

Vera Maria Vidal Peroni  
Jaqueline Villafuerte Bittencourt  
Maria Otília Kroeff Susin  
Paula Valim de Lima  
Alexandre José Rossi  
Juliana Selau Lumertz  
Ângelo de Andrade Paz  
Rafael Martins Sais (Orgs)

**ANAIS DO 2º SEMINÁRIO REDEFINIÇÕES DAS FRONTEIRAS ENTRE O  
PÚBLICO E O PRIVADO: Implicações para a democratização da educação**

1ª Edição

UFRGS  
Porto Alegre  
2019

## CREDOC E FIES – APROXIMAÇÕES

Rodrigo Meleu das Neves<sup>1</sup>  
Nalú Farenzena<sup>2</sup>

### INTRODUÇÃO

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) é uma política de financiamento do governo federal para subsidiar o acesso à educação de nível superior a alunos que cumpram determinadas regras sociais e educacionais, definidas de acordo com legislação específica, “destinado a financiar a graduação de estudantes matriculados em cursos presenciais não gratuitos e com avaliação positiva nos processos de avaliação conduzidos pelo Ministério da Educação”. (FNDE, 2018a). O FIES foi amplamente reformulado desde a sua criação. Na sequência, analisaremos brevemente suas características mais abrangentes, bem como o seu funcionamento e os movimentos políticos que o envolveram ao longo de sua trajetória.

### METODOLOGIA

Considerando o tipo de pesquisa e os objetivos pretendidos, utilizamos artigos, documentos legais, relatórios de gestão, ferramentas de *business intelligence* e de triangulação de bancos de dados. O método de pesquisa adotado foi o **misto**, combinando abordagens quantitativas e qualitativas, conforme disposto no Quadro 1:

Métodos Quantitativos	→ Métodos Mistos ←	Métodos Qualitativos
Predeterminado.	Tanto métodos predeterminados quanto emergentes.	Métodos emergentes.
Questões baseadas no instrumento.	Tanto questões abertas quanto fechadas.	Perguntas abertas.
Dados de desempenho, dados de atitudes, dados observacionais e dados de censo.	Formas múltiplas de dados baseados em todas as possibilidades.	Dados de entrevistas, dados de documentos e dados audiovisuais.
Análise estatística.	Análise estatística e de texto.	Análise de texto e imagem.
Interpretação estatística.	Por meio da interpretação dos bancos de dados.	Interpretação de temas e padrões.

Quadro 1 - Características dos métodos quantitativos, qualitativos e mistos  
Fonte: adaptado de Creswell. (2010, p. 40).

<sup>1</sup> Mestre em Administração - Sistemas de Informação e de Apoio à Decisão – EA/UFRGS. Analista de Sistemas do Centro de Processamento de Dados da UFRGS. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFRGS. E-mail: [rodrigon@cpd.ufrgs.br](mailto:rodrigon@cpd.ufrgs.br).

<sup>2</sup> Doutora em Educação – FACED/UFRGS. Professora do Departamento de Estudos Especializados da Faculdade de Educação da UFRGS. E-mail: [nalu.farenzena@gmail.com](mailto:nalu.farenzena@gmail.com).

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

As matrículas na educação superior crescem progressivamente desde 1980, com expansão presencial de 584% entre 1980 e 2016, e 887,47% na modalidade de ensino à distância (EAD), desde o início dos registros em 2000, até o último censo disponível (2016).

Programas de financiamento estudantil subsidiados pela União não são novidade: criado a partir da Exposição de Motivos nº 393/1975, pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) (BRASIL, 1975), o Programa de Crédito Educativo (PCE ou CREDUC) tinha por objetivo “conceder empréstimos a estudantes para o pagamento de mensalidades e o custeio de despesas durante o desenvolvimento do curso de graduação”. (FNDE, 2018b). (BRASIL, 2018a).

