

A IMPORTÂNCIA DO FIES NA GARANTIA DO DIREITO AO ENSINO SUPERIOR

Silvana Santos Almeida¹

RESUMO

A presente pesquisa tem por escopo classificar o direito ao ensino superior como um direito fundamental do cidadão e dever do Estado, demonstrando a tentativa do Estado brasileiro de efetivá-lo através da rede privada de ensino superior utilizando das políticas públicas do governo federal para ocupar as vagas disponíveis nessas instituições e assim garantir a efetividade do direito do cidadão. O recorte do estudo recai sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e sua recente crise de forma a compreender a importância do programa para todo o sistema de ensino superior.

Palavras-chave: Direito. Ensino superior. Política pública. Programa de financiamento estudantil.

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos 20 anos a educação superior no Brasil viveu o seu período de maior expansão no número de instituições e de matrículas. Esse fenômeno teve seu marco legal com a Constituição Federativa do Brasil de 1988 e posteriormente com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 que geraram políticas públicas educacionais visando atingir as metas propostas, possibilitando garantir a um maior número de cidadãos o direito à educação superior.

A análise da importância do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), como política pública eficaz no objetivo de viabilizar o direito fundamental ao ensino superior, constitui o escopo desse trabalho. Inicialmente, o trabalho vai conceituar o direito à educação superior como direito fundamental e, portanto, dever do Estado. Posteriormente, situa-se a educação no ordenamento jurídico brasileiro configurando-a como direito-dever. E, por último, o FIES será contextualizado historicamente com o objetivo de destacar seus resultados e compreender a sua importância no cenário educacional brasileiro.

¹ Pedagoga; Bacharel em Direito e mestranda em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade, UFBA. E-mail: silsantosalmeida@gmail.com

Trata-se de pesquisa qualitativa que sustentada em pesquisas documentais e na análise de dados secundários oferecidos pelos órgãos do Ministério da Educação (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira- INEP, Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes- ENADE, Secretaria de Ensino Superior, Censo do Ensino Superior).

2 ENSINO SUPERIOR: DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO

Bonavides (2014) destaca, dentre os direitos fundamentais, o direito à igualdade nominando-o de direito-chave. No direito constitucional de nossos dias deixou de ser a igualdade jurídica do liberalismo para ser a igualdade material do Estado social. Para o autor, os direitos sociais básicos têm uma função muito importante na sociedade: “consiste pois em realizar a igualdade na sociedade; ‘igualdade niveladora’, volvida para situações humanas concretas, operada na esfera fática propriamente dita e não em regiões abstratas ou formais de direito.” (Bonavides, 2014, pp. 383-387)

Um dos principais problemas da educação superior no Brasil é que o acesso não é oportunizado de forma igualitária e só recentemente ações estão sendo empreendidas no sentido de democratizar e ampliar o mesmo.

Se a Constituição garante legal e juridicamente uma sociedade, a educação é o único meio que assegura a operacionalização de todos os objetivos informados desde o seu preâmbulo. Então, o direito fundamental que potencializa a concretude dos demais é o acesso à educação de qualidade.

Carlos Rátis cita Jorge Miranda (Martins, 2011) e ratifica que a primeira forma de defesa dos direitos é o conhecimento do próprio direito, pois só quem conhece seus direitos pode reivindicá-los e saber dos prejuízos que terá caso não os usufrua. Entendendo que a educação é meio para concretizar o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, causa preocupação a falta de efetividade das políticas públicas brasileiras em equilibrar a proporção entre expansão do acesso à educação e elevação da qualidade nos diversos níveis de ensino.

Nas Constituições, a igualdade é prevista formalmente. Todos são iguais perante a lei. Cada homem é um ser único e as diferenças naturais, ideológicas são normais e saudáveis. A busca pela igualdade, que é objetivada pelo princípio

constitucional, não se revela numa padronização do ser humano e, sim, na redução das desigualdades econômicas e sociais, que criam abismos nas condições de vida e até mesmo sobrevivência do homem.

Considerada essencial para a dignidade da pessoa humana, a educação como dever do Estado e da família figura como primeiro direito social citado no art. 6º, do capítulo II (direitos sociais) não deixando margem a dúvidas no que tange à intenção do legislador constituinte de elegê-la como meio insubstituível para a materialização dos princípios constitucionais. O direito à educação é indispensável na proteção à dignidade humana. (Ranieri, 2000).

O direito ao ensino superior na Constituição pode ser considerado direito fundamental, porém sua proteção é frágil. (Cezne, 2014) É necessário que seus instrumentos de proteção sejam desenvolvidos através de estudos teóricos e de sua aplicação concreta nos tribunais. As decisões dos tribunais constitucionais são de aplicação obrigatória e a jurisprudência produzida pelos mesmos é de fundamental importância na construção dos instrumentos de proteção jurídica do direito fundamental ao ensino superior.

