Itemid=8](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28508&Itemid=8)>. Acesso em: 07 set. 2018.

CRUZ, Rosana Evangelista da (2009). **Pacto federativo e financiamento da educação**: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira. Brasília: Inep, 2016, 46p.

DOURADO, Luiz Fernandes. PNE 2014/2024: avaliações e perspectivas de um Plano de Estado. In: Luiz Fernandes Dourado (Org.). **Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017, p. 9-24.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; DOS SANTOS, Maria de Fátima Martins. A Meta 20 do PNE 2014-2024: compromissos e desafios para o contexto do financiamento educacional. **FINEDUCA-Revista de Financiamento da Educação**, v. 7. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/68621>> Acesso em: 25 set. 2018.

GARCIA, Débora Rogéria Neres de Souza; MACIEL, Carina Elizabeth. A assistência estudantil e a evasão da educação superior do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul. In: XXVII UNIVERSITAS, 2019, Foz do Iguaçu. **Anais eletrônicos**. Foz do Iguaçu: Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/2019/09/sairam-os-anais-do-xxvii-seminario.html>> Acesso em: 21 nov. 2019.

GILIOLI, Renato de Sousa Porto. Um balanço do Fies: desafios, perspectivas e metas do PNE. In: Ana Valeska Amaral Gomes. (Org.). **Plano Nacional de Educação: olhares sobre o andamento das metas**. 1ed. Brasília: Edições Câmara (Câmara dos Deputados), 2017, v. -, p. 195-226.

GOMES, Ana Valeska Amaral Gomes; MARTINS, Paulo de Sena; GILIOLI, Renato de Sousa Porto. **Plano Nacional de Educação (PNE): análise comparativa entre os Planos de 2001 e de 2014**. Disponível em: <[http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33461/plano\\_nacional\\_valeska\\_sena\\_giliolivsx.pdf?sequence=1](http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/33461/plano_nacional_valeska_sena_giliolivsx.pdf?sequence=1)> Acesso em 10 nov. 2019.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; POLENA, Andrea. Recursos do FNDE e sua importância nos municípios da Região Metropolitana de Curitiba. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [S.l.], n. 9, jan. 2017. ISSN 1519-9029. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/rpge/article/view/9282>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. **Métodos Quantitativos Estatísticos**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2008, 245p. Disponível em: <[http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/LIVROS/LIVROS/Metodos Quantitativos Estatísticos Paulo Ricardo BittencourtGuimar%e3es.pdf](http://www.inf.ufsc.br/~vera.carmo/LIVROS/LIVROS/Metodos%20Quantitativos%20Estatisticos%20Paulo%20Ricardo%20BittencourtGuimar%e3es.pdf)> Acesso em: 07 nov. 2018.

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: 02 fev. 2019.

JANNUZZI, Paulo de M. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Brasília: **Revista do Serviço Público**, 2005. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Referencia-ind-sociais-revista-serv-publico.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2019.

KHAIR, Amir. Dívida Líquida do Setor Público- Evolução e Perspectivas. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/akhairdividasetorpublico.pdf>> Acesso em 07 nov. 2019.

KLEIN, Lúcia. **Política e Políticas de Ensino Superior no Brasil: 1970-1990**. Documento de Trabalho, São Paulo, NUPES, n. 2/92.

LISNIEWSKI, Simone Aparecida. Legitimidade jurídico-democrática do direito à educação. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. P. 59 a 98.

MACIEL, Willians Kaiser dos S. **Metodologia para o cálculo do indicador: investimento público em educação em relação ao PIB - de 2000 a 2010**. Brasília: INEP, 2012. Disponível em:<[http://download.inep.gov.br/informacoes\\_estatisticas/investimentos\\_publicos\\_em\\_educacao/artigos\\_publicacoes/metodologia\\_calculo\\_indicador\\_investimento\\_publico\\_educacao\\_PIB.pdf](http://download.inep.gov.br/informacoes_estatisticas/investimentos_publicos_em_educacao/artigos_publicacoes/metodologia_calculo_indicador_investimento_publico_educacao_PIB.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2019.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 43, 1997. Disponível em: <<https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-43/474-notas-criticas-a-literatura-sobre-estado-politicas-estatais-e-atores-politicos/file>> Acesso em: 15 mai. 2019.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **Financiamento da Educação Superior no Brasil: impasse e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. E-Book. ISBN 978-85-402-0712-7. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/estudos-em-andamento/financiamento-da-educacao-superior-no-brasil-impasses-e-perspectivas>>. Acesso em: 19 dez. 2018.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação no PNE 2014-2024. In: Ana Valeska Amaral e Tatiana Feitosa de Britto (Orgs.). **Plano Nacional de Educação: construção e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <[www2.senado.leg.br](http://www2.senado.leg.br)> Acesso em: 06 abr. 2018.

