

## **O FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR PRIVADO: UMA ANÁLISE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (FIES) SOB A ÓTICA DO DIREITO ECONÔMICO**

### ***STUDENT FINANCING IN PRIVATE HIGHER EDUCATION: AN ANALYSIS OF THE STUDENT FINANCING FUND (FIES) FROM THE POINT OF VIEW OF ECONOMIC LAW***

Giovani Clark\*

Samuel Pontes do Nascimento\*\*

Carlos Alberto da Silva Moura Junior\*\*\*

**Resumo:** o objetivo do presente trabalho é abordar a evolução legislativa do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), a forma como a legislação que cuida do programa foi sendo alterada e entender os objetivos que estavam por trás dessas alterações, notadamente no que concerne ao papel da educação superior em face da ordem econômica constitucional. Com isso, e diante de uma análise do Direito Econômico, busca-se responder se a forma como foi implantado e executado o Fundo de Financiamento Estudantil está em conformidade com a ordem econômica constitucional de 1988. Na presente pesquisa de cunho jurídico-dogmático, faz-se uso notadamente de documentos sobre o financiamento estudantil no Brasil, tais como prestações de conta do Ministério da Educação, decisões do Tribunal de Contas da União e atos normativos.

**Palavras-chaves:** Direito Econômico. Financiamento estudantil. Educação superior. Ordem Econômica Constitucional.

**Abstract:** The objective of the present work is to address the legislative evolution of the Student Finance Fund (Fies), the way in which the legislation that takes care of the program has been changed, and to understand the objectives that were behind these changes, especially regarding the role of higher education in the face of the constitutional economic order. With this in mind, and in the light of an analysis of Economic Law, search to answer whether the way in which the Student Finance Fund was implemented and executed is in conformity with the constitutional economic order of 1988. In this legal-dogmatic method research, we make use of documents on student financing in Brazil, such as payments of bills from the Ministry of Education, decisions of the Federal Audit Court and normative acts

**Keywords:** Economic Law. Student Financing. Higher Education. Constitutional Economic Order.

## **INTRODUÇÃO**

---

\* Professor da Faculdade de Direito da UFMG. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC Minas. Doutor em Direito Econômico pela UFMG. Email: giovaniclark@gmail.com. **Orcid ID:** 0000-0002-9324-4770.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí. Doutor em Direito Público pela PUC-MG. Email: samuelnascimento@ufpi.edu.br. **Orcid ID:** 0000-0002-4261-9050.

\*\*\* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Piauí – PPGD - UFPI. E-mail: carlos.as.jus.jr@gmail.com. **Orcid ID:** 0000-0001-8816-5114.

O intuito do presente trabalho consiste em preencher uma lacuna no que concerne a uma abordagem do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) sob o aspecto jurídico. Isso porque, o programa já foi analisado de forma exaustiva por outros ramos do conhecimento (a exemplo da economia, educação, políticas públicas, etc.), porém no âmbito jurídico poucos foram os que se dedicaram à compreensão dessa figura veiculada por meio da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Dentre os ramos jurídicos, toma-se por base especificamente o Direito Econômico. Busca-se, assim, de maneira especial, analisar a evolução do programa sob a ótica do Direito Econômico, ou seja, verificar qual política econômica está por trás dessas mudanças normativas e se ela se adequa a ordem econômica constitucional e aos objetivos do constituinte originário.

Cumprir destacar a posição estratégica que a educação superior ocupa em face dos objetivos transcritos na Constituição da República, especialmente “garantir o desenvolvimento nacional”, bem como “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais”<sup>1</sup>.

Assim sendo, o cenário que se apresenta é de uma rediscussão do papel das Universidades públicas que tem início com a Emenda Constitucional 95/2016 (que implantou o teto dos gastos públicos primários), e se intensificou notadamente com os cortes/contingenciamentos em 2019, bem como de uma suposta vantagem atribuída à abertura da educação superior para ser capitaneada pelo mercado financeiro (GRISA, 2019).

Por conseguinte, apresenta-se de suma importância o estudo e compreensão do financiamento da educação superior privada no país, bem como a análise sobre a adequação dos rumos que tem tomado com a direcionamento estabelecido na ordem econômica de 1988. Para tanto, é necessário compreender o programa, de que modo funciona e quem está realmente beneficiando.

Deste modo, parte-se do exame do primeiro programa de financiamento estudantil no Brasil, Programa de Crédito Educativo (CREDUC), esclarecendo como seu surgimento se dá num contexto de rompimento com a tradição de educação superior pública (SAVIANI, 2008) e começo de uma virada privatizante que tem como marco inicial a Reforma Universitária em 1968. Baseada, a princípio na exploração privada da educação superior desde que sem finalidade lucrativa (NASCIMENTO, 2018).

---

<sup>1</sup> Art. 3º, incisos II e III da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Para que fosse possível consolidar a mercantilização do ensino superior no Brasil, foram necessários mais dois passos fundamentais. O primeiro deles viria com a alteração da Lei de Diretrizes básicas da Educação (LDB) e com o Decreto Nº 2.007/97 que inauguraram no ordenamento jurídico pátrio a permissão para exploração da educação superior com fins lucrativos (NASCIMENTO, 2018).

Após a análise da primeira experiência de financiamento estudantil, visando apontá-la como mais um instrumento do processo de mercantilização da educação superior, passa-se ao exame do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), destaca-se o formato de funcionamento do programa, bem como as principais alterações normativas até os dias atuais.

Com tal intento, visa-se demonstrar que os lucros das mantenedoras de ensino privadas tem relação direta com os recursos do Fies, de modo que o auge do crescimento do programa corresponde ao momento de crescimento das receitas das principais mantenedoras (BRASIL, 2016), bem como à fase com os principais atos de concentração (CADE, 2016).