O grau de eficiência do Direito será proporcional à densidade que o enunciado normativo apresentar. A análise dos direitos sociais prestacionais revelam que estes, em sua maioria, possuem baixa densidade normativa. (Cordeiro, 2012) O art. 208, inciso V da Constituição Brasileira de 1988, que trata do direito de acesso ao ensino superior, diz que o dever do Estado com a educação será efetivado com a garantia de acesso aos níveis mais elevados de ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um. O conceito de merecimento implícito nessa condição pode reduzir o alcance da norma. Essa preocupação é sintetizada na seguinte conclusão:

A forma com que cada direito fundamental é positivado tem influência direta sobre a questão da eficácia jurídica da norma que o consagra. Quanto maior a densidade normativa, maior será a força jurídica. A eficácia é o predicado que denota a capacidade da norma de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos. Aplicabilidade envolve uma dimensão fática. (Cordeiro, 2012, p. 51)

Apesar da sua não universalidade, o direito de acesso ao ensino superior é direito público subjetivo. Mesmo sofrendo restrições por conta da conjuntura econômico-político-social, o direito de acesso continua latente aguardando mudanças na política de educação e a possibilidade de seu acesso. (Martins, 2011)

O importante no ensino superior não é necessariamente a universalização, mas a igualdade de oportunidades. O art. 208 da Constituição brasileira faz o filtro pelo mérito (há um risco de considerá-lo um conceito subjetivo, inócuo, servindo de desculpas ao Estado para não se comprometer objetivamente com o acesso) e isso não significa a falta de obrigatoriedade do Estado em garantir o acesso. Antes o compromete, inclusive com os níveis anteriores, pois para conseguir efetivar o seu potencial intelectual o indivíduo deve receber uma boa formação, o que significa uma escola pública de boa qualidade para que a exclusão do indivíduo ocorra apenas por falta de aptidão ou mérito e não por não poder desenvolver as suas competências intelectuais.

O direito de acesso ao ensino superior é norma-regra constitucional auto instrumental imprescindível para a efetividade dos direitos fundamentais como um todo indissociável. Só pode haver pleno exercício da liberdade de profissão, do direito de iniciativa econômica etc., se for garantido ao cidadão acesso ao curso superior que for do seu interesse. (Martins, 2011, p.107)

Supondo que todos no Brasil recebam uma educação básica com o mesmo padrão de qualidade, na idade adulta o seu desejo e aptidão é que determinaria a sua entrada no ensino superior. Para isso deve existir a possibilidade de acesso a todos que, por mérito, conseguirem reunir os critérios necessários para cursar o nível superior. A intenção do legislador, fundamentada nos princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana, era privilegiar aquele que tem a capacidade necessária para iniciar e concluir o curso superior e não promover uma competição, selecionando os melhores e criando uma minoria elitizada, pois, se isso acontecer, o Estado brasileiro estará ferindo os princípios que fundamentam sua constituição.

...a igualdade equitativa de oportunidades significa certo conjunto de instituições que assegura oportunidades semelhantes de educação e cultura para pessoas de motivações semelhantes e que mantém cargos e posições abertos a todos, com base nas qualidades e nos esforços razoavelmente relacionados com os deveres e tarefas pertinentes. (Rawls, 2008. p. 343)

As condições básicas para uma vida digna e direito a um mínimo existencial, não significam sobreviver, não se atêm apenas aos aspectos fisiológicos da vida humana. Dignidade engloba os aspectos subjetivos do desenvolvimento humano, saúde psicológica, desenvolvimento intelectual, constituir-se cidadão.

Segundo Rawls (2008), abaixo de certo nível de bem estar material e social, de formação e de educação, as pessoas simplesmente não podem participar da vida política e social como cidadãos iguais. Como entende Cordeiro (2012), a obrigação do Estado nesta seara se deve à necessidade de se assegurar a liberdade real.

Quanto mais se ampliam os direitos educacionais, mais recursos são necessários para garantir a aplicabilidade da norma sem abrir mão da qualidade. Bobbio (2004, p. 24) se revela insatisfeito com a inflação de direitos sem garantias e entende isto como um problema político e não filosófico, em que “o problema filosófico dos direitos do homem não pode ser dissociado do estudo dos problemas históricos, sociais, econômicos, psicológicos, inerentes a sua realização: o problema dos fins não pode ser dissociado do problema dos meios.”