MINTO, Lalo Watanabe. Educação superior no PNE (2014-2024): apontamentos sobre as relações público-privadas. **Revista Brasileira de Educação**., Rio de Janeiro, v. 23, e230011,

2018. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-24782018000100208&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782018000100208&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 26 out. 2018.

MOURA, Eliel da Silva. A construção da ideia de Plano Nacional de Educação no Brasil: Antecedentes Históricos e Concepções. In: 36ª Reunião Nacional da ANPED, 2013, Goiânia. **Anais eletrônico**. Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2013. Disponível em: <[http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05\\_3246\\_](http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05_3246_)> Acesso em 29 ago. 2019.

NASCIMENTO, Paulo Meyer. Compartilhamento de custos e crédito estudantil contingente à renda: possibilidades e limitações de aplicação para o Brasil. In: Paulo Meyer Nascimento (Org.). **Financiamento com pagamentos vinculados à renda futura**. Brasília: Ipea, 2019, 330p.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer M.; LONGO, Gustavo Frederico. 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](http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=28508&Itemid=8)>. Acesso em: 07 set. 2018.

OECD (2017), Education at a Glance 2017: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/eag-2017-en>> Acesso em 18 jun 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; DOURADO, Luiz Fernandes. A Educação Superior no Plano Nacional de Educação (2014- 2024): expansão e qualidade em perspectiva. In: Luiz Fernandes Dourado (Org.). **Plano Nacional de Educação PNE (2014- 2024): avaliação e perspectivas**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2017, p. 105-138.

QUEIROZ, Jacqueline Clara. **Fundo de financiamento estudantil (Fies) - 2010 a 2015: mecanismo de financiamento da democratização e permanência na educação superior privada**. 2018a. 114f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília.

QUEIROZ, Jacqueline Clara; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - A composição e a evolução dos recursos e dos gastos financeiros do Fies no período de 2000 a 2015. In: V ENCONTRO ANUAL FINEDUCA, 04, 2017, Natal. **Anais eletrônicos**. Natal: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2017. Disponível em: <<http://www.fineduca.org.br/anais-fineduca/edicao-atual/eixo-politicas>> Acesso em: 17 set. 2018.

QUEIROZ, Jacqueline Clara; CARVALHO, Cristina Helena Almeida de. O financiamento do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) - 2000 a 2015: a evolução e composição das receitas e dos custos financeiros do programa. In: XXVI UNIVERSITAS, 2018, Belo Horizonte. **Anais eletrônicos**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/2018/09/sairam-os-anais-do-xxvi-seminario-da.html>> Acesso em: 14 set. 2018.

QUEIROZ, Viviane. As demandas dos empresários na educação superior brasileira e as políticas educacionais do governo federal: expansão e lucratividade por meio das parcerias público-privadas. In: XXIV UNIVERSITAS, 2016, Maringá. **Anais eletrônico**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2016. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 08 out. 2018.

QUEIROZ, Viviane de. **As parcerias público- privadas na educação superior brasileira: Fies, Prouni e BNDES**. 2014. 196f. Dissertação de Mestrado (Serviço Social e Desenvolvimento) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

REIS, Tayanne de Fátima Almeida Tabosa dos; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. A política de financiamento do ensino superior privado pela via de concentração de capital e financeirização. In: XXV UNIVERSITAS, 2017, Brasília. **Anais eletrônicos**. Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 11 jun. 2018.

RESENDE, Manoela Vilela Araújo. **Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália**. 2018. 152f. Dissertação (Mestrado) – IPEA, Brasília.

