



Diciembre 2016 - ISSN: 1989-4155

## FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE (FIES): UMA FERRAMENTA PARA DEMOCRATIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

Tiago da Silva Soares<sup>1</sup>

João Henrique Zanelatto<sup>2</sup>

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Tiago da Silva Soares y João Henrique Zanelatto (2016): "Fundo de financiamento ao estudante (FIES): uma ferramenta para democratização do ensino superior", em Luanda", Revista Atlante: Cuadernos de Educación y Desarrollo (diciembre 2016). En línea: <http://www.eumed.net/rev/atlante/2016/12/fieshtml>

**Resumo:** Este trabalho é uma tentativa de compreensão sobre como funciona e de que modo é operado o Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES). Partindo da análise dos conceitos de políticas públicas, busca identificar o FIES como tal e perceber se, uma vez inserido no conceito, atende a sua função primordial, qual seja, democratizar o acesso ao ensino superior no Brasil. O FIES demonstra ser um interessante e relevante objeto de estudo na medida em que, de maneira empírica, se pode perceber a busca, pelos gestores desta política, pelo aperfeiçoamento e viabilidade de institucionalização do programa. De certo modo, este estudo realizará uma análise teórica diante um programa já implementado e posto em prática. É quase que uma tentativa de contribuição à práxis das políticas públicas de acesso à educação superior no Brasil. Assim, para que o objetivo final seja atingido, o texto propõe, também, um debate sobre as condicionalidades, ou o critério de seleção dos beneficiados, inerentes ao programa e se estas condicionalidades são ou não necessárias para que o FIES continue em operação no país.

**Palavras-chave:** Ensino Superior. FIES. Políticas Públicas. Estudantes. Condicionalidades

**Abstract:** This work is an attempt to understand how it works and how it is operated Financing Fund for Students (FIES). Based on the analysis of public policy concepts, seeks to identify the FIES as such and see if, once inserted into the concept, serves its primary function, which is, democratizing access to higher education in Brazil. The FIES proves to be an interesting and relevant subject matter in that, empirically, it can realize the search by the managers of this policy, the improvement and viability of the program institutionalization. In a way, this study will conduct a theoretical analysis on an already implemented program and put into practice. It is

<sup>1</sup> Graduado em Direito, Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico na Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Grupo de pesquisa "História Econômica e Social de Santa Catarina."

<sup>2</sup> Pós-Doutor em História pela Universidade Federal do Paraná. Doutor em História pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, professor do Curso de História e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico na Universidade do Extremo Sul Catarinense. Membro do Grupo de pesquisa "História Econômica e Social de Santa Catarina."

almost an attempt to contribution to the practice of public policies on access to higher education in Brazil. Thus, for the final goal is reached, the text also proposes a debate on conditionalities, or the selection criteria of the beneficiaries, inherent in the program and these conditionalities are not necessary for the FIES to continue operating in the country.

**Keywords:** Higher Education; FIES; Public Politics. Students. Conditionalities

## **INTRODUÇÃO:**

O acesso à educação superior se tornou mais democrático no Brasil nos últimos anos. Prova disso é o crescimento do número de universidades federais no país – 18 no decênio 2004/2014 – (MEC, 2015) e a ampliação do número de matrículas, tanto em instituições de ensino públicas quanto privadas. Diante deste cenário, o Ministério da Educação (2015) aponta duas políticas adotadas que foram providenciais para o sucesso da democratização do ensino superior: o Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e o Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES). Juntos, esses dois programas garantiram o ingresso de mais de 960 mil estudantes nas universidades através de bolsas e financiamentos, respectivamente (MEC, 2015).

O MEC aponta muitas outras medidas que foram adotadas para garantir o acesso de mais pessoas ao ensino superior, entretanto, com base nos números divulgados, é possível compreender o grau de importância do PROUNI e do FIES como programas essenciais para a concretização do objetivo do governo federal em garantir maior número de acessos ao ensino superior.

Desta maneira, apesar da importância do PROUNI como política pública que busca garantir acesso de determinada parte da população à universidade, este trabalho, por uma necessidade teórica e metodológica, pretende formular algumas reflexões mais densas acerca do FIES. O objetivo é que se possa contribuir para a análise da forma como o estado brasileiro vem articulando programas de acesso ao ensino superior, mas, sobretudo, estudar as etapas percorridas, bem como os obstáculos e as estratégias adotadas pelos gestores públicos quando do planejamento, da implementação e da gestão de determinada política pública, neste caso, o FIES.

