Capítulo 26

Avaliação de Políticas Públicas: Analisando o Planejamento Orçamentário e a Execução da Política de Financiamento Estudantil – Fies

Public Policy Evaluation: Analyzing the Budget Planning and Execution of the Brazilian Student Financing Policy – Fies

Aline Kárem Santos Carvalho

Mestra em Administração Pública- Universidade Federal de Santa Maria- UFSM. Professora no IF Goiano.

Laíse do Nascimento Silva

Mestra em Administração e Controladoria- Universidade Federal do Ceará- UFC. Professora na Universidade Estadual do Piauí- UESPI

Marlysandra Machado Dias

Mestranda em Administração- Universidade Estadual do Ceará- UECE

Lyla Mara Gonzaga Alves

Universidade Estadual do Piauí. Mestranda em Gestão Pública pela Universidade Federal do Piauí- UFPI. Professora na Universidade Estadual do Piauí- UESPI

Nádia Geovana Pereira da Silva

Mestranda em Ciências da Educação-Universidade Christian Business School

Welber Fernando Alves da Silva

Mestre em Gestão Pública - Universidade Federal do Piauí-UFPI. Professor na Universidade Estadual Vale do Acaraú-Campus Ibiapaba.

Resumo: O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é o principal programa federal de crédito educativo do Ministério da Educação e, após sucessivas reformulações, alcançou grande amplitude no número de estudantes beneficiados e no peso que exerce sobre o orçamento público. Este capítulo tem como objetivo analisar o planejamento orçamentário e a execução do Fies, enquanto política educacional de acesso ao ensino superior, no período de 2012 a 2019, relacionando os valores gastos com o programa à evolução do número de matrículas. Trata-se de pesquisa exploratória e descritiva, de abordagem qualitativa, desenvolvida por meio de análise documental de dados secundários extraídos do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os resultados evidenciam um desequilíbrio financeiro mais acentuado em 2014, quando o valor liquidado correspondeu a 789% do previsto no projeto de lei orçamentária, sem que o percentual de matrículas financiadas pelo Fies justificasse tal volume de gastos. A partir de 2018, com as mudanças introduzidas pela Lei nº 13.530/2017 e a criação do Fundo Garantidor, observou-se queda expressiva dos gastos e maior proximidade entre o percentual de matrículas e o percentual executado, o que sinaliza maior sustentabilidade da política. O estudo contribui ao comparar a lei orçamentária do Fies com os valores efetivamente executados e com a evolução das matrículas.

Palavras-chave: políticas públicas; Fies; orçamento público; financiamento estudantil; ensino superior.

DOI: 10.47573/aya.6228.3.61.26

Abstract: The Student Financing Fund (Fies) is the main federal student credit program of the Brazilian Ministry of Education and, after successive reformulations, has reached a large number of beneficiaries and a significant weight in the public budget. This chapter aims to analyze the budget planning and execution of Fies, as an educational policy for access to higher education, from 2012 to 2019, relating the amounts spent on the program to the evolution of enrollments. This is an exploratory and descriptive study with a qualitative approach, carried out through documentary analysis of secondary data obtained from the Integrated Planning and Budget System (SIOP), the National Institute for Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP), the National Treasury and the National Fund for Educational Development (FNDE). The results show a more pronounced financial imbalance in 2014, when the amount settled corresponded to 789% of the amount forecast in the budget bill, while the share of enrollments financed by Fies did not justify such spending. From 2018 onwards, with the changes introduced by Law No. 13,530/2017 and the creation of the Guarantee Fund, there was a significant reduction in expenditures and a closer relationship between the percentage of enrollments and the percentage executed, which indicates greater sustainability of the policy. The study contributes by comparing the Fies budget law with the amounts actually executed and with the evolution of enrollments.

Keywords: public policy; Fies; public budget; student financing; higher education.

INTRODUÇÃO

Diante das constantes mudanças no cenário econômico mundial, as nações buscam mecanismos para obter destaque e desenvolvimento. Logo, nesse panorama, a educação superior ocupa uma função importante, pois é responsável por gerar a principal fonte de desenvolvimento dos países, o capital intelectual. Costa (2015) ressalta que a variável educação tem sido considerada por vários países, que buscam por meio desta a criação de políticas públicas que financiem a educação superior de maneira a atender aos anseios do país.

No Brasil, além das políticas de acesso ao ensino superior disponibilizadas por meio das universidades públicas gratuitas, existem duas outras modalidades que possibilitam o acesso ao ensino superior: o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que, por meio de diferentes delineamentos, atendem alunos matriculados em cursos de graduação em instituições privadas de ensino (Resende, 2018).