Assim, embora travestido em política de acesso à educação superior, em verdade o Fies tem funcionado como mecanismo de criação de capitalismo sem risco, voltado para o lucro das mantenedoras e sem compromisso com a qualidade do ensino fornecido. Ademais, o legado que tem deixado é o endividamento dos alunos financiado, tendo em vista os altos índices de inadimplência (G1, 2020), assim como, por consequência, o endividamento do Estado, que acaba por arcar com o débito. De modo que somente as mantenedoras são realmente beneficiadas pelo programa nos moldes em que estabelecido.

Tendo em vista a ausência de bibliografia que cuidasse do tema, essa pesquisa, de cunho jurídico-dogmático (GUSTIN, 2013), utilizou principalmente fonte documental, como prestações de contas do Fies, tomada de contas do TCU, julgamento de concentrações de mantenedoras pelo CADE, Boletins legislativos da Câmara dos Deputados e Censo da Educação Superior.

## **2. A ORIGEM DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL NO BRASIL E A MERCANTILIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR**

Nesse primeiro momento parte-se do exame do surgimento das políticas financiamento estudantil no Brasil, tendo como recorte temporal o período

compreendido entre as décadas de 1960 e 1990, e como base de análise as principais mudanças institucionais que influenciariam o setor de educação superior.

O financiamento estudantil no Brasil tem origem com o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), em 23 de agosto de 1975, com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, do então Ministério da Educação e Cultura. O Programa só seria institucionalizado em junho de 1992, por intermédio da Lei nº 8.436 de 25, passando a ser definitivamente administrado e supervisionado pelo Ministério da Educação (MEC, 2013).

O programa surgiu com duas modalidades de empréstimo, manutenção e anuidade. A modalidade manutenção tinha por objetivo reduzir as desigualdades de sustento dos alunos, podendo ser utilizada não só na rede privada, mas também na pública. A modalidade anuidade era voltada para o pagamento anuidade estabelecida pela Instituição de Ensino Superior (IES), não podendo ter valor superior a esta (MEC, 2013).

De início, foi implantado, no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as Instituições de Ensino Superior do País, reconhecidas ou autorizadas. Na primeira fase, funcionou com recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil. e bancos comerciais (MEC, 2013).

É certo que o CREDUC surge num momento de compromisso estatal com a ampliação da quantidade de vagas no ensino superior (NASCIMENTO, 2018). Porém, ele, além de outras medidas que serão aqui analisadas, representa também a escolha governamental pelo caminho privado dessa ampliação. Logo, o financiamento estudantil tem início não em razão da expansão das vagas do ensino superior em si mesma, mas sim como um meio de incentivo ao setor privado.

Observa-se, no período em análise, uma convergência dos países da América Latina pela escolha do setor privado a fim de operacionalizar a expansão da educação superior. Não obstante, para que esse crescimento fosse possível a curto prazo, foi necessário sacrificar uma melhor fiscalização quanto à qualidade do ensino disponibilizado (SCHWARTZMAN, 2008).

Essa política foi implantada com sucesso, de sorte que em 1970 o setor privado já superava o público em número de matrículas, com 50,5% do total, número que foi ampliado para 64,3% em 1980, mostrando rápida evolução que pode ser contatada na tabela 1 a seguir:

Tabela 1- Evolução das matrículas em cursos de graduação presenciais, segundo a natureza

Ano	Pública Matrículas	Pública Total (%)	Privada Matrículas	Privada Total (%)	TOTAL
1960	59.624	58,6	47.067	41,4	101.691
1970	210.613	49,5	214.865	50,5	425.478
1980	492.232	35,7	885.054	64,3	1.377.286
1990	578.625	37,6	961.455	62,4	1.540.080
2000	887.026	32,9	1.807.219	67,1	2.694.245
2010	1.461.696	26,8	3.987.424	73,2	5.449.120

Fonte: Inep/MEC. (NASCIMENTO, 2019, p. 140)

Assim sendo, quando o programa de financiamento estudantil nasce em 1975 já estava em curso uma política econômica<sup>2</sup> de incentivo à educação superior privada, que tem seu marco inicial com as mudanças implantadas na Constituição de 1967, com a previsão de que o ensino seria livre à iniciativa particular, merecendo o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive com bolsas de estudo (SAVIANI, 2008).

Nosso ensino superior ostentava até então uma tradição de gratuidade baseada no prestígio das universidades públicas, realidade que foi alterada com a reforma universitária em 1968, a qual passou a permitir a exploração da educação superior por entidades privadas, representando verdadeira mudança de paradigma que iniciaria o processo de mercantilização do ensino superior (NASCIMENTO, 2018).

Em um primeiro instante, essa autorização estatal ocorreu somente para o setor privado sem fins lucrativos, que foi fortemente fomentado. Prova disso é o incentivo fiscal previsto no Código Tributário Nacional ainda em 1966, ao estabelecer isenção de impostos para instituições de educação que não distribuíssem qualquer parcela de seu patrimônio ou de suas rendas a qualquer título<sup>3</sup>, de modo que a medida era voltada para entidades sem fins lucrativos (NASCIMENTO, 2018).

Desse modo, a criação de uma política de financiamento estudantil que teria como objetivo inicial ampliar a quantidade de alunos aptos a matricularem-se em instituições privadas de ensino, sustentada paralelamente com o incentivo fiscal do Código tributário Nacional às entidades educacionais sem fins lucrativos. Assim, reduzia os riscos de investimento de quem se dispusesse a ingressar no setor.

O segundo passo para a mercantilização do ensino superior ficou marcado pela alteração da Lei de Diretrizes Básicas da Educação (LDB) e pelo Decreto N° 2.007/97,

<sup>2</sup> Conforme leciona Souza (2005, p. 25), política econômica caracteriza-se como o conjunto de medidas postas em prática para atender a objetivos econômicos.