Até 1983 o CREDUC era administrado pela Caixa Econômica Federal (CEF), pelo Banco do Brasil (BB) e outros bancos comerciais, cobrando encargos anuais de 15% e amortização via Tabela Price. Entre 1988 e 1992 o CREDUC passou a ser mantido apenas pelo MEC, quando foi reformulado e institucionalizado. (BRASIL, 1992). Em 1996, uma repaginação dos requisitos restringiu o acesso apenas a estudantes carentes, até a sua revogação em 1999, com o advento do FIES. O CREDUC subsidiou mais de 870 mil estudantes em sua vigência (FNDE, 2018b), mas nem tudo saiu como esperado. Em 2003 a inadimplência era de aproximadamente 83%, conforme exposto na Tabela 1:

Tabela 1 - Situação do CREDUC em 2003

Administração	Contratos	Passivo
MEC	47.953	R\$ 2.100.000.000,00
CEF e BB	202.261	R\$ 363.148.897,00

Fonte: elaborado pelo autor, a partir de Barros. (2003, p. 4).

Em 2005, com 145.363 contratos ativos e R\$ 2,4 bilhões em aberto, os acordos de quitação foram divididos e ofertados em dois grupos: aos adimplentes, um desconto de 90%; aos demais em prazo de carência, 80%, desde que firmada a renúncia de novos acordos. (QUEIROZ, 2015, p. 45).

Criado através da Medida Provisória (MP) nº 1.827/1999 (BRASIL, 1999), o FIES é um fundo “de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva, de acordo com regulamentação própria, nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação”, conforme art. 1º da MP à época, mudando muito pouco desde a inscrição da política na Lei nº 10.260/2001. (BRASIL, 2001). Nesse período de transição CREDUC→FIES, o legislador

estabeleceu que os recursos daquele seriam mantidos, mas vedada a formalização de novos contratos. (BRASIL, 1999b).

Os recursos do FIES são repassados mensalmente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em função direta aos contratos honrados pelos estudantes junto aos agentes financeiros credenciados. O pagamento é realizado junto às entidades mantenedoras das instituições de ensino por meio de Certificados Financeiros do Tesouro - Série E (CFT-E): “títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, intransferíveis e que devem ser utilizados prioritariamente no pagamento de contribuições previdenciárias e demais tributos administrados pela Receita Federal”. (BRASIL, 2018a). (FNDE, 2018c). Os desembolsos ao FIES são realizados através da aquisição de CFT junto ao Tesouro, e recompra de CFT junto às escolas, com observância à Lei do FIES. O CFT-E foi um mecanismo que a União encontrou para “casar a expansão do crédito educacional com um estímulo à quitação de débitos e à adimplência fiscal das escolas privadas de ensino superior”. (MENDES, 2015, pp. 11-12).

Operando timidamente até 2009, o FIES foi drasticamente reformulado através da Lei nº 12.202/2010. (BRASIL, 2010). Em linhas gerais, o “Novo FIES” passou a ser controlado pelo FNDE com a prerrogativa de administrar e operar os contratos ativos e passivos do Programa e essas mudanças seriam fundamentais para os desdobramentos a seguir.

Se até 2010 o orçamento do FIES orbitava em R\$ 1 bilhão anuais e 71.611 contratos firmados, apenas em 2014 registram-se 732.494, e, até 10 de julho último, 2,7 milhões de contratos vigentes. Somado aos subsídios implícitos, chegamos à Tabela 2, que será confrontada pela Tabela 3. (BRASIL, 2017a; 2018b).

TABELA 2 - Custo efetivo do FIES, em milhões – Brasil – 2011-2016

(\*em R\$ 1,00 em valores atualizados pelo IPCA-A de dez. 2018)

	2011*	2012*	2013*	2014*	2015*	2016*	2017* **	Total
Despesa Financeira	R\$ 2.765,09	R\$ 6.122,09	R\$ 10.468,11	R\$ 17.350,12	R\$ 16.063,57	R\$ 20.635,22	R\$ 20.714,00	<b>R\$ 94.118,20</b>
Aportes no FGEDUC	-	R\$ 187,07	-	R\$ 1.575,59	R\$ 512,59	R\$ 582,36	R\$ 73,00	<b>R\$ 2.930,61</b>
Despesas Administrativas	R\$ 71,13	R\$ 308,12	R\$ 146,95	R\$ 81,77	R\$ 816,38	R\$ 1.032,56	R\$ 1.149,00	<b>R\$ 3.605,91</b>
Subsídio Implícito	R\$ 22,56	R\$ 715,28	R\$ 768,57	R\$ 2.245,62	R\$ 7.141,38	R\$ 11.434,00	R\$ 8.350,00	<b>R\$ 30.677,41</b>
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.858,78</b>	<b>R\$ 7.332,56</b>	<b>R\$ 11.383,63</b>	<b>R\$ 21.253,10</b>	<b>R\$ 24.533,92</b>	<b>R\$ 33.684,14</b>	<b>R\$ 30.286,00</b>	<b>R\$ 131.332,13</b>

Fonte: Brasil (2017a, p. 9)

Nota: \*\* Ano 2017: estimativas do TN.

