

FNDE E OS MECANISMOS DE CONTROLE DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (Fies): VULNERABILIDADES, INSUSTENTABILIDADE FISCAL E RETRAÇÃO

ANTÔNIO CLÁUDIO ANDRADE DOS REIS

VERA LÚCIA JACOB CHAVES

Universidade Federal do Pará (UFPA), Pará, Belém, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa o controle institucional exercido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como aparelho ideológico de um Estado regulador e suas implicações no Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), apontando também suas vulnerabilidades, insustentabilidades fiscais e retração. Utilizou-se a metodologia quanti-qualitativa com base em dados documentais e estatísticos. Constatou-se que os mecanismos de controle utilizados no fundo de financiamento geraram fragilidades no modelo adotado, o que resultou em alavancagem no número de contratos e incompatibilidade com o volume de recursos disponíveis, acentuando o grau de inadimplência no programa.

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento Estudantil. Política Educacional. Controle Institucional. Inadimplência.

INTRODUÇÃO

As ações de auditoria operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) já apontavam, em 2008, a necessidade de implantação, pelo Ministério da Educação (MEC), de mecanismos de controle para o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). A princípio, indicavam que o órgão deveria implementar instrumento impeditivo do acesso e permanência de beneficiários que não adotassem os critérios de elegibilidade especificados na legislação (TCU, 2016, p. 2).

Em 2016, oito anos depois, a auditoria do TCU continuava apontando precariedades nas ações do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) como agente operador do Fies, sobretudo em relação ao controle de ativos e passivos, bem como à supervisão da atuação dos agentes financeiros. Tais ações, segundo o TCU, apresentavam vulnerabilidades, o que potencializava a ocorrência de irregularidades e erros na operacionalização do Fies (TCU, 2016, p. 12).

A dimensão temporal apontada anteriormente mostra que persistiram vieses importantes na operacionalização do Fies e que sua natureza contábil, passível de fragilidades fiscais, leva a questionar se essas vulnerabilidades e insustentabilidades fiscais entre ativos e passivos, na gestão do FNDE, ainda estão presentes no cenário atual do fundo de financiamento e o que levou ao refreamento ou desaceleração do programa.

Este artigo tem por objetivo analisar o papel exercido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) no controle institucional do Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), apontando suas vulnerabilidades, insustentabilidades fiscais e retração. Para tanto, foi estruturado em três partes. Na primeira parte, faz-se uma discussão sobre a forma de controle estatal exercida pelo FNDE como órgão gestor dos recursos financeiros da educação. Em seguida, é feita uma análise do papel do FNDE no controle do FIES, demonstrando as fragilidades e a insustentabilidade fiscal nas operações do Fies. Na terceira parte, apresentam-se as conclusões do estudo feito.

O FNDE COMO AGÊNCIA DE CONTROLE

Na administração pública, o ato de controlar liga-se fundamentalmente ao exame das atividades governamentais implementadas na sociedade, buscando verificar se tais atividades atenderam condignamente às finalidades planejadas, à legislação corrente e aos princípios básicos aplicáveis ao setor público.

A essa forma de controle exercida pela administração pública e pela iniciativa privada dá-se o nome de controle institucional:

O controle institucional é aquele realizado pelo próprio Estado sobre suas atividades, compreendendo uma rede de agências que tem respaldo legal para controlar. Deste modo, fazem parte do controle institucional as agências de controle externo e de controle interno e, inclusive, os conselhos chamados *de controle social* ou *gestores*, uma vez que estes últimos integram o quadro organizacional do Estado e exercem um mandato de controle cujo escopo é, em grande parte, definido por normas estatais. O controle institucional é atividade que incide nas políticas públicas (FARENZENA, 2010. p. 238).

Contudo, dada a complexidade das estruturas político-sociais de um país, do fenômeno da corrupção e do aparato da administração pública, o controle não se restringe tão somente ao controle institucional. Há, também, a participação dos cidadãos e da sociedade organizada no controle do gasto público, monitorando as ações governamentais para o uso adequado dos recursos. Isso é denominado controle social, pois expressa uma ação fiscalizadora exercida pela sociedade para o Estado, isto é, o direito social de participação no monitoramento e verificação da gestão dos recursos financeiros empregados nas políticas públicas. Na verdade, não passa de uma estratégia do Estado para dividir suas responsabilidades, como que se desresponsabilizando por ações, sobretudo as ações voltadas à educação.

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU, 2012), o controle social também pode ser entendido “como a participação do cidadão no controle e acompanhamento da gestão pública”. Na visão da CGU, trata-se, portanto, de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Há, porém, uma razão por detrás de tudo isso quando se concebe que já não há resquícios de um Estado Social – aquele que buscava garantir as liberdades individuais,

intervindo na correção das desigualdades sociais e econômicas – agora há um Estado Regulador. Isto é, um novo modelo de Estado, que assume funções como planejamento, regulação e fiscalização. Tal concepção tem seu respaldo na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, que impulsionou a formação do Estado Regulador brasileiro a partir do ato contínuo do que trata o Art. 174:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o Setor Público e indicativo para o Setor Privado (BRASIL, 1988).

O Estado exercerá, portanto, o controle da sociedade, um controle estatal, por meio de normas, regras, leis e estruturas sociais, econômicas e institucionais. Trata-se, assim, de um controle planejado e imposto pelo Estado e por seus representantes que aplicam suas leis. Cabe a órgãos formais, como o Judiciário e o sistema penal, punir as sanções quando alguém deixa de cumprir as leis que definem o controle social formal, revestido de um controle social ideológico. O capitalismo mantém um forte controle sobre a sociedade global e as desigualdades que promove continuam a crescer.