O Fies é considerado o principal programa federal de crédito do Ministério da Educação existente no Brasil. Criado em 1999, o programa passou por diversas reformulações ao longo dos anos. Refere-se a um fundo contábil que possibilita a concessão de financiamento a estudantes matriculados em instituições privadas e em cursos superiores com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação (Brasil, 2017b).

Burgarelli (2017) ressalta que os gastos no orçamento público com o Fies chegaram a mais de R$ 1 bilhão no ano de 2010, valor que corresponde a 13,3% dos gastos com o ensino superior no referido exercício anual. Porém, a partir das constantes reformulações no programa, que possibilitaram a ampliação da política em detrimento do número de exigências, as despesas do governo com o

Fies passaram a crescer em ritmo acelerado. No ano de 2014, o total gasto com o programa chegou a R$ 15,9 bilhões, correspondendo a aproximadamente 15 vezes o valor gasto no exercício de 2010.

Em virtude da amplitude alcançada pelo programa, torna-se notório o grande número de estudantes beneficiados, bem como a proporção financeira que o Fies gera no orçamento anual do país. A pesquisa propõe-se a analisar o planejamento e a execução do Fies, enquanto política educacional de acesso ao ensino superior, entre os anos de 2012 e 2019.

A pesquisa é relevante, visto que o Fies apresenta abrangência nacional e relevância evidente para as políticas públicas de acesso ao ensino superior. Logo, conhecer o que a lei orçamentária prevê e os valores liquidados, assim como a evolução do número de vagas no ensino superior, torna-se importante por lançar um olhar interpretativo e crítico a respeito do Fundo de Financiamento Estudantil.

O presente estudo apresenta um viés inovador ao abordar a temática considerando a evolução do número de matrículas com os gastos públicos com o programa. Com o intuito de preencher uma lacuna não explorada em outras pesquisas encontradas dentro dessa temática (Duarte; Mello, 2014; Resende, 2018; Costa, 2015; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Becker; Mendonça, 2021; Bezerra; Meneguin, 2020), o referido estudo promove um comparativo entre a lei orçamentária do Fies e os valores executados pelo programa.

O presente trabalho realiza estudo descritivo do planejamento orçamentário do Fundo de Financiamento Estudantil no período de 2012 a 2019, assim como da sua execução. É analisada a evolução do número de matrículas no ensino superior, com o intuito de estabelecer relação entre os valores gastos com o Fies e o desenvolvimento do programa por meio dos estudantes nele matriculados.

O capítulo encontra-se estruturado do seguinte modo: esta seção apresenta uma abordagem inicial da temática, ressaltando objetivos e relevância do estudo. A segunda seção aborda uma breve contextualização dos temas políticas públicas, Fies e orçamento público. A terceira seção expõe os métodos de pesquisa adotados no estudo. Em seguida, tem-se a análise dos resultados, em que são evidenciados os dados referentes ao planejamento orçamentário do Fies e à evolução do acesso ao ensino superior. Finalmente, a última seção sintetiza os principais resultados do estudo e apresenta as considerações finais da pesquisa.

REFERENCIAL TEÓRICO

Este referencial teórico é composto por três seções: a primeira traz uma abordagem mais genérica das políticas públicas no cenário brasileiro; a segunda trata da política de Financiamento para o Ensino Superior (Fies); e, por fim, a terceira apresenta o orçamento público.

Políticas Públicas

A mobilização no cenário brasileiro em torno da sistematização de uma base científica que amparasse atividades referentes à formulação de políticas públicas ocorreu a partir de 1930, por meio da implantação do Estado Nacional Desenvolvimentista, adotando um viés acadêmico ao termo (Vaitsman; Ribeiro; Lobato, 2013).

Ainda no século XX, em um período pós-Segunda Guerra Mundial, o termo políticas públicas chega à Europa Ocidental disseminando uma visão que evidenciava o direito que todo cidadão possui, independentemente da sua condição social (Moura, 2014). Partindo dessa premissa, Lima (2020) considera políticas públicas como normativas provedoras de regras, procedimentos e princípios que direcionam a ação do poder público nas questões públicas.

Esses princípios que norteiam as políticas públicas são expressos em leis, portarias, decretos, programas e projetos que direcionam um conjunto de ações seguido da devida aplicação de recursos. Ainda para Moura (2014), as políticas públicas são sempre uma resposta às demandas apresentadas aos atores políticos e sociais, sejam eles instituições, organizações, lideranças ou grupos de interesses.

O processo de desenho e criação de uma política pública é bastante complexo e exige avaliação por parte de estudiosos e da população acerca da construção e da continuidade de políticas públicas já desenvolvidas. O Brasil ainda busca consolidar uma cultura que atenda ao requisito de construção e implementação dessas ações, enquanto países da América Latina como o México, a Colômbia e o Chile já apresentam práticas mais concretas em torno da avaliação das políticas públicas praticadas.