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: 02 fev. 2019.

ROCHA, Carlos Eduardo Andrade Lima; SCHNEIDER, Fábio Kurt; GOLDENBERG, Samuel. A Centralidade das instituições no neoinstitucionalismo: um referencial analítico para o estudo das políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 25-43, 2015. Disponível em: <[http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp16/a\\_centralidade\\_das\\_instituicoes.pdf](http://revistappp.uemg.br/pdf/ppp16/a_centralidade_das_instituicoes.pdf)>. Acesso em: 02 fev. 2019.

SANTOS, Aline Veiga dos. **A hegemonia do capital na rede de governança do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies)**. Tese de Doutorado. UCB. 2018. 292f.

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, p.199-216. Disponível em: <[www.socialeducation.files.wordpress.com/2015/01/a-pesquisa-em-educacao\\_completo.pdf](http://www.socialeducation.files.wordpress.com/2015/01/a-pesquisa-em-educacao_completo.pdf)> Acesso em: 25 dez. 2017.

SANTOS FILHO, Joao Ribeiro dos. **Financiamento da educação superior privado-mercantil: incentivos públicos e financeirização de grupos educacionais**. Tese de doutorado. UFPA. 2017. 279 p.

SANTOS FILHO, João Ribeiro; CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Expansão e Financiamento da Educação Superior privado- mercantil: Fies e endividamento público. In: XXIV Seminário UNIVERSITAS, 2016, Maringá. **Anais eletrônicos**. Maringá: Universidade Estadual de Maringá. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 08 out. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise e casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133p.

SILVA, Guaracy. **O ensino superior na tramitação do Plano Nacional de Educação- 2014-2024**. Tese de Doutorado (Doutorado em Educação). Universidade Metodista de São Paulo- São Paulo. 2015. 298p.

SILVA, Juliana Marques da. **O indicador de “investimento” público em educação em relação ao PIB no PNE (2014-2024):** contexto, análise e proposta de avaliação da ferramenta. 2015a. 118f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília.

SOUSA, José Vieira de. Educação superior: evolução, organização e cenários. In: ROCHA, Maria Zélia Borba, PIMENTEL, Nara Pimentel (Orgs). **Organização da educação brasileira: marcos contemporâneos.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2016. P. 351 a 387.

SOUSA, Leila Maria Costa Sousa; NOVAES, Valéria Silva de Moraes; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; A política de financiamento na expansão da educação superior: comparações entre CONAE e o PNE. In: XXIII Seminário UNIVERSITAS, 2015, Belém. **Anais eletrônicos.** Belém: Universidade Federal do Pará. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 08 out. 2018.

SOUSA, Leila Maria Costa; KATO, Fabíola BouthGrello. A política de financiamento da educação superior no Brasil estabelecida no novo Plano Nacional de Educação- PNE (2014-2024): avanços e recuos. In: XXV UNIVERSITAS, 2017, Brasília. **Anais eletrônicos.** Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 11 jun. 2018.

VALE, Andréa Araújo. “Nem parece banco”: as faces da financeirização da Educação Superior no Brasil. In: XXV UNIVERSITAS, 2017, Brasília. **Anais eletrônicos.** Brasília: Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.redeuniversitas.com.br/>> Acesso em: 11 jun. 2018.

VITURI, Renée Coura Ivo. **Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) para o ensino superior privado:** acesso, processos e contradições. 2014. 178f. Dissertação de Mestrado (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TANNO, Cláudio Riyudi. PNE 2014- 2024: critérios de apuração dos investimentos públicos em educação e transferências ao setor privado. In: Ana Valeska Amaral e Tatiana Feitosa de Britto (Orgs.). **Plano Nacional de Educação:** construção e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara: Senado Federal, Edições Técnicas, 2015. Disponível em: <[www2.senado.leg.br](http://www2.senado.leg.br)> Acesso em: 06 abr. 2018.

TROW, Martin. **Reflections on the Transition from Elite to Mass to Universal Access:** Forms and Phases of Higher. Education in Modern Societies since WWII. Institute of Governmental Studies, UC Berkeley, 2005. Disponível em: <<http://escholarship.org/uc/item/96p3s213>>.