Há uma característica do governo brasileiro condizente com suas estratégias de controle de políticas quando, entre outros aspectos, conduz o sistema de formação de recursos humanos, definindo os conteúdos mínimos de educação obrigatória, avaliando os resultados obtidos no sentido de intervir na regulação do sistema para que se cumpram seus próprios objetivos.

Para Apple (2005, p. 33), essas mudanças e a criação de normas e padrões educacionais “acabam por possibilitar condições para a viabilização de políticas de privatização e de mercantilização da educação”.

Esse visível processo assume, portanto, o tipo de regulação institucional, normativa e de controle, pois é de fato um conjunto de ações decididas e executadas por uma instância (governo) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém certa autoridade. Embora seja factível pensar no Estado Mínimo condicionando suas ações, o Estado, na verdade, não se retira da educação,

ele adota um novo papel, o de Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo em que monta um sistema de monitoramento para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se por um lado, continua a investir uma parte do seu orçamento em educação, por outro, abandona a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e/ou concorrência com atores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do mercado educativo. (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35).

A existência de um Estado avaliativo ou de governança por resultados pressupõe que os objetivos traçados em programas educacionais sejam definidos centralmente.

É possível pensar o FNDE, portanto, como uma instituição a serviço da educação no Brasil, por ser um ente público que utiliza o financiamento estudantil para soluções residuais de acordo com as necessidades educacionais da sociedade brasileira.

Instituições como essa são organizações que compartilham de mecanismos sociais capazes de controlar o funcionamento da sociedade, em geral organizadas por regras e normas que objetivam a ordenação das interações que ocorrem no meio social.

No trabalho sobre os Aparelhos Ideológicos do Estado (AIE), Althusser (1970, p. 43) designa AIE como realidades que se mostram ao observador sob a forma de instituições distintas e especializadas. Quando apresenta as diferentes instituições formadoras de AIE, considera os sistemas: religioso, educacional, político, familiar, jurídico, sindical, cultural e da informação.

As instituições formadoras de AIE são mecanismos sociais de regulação das ações dos indivíduos em sociedade. Sendo o sistema educacional um aparelho ideológico de Estado, qualquer que seja a instituição pertinente a esse sistema compartilha de sua essência ideológica, a exemplo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE, na ótica do monitoramento dos recursos financiados nas Instituições de Ensino Superior privadas, exercita o controle institucional, visando ao alcance dos seus objetivos como órgão financiador do recurso da educação.

Segundo o Relatório de Atividade da Autarquia (FNDE, 2011, p. 27), o FNDE, enquanto unidade jurisdicionada, tem como principais atividades: regulação, controle, definição de política e coordenação da educação na esfera federal, estadual e municipal. O controle efetivado ao órgão compete à auditoria interna (AUDIT), que, segundo o Regimento Interno, tem a função de:

[...] fiscalizar a execução dos Programas, Ações e Projetos de governo a cargo do FNDE; analisar e decidir, quando devidamente motivado, pelo arquivamento de denúncias ou informações referentes à atuação das entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE ou pela execução de Ações de Controle com vistas a apurá-las; executar ações de Controle nas entidades públicas e privadas responsáveis pela execução de Programas, Ações e Projetos do FNDE. (Regimento Interno do FNDE, 2009, Art. 6).

O Regimento Interno do FNDE possibilita ver um atrelamento de diferentes composições no controle interno ou externo. As competências atribuídas aos setores mais importantes na estrutura organizacional do fundo demonstram, muito nitidamente, que essa autarquia, enquanto órgão gestor dos recursos financeiros da educação, controla diversas ações concernentes aos fluxos de recursos nas ações de repasses de verbas entre o poder central, os entes federados e a iniciativa privada.

O atual organograma do FNDE traduz muito bem uma de suas características básicas de órgão controlador e gestor das solicitações, assim como a transferência de recursos financeiros concernentes aos seus programas de assistência educacional aos Estados e Municípios e entidades privadas. Os setores internos do FNDE fiscalizam e auditam os atos e fatos relacionados à execução de programas e projetos ligados ao órgão que, como gestor dos recursos transferidos aos mais remotos espaços nacionais, contempla normas no controle institucional, assimilado internamente pelos diferentes setores. A autarquia respalda-se por uma cultura de controle próprio de seu ambiente ins

titucional, percebida e seguida por seus servidores, pois “infere-se uma concordância quanto à existência de uma cultura de controle instituída na autarquia. (FNDE, 2012, p. 53)”.

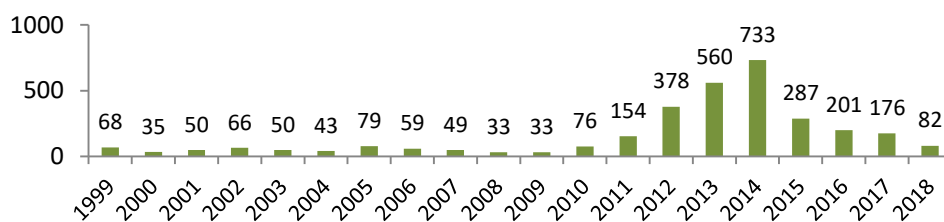
Embora abarque essa estrutura, o fundo também é objeto de auditoria por parte do TCU, sobretudo em relação aos programas educacionais sob sua gestão, como no caso do Fies. A rápida explosão no crescimento de novos contratos de 2010 até 2014 chamou atenção para uma auditoria pelas limitações fiscais do programa e fragilidades em sua gestão, o que resultou em reformulações e em um novo modelo que intensifica o refreamento no Fies, que já vem acontecendo desde 2015 e também tem suas vertentes na EC 95 de 2016.