O FIES demonstra ser um interessante e relevante objeto de estudo na medida em que, de maneira empírica, se pode perceber a busca, pelos gestores desta política, pelo aperfeiçoamento e viabilidade de institucionalização do programa. Assim, por meio da análise desta busca se encontra elementos debatidos no campo acadêmico que estuda as políticas públicas.

Ou seja, de certo modo, este estudo realizará uma análise teórica diante um programa já implementado e posto em prática. É quase que uma tentativa de contribuição à práxis – categoria já há muito debatida no campo da esquerda – das políticas públicas de acesso à

educação superior no Brasil. Evidente que o trabalho não tem a pretensão de ser conclusivo ou autossuficiente na análise de referidas políticas, mas, utilizando-se do estudo de conceitos, gestão e administração de políticas públicas, pretende ser uma contribuição a esta linha de pesquisa.

Neste sentido, a pesquisa terá duas maiores pretensões: a primeira identificar o FIES como uma política pública, e a segunda, fazer uma análise mais apurada sobre as condicionalidades do programa e tentar definir se são eficazes e necessárias ou, pelo contrário, supérfluas e prejudiciais aos estudantes.

## **O QUE É O FIES?**

Antes de qualquer apreciação mais aprofundada sobre o tema, se faz necessário a tentativa de compreensão sobre o que é o FIES. Instituído pela Lei 10.260/2001, o Fundo de Financiamento ao Estudante, segundo o Ministério da Educação “é um programa [...] destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC”.

Portanto, é um programa que abarca pessoas não contempladas pela universidade pública e que também não tem condições de arcar financeiramente com os custos de uma instituição privada. Deste modo, impulsiona os pretendentes a acessarem o ensino superior através de uma instituição privada que, para ser integrante do programa, tem que prestar um ensino satisfatório de acordo com os parâmetros e as avaliações do MEC.

Apesar da exigência de atendimento de critérios pelas instituições de ensino que fazem parte do programa, esta não é a única a cumprir condicionalidades. Para ser beneficiado com o financiamento, o estudante tem que cumprir alguns requisitos exigidos pela legislação. Alguns deles de caráter econômico, outros educacionais. No plano econômico, a família não pode ter renda bruta mensal per capita superior a 2,5 salários mínimos, já no educacional, é necessário que o interessado preste o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e obtenha pontuação superior a 450 pontos e não tire 0 na redação (MEC, 2015). Alguns outros requisitos burocráticos também devem ser cumpridos, mas o que realmente seleciona, aparentemente, os beneficiários do Fies são as duas exigências listadas acima.

Tendo em vista ser uma política focalizada – que almeja atingir um grupo de pessoas específicas que se adequa as condicionalidades exigidas – o Fies necessita de uma Comissão Permanente de Supervisão e Acompanhamento (CPSA). E este é um dos debates que permeia as discussões sobre políticas públicas: a eficácia e a necessidade de se exigir condicionalidades.

## **O QUE SÃO POLÍTICAS PÚBLICAS?**

Mas, primeiro, antes da argumentação sobre as condicionalidades, é necessário esclarecer o que é, para este estudo, uma política pública. Tão importante quanto entender o que é, é saber o que não é uma política pública:

Es comum asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erroneamente como políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política es una acción de gobierno, no se reduce a este (ASTORGA. FACIO, 2009, p. 2).

Portanto, é preciso ter uma noção ampla sobre políticas públicas e entender que muitas pessoas e instituições, que não necessariamente o estado, são agentes ativos integrantes dos quadros deste tipo de política. Também, política pública não pode ser traduzida como toda e qualquer medida adotada por um governo. É uma ação singular, específica e com determinadas características que a qualificam como tal. Mais do que isso, pode-se dizer que política pública é uma opção do governo.

Estudos acadêmicos também exigem opções teóricas. Desta maneira, a primeira que se faz aqui, para conceituar política pública, é a absorção da premissa de que, academicamente, políticas públicas é uma área da ciência política que busca entender como e porque os governos optam na adoção de determinadas ações (SOUZA, 2006).