<sup>3</sup> Art. 9º, IV, “c” do Código Tributário Nacional

que trouxe a permissão para que as mantenedoras de Instituições de Ensino privadas pudessem adotar qualquer forma empresarial (CLARK, NASCIMENTO, 2011), possibilitando, pela primeira vez, a exploração da educação superior com fins lucrativos e firmando as bases para a abertura ao capital financeiro que ocorreria posteriormente (NASCIMENTO, 2018).

Seguindo essa linha de mudanças institucionais e diante dos sérios problemas financeiros enfrentados pelo CREDC, com a inadimplência elevada e a dificuldade para cobrança dos débitos desde o início da década de 1990, foi editada a Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, que instituiu o Fies, essa medida provisória foi reeditada inúmeras vezes até ser convertida em Lei no ano de 2001, a Lei do Fies vigente até hoje com inúmeras alterações (BRASIL, 2016a). O CREDC financiou alunos pela última vez em 1997, momento no qual alcançou pouco menos de sessenta mil estudantes (MEC, 2013).

O modo de funcionamento do novo programa é explicado pela Ministra Ana Arraes, do Tribunal de Contas da União, ao relatar o TC 011.884/2016-9:

De forma simplificada, o funcionamento do programa é assim explicado: (i) as IES assinam Termo de Adesão ao programa e, a cada semestre letivo, detalham os cursos e as vagas que serão ofertadas em seu âmbito; (ii) o estudante faz, semestralmente, sua pré-inscrição em sistema próprio disponibilizado pelo MEC e, caso seja selecionado em face dos critérios estabelecidos, confirma sua inscrição; (iii) o estudante comparece ao agente financeiro para formalizar o contrato de financiamento do Fies; (iv) o FNDE solicita à Secretaria do Tesouro Nacional - STN a emissão de títulos públicos (Certificados Financeiros do Tesouro – Série E) e os repassa mensalmente às IES, como pagamento pelos serviços educacionais prestados; (v) as IES utilizam os títulos públicos para pagar dívidas previdenciárias e/ou tributárias federais; (vi) o FNDE recompra eventuais sobras de títulos com as IES, após a quitação de suas dívidas; (vii) findo o curso e ultrapassado o período de carência, o beneficiário inicia a amortização do financiamento. (BRASIL, 2016c, p. 1).

Logo, ao contrário do que se pode pensar, no Fies o governo federal, ou o agente financeiro, não paga o valor das mensalidades diretamente às Instituições de Ensino Superior privadas, como acontecia com o CREDC. O pagamento ocorre mediante entrega de títulos do Tesouro Nacional, os Certificados do Tesouro Nacional (CFT). As IES privadas utilizam os títulos para quitar seus débitos tributários e previdenciários com a União. Somente na hipótese de a IES possuir mais títulos do que débitos tributários e previdenciários existe a possibilidade de recompra desses títulos pela União mediante pagamento à IES.

Esse formato foi pensado visando unir a expansão do financiamento estudantil com o incentivo à adimplência das Instituições de ensino Superior privadas com relação

à União. Por este mecanismo os desembolsos do Fies ocorrem tanto para a aquisição de Certificados do Tesouro Nacional (CFT) junto ao Tesouro quanto a recompra de CFT junto às IES privadas (MENDES, 2015). Segundo Boletim Legislativo Nº 26, de 2015, a operação se dá da seguinte maneira, conforme dispositivos da Lei nº 10.260/2001:

1) O Fies solicita ao Tesouro a emissão de uma dada quantidade/valor de CFT, pagando ao Tesouro por esses títulos com seus recursos orçamentários (o que representa um desembolso do FIES registrado no orçamento).

2) Ao receber esses recursos, o Tesouro Nacional os utilizará exclusivamente no resgate de outros títulos da dívida pública. Ou seja, para o Tesouro tudo se passa como se fosse uma troca de um tipo de título da dívida pública (NTN, LFT, etc. que são resgatados) por outro tipo de título da dívida pública (CFT, que são emitidos). Em termos líquidos, não se altera o estoque da dívida pública total.

3) O Fies entrega os títulos às escolas, em valor equivalente ao pagamento das mensalidades e passa a ter um crédito junto ao aluno financiado, que repagará o empréstimo no prazo contratado. Todas as amortizações feitas pelos alunos entram no orçamento do Fies como receita vinculada ao Fundo.

4) A escola utiliza os títulos exclusivamente para o pagamento de tributos e contribuições previdenciárias.

5) Para atender ao caso em que haja escolas com mais CFT do que dívidas tributárias e previdenciárias a pagar, o agente operador do Fies, promove rodadas trimestrais de recompra desses títulos, pagando em dinheiro às escolas.

Da descrição acima, percebe-se que os desembolsos financeiros atribuídos ao FIES, no orçamento, representam tanto a aquisição de CFT junto ao Tesouro quanto a recompra de CFT junto às escolas (MENDES, 2015, p. 11-12).