FNDE COMO AGENTE CONTROLADOR DOS RECURSOS DO FUNDO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL (Fies)

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar cursos superiores não gratuitos com avaliação positiva no MEC, conforme estabelece a Lei 10.260/2001. Criado em 1999, o programa passou por importantes mudanças em 2010, quando o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) assumiu sua operacionalização. Novas regras foram estabelecidas visando à expansão no número de contratos e, conseqüentemente, na dotação orçamentária utilizada nas demandas do programa e na redução dos riscos de insustentabilidade fiscal.

Um movimento observado na política educacional a partir de 2010 foi a expressiva ampliação do Fies. O estoque de financiamentos concedidos até 2009 somava 565 mil contratos e no período subsequente, entre 2010 e 2018, atinge 2,6 milhões de novos contratos em 8 anos (Gráfico 1).

Gráfico 1: Fies: Financiamentos concedidos (Contatos novos)
(em milhares)



Fonte: MEC/INEP.

No período de 2003 a 2010, que agrega os dois mandatos de Lula da Silva, registraram alterações expressivas no financiamento estudantil. Na ocasião, o governo federal, sob o argumento da ampliação do acesso ao ensino superior privado pela classe trabalhadora de baixa renda, operou modificações no financiamento, ampliando o montante de recursos financeiros destinados ao programa. O argumento do Ministério da Fazenda, em seguida, mostra a preocupação do governo em reduzir a pobreza por meio de programas sociais.

[...] apesar do montante de recursos alocados aos programas sociais pelo governo central no Brasil não ser pequeno, sua eficácia em diminuir a pobreza ainda é bastante reduzida. [...] A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade da renda decorre do fato de boa parte dos recursos é destinada aos não pobres, assim como da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais. (BRASIL, MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2003, p. 15).

Entre 2003 e 2006 algumas alterações foram estabelecidas, por exemplo, a fixação do valor de recompra de certificados pelo agente operador do Fies (à época Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil), que teria sua origem nos concursos de prognósticos. Obedecendo a prioridades no repasse, outra mudança ocorreu por meio da Lei nº 10.846, de 10 de março de 2004, que permitiu a renegociação de contratos entre credores e devedores.

O relatório do TCU (2009) apontou que a abertura da renegociação foi “uma medida importante para o saneamento dos contratos e para regular o retorno ao fundo dos valores investidos na graduação dos estudantes”. Essa medida, no entanto, não teve uma aderência substantiva, considerando, principalmente, o índice de inadimplência dos contratos ativos, que em 2004 era de 6%, chegando a atingir 25% em junho de 2009 (TCU, 2009, p. 49).

Outra medida a ser destacada refere-se ao estabelecido na Portaria normativa do MEC nº 2729, de 8 de agosto de 2005, quando o governo viabilizou o acesso e a permanência em nível superior, principalmente aos estudantes menos favorecidos, ou seja, à classe trabalhadora de baixa renda. A referida portaria vinculava o Programa Universidade para Todos (Prouni)¹ ao Fies, estabelecendo prioridade na distribuição dos recursos às mantenedoras de IES privadas que aderissem ao Prouni. Destaca-se que tanto o Fies quanto o Prouni são, na verdade, incentivos diretos de recursos públicos à rede privada de ensino superior, direcionados à compra de vagas em IES privadas em detrimento da criação e oferta de novas vagas nas universidades públicas.

Quando da apresentação do Fies e do Prouni à sociedade, o discurso repassava “a imagem de que, doravante, os muito pobres, os negros, e os egressos das escolas públicas finalmente teriam acesso à educação superior (LEHER, 2004, p. 871). Todavia, a essência que advém da estruturação dos programas está no “estabelecimento de parcerias público-privado [...] no campo da educação. Mas isso não é visível imediatamente: o excesso de luz e a opacidade da neblina afastam essa dimensão da esfera imediatamente visível” (LEHER, 2004, p. 871).

A criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) é um marco histórico no processo de expansão no volume de contratos e de recursos financeiros destinados ao Fies.

No início do governo Dilma, em 2011, o Fies, embora considerado importante e tendo sido propagado no processo eleitoral de 2010, não teve adesão expressiva das IES privadas como esperava o governo central. Essa escassa procura, conforme alude Vituri (2019), se deu, em primeiro lugar, pelo fato de que as IES estavam receosas dadas as facilidades de obtenção do subsídio público à expansão financeira. Ainda segundo a auto

ra, o que é mais relevante é que a aderência ao Fies exigia regularidade fiscal na Receita Federal e a apresentação do Certificado Negativo de Débito, e havia um número considerável de IES inadimplentes com o governo (VITURI, 2019, p. 164).

Necessitava-se, então, de uma estratégia que tornasse adimplente esse conjunto significativo de IES em situação crítica com o governo, facilitando seus compromissos financeiros e, assim, possibilitando o financiamento estudantil. Foi criado o PROIES², instituído pela Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, com o objetivo de recuperar as dívidas das Universidades Privadas.

Por meio desse mecanismo de financiamento, as IES privadas foram contempladas também com as benesses do Fies e do Prouni. Assim, inicia-se a expansão do acesso à educação superior mercantilizada, nesse modelo que privilegia as demandas do capital financeiro privado sob a proteção de um Estado privatizante. Promove-se, dessa forma, “a transformação das IES privadas em verdadeiras linhas de produção de bens e serviços educacionais, verdadeiras fábricas de diplomas e certificados [...] mas sem qualidade” (MINTO, 2008, p. 16).