Logo, evidencia-se que as políticas públicas em território brasileiro necessitam de constante avaliação, sejam elas do campo fiscal, social, educacional ou habitacional. As discussões das políticas públicas no campo educacional centralizam-se acerca do processo de financiamento da educação como forma de possibilitar o acesso à educação para todos. Corroborando essa premissa, Peres (2016) destaca que distintos projetos políticos consideram as políticas públicas educacionais como principal caminho ao desenvolvimento econômico das nações.

Políticas de Financiamento para o Ensino Superior (Fies)

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) surgiu em 1999 como um mecanismo de democratização do acesso ao ensino superior, substituindo o Programa de Crédito Educativo (Creduc). Conforme Moura (2014), o Fies foi criado com o objetivo de proporcionar aos estudantes que não possuem condições de arcar com os custos de sua formação em uma instituição privada a possibilidade de alcançar o diploma de ensino superior, por meio da concessão de financiamento oferecida pela política.

Na sua primeira fase, de 1999 a 2009, após a promulgação da Lei nº 10.260/2001, o fundo passou a ser lei, tornando-se conhecido como “Lei do Fies”.

Segundo Resende (2018), o Fies é um fundo de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

Diversas transformações compuseram os percentuais máximos de liberação do financiamento impostos pela Lei nº 10.260/2001. Inicialmente, a lei estabelecia o financiamento de até 70% do valor do curso (Brasil, 2001). Posteriormente, em 2007, o limite foi alterado pela Lei nº 11.552/2007, liberando assim o financiamento de 100% do valor total do curso (Brasil, 2007).

Outra alteração que a Lei nº 11.552/2007 trouxe foi a introdução do prazo de seis meses de carência do financiamento. Quanto às normativas dos juros, a Resolução Bacen nº 3.415/2006 estabeleceu uma redução dos juros, que antes eram de 9% a.a. e, a partir de então, passaram a ser de 3,5% a.a. especificamente para os cursos de licenciatura, pedagogia e cursos superiores de tecnologia; para os demais cursos, o percentual de juros ao ano era de 6,5% (Banco Central do Brasil, 2006).

A evolução do Fies na primeira fase ocorreu de forma moderada, ocasionando inclusive a redução do número de financiamentos (Resende, 2018). Entretanto, algumas das modificações ocorridas nessa fase indicavam um afrouxamento gradativo das regras. Alterações como a expansão do limite de financiamento para 100%, a adoção do prazo de carência e a redução dos juros foram decisivas para um período de mudanças, o que então se caracterizou como a segunda fase do Fies, compreendendo os anos de 2010 a 2014.

A partir de 2010, mudanças operacionais e normativas marcaram a segunda fase do Fies (2010 a 2014) como um período de extrema flexibilização. Mudanças como a redução da taxa de juros para 3,5% a.a. para todos os cursos, a ampliação do período de carência para 18 meses, a alteração no prazo de amortização para três vezes o período financiado acrescido de doze meses e a definição do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como agente operador e administrador dos ativos e passivos foram decisivas para configurar a nova fase pela qual o programa iria passar (Resende, 2018; Chaves; Reis; Guimarães, 2018).

Além das mudanças de caráter normativo, surgem modificações no processo de participação dos estudantes no programa, passando a ser adotado o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) como critério de seleção, de forma que estudantes com nota média a partir de 450 pontos, que não tenham zerado a redação e que possuam renda mensal familiar per capita de até três salários mínimos são considerados participantes elegíveis do programa (Duarte; Mello, 2014).

No entanto, o auge da expansão do programa aconteceu em 2014, quando o total de contratos firmados, que em 2010 era de 76.039, chegou a 732.593 novas adesões de estudantes (Brasil, 2017a). As facilidades impostas na segunda fase para obtenção de crédito geraram grandes efeitos na inadimplência. Projeções realizadas tendo como parâmetro os fluxos financeiros dos contratos daqueles que ingressaram no programa entre o primeiro semestre de 2010 e o segundo semestre

de 2016 estimam um total de perdas por inadimplência, subsídio implícito e despesa administrativa de R$ 11,1 bilhões em 2024, a preços de 2016 (Brasil, 2017a).

Decorrente da dificuldade orçamentária-financeira de manter o programa com a estrutura do ciclo 2010-2014, o Fies apresentou uma série de alterações, marcando assim a terceira fase do programa (2015 a 2018). As mudanças estruturais do novo ciclo iniciaram no segundo semestre de 2015, quando os financiamentos passaram a ter taxa de juros de 6,5% a.a. Os critérios de participação também se tornaram mais restritivos, de forma que houve uma redução de 61% na oferta de novos contratos de financiamento entre os anos de 2014 e 2015 (Resende, 2018).