Tabela 3 - Composição da despesa primária da União – em bilhões de Reais – Brasil – 2010-2017

Despesas Primárias	49,7%		53,7%		57,0%	
	2010	%	2016	%	2017	%
Benefícios Previdenciários -Urbano	198.769	28,1%	396.561	31,9%	435.065	33,7%
Benefícios Previdenciários -Rural	56.089	7,9%	111.310	9,0%	124.705	9,7%
Pessoal e Encargos Sociais (Inativos e pensionistas)	74.046	10,5%	110.777	8,9%	122.088	9,5%
Benefícios de Prestação Continuada da LOAS/RMV	22.502	3,2%	48.990	3,9%	53.635	4,2%
Pessoal e Encargos Sociais (Ativos)	94.359	13,4%	147.094	11,8%	160.985	12,5%
Gasto da Saúde (exc.pessoal)	51.745	7,3%	99.804	8,0%	103.834	8,0%
Seguro Desemprego	20.779	2,9%	37.667	3,0%	41.977	3,3%
Gasto da Assistência Social (exceto pessoal e BPC) (inclui Bolsa Família)	16.565	2,3%	32.056	2,6%	31.654	2,5%
Gasto da Educação (exc.pessoal)	18.830	2,7%	34.543	2,8%	31.360	2,4%
PAC	22.082	3,1%	42.043	3,4%	26.776	2,1%
Subsídios, Subvenções e Proagro	4.742	0,7%	23.328	1,9%	26.754	2,1%
Abono	9.029	1,3%	18.347	1,5%	16.930	1,3%
Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público da União	6.665	0,9%	13.004	1,0%	14.224	1,1%
Compensação ao RGPS pelas Desonerações da Folha	-	0,0%	17.593	1,4%	13.822	1,1%
FUNDEB (Complem. União)	5.353	0,8%	13.675	1,1%	13.037	1,0%
Sentenças Judiciais e Precatórios	2.095	0,3%	10.163	0,8%	11.182	0,9%
Demais Despesas Obrigatórias	24.535	3,5%	36.171	2,9%	17.694	1,4%
Demais Despesas Discricionárias do Executivo	78.202	11,1%	49.246	4,0%	44.146	3,4%
<b>Despesa total</b>	<b>706.388</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.242.373</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.289.865</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: PLDO 2018. (BRASIL, 2018b, p. 7). (Despesas pagas. Para inativos e pensionistas, despesa empenhada).

Ao compararmos as Tabelas 2 e 3, constatamos que o FIES custou, em 2016, 93,39% do valor empregado em educação<sup>3</sup>, e, em 2017, 96,57%<sup>4</sup>, respectivamente, ressalvada a complementação do FUNDEB e as despesas de pessoal. Por conseguinte, o FIES representou mais que a rubrica completa da Assistência Social, tanto em 2016, quanto em 2017.

Após análises realizadas por diferentes órgãos e segmentos, a MP nº 785/2017 (BRASIL, 2017b), convertida na Lei nº 13.530 do mesmo ano (BRASIL, 2017c), reconfigurou o FIES novamente a partir do primeiro semestre de 2018: “a modalidade direcionada às menores faixas de renda tem fundo garantidor, de modo a permitir que estudantes carentes tenham acesso ao FIES sem a necessidade de fiador. As outras duas modalidades abrangem faixas maiores de renda, não têm fundo garantidor e o risco de crédito é totalmente alocado nas instituições financeiras”. (BRASIL, 2017b, p. 10), criando o FIES I, II e III. Nesse momento, o FIES configura um cenário de absoluta incerteza quanto ao seu futuro.