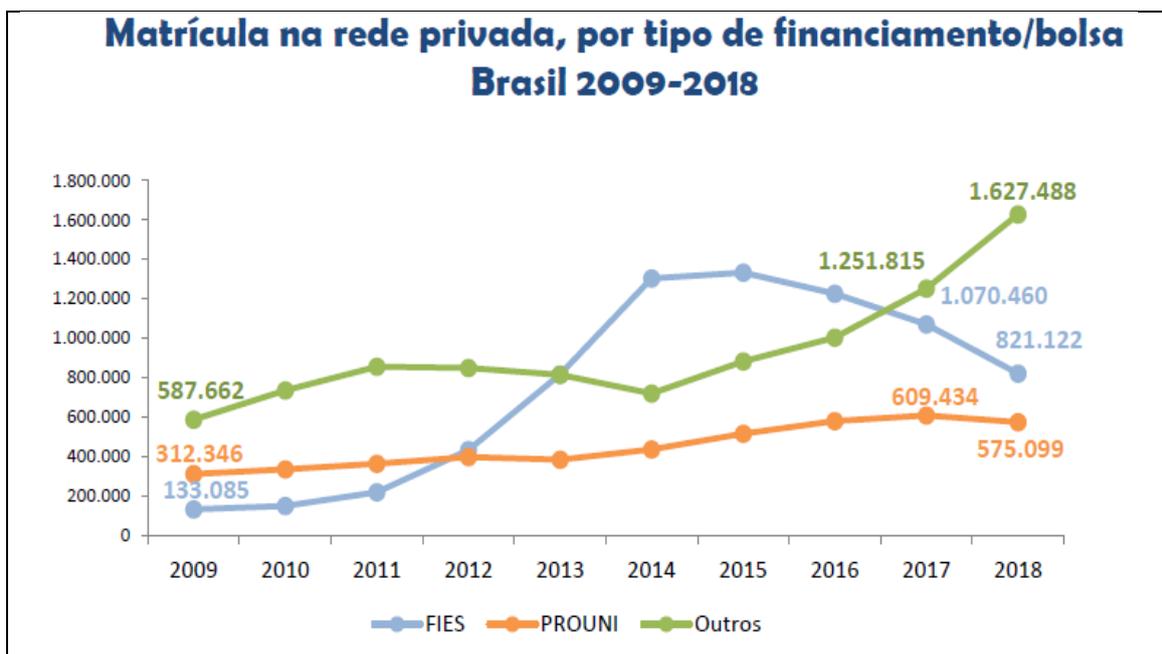
Deve-se ter em mente que as mudanças institucionais em análise, concretizadas no ensino superior na década de 1990, enquadram-se no contexto geral de adoção de políticas neoliberais de regulação (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2018) com forte influência do Banco Mundial para o aprofundamento do papel do mercado também no setor de educação (MOTA JUNIOR, 2019).

Assim, o financiamento estudantil desempenha papel de relevância nesse processo de mercantilização do ensino superior, ao funcionar como uma das medidas de construção de um capitalismo sem risco para atrair o capital privado, notadamente após a autorização da exploração da educação com fins lucrativos, razão pela qual o Fies se apresenta com maior destaque do que o CREDUC, conforme busca-se demonstrar por meio dos dados que serão apresentados a seguir.

### **3. A EXPANSÃO DO FIES E A CONSOLIDAÇÃO DO MERCADO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR POR MEIO DA ABERTURA AO CAPITAL FINANCEIRO**

O Fies teve um início tímido no começo dos anos 2000, porém, esse quadro tem uma mudança a partir de 2010 quando o programa se expande, alcançando números expressivos, o auge desse crescimento ocorreu entre os anos de 2014 e 2015, conforme se pode depreender dos dados do Censo da Educação Superior sobre a quantidade de matrículas efetuadas por meio do Fies entre 2009 e 2018:

Figura 1



Extraído de: BRASIL, 2019b

Isso ocorreu, notadamente, porque, a partir desse ano foram estabelecidas novas regras que flexibilizaram o acesso ao Fies, permitindo que uma maior parcela da população tivesse acesso ao programa. A Resolução do Banco Central do Brasil nº 3.842, de 10 de março de 2010, facilitou o acesso do financiamento para os estudantes, reduzindo a taxa efetiva de juros para 3,4% ao ano para os contratos celebrados a partir de sua entrada em vigor e foi aplicado o mesmo percentual de juros ao saldo devedor dos contratos celebrados anteriormente à sua vigência.

Ademais, o período de carência passou para 18 meses e o período de amortização para 3 (três) vezes o período de duração regular do curso, mais 12 meses. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) passou a ser o Agente Operador do Programa para contratos formalizados a partir de 2010. Além disso, o percentual de financiamento subiu para até 100% e as inscrições passaram a ser feitas em fluxo contínuo, permitindo ao estudante solicitar o financiamento em qualquer período do ano.

Também foi criado em 2010, por meio da Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, o Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), que surgiu com o objetivo de substituir o fiador convencional exigido nos financiamentos, o que, normalmente, representava o maior obstáculo à obtenção do financiamento, notadamente pela parcela de estudantes com renda mais baixa, que representava o principal público alvo do programa (BRASIL, 2018). A União figura como cotista única do FGEDUC. Esta nova forma de garantia poderia ser utilizada por estudantes que preenchessem os requisitos de: a) estarem matriculados em cursos de licenciatura; b) com renda familiar mensal bruta per capita de até um salário-mínimo e meio; c) bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (Prouni) optantes por inscrição no Fies no mesmo curso em que sejam beneficiários da bolsa (CAIXA, 2020).

Percebe-se que foram adotadas uma série de medidas que flexibilizaram o acesso ao Fies, os resultados desta política pública foram evidentes. Conforme Boletim legislativo nº 26 de 2015, a expansão do Fies chamava atenção na despesa da União em educação no período de 2004 a 2014. Pois o programa, “já representava o maior item de desembolso federal em educação, a exceção dos gastos em pessoal”. No ano de 2014 o financiamento estudantil representa “15% de toda a despesa federal em educação” (MENDES, 2015, p. 04).

No ano de 2010 os gastos do governo federal com o Fies correspondiam a R\$ 1,2 bilhão, em 2014, apenas quatro anos depois, já alcançaram a cifra de R\$ 13,8 bilhões. Do mesmo modo, o número de alunos beneficiados e de IES privadas financiadas cresceu na mesma proporção. Vale destacar que, dentro do processo de abertura para o capital financeiro, muitas das mantenedoras dessas IES viraram potências empresariais, com ações em bolsa de valores, financiadas principalmente pelos recursos do programa (MENDES, 2015).