No novo modelo do Fies, as Instituições de Ensino Superior (IES) passam a ser cotistas do fundo, assumindo maior risco e contribuindo proporcionalmente com a inadimplência dos alunos durante as fases de utilização e amortização. Segundo Becker e Mendonça (2021), outra modificação significativa do Novo Fies foi a implementação de uma modalidade destinada aos estudantes com renda familiar per capita de até cinco salários mínimos, além da taxa de juros real zero voltada para os alunos com renda familiar per capita de até três salários mínimos.

As mudanças estabelecidas objetivaram dar maior efetividade à política pública, de forma que o programa se tornasse fiscalmente sustentável e que a extinção do financiamento integral das mensalidades gerasse no estudante um compromisso financeiro mensal logo no início do contrato. A desconcentração do risco, antes assumido somente pela União, e a inclusão das modalidades com maiores faixas de renda e sem fundo garantidor transferem o risco de crédito para as instituições financeiras; assim, as IES assumem mais responsabilidade, de forma que seja possível minimizar o fator gerador da descontinuidade do programa (Almeida Júnior; Pedrosa, 2018).

Orçamento Público

O orçamento público é um importante instrumento que torna possível identificar a destinação dos recursos públicos nas políticas públicas. Giacomoni (2012) ressalta as diferentes naturezas do orçamento, sendo elas: política, econômica, administrativa, jurídica, contábil e financeira. A natureza política refere-se ao processo de avaliação de demandas e escolhas entre diversas alternativas. Quando se destacam questões fiscais como receitas, despesas, déficits e dívidas, adota-se a natureza econômica do orçamento. A conotação dada ao orçamento como lei que estima a receita e autoriza os tetos das despesas define a sua natureza jurídica. No que concerne à natureza financeira, ele é visto como fluxo de arrecadação e de pagamento; e, ao antecipar o resultado patrimonial e global da gestão, destaca-se a natureza contábil do orçamento.

Abreu e Câmara (2015) consideram o orçamento público um filtro de análise da viabilidade de execução das políticas públicas do ponto de vista econômico e político, pois a sua utilização torna possível avaliar a disponibilidade de recursos para a formulação das políticas públicas, assim como verificar a possibilidade da gestão orçamentária dentro do contexto político-institucional da decisão.

Além disso, o processo de elaboração do orçamento público obedece a um ciclo integrado ao planejamento de ações que, de acordo com o artigo 165 da Constituição Federal de 1988, compreende leis de iniciativa do Poder Executivo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), cabendo ao Poder Legislativo apreciá-las no âmbito de cada esfera da federação e aprová-las (Giacomoni, 2012).

Em estudo realizado por Chaves, Reis e Guimarães (2018), são analisados o orçamento das universidades públicas e a destinação dos recursos públicos para os grandes grupos financeiros/educacionais, por meio das políticas de acesso ao ensino superior Prouni e Fies. Para os autores, trata-se de processo que estimula a transformação da política educacional em um espaço de acumulação capitalista em detrimento dos gastos com a área social.

MÉTODO DO TRABALHO

Metodologicamente, o presente capítulo classifica-se como uma pesquisa de abordagem exploratória e qualitativa, que consiste, inicialmente, em apresentar uma contextualização do Fies e da evolução do seu aparato normativo, conforme exposto na seção do referencial teórico, de forma que sejam analisados os dados oficiais do programa quanto aos valores disponibilizados no projeto de lei orçamentária e aos valores liquidados.

A abordagem qualitativa, conforme Jannuzzi (2011), proporciona maior flexibilidade analítica, pois, em contextos de mudanças ou de situações complexas, pode levantar evidências mais úteis e relevantes para a avaliação da política pública. Por ora, entende-se que o presente estudo apresenta uma análise descritiva do planejamento orçamentário do Fundo de Financiamento Estudantil no período de 2012 a 2019, assim como da sua execução.

Classifica-se ainda como uma análise documental, por coletar dados secundários mediante a verificação de documentos disponibilizados em sites de domínio governamental. Para Gil (2019), a pesquisa documental faz uso de documentos e materiais que não foram analisados ou que precisam ser reavaliados de acordo com os objetivos da pesquisa. Portanto, para a concretização da pesquisa, foi necessária uma exploração das fontes documentais. À vista disso, a análise elaborada nesta pesquisa busca responder, por meio de gráficos e tabelas, qual a relação existente entre a evolução do número de matrículas no ensino superior e o desenvolvimento e os gastos do Fies ao longo do período de 2012 a 2019.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Em busca de identificar o planejamento orçamentário do Fies e sua execução ao longo dos anos de 2012 a 2019, utilizou-se uma análise descritiva. Os dados apresentados foram extraídos de sites e portais de domínios governamentais, como

o Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Tesouro Nacional, o Portal do Fies e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A fim de estabelecer um comparativo entre os valores aprovados no projeto de lei ao longo dos exercícios anuais estudados e os valores executados na aplicação da política de Financiamento Estudantil, elaborou-se a Tabela 1.