O movimento que denota a expressividade numérica no ápice dos contratos, segundo o Ministério da Fazenda (2017), é resultante das mudanças ocorridas no Fies, sobretudo no aumento dos recursos financeiros e da transferência dos riscos de financiamento para o setor público.

Esse forte aumento ocorrido a partir de 2010 é explicado pelas mudanças ocorridas no Fies. O programa passou a dispor de condições financeiras mais benéficas para o estudante que permitiram um crescimento em ritmo incompatível com a disponibilidade de recursos no médio e longo prazo, bem como a transferências de parcela relevante dos riscos de financiamento ao setor público (BRASIL, 2017, p. 5).

Não se trata de dispor de “condições financeiras mais benéficas para o estudante”. Na verdade, o grande impulso à expansão dos contratos Fies foi a estratégia financeira do PROIES, que beneficiou sobremaneira o capital empresarial e os grupos empresariais da educação superior, estes, por sua vez, saldaram suas dívidas com a expansão da oferta de financiamento, embora com serviços educacionais de baixa qualidade.

O Fies, em 2014, abarcou alguns problemas de ordem operacional como: sobre preço no valor das mensalidades, diferença no valor das mensalidades para alunos com Fies e sem Fies, indução e transferência de alunos pagantes para o Fies, dentre outros (VITURI, 2019), que projetavam um possível colapso em suas operações. As dificuldades de sustentabilidade do fundo, pelo seu acelerado ritmo de expansão, sobretudo em relação ao volume de recursos empregados, levaram, ainda em 2014, a um processo de refreamento ou retração do programa.

A Portaria Normativa (MEC) nº 21, de 26 de dezembro de 2014, em seu Art. 19, estabelecia obrigatoriedade de participação de alunos no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM)³ com média aritmética nas provas igual ou superior a 450 pontos e nota superior a zero na redação, exigência não contemplada anteriormente. Isso acarretou um número menor de contratos Fies e, conseqüentemente, menor lucro às IES privadas, o que

provocou certo desconforto entre os grupos educacionais privados, que entraram na justiça tentando reverter a medida.

A medida foi altamente combatida pelo empresariado educacional porque durante os quatro anos anteriores o mercado de ações apontava um bom momento para o setor da educação superior, motivado pela política de financiamento estudantil. Segundo Burgarelli (2017), “a lógica era simples: se a presidente fosse reeleita, maiores eram as chances de serem mantidas as regras do Fies que enriqueciam o ensino superior privado no Brasil desde 2010” (BURGARELLI, 2017, p. 45).

O modelo de financiamento (Fies) vigente até 2017⁴, com os ativos e passivos administrados pelo FNDE, continha algumas vulnerabilidades. Uma delas diz respeito à alavancagem no número de contratos, gerando incompatibilidade com o volume de recursos disponíveis, inclusive em longo prazo. Segundo o Ministério da Fazenda (2017), “observou-se, no período de forte expansão, um efeito *crowding-out* do financiamento privado, isto é, o crescimento expressivo dos financiamentos através do Fies retirou estudantes que tinham acesso a outras fontes de financiamento para serem financiados pelo Fies” (BRASIL, 2017, p. 12). O que denota que uma parte significativa dos contratos de abertura de crédito para o financiamento estudantil foi celebrada com estudantes que já estavam cursando o Ensino Superior e dispunham de condições financeiras suficientes para arcar com as mensalidades do curso. Como resultado do efeito *crowding-out*, há mais alunos financiados pelo Fies que nas universidades públicas do país.

De fato, os dados acessados no acervo estatístico do INEP/MEC por meio das sinopses estatísticas da educação superior denotam essa realidade, quando se verifica que o estoque de financiamentos concedidos pelo Fies até 2018 (2.678.924 contratos) é 1,4 vezes superior às matrículas nas IES públicas no mesmo ano (1.904.554 alunos), como pode ser visto na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Número de Estudantes Matriculados em curso de graduação presencial – 2009-2018

Ano	Pública		Privada			Pública+Privada			Finan. Concedidos pelo FIES
	Total	Var. %Ac	Total	Var. Absoluta	Var. %Ac	Total	Var. Absoluta	Var. %Ac	
2009	1.351.168	-	3.764.728	-	-	5.115.896	-	-	32.654
2010	1.461.696	8,2	3.987.424	222.696	5,9	5.449.120	333.224	6,5	76.039
2011	1.595.391	18,1	4.151.371	163.947	10,3	5.746.762	297.642	12,3	154.367
2012	1.715.752	27,0	4.208.086	56.715	11,8	5.923.838	177.076	15,8	377.895
2013	1.777.974	31,6	4.374.431	166.345	16,2	6.152.405	228.567	20,3	559.879

2014	1.821.629	34,8	4.664.452	290.021	23,9	6.486.081	333.676	26,8	731.957
2015	1.823.752	35,0	4.809.793	145.341	27,8	6.633.545	147.464	29,7	287.347
2016	1.867.477	38,2	4.686.806	-	24,5	6.554.283	79.262	28,1	200.391
2017	1.879.784	39,1	4.649.897	- 36.909	23,5	6.529.681	24.602	27,6	175.974
2018	1.904.554	41,0	4.489.690	-	19,3	6.394.244	135.437	25,0	82.421
Total				724.962					2.678.924

Fonte: Sinopses estatísticas da educação superior MEC/INEP (2009 a 2018). Financiamentos concedidos, dados de 2009-2015, Diagnóstico Fies – junho/2017, Ministério da Fazenda. Dados de 2016-2018, FNDE/Fies, publicações: Concessões. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/index.php/centrais-de-conteudo/publicacoes/category/51-fies>. Acesso em: 25 nov. 2019.