No ano de 2014, por meio da Portaria Normativa MEC Nº 3, de 13 de janeiro, modificou-se a forma de adesão das mantenedoras ao programa. Para aderir ao Fies as mantenedoras deveriam aderir também ao FGEDUC. Isso porque, nos contratos formalizados a partir de 1º de fevereiro de 2014, o risco das mantenedoras passou a ser parcialmente coberto pelo FGEDUC. Dessa forma, a partir desse momento o fundo que foi criado como alternativa para os estudantes de baixa renda que não tinham possibilidade de apresentar fiador passou a garantir parcialmente o inadimplemento de qualquer estudante.

A implantação de condições financeiras mais flexíveis para os estudantes financiados, não acompanhada pela necessária disponibilidade de recursos orçamentários, bem como a consequente transferência de parte dos riscos para a administração pública, levaram a um grande crescimento das matrículas por meio do Fies, que passaram de aproximadamente 5% do total na rede privada em 2009, para 39%, em 2015.

Pode-se sustentar que o crescimento notável do programa deu-se visando implementar uma expansão correspondente de matrículas no nível superior, conforme a Meta nº 12 do Plano Nacional da Educação 2014-2024<sup>4</sup>. Ocorre que, tanto o Relatório de Gestão da prestação de contas do exercício 2017 (BRASIL, 2018), como os dados apresentados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) (BRASIL, 2016), demonstram que esse objetivo não foi alcançado. É esclarecedor nesse sentido o voto da Ministra do TCU, Ana Arraes:

Os dados sugerem, portanto, que o grande acréscimo no número de financiamentos concedidos pelo Fies não foi plenamente convertido em acréscimo no número de estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas. A título de exemplo, observe-se o que ocorreu no ano de 2014, quando o número de financiamentos concedidos foi de 732 mil, acréscimo de 31% em relação a 2013, enquanto o número de estudantes matriculados na rede privada cresceu apenas 290 mil, representando 6,6% de acréscimo em relação ao ano anterior. [...] Em outras palavras, ante os números apresentados, é possível constatar que há indícios de que o Fies esteja financiando estudantes que teriam condições de estarem matriculados no ensino privado sem o auxílio do programa, caso contrário, se o Fies tivesse atingido apenas o público que de outra forma não teria como acessar o ensino superior, era razoável esperar maior proporcionalidade entre o crescimento no número de financiamentos concedidos e o aumento do número de matrículas na rede privada (BRASIL, 2016c, p. 27-29).

Outro ponto que reforça a premissa do trabalho é o fato de que o programa se tornou tão rentável para as mantenedoras, que elas chegaram a criar campanhas publicitárias incentivando quem possuía condições de pagar mensalidade sem financiamento a financiar o curso pelo Fies e investir o dinheiro correspondente. Esse ponto também foi muito bem abordado pela Ministra Ana Arraes no voto já referido:

As facilidades na obtenção do financiamento e a maior vantagem de suas condições foram percebidas pelo mercado e se prestaram a iniciativas diversas de estímulo a que os estudantes contratassem o Fies, independentemente de sua situação econômica, com o desvirtuamento do programa. Transcrevo, a seguir, trechos de quatro matérias publicadas na internet (com os respectivos links) que demonstram a forma pela qual a

<sup>4</sup> 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.

questão vinha sendo tratada: 01/03/2015 [...] “As atuais regras do Fies incentivam mesmo quem tem dinheiro para pagar a própria mensalidade em uma universidade particular a pegar o financiamento federal, por causa da baixa taxa de juros aplicada. O Estadão Dados fez uma simulação de como o Fies pode ser lucrativo para estudantes que teriam condição de pagar a mensalidade e, em vez de fazê-lo, decidissem investir o valor todo mês em títulos do Tesouro com rendimento anual de 12% e aderissem ao Fies. [...] Nesse caso, ao fim de todo período de financiamento, o estudante que financiou uma mensalidade de R\$ 645 (tíquete médio das mensalidades particulares hoje) teria economizado R\$ 127 mil - já descontado todo o pagamento do financiamento. [...] A Anhanguera (do grupo Kroton), por exemplo, diz em seu site que ‘se você colocar na poupança o dinheiro que iria usar para pagar a faculdade, você acaba tendo lucro’. (<http://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,regras-atuais-do-fies-incentivam-quem-tem-dinheiropara-curso,1642345>) (BRASIL, 2016c, p. 07-08).

Antes de partir para análise das alterações normativas que levaram a esse agigantamento do Fies, não se pode deixar de ressaltar um fato que teve especial importância para a consolidação do “mercado” de ensino superior no Brasil. O início das vendas de ações de mantenedoras de ensino privado na bolsa de valores em 2007 representa a abertura para as companhias de capital aberto. O mercado financeiro começava o seu avanço sobre a educação superior, fato que mudaria a configuração do setor (NASCIMENTO, 2018).

É interessante observar que, conforme dados apresentados pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), 80% dos atos de concentração entre mantenedoras de Instituições de Ensino privadas ocorreram entre os anos de 2010 e 2015.

Do mesmo modo, o Relatório de Auditoria do TCU, TC 011.884/2016-9, demonstra que houve uma evolução do lucro líquido das mantenedoras no período entre os anos de 2010 a 2015. A título de exemplo, a Kroton Educacional teve uma variação acumulada no período de 22.130,3% de crescimento do lucro líquido, a Estácio Participações teve um crescimento de 565,1% e Ser Educacional teve de 483,2% (BRASIL, 2016).

Corroborando essa constatação, Nascimento e Corbucci (2019) destacam que a razão entre o quantitativo de contratos ativos do Fies e o total de matrículas presenciais em IES privadas cresceu de 13% em 2010 para 41% em 2014. O que chama mais atenção, no entanto, é o fato de que entre os quatro maiores grupos educacionais inscritos na bolsa de valores essa proporção alcançaria 52%. O que demonstra a desproporcionalidade na distribuição dos recursos do Fies em benefício dos principais grupos de capital aberto.