Tabela 1 – Comparativo entre o projeto de lei e o valor liquidado do Fies (2012-2019).

Ano	Projeto de lei	Valor liquidado	Percentual (valor liquidado/projeto de lei)
2012	R$ 2.164.688.457,00	R$ 3.258.530.248,00	150,53%
2013	R$ 1.644.604.823,00	R$ 6.382.080.250,00	388,06%
2014	R$ 1.527.097.593,00	R$ 12.049.893.135,00	789,07%
2015	R$ 12.581.048.301,00	R$ 17.451.186.541,00	138,71%
2016	R$ 18.472.728.925,00	R$ 19.764.633.652,00	106,99%
2017	R$ 20.714.453.632,00	R$ 20.834.453.632,00	100,58%
2018	R$ 19.095.842.062,00	R$ 1.302.042.708,00	6,82%
2019	R$ 1.356.493.599,00	R$ 1.361.392.458,00	100,36%

Fonte: Elaborada pelas autoras com base nos dados do SIOP (2021).

Em virtude do alto volume de recursos financeiros da União despendidos com o Fies, uma série de análises, acompanhadas de reformulações, foi elaborada pelo Tesouro para averiguar a sustentabilidade financeira do programa (Brasil, 2017a). O comparativo apresentado na Tabela 1 evidencia a explosão de gastos públicos com o programa no ano de 2014: enquanto o total previsto no projeto de lei chegava a cerca de R$ 1,5 bilhão, o programa chegou a gastar 789% do valor estimado, ou seja, no ano de 2014 os gastos com o Fies chegaram a quase oito vezes o valor autorizado no projeto de lei. Tal cenário expressava um grande descontrole no Fies, que refletia diretamente no orçamento público.

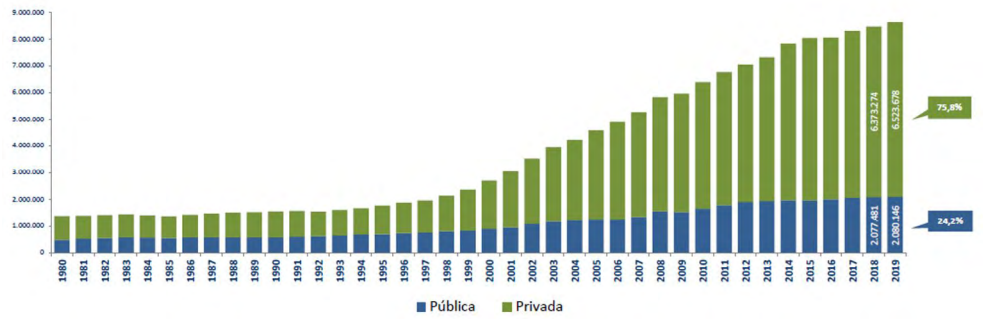
Em 2017, foi adotada uma série de transformações do ponto de vista operacional, administrativo e financeiro. Segundo Bezerra e Meneguin (2020), o Novo Fies impôs que as instituições de ensino se tornassem cotistas do Fundo Garantidor do programa. Assim, o fundo de caráter privado teria contribuições da União (com um valor limite de até R$ 3 bilhões) e das instituições de ensino (por meio de cotas obrigatórias). Essas medidas passaram a evitar que a União absorvesse a dívida do programa de maneira integral, como ocorreu nos anos anteriores, conforme expresso nos altos percentuais que ultrapassaram os valores previstos nas dotações iniciais do projeto de lei dos exercícios de 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Em 2018, no primeiro ano de vigência do Novo Fies, o gasto com o programa foi previsto em cerca de R$ 19,1 bilhões, em virtude do descontrole dos anos anteriores; porém, o montante executado foi significativamente menor, correspondendo a R$ 1,3 bilhão, o que representa 6,82% do previsto na dotação inicial para os gastos

da União com o Fies. Observa-se, por meio dos dados extraídos do SIOP, que o declínio dos gastos demonstra bons resultados das mudanças implementadas, possibilitando, assim, uma expectativa de maior sustentabilidade da política pública nos próximos anos.

A participação do Estado no financiamento estudantil para que estudantes adentrem as instituições privadas e obtenham o diploma de ensino superior é um caminho assertivo para fomentar o acesso a esse grau de formação. O Gráfico 1 expressa a realidade vivenciada no Brasil desde 1980, em que as instituições privadas ganham destaque em linha crescente, dominando o número de matrículas ao longo dos anos.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas no ensino superior público e privado (1980-2019).