Para além do plano teórico, analisar as políticas públicas como uma possibilidade de entender opções de governos, permite uma abordagem mais profunda sobre alguns objetos empíricos. Assim, se constrói um forte elemento analítico que contribui no estudo das práticas de políticas públicas. Neste caso, na análise do FIES.

Evidente que o conceito de políticas públicas não é único nem uníssono. Vários autores de várias linhas de conhecimento já à adotaram como objeto de análise. Trata-se, portanto, de uma categoria ampla e interdisciplinar. De todo modo, para análise a que este trabalho está se propondo, se terá como definição de política pública, aquelas ações propostas e implementadas por governos que produzirão resultados no mundo concreto (SOUZA, 2006).

## **FIES, UMA POLÍTICA PÚBLICA**

Após a exposição sobre o objeto de estudo – FIES – e o conceito de políticas públicas, emerge a questão: afinal, o FIES é uma política pública? Levando em consideração o conceito adotado neste artigo, a resposta é sim, o FIES é uma política pública.

Tendo em vista o dinamismo social, as políticas públicas implementadas também necessitam de modificações e reparações em seu transcorrer. Apesar de já instaurado há

muito tempo, foi em 2010, com a alteração de algumas regras e propiciando maior facilidade aos financiamentos que se pode perceber o impacto da ação governamental.

Algumas das alterações mais significativas foram a possibilidade de financiar até 100% das mensalidades cobradas pelas instituições de ensino e a ampliação do prazo para o pagamento do financiamento após a conclusão do curso que passou de duas para três vezes o período de duração do curso superior (MOURA, 2014).

Após estas mudanças, o número de estudantes inscritos no programa passou de 32.654 em 2009, para 153.151 em 2001. Por isso, Moura (2014, p. 12) conclui “percebe-se que o número de inscritos cresceu consideravelmente, o que permite afirmar que ‘o novo FIES’ traduz-se como uma política pública efetiva de acesso ao ensino superior”.

Como efeito destas adaptações, os números resultam naqueles índices já apontados neste trabalho e demonstra que por meio de uma ação estratégica do governo federal, a realidade concreta mudou. Não apenas no aspecto individual – promovendo capacidade de melhorias que podem ser personificadas na imagem daqueles que tiveram acesso à educação superior por meio do FIES -, mas também socialmente, na medida em que esta ação é uma potencial causadora de reflexos sociais, econômicos e culturais.

## **ANALISANDO POLÍTICAS PÚBLICAS**

Definidos, para este estudo, o que são políticas públicas – e considerado que o FIES é uma - e qual a finalidade de estudá-las, é necessário ter uma orientação metodológica clara para estudar as políticas públicas, e, neste caso, o FIES. Bardach define alguns passos para que a análise de políticas públicas seja mais simples e traga resultados. Em 3 grandes “áreas” a autora aponta que é necessário “la definición del problema, obtención de información y construcción de alternativas” (BARDACH, ano).

Por falta de espaço hábil e tendo em vista que esta não é a finalidade deste estudo, não se fará uma análise exaustiva das proposições elencadas por Bardach, mas o que vale ressaltar é que uma destas proposições é útil para este debate. Desta maneira, é fundamental perceber que, nesta análise, o que se pretende não é a obtenção de uma resposta conclusiva sobre o FIES, mas entender o que ele é e qual a função das condicionalidades.

Assim, eis o que aqui interessa: “la definición del problema”. E o problema é identificar se há a necessidade de impor condicionalidades aos participantes do FIES. Já a tentativa de entender o que é o programa (conforme feito no tópico anterior) não se caracteriza como um problema de pesquisa, mas mais como uma construção teórica de modo a deixar o texto mais didático.

## CONDICIONALIDADES NO FIES

Usualmente, quando se discute condicionalidades, o debate é feito sob a perspectiva de políticas públicas de transferência direta de renda. Nestes casos, há muitos argumentos e variáveis que são invocados para sustentar, ou não, a existência de condicionalidades nestes tipos de programas.