Por conseguinte, é difícil crer que o maior número de concentrações das mantenedoras, bem como o aumento do lucro líquido dessas tenham coincidido com o período de maior expansão do Fies sem uma repercussão direta do programa na rentabilidade do mercado de educação superior privado.

No entanto, o excesso de flexibilidade para aquisição do financiamento, assim como o desencontro entre a política pública de desembolso do Fies com relação aos ajustes de uma política econômica de austeridade (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017) levaram a uma reconfiguração do financiamento estudantil.

### **3. A REFORMULAÇÃO DO FIES E OS NOVOS DESAFIOS FINANCIAMENTO ESTUDANTIL**

Em 2014, diante do cenário de crise econômica e política, a nação inicia o ajuste fiscal dentre das diretrizes do neoliberalismo de austeridade (CLARK, CORRÊA, NASCIMENTO, 2017). O Fies não passou ileso por esse processo, e no mesmo ano a Portaria Normativa MEC nº 21/201 inseriu como pré-requisito para inscrição no programa a exigência de que o aluno tivesse média superior a 450 no Enem, e nota superior a zero na redação, restringindo a quantidade de alunos aptos ao financiamento.

Outro problema que exigia uma solução era a concentração regional dos beneficiados. Isso porque até o primeiro semestre de 2015, 60% dos contratos estavam nas regiões Sul e Sudeste e no Distrito Federal. O quadro exigia alterações que equilibrassem geograficamente o Fies, tendo em vista que as regiões que mais necessitavam estavam sendo menos beneficiadas (BRASIL, 2018).

Desse modo, o programa foi reformulado em 2017 por meio da Medida Provisória nº 785, posteriormente convertida na Lei Nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Instituiu-se o que ficou conhecido como Novo Fies, onde as principais alterações trazia o fim do período de carência e o pagamento vinculado a renda do estudante financiado.

Outra importante alteração é que financiamento passou a ter três modalidades. A primeira, ou Fies I, é voltado para estudantes com renda familiar de até três salários mínimos, nessa modalidade o juros é zero. As outras duas modalidades ocorrem no denominado P-Fies. O Fies II, ou regional, é voltado para alunos com renda familiar de até cinco salários mínimos, residentes nas regiões Norte Nordeste e centro-Oeste. E o Fies III, também tem como alvo estudantes com renda familiar de até cinco salários

mínimos, mas englobando todas as regiões do país, e a modalidade ainda pode ter como agente financeiro qualquer instituição financeira autorizada pelo Banco Central a funcionar no país.

Dessa forma, foi autorizada pela primeira vez a atuação de bancos privados como agentes financeiros do Fies. Porém, tal autorização não resultou uma ampliação público dos financiamentos. Pelo contrário, em razão da readequação do programa, houve uma redução dos financiamentos concedidos por meio do Fies a partir de 2015.

A intensificação desse processo pode ser enxergada no discurso do então Ministro da Educação Abraham Weintraub, no dia 26 de setembro de 2019, durante o discurso Fórum Nacional do Ensino Superior: “[o] que o governo vai fazer por vocês? Nada, o governo não vai fazer nada. Vocês têm que se virar” (AZEVEDO, 2019). O discurso foi em resposta ao presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior (Semesp), que havia manifestado sobre a necessidade de se recuperar o financiamento estudantil privado por meio do Fies.

A associação de mantedoras também externou sua preocupação e trouxe dados de que no primeiro semestre de 2018, só haviam sido assinados 40 contratos na modalidade regional e 800 na modalidade III, pois estavam usando os critérios de mercado para permitir o financiamento ou não, como se fosse um contrato de financiamento comum, avaliando o risco da contratação (ABMES, 2018)

A pressão das mantenedoras funcionou, de maneira que o comitê gestor do programa previu modificações, por meio da Resolução N° 33, de 18 de dezembro de 2019, na modalidade P-Fies. Entre elas a extinção da limitação de renda, permitindo que qualquer pessoa possa tentar o financiamento, e o fim da exigência de que o aluno se submeta ao Enem, bem como independência em relação ao processo do Fies, tendo seleção e contratação próprias. Dessa forma efetua-se a desvinculação do P-Fies da modalidade Fies tradicional. As alterações foram confirmadas pela Portaria n° 534, de 12 de junho de 2020, já estando vigentes desde o segundo semestre de 2020.