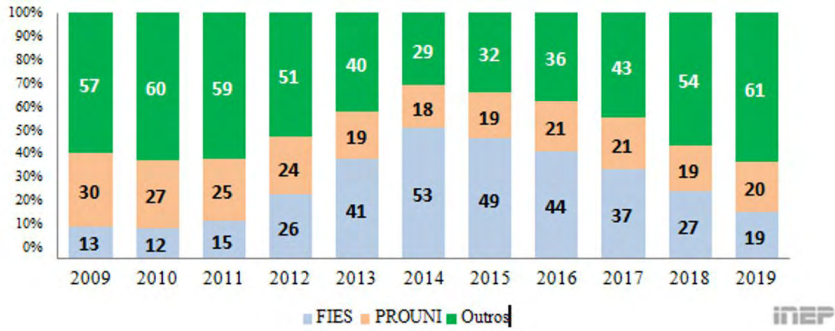


Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Superior (2019).

O setor das instituições privadas com fins lucrativos cresceu significativamente nos últimos anos, tendo alcançado em 2015 uma receita líquida de US$ 10 bilhões, tornando-se o décimo componente do PIB brasileiro (Knobel; Verhine, 2017). Ainda segundo dados do INEP (2020), a rede privada em 2019 contava com mais de 6,5 milhões de alunos, total que corresponde a 75,8% do total de alunos brasileiros matriculados no ensino superior, conforme exposto no Gráfico 1, o que evidencia que três em cada quatro alunos de graduação pertencem à rede privada de ensino. Vale ressaltar ainda que, apesar da curva crescente do Gráfico 1, o comportamento da curva nos últimos anos (2017 a 2019) sugere que o número de matrículas pode estar se aproximando de um processo de estabilização.

Além dos incentivos gerados pelo Estado por meio do Fies, outros programas, como o Prouni, são vistos como justificativa da grande expansão do ensino superior na rede privada. Chaves, Reis e Guimarães (2018) consideram o Prouni e o Fies mecanismos governamentais que favorecem o fortalecimento da mercantilização, da privatização e da financeirização da educação superior brasileira. Os autores evidenciam, em seus estudos sobre a dívida pública e o financiamento do ensino superior, que esses programas são uma grande fonte de riqueza e de aumento do patrimônio líquido dos grandes grupos educacionais privados. O Gráfico 2 apresenta a distribuição das matrículas, em percentual, entre os programas Fies, Prouni e outras classificações de bolsas e financiamentos.

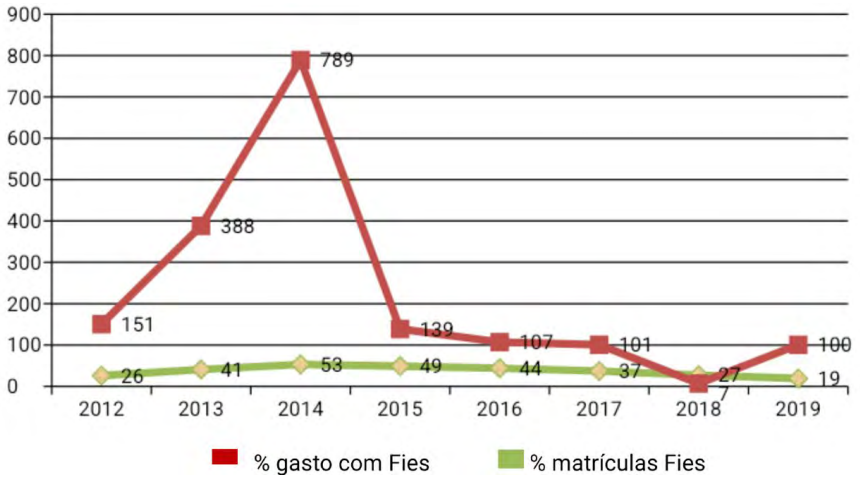
Gráfico 2 – Distribuição da matrícula na rede privada por tipo de financiamento/bolsa – Brasil (2009-2019).



Fonte: MEC/INEP – Censo da Educação Superior (2019).

Com o intuito de verificar a evolução do número de alunos matriculados no Fies em relação aos valores gastos com o programa, o Gráfico 3 estabelece um comparativo entre o percentual de matrículas realizadas por meio do Fies e o percentual de gastos executados pelos cofres públicos nos anos de 2012 a 2019.

Gráfico 3 – Relação entre o percentual de matrículas e o percentual gasto com o Fies (2012-2019).