Um estudo da CEPAL (2014) revela diversos argumentos contra e a favor da imposição de condicionalidades naqueles casos. E a consideração final é inconclusa. Ou seja, em alguns casos a exigência das condicionalidades pode ser útil e em outros irrelevantes ou supérfluos. Este estudo da CEPAL é mencionado neste artigo porque desperta outra discussão sobre condicionalidades: elas são cabíveis naquelas políticas públicas que não versam sobre transferência direta de renda? E assim, se utiliza dessa premissa para compreender a lógica de operação do FIES.

Conforme já apontado, o estudante que pretende ser beneficiado com o financiamento precisa cumprir com algumas condicionalidades para que assim possa ser contemplado pela política pública. O problema levantado aqui é que, conforme artigo 6º da Constituição a educação é um direito social, e, portanto deve ser assegurado pelo estado.

Neste sentido, a problematização é invocada porque, uma vez que a educação é um direito social previsto na Constituição brasileira, deve ser garantida em todos os níveis, inclusive, no ensino superior. Porém, não é o que acontece quando se impõe restrições àqueles que necessitam do financiamento estudantil.

Indubitável que o caminho a ser percorrido pelo estado brasileiro é no sentido de universalizar o acesso ao ensino superior, inclusive criando mais universidades públicas. Entretanto, enquanto estas ações não são passíveis de realização, criam-se políticas públicas na tentativa de ampliação do direito à educação, como é o caso do PROUNI e FIES. E mais, os recursos são tão escassos que nem todos tem acesso a estes programas.

Desta forma, o problema vai se afunilando cada vez mais. Não há universidade pública para todos, o que gera demanda nas universidades privadas, mas nem todos têm condições, o que gera a criação de políticas públicas que, por sua vez não conseguem abranger a todos, o que gera, conseqüentemente a criação de condicionalidades.

É um efeito dominó causado pela impossibilidade – ou falta de vontade política – de se garantir acesso nas universidades de forma ampla e irrestrita. Neste sentido, neste momento, as condicionalidades do FIES são aquilo que pode ser considerado um “mal necessário”, na medida em que garante àqueles com menos recursos a possibilidade de acessar o ensino superior, e tenta vedar a distribuição de recursos para aqueles que tem melhores condições financeiras.

## **CONSIDERAÇÕES:**

Apesar de as considerações apontadas no trabalho estarem divididas em cinco subtemas (O que é o FIES? O que são Políticas Públicas? FIES, uma política pública? Analisando Políticas Públicas e Condicionais no FIES), o fechamento deste artigo reivindica a necessidade de ser concluído tendo dois grandes assuntos, por assim dizer. Isto porque os três subtemas inaugurais podem ser condensados no primeiro momento, e os dois seguintes ficam para a etapa final da conclusão.

Portanto, conforme se propôs, a este primeiro ponto caberá sintetizar e justificar se o FIES é ou não uma política pública, e, após, no segundo momento, definir – mesmo que não de modo conclusivo – se as condicionalidades, especificamente aquela do critério de renda, é justificável como um parâmetro de “corte” para aqueles que pretendem aderir ao programa.

Deste modo, seguindo a ordem exposta acima, se afirma que o FIES é uma política pública. De acordo com a definição de políticas públicas apontadas neste texto e conforme as informações elencadas acerca do FIES, o programa caminha de encontro ao conceito estudado. Esta primeira afirmação leva em consideração os dados concretos apontados pelo Ministério da Educação que permitem a tomada de conhecimento do nível de abrangência do FIES.

Conforme foi apontado, o programa existe há algum tempo, mas apenas após algumas reformulações assumiu um caráter mais amplo e inclusivo. Por certo, além de estudos acadêmicos, os gestores das políticas públicas também analisam, acompanham e fazem reformulações nos programas já implementados. Assim, entre erros e acertos, se vai construindo, ampliando e melhorando a capacidade e abrangência das políticas públicas. Ou seja, é a dialética da práxis dentro das instituições estatais.

Mesmo tendo a consciência de que nem toda ação de governo é uma política pública, o FIES, por seu caráter de tentativa de democratização do ensino superior e tendo em vista seu êxito na tentativa de alcançar resultados concretos no mundo real, cumpre seu papel e fica “catalogado” aqui, como uma política pública posta em prática no Brasil e que, justamente por isso, por estar no campo prático, vezes avança e por vezes retrocede na tentativa utópica, mas necessária, de alcançar a perfeição.