Além disso, a variação absoluta nas matrículas das IES privadas pressupõe que o efeito *crowding-out* do financiamento já vem acontecendo potencialmente desde 2015, apresentando resultados negativos entre 2016 e 2018, ou seja, não há crescimento absoluto desde 2016. Obviamente, conceder crédito aos estudantes expõe a União aos riscos fiscais⁵, ao risco de crédito que, em 31 de dezembro 2018, considerando os valores já liberados e segundo o Anexo V – Riscos Fiscais/ FNDE, representava R\$ 98,9 bilhões. Como os contratos de crédito do Fies arcam com desembolsos mensais para as instituições de Ensino Superior e também renovações semestrais oriundas dos processos de aditamento, na medida em que o estudante avança na conclusão do curso, a União submete-se a uma exposição adicional de R\$ 11,7 bilhões em recursos contratados ainda por liberar, o que eleva a exposição de risco para R\$ 110,6 bilhões, como pode ser conferido na Tabela 3.

Tabela 3: Exposição ao Risco de Crédito (R\$ Milhões)

Exposição	Dez/2017	Jun/2018	Dez/2018
Contratos Legados (até 2010)	3.408,41	3.252,56	3.098,18
Contratos Atuais (2010-2017)	82.182,13	89.471,26	95.815,19
Exposição por valores já liberados	85.590,53	92.723,83	98.913,37
Valores a liberar (estimativa)			11.742,62
Exposição Total			110.655,98

Fonte: FNDE, posição em 31 de dezembro de 2018.

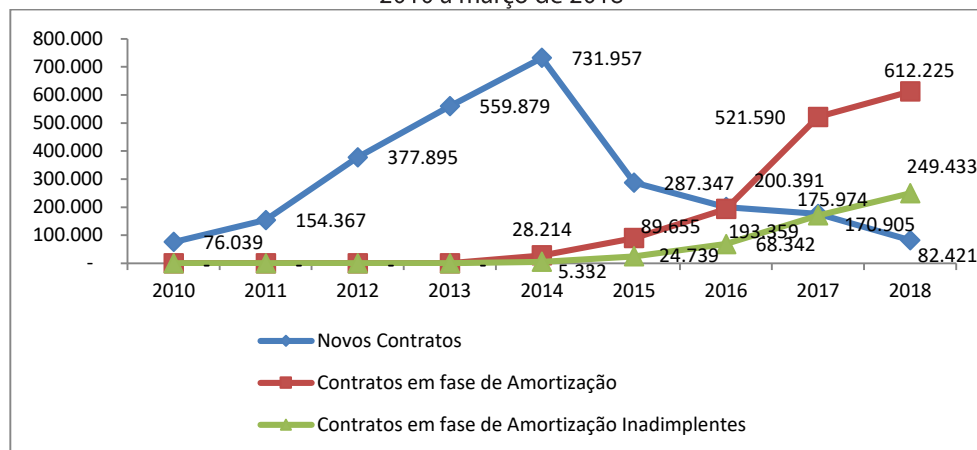
Somente em relação à exposição dos valores já liberados, o crescimento do risco de crédito é da ordem de 17% em apenas um ano. Esse quadro tende a se agravar quando se considera que essa trajetória exponencial atrela-se a um modelo pouco eficiente na ótica da sustentabilidade fiscal.

A despeito do modelo de financiamento do Fies, em vigor desde sua criação até 2017, o diagnóstico realizado pelo TCU em junho do mesmo ano, meses antes da instituição da Lei nº 13.530 de 7 de dezembro de 2017 que criou o Comitê Gestor do FIES, já apontava algumas vulnerabilidades. Na visão do TCU, a insustentabilidade fiscal do Fies tinha como causas principais: (i) risco de crédito, (ii) subsídio implícito e (iii) governança do programa. Quanto ao risco de crédito, segundo Chapman e Doan (2018), parece existir um consenso entre economistas de que investir no financiamento da educação superior traz um risco implícito tanto para quem toma emprestado quanto para quem empresta.

Em primeiro lugar, estudantes não sabem de antemão se o curso escolhido de fato se mostrará uma boa escolha e nem mesmo se conseguirão se formar. Na Austrália, por exemplo, cerca de 20% a 25% dos estudantes matriculados acabam não concluindo o curso. Além disso, muitos, particularmente dos estratos socioeconômicos mais baixos, podem não dispor de informação acurada sobre padrões de renda e de empregabilidade em cada área. Essa carência de informação pode afetar a própria decisão sobre investir em um curso superior – e em que curso investir. Em segundo lugar, mesmo se plenamente conscientes de suas capacidades e dos retornos esperados, subsistirão riscos de mercado que fogem ao controle dos estudantes. Seus retornos futuros no mercado de trabalho, que afetarão sua condição de pagar dívidas estudantis, dependem não apenas de sua capacidade, mas também das condições de mercado no momento em que se formam, especificamente com relação à demanda e oferta para o tipo de formação que obtiveram (CHAPMAN, DOAN, 2018, p. 8).

A taxa de inadimplência⁶ dos ex-alunos Fies no Brasil mais do que dobrou entre 2014 e 2018, quando passou de 18,9% para 41,0%, respectivamente. Embora o volume de financiamentos passe por um controlado refreamento, verifica-se, em 2018, um expressivo crescimento nos contratos em fase de amortização, o que pressupõe que aqueles contratos que fizeram parte da alavancagem em 2014 entraram em fase de amortização, culminando no expressivo valor em 2018 e trazendo consigo uma inadimplência absoluta de 249,4 mil contratos, como pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Fies: Histórico de inadimplência (atraso de mais de 90 dias) 2010 a março de 2018



Fonte: FNDE via lei de acesso à informação. Disponível em: www.g1.globo.com. Acesso em: 29 nov. 2019.