Fonte: Elaborado pelas autoras com base nos dados do SIOP (2021) e do MEC/INEP – Censo da Educação Superior (2019).

A relação apresentada no Gráfico 3 constitui um comparativo acerca do valor percentual gasto com o programa Fies, estabelecido pela divisão do valor pago no decorrer do exercício anual pelo valor destinado no projeto de lei (conforme expresso na Tabela 1 do presente estudo). Observa-se que o percentual de alunos matriculados por meio do Fies no ano de 2014, que corresponde a 53% do total de matrículas provenientes de financiamentos e bolsas da rede privada de ensino, não é proporcional ao percentual gasto com o Fies no referido ano, ou seja, os gastos

com o Fies chegaram a quase oito vezes o valor autorizado no projeto de lei, sem que se obtivesse uma porcentagem de matrículas que justificasse tamanhos gastos. Diante desse panorama, vale ressaltar a desordem apresentada pelo programa, o que refletiu na necessidade de mudanças na legislação do Fundo de Financiamento Estudantil.

A convergência das linhas no Gráfico 3 expressa a proximidade dos valores percentuais do número de matrículas com os valores gastos com o Fies no ano de 2018. Segundo Bezerra e Meneguin (2020), isso só foi possível devido à criação, em 2018, do Fundo Garantidor do Fies, composto por recursos públicos e privados, em que a União compartilha com as instituições de ensino superior os riscos e prejuízos que o programa pode apresentar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Fies é considerado o principal programa federal de crédito do Ministério da Educação existente no Brasil. Logo, averiguar de que forma essa política pública de acesso ao ensino superior vem sendo desempenhada torna-se fundamental, em virtude da amplitude alcançada pelo programa e do grande número de estudantes beneficiados. O presente estudo teve como objetivo analisar o planejamento e a execução do Fies, enquanto política educacional de acesso ao ensino superior, entre os anos de 2012 e 2019, verificando a relação entre os valores gastos com o Fies e o desenvolvimento do programa por meio dos estudantes nele matriculados.

Os resultados da pesquisa evidenciaram um desequilíbrio financeiro identificado principalmente no ano de 2014, quando o programa chegou a gastar quase oito vezes o valor estimado no projeto de lei, representando o ano com maior variação entre os valores previstos na lei orçamentária e os valores liquidados. Tal cenário expressava um grande descontrole no Fies, que refletia diretamente no orçamento público. Porém, em 2018 houve um declínio significativo nos gastos e nos percentuais liquidados, demonstrando bons resultados das mudanças instauradas por meio da Lei nº 13.530, de 2017, e gerando uma expectativa de maior sustentabilidade da política pública nos próximos anos.

Logo, é esperado que a política Fies seja desenhada de maneira a garantir sua manutenção por um longo período, sem concentrar as ações em ciclos curtos de duração. Observa-se que o número de matrículas de alunos na rede privada de ensino superior no ano de 2019 corresponde a 75,8% do total de alunos brasileiros matriculados no ensino superior. Constatou-se ainda a magnitude do Fies por meio do percentual de alunos ingressantes no ensino superior, equiparando-se a 53% do total de matrículas provenientes de bolsas ou financiamentos da rede privada de ensino superior.

Verificou-se ainda que a evolução do número de alunos matriculados no Fies e os valores gastos com o programa, antes da implantação da Lei nº 13.530/2017, eram dispersos, evidenciando que o total de matrículas provenientes de financiamentos e bolsas da rede privada de ensino não era proporcional ao

percentual gasto com o Fies, não dispondo de uma porcentagem de matrículas que justificasse tamanhos gastos. Já no ano de 2018, a proximidade entre os valores percentuais do número de matrículas e os valores gastos com o Fies expressou ajuste, resultando, dessa forma, na conclusão de que hoje há um planejamento e uma estrutura que possibilitam maior sustentabilidade da política de Financiamento Estudantil, Fies.

A pesquisa traz como contribuição um panorama do Fies e do orçamento público ainda não explorado em outros estudos (Duarte; Mello, 2014; Resende, 2018; Costa, 2015; Chaves; Reis; Guimarães, 2018; Becker; Mendonça, 2021; Bezerra; Meneguin, 2020), ao realizar um comparativo entre a lei orçamentária do Fies e os valores executados pelo programa e verificar a evolução da política por meio do número de matrículas. Tais resultados podem ser úteis para os órgãos de planejamento do programa, assim como para os pesquisadores que adotem essa temática como fonte de pesquisa.