Fundamentada a compreensão do FIES enquanto política pública é necessário, agora, refletir sobre a condicionalidade que impõe uma renda familiar máxima para aqueles que pretendem ser integrantes do programa. Desta forma, após análise mais detalhada desta exposição, se poderá concluir o trabalho.

Mesmo com a trajetória percorrida pelo governo federal na tentativa de ampliação do número de pessoas que ingressam e concluem o ensino superior, o acesso a este nível de

educação no país ainda não é satisfatório. Portanto, continuamente, são estudadas medidas que deem conta de atender esta demanda. Por isso surgem programas como o PROUNI e o FIES.

Ainda que o número de universidades públicas no país tenha aumentado nos últimos anos, esta ação não foi o suficiente para o estado brasileiro garantir o acesso ao ensino superior para aqueles que pretendem o seu ingresso. Por isto, é tão importante a criação de políticas públicas que objetivam minimizar o contingente de pessoas sem acesso às universidades.

Do mesmo modo como a criação de novas universidades, a implementação do PROUNI e do FIES não solucionam o problema definitivamente. Entretanto, é inegável que garantem, à uma população que não teria esta oportunidade, a ascensão educacional que estas pessoas almejam.

Evidente que o ideal é a universalização do ensino em todos os níveis – do fundamental ao superior – e a garantia de que todos tenham as condições necessárias para conclusão dos estudos, todavia, enquanto existe a impossibilidade prática ou a inoperância política desta ação, o caminho é minimizar os problemas para aqueles que são impossibilitados de cursar o ensino superior.

É neste sentido que o FIES deve ser entendido: como uma tentativa imediata e efêmera de solucionar o problema de uma parte da educação institucional do país. Esta tentativa se dá em várias vias para aqueles que não tem acesso à universidade pública por diversos motivos: necessidade de trabalhar, falta de condições para locomoção, distância física da universidade, etc...

Contudo, mesmo como a possibilidade do FIES como alternativa à universidade pública, o programa repete o vício das instituições de ensino e não tem vaga para todos. Portanto, há apenas uma medida que pode ser tomada: estabelecer um critério para que, ao menos, algumas pessoas tenham garantido este recurso. Por isto a necessidade da imposição da condicionalidade de renda. Já que o objetivo é democratizar, é importante que o faça garantindo acesso àqueles que economicamente são vulneráveis e que, se não fosse por esta medida, não adentrariam nos bancos do ensino superior brasileiro.

Desta maneira, ainda que não seja o ideal, a condicionalidade é justificável, ainda mais porque traz consigo o critério objetivo da renda. Além de compreender o que é e como é operado o FIES, é relevante entender quem ele atinge, o que ele proporciona e os seus resultados. Fica, deste modo, registrado aqui, a chamada para novas pesquisas, pois quanto mais se conhecer teoricamente sobre este objeto de estudo, mais se pode contribuir para a sua execução prática. E assim se impulsiona a práxis que parece ser tão necessária no estudo das políticas públicas.



## REFERÊNCIAS:

ASTORGA, Carlos Ricardo Aguilar. FACIO, Marco Antonio Lima. **?Que son y para qué sirven las políticas públicas?** Contribuciones a las Ciencias Sociales. Disponível em: <[www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)>. Acesso em: 14 dez 2015.

BARDACH, Eugene. **Los ocho passos para el análisis de políticas públicas.**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **A democratização e expansão da educação superior no Brasil 2003 - 2014.** Brasília, 2015. Disponível em:

<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman) HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"& HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"view=download HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"& HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014 HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"& HYPERLINK

"[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192)"Itemid=30192">. Acesso em: 05 jan 2015.

BRASIL. Presidência da República. Ministério da Educação; **O que é o FIES.** Disponível em: <<http://sisfiesportal.mec.gov.br/fies.htm>>. Acesso em: 14 dez 2015.

CEPAL. **Condicionalidades y derechos: principales debates.** Serie Políticas Sociales nº 215, 2014.

MOURA, Daiana Malheiros de. **Políticas públicas educacionais PROUNI e FIES: democratização do acesso ao ensino superior.** 2014. XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. Disponível em: <http://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/viewFile/11804/1647> Acesso em 10 fev 2016.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias. Ano 8, nº 16. Porto Alegre, 2006, p. 20-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 10 fev 2016.