Por outro lado, o alto valor e a trajetória crescente do ônus fiscal com o programa já indicavam, em 2017, um potencial problema de falta de sustentabilidade fiscal. Além disso, os contratos com garantia do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)⁷ abalariam as contas públicas, que seriam afetadas pela necessidade de aportes adicionais ao fundo para fazer frente às garantias ao FIES e manter o grau de alavancagem. Além disso, os contratos sem garantia FGEDUC trariam um impacto que se materializaria por meio da perda patrimonial do fundo, isto porque as operações registradas seriam baixadas do seu balanço patrimonial. Logo, em ambos os casos, haveria perda patrimonial do setor público. Ainda com reflexos na publicação do TCU,

projeções realizadas, [...] indicam que o impacto desse conjunto de contratos no patrimônio público, pelo efeito conjugado de perdas por inadimplência, subsídio implícito e despesa administrativa, alcançará valores significativos no período 2017-2030, atingindo o valor expressivo de R\$ 11,1 bilhões em 2024 (a preços de 2016) (BRASIL, 2017, p. 10).

Dessa forma, o TCU já alertava para o fato de que as contas públicas seriam fortemente afetadas nos anos subsequentes, um risco fiscal que, segundo o diagnóstico do TCU, não estava incorporado no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO⁸. Apenas recentemente o mapeamento de riscos do Fies foi inserido no anexo V da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, constante da Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018.

Em relação ao subsídio implícito, e ainda segundo o diagnóstico do TCU, o alto diferencial existente entre o custo operacional da dívida pública e a taxa de juros do Fies (6,5%) gera um subsídio implícito⁹ elevado, que vai afetar o custo da dívida líquida. Observa-se que, de acordo com a nota técnica nº 04/2018/COFIN/CGSUP/DIGEF – FNDE,

estão previstos ajustes contábeis do fundo, que alterarão o patrimônio líquido efetivo e com isso o cálculo do subsídio implícito.

De acordo com a Tabela 5, que trata dos desembolsos do Fies ao longo dos anos de 2018 a 2021, verifica-se uma brutal redução no impacto primário tendo como causa principal o *Net Lending*¹⁰ do Fies antigo, com redução programada nas despesas administrativas e estabilidade do aporte do FG-Fies, o novo garantidor do atual modelo. Contudo, expande-se o subsídio implícito tanto no antigo quanto no novo Fies.

Tabela 5: Desembolso do Fies – 2018 – 2021 (em R\$ milhões)

Programa	Despesa	2018	2019	2020	2021
Fies Antigo	Despesa Administrativa	854,4	832,6	793,1	789,7
Fies Antigo	Impacto primário (<i>Net Lending</i>)	4.873,9	1.878,9	-302,8	-1.238,0
Fies Novo	Aporte FG-Fies	500,0	500,0	500,0	500,0
Impacto Primário		6.232,3	3.211,5	990,3	51,7
Fies Antigo	Subsídio Implícito	7.056,1	7.596,6	9.077,0	9.155,6
Fies Novo	Subsídio Implícito	5,7	217,4	518,4	924,2
Subsídio Implícito Total		7.061,8	7.814,0	9.595,4	10.079,8

Fonte: FNDE, Nota Técnica nº 4. COFIN/CGSUP/DIGEF (2018, p. 11).

Quanto à governança do programa, havia ausência de planejamento fiscal de médio prazo relacionado à oferta de vagas. O crescimento abrupto do passado já indicava a necessária tomada de decisão de forma compartilhada entre os entes participantes, considerando principalmente o espaço e risco fiscais existentes e as outras políticas com as quais eventualmente possuísem sobreposição.

Outro ponto relacionado à governança é o fato da avaliação do risco de crédito ser realizada pela Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA), composta por representantes da IES e dos alunos, partes interessadas no financiamento. A instituição financeira, por sua vez, não tinha responsabilidade em verificar a renda familiar declarada pelo aluno. Esse desenho, em que a aplicação dos recursos é direcionada e decidida pelos próprios beneficiários, facilita que a família subdeclare a renda, o que reduz a coparticipação do aluno no pagamento da mensalidade e eleva o valor financiado, diminuindo a focalização do programa e os recursos disponíveis para os estudantes que pertencem a famílias de fato mais vulneráveis.

CONCLUSÃO

Embora ao longo dos anos de existência do Fies, o fundo tenha passado por várias auditorias feitas pelo Tribunal de Contas da União (TCU), observa-se a sua não adequação aos achados persistentes do Tribunal, fugindo ao controle institucional do próprio FNDE. Apesar da sua estrutura organizacional se constituir em verdadeira agência controladora de todos os fundos contábeis do MEC, o FNDE, enquanto órgão operador do Fies, apresentou fragilidades, vulnerabilidades e insustentabilidade fiscal nas operações

REIS, A. C. A. dos; CHAVES, V. L. J.

do Fies, possibilitando brutal expansão do programa e risco fiscal expressivo, principalmente nos anos 2010-2014.

As IES privadas alcançavam dívidas tributárias importantes ao mesmo tempo que o governo instituiu o PROIES como estratégia político-financeira, praticamente o perdão da dívida da IES privada em débito, sobretudo tributário, em troca do atendimento educacional por meio da concessão de bolsas de estudo e das benesses oriundas do Fies.