Por fim, a presente pesquisa não esgota todas as possibilidades de questionamentos sobre o referido tema; novas discussões e perspectivas podem e devem surgir para o seu aprofundamento e aperfeiçoamento. Sugere-se que trabalhos futuros adotem uma análise estatística mais aprofundada, para identificar a relação causal entre a evolução do número de matrículas do Fies e os gastos públicos com o programa, estabelecendo uma comparação antes e após a Lei nº 13.530/2017, considerada a lei do Novo Fundo de Financiamento Estudantil.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 73-90, jan./fev. 2015. DOI: https://doi.org/10.1590/0034-76121776.

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de Paula; PEDROSA, Pedro Antônio Estrella. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): vicissitudes e desafios. Radar, Brasília, n. 58, p. 38-41, dez. 2018.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Resolução nº 3.415, de 13 de outubro de 2006. Regulamenta o inciso II do art. 5º da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que trata do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 24, 16 out. 2006. Disponível em: https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2006/pdf/res_3415_v1_O.pdf. Acesso em: 31 out. 2026.

BECKER, Kalinca Léia; MENDONÇA, Mário Jorge Cardoso de. Student funding policies: an analysis of the impact of Fies on the completion time of higher education. Economia e Sociedade, v. 30, p. 551-581, 2021.

BEZERRA, Felipe Portela; MENEGUIN, Fernando Boarato. Avaliação ex post de políticas públicas: uma análise sobre as principais mudanças do Fies. In:

SEMINÁRIO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO IDP, 10., 2020. Anais [...]. v. 1, n. 1, 2020.

BRASIL. 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 2, 13 jul. 2001.

BRASIL. Lei nº 11.552, de 19 de novembro de 2007. 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 6, 20 nov. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria de Acompanhamento Econômico; Secretaria do Tesouro Nacional. Diagnóstico FIES: ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas. Brasília: Ministério da Fazenda, jun. 2017a. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/diagnostico-fies-junho-2017/@@download/file/diagnostico-fies-junho-2017.pdf. Acesso em: 31 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 8 dez. 2017b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13530.htm. Acesso em: 31 out. 2026.

BURGARELLI, Rodrigo. Explosão e implosão do Fies: como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com educação do governo federal. In: MARINGONI, Gilberto (org.). O negócio da educação: a aventura das universidades privadas na terra do capitalismo sem risco. São Paulo: Olho d'Água; Fepesp, 2017. p. 37-54. Disponível em: https://fepesp.org.br/wp-content/uploads/2019/05/Negocio_da_educacao_FEPESP_HD-aprimorado-14mai19.pdf. Acesso em: 31 out. 2026.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; REIS, Luiz Fernando; GUIMARÃES, André Rodrigues. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. Acta Scientiarum. Education, v. 40, n. 1, p. 1-12, 2018.

COSTA, Danilo de Melo. Financiamento público da educação superior: um estudo comparativo entre Brasil, Canadá e China. 2015. Tese (Doutorado em Administração) – Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/BUOS-A3ZEUR/1/tese_de_doutorado___cepead___danilo_de_melo_costa.pdf. Acesso em: 31 out. 2026.

DUARTE, Isabela Ferreira; MELLO, João Manoel Pinho de. Impactos de financiamento estudantil sobre encargos escolares: consequências do FIES. 2014.

Dissertação (Mestrado em Economia) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=SBE36&paper_id=205. Acesso em: 3 set. 2021.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 16. ed. ampl., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2012.

GIL, Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

INEP. Censo da Educação Superior 2019. Brasília: MEC, 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior. Acesso em: 3 set. 2021.

JANNUZZI, Paulo M. Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. Planejamento e Políticas Públicas, n. 36, 2011.

KNOBEL, Marcelo; VERHINE, Robert. O dilema do ensino superior com fins lucrativos no Brasil. Educação Superior Internacional, n. 89, p. 23-24, 2017.

LIMA, Marcos Antonio Martins. Desenvolvimento Econômico Local (DEL) e Políticas Públicas (PPs): fundamentos e agenda para o setor de varejo no Brasil. Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais – RPPI, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 29-43, 2020.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior. Disponível em: http://sisfiesportal.mec.gov.br/?pagina=faq. Acesso em: 1 set. 2021.

MOURA, Daiana Malheiros de. Políticas públicas educacionais Prouni e Fies: democratização do acesso ao ensino superior. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11., 2014. Anais [...]. n. 11, 2014. Disponível em: https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/view/11804. Acesso em: 23 ago. 2021.

PERES, Ursula Dias. Financiamento e políticas públicas educacionais: perspectivas normativas, dilemas e mudanças recentes. Revista Parlamento e Sociedade, São Paulo, v. 4, n. 7, p. 65-101, 2016.

RESENDE, M. V. A. Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália. 2018. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Desenvolvimento) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, 2018.

VAITSMAN, Jeni; RIBEIRO, José M.; LOBATO, Lenaura (ed.). Policy analysis in Brazil. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.