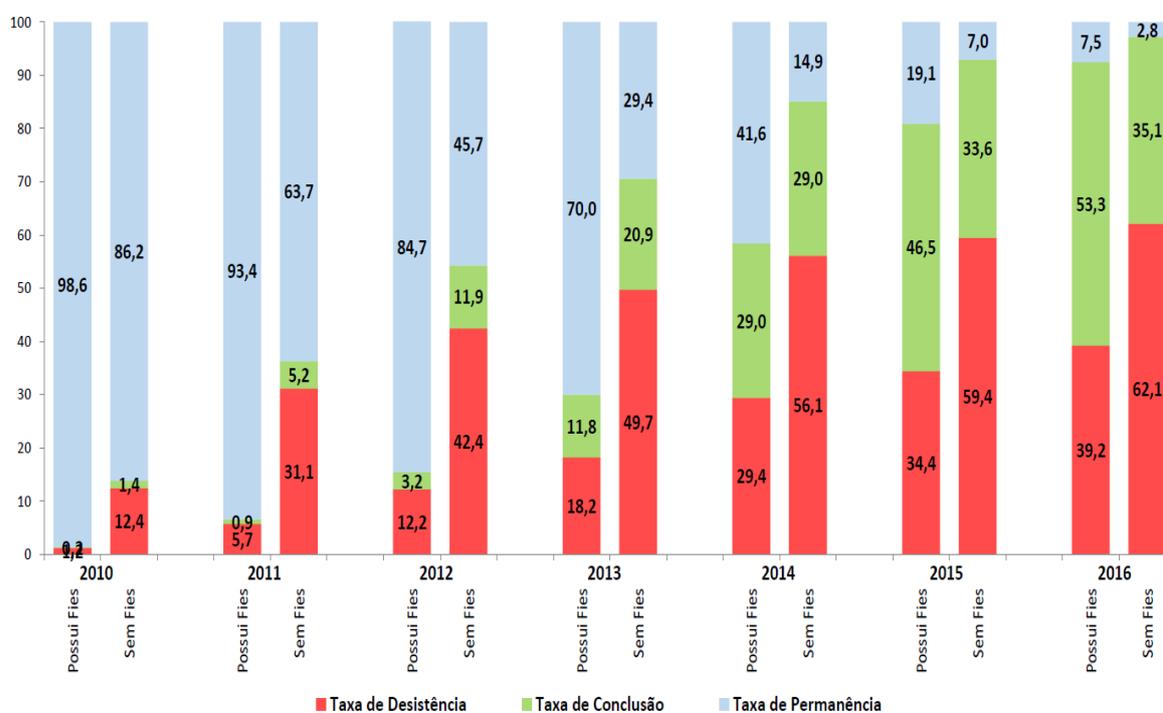
É evidente que essa possibilidade de ofertar o financiamento estudantil a qualquer estudante, independentemente da renda, foge do público alvo que sempre guiou o programa. Da mesma forma, a desvinculação entre as modalidades dá uma roupagem mercantilizada ao P-Fies, o que demonstra, mais uma vez, que a gestão do Fies responde mais ao interesse do capital do que às necessidades da educação superior.

Por outro lado, o Ministério da Educação prevê a redução do número de vagas no programa nos anos de 2021 e 2022 para quase metade do atual na modalidade

tradicional do Fies, que deveria ser prioridade. A expectativa é de que passem de 100 mil em 2020 para 54 mil nos dois anos seguintes. A quantidade de vagas prevista só deve sofrer mudança “caso haja alteração nos parâmetros econômicos atuais ou nos aportes do Ministério” (G1, 2019)<sup>5</sup>.

É preocupante que o público alvo originário do Fies, os estudantes de baixa renda, passem a sofrer restrições, enquanto se dá autonomia a uma modalidade voltada para bancos privados e estudantes com renda que não se enquadra no objetivo do programa. Vale citar a própria importância do financiamento na redução da taxa de desistência, conforme Censo da Educação Superior:

Figura 3 - Evolução dos indicadores de trajetória dos estudantes no curso de ingresso em 2010. Estudantes da rede privada com e sem o financiamento estudantil (FIES) - Brasil 2010 - 2016



Extraído de: BRASIL, 2019

Esse quadro torna-se ainda mais delicado diante do cenário de crise econômica que o Brasil enfrenta e do consequente alto índice inadimplência do pagamento do financiamento que atingiu, em dezembro de 2019, o percentual de 47% dos contratos em fase de amortização, representando um débito de 2,5 bilhões de reais (G1, 2020a).

<sup>5</sup> <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2019/12/27/mec-muda-regras-para-o-fies-e-p-fies-e-reduz-numero-de-vagas-a-partir-de-2021.ghtml>

Assim, tendo em vista que os estudantes estão saindo do curso superior sem condições de arcar com o financiamento e Estado o provavelmente deverá assumir o passivo, por dedução lógica concluir-se que os maiores beneficiados da política estatal de incentivo à educação superior privada tem sido as empresas.

Ademais a dita política econômica, enquadrada dentro do Direito Regulamentar Econômico (SOUZA, 2017), não foi uma política de governo e sim de Estado, pois prolonga-se por décadas, e foi fortalecida a partir dos anos 90 do séculos passados, seguindo as diretrizes privatizantes do Banco Mundial (CLARK, NASCIMENTO, 2011) objetivando principalmente incentivar empresas com garantia de lucros pelo Estado e criar ainda “mercado”, em área serviço público (ensino superior), em detrimento da concretude de todos o constitucional. Brasileiro.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Diante dos dados acima levantados, constata-se que o Brasil sustentou uma tradição de educação superior publicada até a década de 1960, momento em que tem início o processo de mercantilização, no qual o setor privado toma a dianteira do número de matrículas ainda em 1970. O processo vem a se consolidar com a permissão para a exploração da educação com finalidade lucrativa nos anos 90 e se aprofunda com o início das vendas de ações em bolsa de valores em 2007.

O financiamento estudantil no nosso país faz parte de uma política econômica pública de incentivo à educação superior privada de décadas, por meio da qual o ensino superior fica cada vez mais relegada a um papel secundário. Agora, novamente, relegado a segundo plano pela Emenda Constitucional 95/2016, com a fixação do teto dos gastos da União, sobretudo nas áreas de serviços públicos e infraestrutura, e não para o pagamento de dívida do erário, dentro dos marcos do neoliberalismo de austeridade.

O Fies combinou o crescimento exponencial de vagas nas instituições privadas de nível superior, atos concentração entre mantenedoras e crescimento do lucro líquido do setor privado lucrativo.

Mesmo após uma fase de readequação do programa e em face da política econômica de austeridade da União, o setor privado pressionou o Ministério da Educação de modo a estabelecer alternativas, através de normas jurídicas, que permitissem a manutenção dos repasses de recursos públicos via financiamento

estudantil, viabilizando assim a autonomia da modalidade P-Fies, com características típicas mercadológicas, mercantis e distintas da modalidade tradicional do Fies.