Outra razão da expansão do volume de novos contratos de financiamento em 2014 foi o fenômeno do *crowding-out*, isto é, o crescimento expressivo dos financiamentos Fies quando da retirada de estudantes que já tinham acessado a IES por outras fontes de financiamento e optaram pelo fundo. Trata-se de uma falta total de controle na abertura de créditos, esta, a seu turno, deixada à mercê da Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA) composta por representantes da IES e dos alunos, partes interessadas no financiamento. Esse contexto forma um desenho em que a aplicação dos recursos é direcionada e decidida pelos próprios beneficiários, facilitando que a família subdeclare a renda, reduzindo a coparticipação do aluno no pagamento da mensalidade e elevando o valor financiado, o que é prejudicial aos estudantes cujas famílias eram de fato mais vulneráveis.

A expressividade no volume de contratos Fies, – cujo estoque atinge 2.678.924 em 2018 e um risco fiscal da ordem de R\$ 110.655.98 milhões e, ainda, uma taxa de inadimplência da ordem de 41% de todos os contratos em amortização – sinaliza uma situação delicada, dado que o ápice das contratações Fies em 2014 começa a ser traduzido em um conjunto crescente de amortizações a cada ano, mas que traz embutido um também crescente volume de inadimplências, sinalizando, mais uma vez, a insustentabilidade fiscal do programa; sem considerar que há um volume expressivo de alunos que perdem o benefício Fies pelo trancamento de matrícula e desvinculação do curso de origem.

Finalmente, cabe considerar que o movimento de retração nos novos contratos Fies, como medida de controle, não impede que se avolumem processos inadimplentes. Os contratos em dia com o Fies que em dezembro de 2014 representavam 64,5%, em março de 2018 caiu para 38,2%. O próprio Coordenador do Fies/FNDE, Sr. Flávio Carlos, admitiu em entrevista ao *Globo News* que “[...] hoje o que os estudantes pagam representa 12% do total do orçamento do Fies, grande parte do financiamento é custeado com recursos do tesouro.... o importante do retorno do estudante é a sustentabilidade do fundo para manter esse giro, para novos ingressos...”. O retorno financeiro dos estudantes não traz qualquer garantia de sustentabilidade, pois se observa um volume cada vez maior de inadimplências, retração no número de novos contratos e cortes nos recursos orçamentários. A sustentabilidade do programa e um maior acesso ao ensino superior são os desafios contidos na atual política de financiamento estudantil.

Artigo recebido em: 08/12/2019
Aprovado para publicação em: 17/03/2020

**FNDE AND THE CONTROL MECHANISMS OF THE STUDANTIAL FINANCING FUND (FIES):
VULNERABILITIES, TAX UNSUSTAINABILITY AND RETRACTION**

ABSTRACT: The article analyzes the institutional control exercised by the National Fund Education Development (FNDE) as an ideological device of a regulatory state and its implications for the Student Financing Fund (Fies), pointing out its vulnerabilities, tax unsustainabilities and retraction. The quanti-qualitative methodology based on documentary and statistical data was used. It was found that the control mechanisms used in the financing fund enabled weaknesses in the model adopted, resulting in leverage in the number of contracts, generating incompatibility with the volume of available resources, accentuating the degree of default in the program.

KEYWORDS: Student Financing. Educational Policy. Institutional Control. Default.

**FNDE Y EL MECANISMOS DEL CONTROL DEL FONDO DE FINANCIAMIENTO ESTUDIANTIL (Fies):
VULNERABILIDADES, SOSTENIBILIDAD FISCAL Y RETRACCIÓN**

RESUMEN: El artículo analiza el control institucional ejercido por el Fondo Nacional Desarrollo Educativo (FNDE) como un aparato ideológico de un Estado regulador y sus implicaciones con el Fondo de Financiamiento Estudiantil (Fies), señalando sus vulnerabilidades, insostenibilidades fiscales y retracción. Se utilizó la metodología cuanti-cualitativa con base en datos documentales y estadísticos. Se constató que los mecanismos de control utilizados en el fondo de financiamiento posibilitaron fragilidades en el modelo adoptado, lo que resultó en un apalancamiento en el número de contratos, generando incompatibilidad con el volumen de recursos disponibles, acentuando el grado de incumplimiento financiero en el programa.

PALABRAS CLAVE: Financiamiento Estudiantil, Política Educativa, Control Institucional, Incumplimiento financiero.

NOTAS

1) O Programa Universidade para Todos – Prouni foi criado em 2004 pelo governo federal (Lula da Silva) e regulamentado pela Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. O Prouni tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação em IES privadas oferecendo, em contrapartida, a isenção de tributos às IES que aderirem ao Programa. Disponível em: <http://prouniportal.mec.gov.br/o-programa>. Acesso em 10 set. 2019.

2) O PROIES estabelece critérios para que as instituições particulares renegociem suas dívidas tributárias com o governo federal. Elas poderão converter até 90% das dívidas em oferta de bolsas de estudo, ao longo de 15 anos e, assim, reduzir o pagamento em espécie a 10% do total devido. A medida visa a ampliar a oferta de educação superior e, ao mesmo tempo, a recuperação de créditos tributários. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35488-proies>. Acesso em: 21 nov. 2019.

REIS, A. C. A. dos; CHAVES, V. L. J.

3) A partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996 – LDB), que atribuiu ao governo federal assegurar avaliação do rendimento escolar, o Ministério da Educação instituiu, em 1998, com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a aplicação do ENEM nas escolas, com o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica, podendo participar do exame alunos que concluíram ou estão concluindo o Ensino Médio.

4) A portaria normativa nº 209, de 7 de março de 2018, publicada no DOU nº 46 (p. 6, 7, 19, de 16 fev. 2018), dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil a partir do primeiro semestre de 2018. O novo Fies visa à ampliação do acesso ao Ensino Superior, maior transparência para os estudantes e a sociedade, e a melhoria da governança e sustentabilidade do fundo.