## CONCLUSÕES

Ainda caberia trazer à tela outras mudanças, como a Lei nº 13.682/2018 (BRASIL, 2018c) (FNDE, 2018d), que concretiza o que já profetizavam desde a criação do FIES: torna-lo uma releitura do CREDUC, que terminou por “torrar” contratos inadimplentes.

O FIES foi criado em 1999 como um desdobramento do CREDUC, e custou mais de R\$ 30 bilhões em 2017, ultrapassando a maior política de assistência social vigente, o Bolsa Família. O FIES ocupou o centro das atenções por muitas vezes, seja pelo viés redistributivo,

<sup>3</sup> Considerado o valor nominal aplicado ao FIES: R\$ 32.261,00 milhões.

<sup>4</sup> Considerado o valor nominal aplicado ao FIES: R\$ 30.286,00 milhões.

seja pelo caráter neoliberal que lhe é subjacente. Entre os achados iniciais desse estudo de doutoramento, já é possível concluir que o FIES representa uma alternativa de acesso ao ensino superior, mas também uma fonte de sustentabilidade das instituições privadas, muitas vezes, sem o comprometimento social esperado.

## REFERÊNCIAS

BARROS, Helena Heller D. de. **Financiamento Estudantil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara, 2003. 6 p. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notas-tecnicas/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>>. Acesso em: 25 jun. 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975**. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=E2A4D862E5349D9F2F69546A352B0D11.proposicoesWeb1?codteor=1180111&amp;filename=Avulso+-PL+1914/1979](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=E2A4D862E5349D9F2F69546A352B0D11.proposicoesWeb1?codteor=1180111&amp;filename=Avulso+-PL+1914/1979)>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992**. Institucionaliza o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1992/lei-8436-25-junho-1992-357678-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1999/medidaprovisoria-1827-27-maio-1999-378036-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.260, de 12 de junho de 2001**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10260-12-julho-2001-329619-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2010/lei-12202-14-janeiro-2010-600572-norma-pl.html>>. Acesso em: 21 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). **Diagnóstico FIES**. Brasília, DF, 17 p., jun. 2017. 2017a. Disponível em: <[http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies\\_junho2017.pdf](http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf)>. Acesso em 18 ago. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda (MF). Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Relatório Fiscal do Tesouro Nacional 2017**. Brasília, DF, 77 p., 2017b. Disponível em: <<https://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/650436/Relatorio+Fiscal+do+Tesouro+Nacional+de+2017.pdf/493c4cd8-99f2-4342-82be-dcd3a609d7cd>>. Acesso em: 15 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017**. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 e dá outras providências. 2017c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2017/lei-13530-7-dezembro-2017-785887-publicacaooriginal-154436-pl.html>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). **Manual do Programa de Crédito Educativo**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias PLDO 2018**. Brasília, DF, 17p., 2018b. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/apresentacao-pldo2018.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.682, de 19 de junho de 2018**. 2018c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Lei/L13682.htm)>. Acesso em: 21 jul. 2018.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Sobre o FIES**. Brasília, DF, 2018a. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/o-fies/sobre-o-fies>>. Acesso em: 1º jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Histórico**. Brasília, DF, 2018b. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/area-para-gestores/dados-estatisticos/item/4752-hist%C3%B3rico>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Repasse de CFT-E**. Brasília, DF, 2018c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/mantenedora-e-ies/repasse-de-cft-e>>. Acesso em: 9 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Estudantes inadimplentes poderão renegociar as dívidas com o Fies a partir do segundo semestre**. Brasília: 25 jun. 2018. 2018d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/11952-estudantes-inadimplentes-poder%C3%A3o-renegociar-as-d%C3%ADvidas-com-o-fies-a-partir-do-segundo-semester>>. Acesso: 10 jul. 2018.

MENDES, Marcos. J. **A Despesa Federal em Educação: 2004-2014**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abr. 2015 (Boletim Legislativo nº 26, de 2015). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>>. Acesso em: 18 jul. 2018.

QUEIROZ, Viviane de. Fundo de financiamento estudantil (FIES): uma nova versão do CREDUC. **Universidade e Sociedade**, Rio de Janeiro, n. 55, p. 44-57, jan.-abr. 2015. Disponível em: <<http://www.andes.org.br/imprensa/publicacoes/imp-pub-1095164128.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018.