Assim, verifica-se que os caminhos tomados pelo financiamento estudantil no Brasil nos moldes atuais não se compatibilizam com a ordem econômica constitucional de 1988, uma vez que, longe de garantir o desenvolvimento nacional ou buscar erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais, o Fies está destinado, em verdade, enquanto política econômica pública, para os interesses do grande capital privado.

## REFERÊNCIAS

ABMES. **Boa parte dos estudantes tem crédito rejeitado em fies operado por bancos**. 2018. Disponível em: <https://abmes.org.br/noticias/detalhe/2932/boa-parte-dos-estudantes-tem-credito-rejeitado-em-fies-operado-por-bancos>. Acesso em: 18 de maio de 2020.

BRASIL. **Atos de Concentração no mercado de prestação de serviços de ensino superior**. 2016a. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/aceso-a-informacao/publicacoes-institucionais/dee-publicacoes-anexos/caderno-de-educacao-20-05-2016.pdf>. Acesso em: 13 de nov. de 2019.

BRASIL. INEP. **Censo da Educação Superior**. 2019b. Disponível em: [http://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/censo\\_superior/documentos/2019/apresentacao\\_censo\\_superior2018.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2019/apresentacao_censo_superior2018.pdf). Acesso em: 22 de maio de 2019.

BRASIL. **Financiamento da educação superior no Brasil: impasses e perspectivas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. [recurso eletrônico], 178pp

BRASIL. **Lei nº 10.260**, de 12 de julho de 2001. BRASÍLIA, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10260.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10260.htm). Acesso em: 10 maio. 2019.

BRASIL. **Prestação de Contas Ordinárias Anual Relatório de Gestão Do Exercício de 2017**. 2018a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2018-pdf/89241-relatorio-de-gestao-do-exercicio-2017/file>. Acesso em 20 de maio. de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 011.884/2016-9, Relatório de auditoria. Brasília, DF, 2016b. **Portal do TCU**. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20\\_FIES\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf). Acesso em 15 de fev. de 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. TC 011.884/2016-9, Voto. Relatora: MINISTRA ANA ARRAES. Brasília, DF, 2016c. **Portal do TCU**. Disponível em:

[https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20\\_FIES\\_.pdf](https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf). Acesso em 15 de jun. de 2019.

CAIXA. **Fundos de governo**. Disponível em:

<https://fundosdegoverno.caixa.gov.br/sicfg/fundos/FGEDUC/detalhe/sobre/;jsessionid=H4SLMZJOIo1WNVTZ9N1MCgn5>. Acesso em 10 de fev. de 2020.

CLARK, Giovani, CORREA, Leonardo, NASCIMENTO, Samuel. O Direito Econômico, o pioneirismo de Washington Peluso Albino de Souza e o desafio equilibrista. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, Belo Horizonte, n. 73, p. 301-324, jul./dez. 2018. Acesso em 25 de maio de 2020.

CLARK, Giovani. CORRÊA, Leonardo Alves. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. A Constituição Econômica entre a Efetivação e os Bloqueios Institucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 71, p. 677-700, jul/dez 2017. Acesso em 25 de maio de 2020.

CLARK, Giovani. NASCIMENTO, Samuel Pontes do. Política Econômica Privatizante: o caso da educação superior brasileira. In: SOUZA, Washington Peluso Albino de. CLARK, Giovani. **Direito Econômico e a Ação Estatal na Pós-modernidade**. São Paulo: LTr, 2011, p. 64-80.

GUSTIN, Miracy. **(Re)Pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

MEC. **Relação Oferta-Demanda de cursos**. 2013. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=13948-produto-2-oferta-demanda-educ-superior-pdf-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13948-produto-2-oferta-demanda-educ-superior-pdf-pdf&Itemid=30192). Acesso em 15 de jan. de 2020.

MENDES, M. J. A despesa federal em Educação: 2004-2014. **Boletim Legislativo, Brasília**, n. 26, [boletim eletrônico], abr. 2015. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-deestudos/boletins-legislativos/bol26>. Acesso em: 26 fev. 2019.

MOTA JUNIOR, William Pessoa. O Banco Mundial e a contrarreforma da educação superior brasileira no governo Lula da Silva (2003-2010). **Avaliação (Campinas)**, Sorocaba, v. 24, n. 1, p. 213-233, mai. 2019. Available from

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772019000100213&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772019000100213&lng=en&nrm=iso). Acesso em 25 jun. 2019. Epub Apr 25,

2019. <http://dx.doi.org/10.1590/s1414-407720190001000012>.

NASCIMENTO, Paulo Meyer. **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**. Brasília: IPEA, 2019. 330 p.

NASCIMENTO, Paulo Meyer; CORBUCCI, Paulo Roberto. Insumos para o redesenho do financiamento estudantil (FIES). In: NASCIMENTO, Paulo Meyer (org.). **Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura**. Brasília: IPEA, 2019. p. 115-138.

NASCIMENTO, Samuel Pontes do. **O poder econômico na educação superior: uma análise da mercantilização do ensino superior no Brasil sob a ótica do Direito Econômico**. Teresina. Editora da Universidade Federal do Piauí – Edufpi, 2018.

SAVIANI, Dermeval. O legado educacional do regime militar. **Cad. CEDES, Campinas**, v. 28, n. 76, p. 291-312, Dec. 2008. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622008000300002&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 jun. 2019. <https://doi.org/10.1590/S0101-32622008000300002>.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**. 6. ed. São Paulo: Ltr, 2017.

SCHWARTZMAN, Simon. **Notas sobre os sistemas de ensino superior da América Latina**. 1996. Disponível em: [http://www.schwartzman.org.br/simon/america\\_latina.htm#\\_Toc28939688](http://www.schwartzman.org.br/simon/america_latina.htm#_Toc28939688). Acesso em 02 de fev de. 2019.

Recebimento em: 27/05/2020.

Aprovação em: 28/06/2020.