5) Risco fiscal é o risco de ocorrência de determinado evento que afete as contas públicas de modo imprevisto. O efeito imprevisto pode se dar sobre a receita ou sobre a despesa e, portanto, sobre o resultado das contas públicas.

6) Taxa de inadimplência: calculada pela razão entre o nº de contratos em fase de amortização inadimplentes e o nº de contratos em fase de amortização.

7) Fgeduc é um fundo criado pelo governo federal que atua como garantia nos contratos de estudantes beneficiários de bolsas parciais do Programa Universidade para Todos (ProUni) e para os estudantes com contrato no FIES, eliminando a exigência de fiador para os estudantes que aderirem aos dois programas.

8) A partir de 2017, em consonância com determinação do Acórdão 3.001/2016 do Tribunal de Contas da União, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Anexo de Risco da LDO passará a adicionar esta informação.

9) O subsídio implícito é definido como a diferença entre o saldo devedor total dos contratos do Fies, considerando a taxa efetiva do programa, e o saldo devedor capitalizado pelo custo de captação do Tesouro ao fim de cada ano.

10) Sobre as operações de financiamento sem garantia do FGEDUC, o Tesouro aplicou o conceito de Net Lending: quando o governo desembolsa o valor contratado gera-se um déficit primário nesse mesmo valor; quando o empréstimo é pago pelo tomador, há superávit. Assim, o fluxo líquido de desembolsos e recebimentos nessa modalidade repercute diretamente sobre o resultado primário.

REFERÊNCIAS

ALTHUSSER, Louis. **Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado**. 3 ed. Lisboa: Editorial Presença/Martins Fontes, 1980.

APPLE, Michel. **Para além da lógica do mercado**: compreendendo e opondo-se ao Neoliberalismo. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**. 5 out. 1988.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO ECONÔMICO. **Diagnóstico Fies**. Jun., 2017. Disponível em: www.fazenda.gov.br. Acesso em: 29. nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Política econômica e reformas estruturais**. Abr., 2003.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de auditoria**, 2016.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Programa universidade para todos (Prouni) e Fundo de financiamento estudante do ensino superior (Fies). **Relatório de auditoria operacional**, 2009.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001. **Dispõe sobre o fundo de financiamento do estudante do ensino superior e dá outras providências**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 26 nov. 2019.

BRASIL. PREVIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. **Autoriza as centrais elétricas brasileiras s.a (Eletrobrás) a adquirir o controle acionário da Celg distribuição s.a. (Celg D)**; Institui o programa de estímulo à reestruturação e ao financiamento das instituições do ensino superior (Proies). Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 28 nov. 2019.

BURGARELLI, R. Explosão e Implosão do Fies: como o ensino superior privado virou o centro dos gastos com a 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, 2017.

CGU. Controladoria-Geral da União. **Relatório Final da 1ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social** - 1ª Consocial, Brasília, 2012.

CHAPMAN, B. DOAN, D. Financiamento do ensino superior: questões conceituais e a experiência internacional. *In*: **Radar**: tecnologia, produção e comércio exterior, IPEA, Brasília, n. 58, Dez., 2018.

FARENZENA, Nalú. Controle institucional em políticas federais de educação básica no Brasil. **RBPAE**, v. 26, n. 2, p. 237-265, mai-ago. 2010.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividade 2005**. Brasília, 2009.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividade 2010**. Brasília, 2011.

FNDE. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Relatório de Atividade 2011**. Brasília, 2012.

LEHER, Roberto. Para silenciar os Campi. **Educação e sociedade**, v. 25, n. 88, Out., p. 867-891, São Paulo, 2004.

REIS, A. C. A. dos; CHAVES, V. L. J.

LESSARD, C.; BRASSARD, A.; LUSIGNAN, J. **Les tendances des politiques éducatives en matière de structures et de régulation, d'imputabilité et de reddition de comptes:** les cas du Canada (Ontario et Colombie-Britannique), de la France et du Royaume-Uni. Montréal: LABRIPROF-CRIFPE, Faculté des Sciences de l'Éducation, Université de Montréal, 2002.

MINTO, Lalo Watanabe. **Reforma do ensino superior no Brasil:** Processo histórico e questões atuais, 2008. Disponível em: www.histedbr.fae.unicamp. Acesso em: 28 nov. 2019.

VITURI, René. C. I. **Fundo de financiamento estudantil (Fies) para o ensino superior privado:** Trajetória de vida de graduandas e graduandos financiados pelo programa – das tramas aos dramas. 2009. Tese (Doutorado em educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, São Paulo, 2019.

ANTÔNIO CLÁUDIO ANDRADE DOS REIS: Professor Adjunto da Universidade Federal do Pará. Doutor em Educação – Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará (2019). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre a Educação Superior da UFPA (GEPES).

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7288-9473>

E-mail: aclaudioreis@gmail.com

VERA LÚCIA JACOB CHAVES: Professora Titular da Universidade Federal do Pará. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Educação (2018-2020). Doutora em Educação - Conhecimento e Inclusão Social pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) com Pós-Doutorado no Instituto de Educação da Universidade de Lisboa e Pós-Doutorado no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2011). Coordena o Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior da UFPA (GEPES) e é vice-coordenadora do GT-11 – Políticas da Educação Superior da ANPEd. É pesquisadora da rede Universitas/Br. É diretora do Fórum de Gestão do Ensino Superior de Países e Regiões de Língua Portuguesa - FORGES. É pesquisadora com bolsa produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3128-3659>

E-mail: veraluciajacob@gmail.com

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 3.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).