O desafio hoje não é garantir o reconhecimento do direito à educação e sua importância na efetivação dos princípios fundadores da constituição. O grande desafio do Estado brasileiro é efetivá-lo com a qualidade exigida constitucionalmente. Os recursos financeiros já estão previstos na Constituição. O art. 212 prevê que a União aplicará no mínimo 18%, os Estados, Distrito Federal e Municípios no mínimo 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. As normas são abundantes, mas os recursos ainda são escassos tendo em vista que o direito à educação será realmente materializado quando forem atingidos os preceitos da obrigatoriedade, qualidade e gratuidade previstos na constituição. É importante que o Estado brasileiro planeje suas políticas públicas observando a conjuntura socioeconômica sem perder de vista sua obrigação em atender a esse direito fundamental.

Se nem todos os direitos econômicos, sociais e culturais puderem ser tornados plenamente operativos em certo momento ou para todas as pessoas, então haverá que determinar com que prioridade e em que medida o deverão ser. O contrário redundaria na inutilização dos comandos constitucionais: querer fazer tudo ao mesmo tempo e nada conseguir fazer. (Martins, 2011, p. 111)

Direitos fundamentais geram deveres fundamentais. É dever do Estado oferecer a satisfação adequada dos direitos fundamentais. Satisfação adequada, no caso do direito de acesso ao ensino superior, inclui a oferta de cursos da melhor qualidade possível (Martins, 2011), assim como democratizar as oportunidades

profissionais para que o sujeito tenha uma formação que o coloque em condições de igualdade com os demais.

Ciente do seu dever constitucional e comprometido com os acordos e tratados internacionais dos quais é signatário, o Estado brasileiro busca, através de políticas públicas e programas de governo, diminuir o seu déficit quantitativo e qualitativo em relação à educação.

3 CONTRIBUIÇÃO DO FIES NA EFETIVAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

Em 1999 é criado o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), um programa que também visava financiar os estudos de alunos carentes em instituições de ensino superior privadas, através da Medida Provisória 1827/99, Lei 10.260/2001 e regulamentado pelas Portarias Ministeriais nº 860/99 e nº 1386/99, além da Resolução CMN 2647/99.

Em 2013, as instituições privadas contaram com 5,3 milhões de alunos, segundo o Censo de Educação Superior de 2014. Foram 1,9 milhões de estudantes com financiamento pelo FIES, correspondendo a 35% do total de alunos das instituições privadas. Comparando com o número total de alunos no ensino superior (instituições públicas e privadas), que foi de 7,3 milhões, o FIES atendeu a 26% deste universo (PRESTAÇÃO DE CONTAS ORDINÁRIAS ANUAL, 2014), tornando legítima a sua importância no acesso e permanência dos jovens no ensino superior.

O novo programa de financiamento estudantil apresenta um discurso de valorização da qualidade do ensino superior. Impôs como condição para o aluno se inscrever no programa que o mesmo estivesse matriculado em cursos de instituições com avaliação positiva do MEC, entendendo-se como avaliação positiva no mínimo a nota três.

Esta condicionante tem como objetivo o incentivo para as instituições de ensino superior, participantes do programa ou com interesse em participar, a realizar investimentos na sua infraestrutura, em melhores condições de trabalho, na qualificação do pessoal docente e, conseqüentemente, no seu projeto pedagógico.

O crescimento exponencial do FIES aponta para a necessidade do governo federal estabelecer metas cada vez mais rígidas para as IES e seus cursos, seja com avaliações internas por meio de Comissões Próprias de Avaliação (CPA) ou pelas avaliações externas como o ENADE.

Mecanismos de controle sobre a prestação de serviços ao aluno são necessários, pois quanto maior o número de alunos com financiamento, maior será a responsabilidade do governo sobre a garantia da qualidade da formação acadêmica que as IES propõem e dispõem aos alunos. Senão o governo federal será apenas um fomentador da captação de alunos para as IES, gerando lucro certo e esforço mínimo. (Pinheiro, 2013, p. 12)

No primeiro momento o FIES só poderia ser solicitado pelo estudante no início do seu curso e deveria financiar 100% do mesmo e, em 2005, o programa sofre as primeiras mudanças visando seu aprimoramento. A oferta do programa é ampliada para os alunos já contemplados com o Programa Universidade para Todos² em 50%, podendo, então, financiar os outros 50%.

Em 2010, as Portarias Normativas nº 10 e nº 18 trazem novidades: o programa passa a ser operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o aluno pode solicitar o financiamento a qualquer tempo de seu curso (ampliando bastante o âmbito de atuação do programa); e a liberação da condição que mais entraves causava aos contratos, a exigência de fiador para os estudantes de licenciatura, para os que possuem uma renda familiar bruta de até 1 salário mínimo e meio e para quem tem bolsa parcial do Prouni (Borges, 2012).

Se mantem o critério da meritocracia das instituições participantes do programa. Portanto, o estudante deve estar matriculado em instituições com conceito 3 no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) em cursos presenciais. O programa financia de 50% a 100% do curso com juros de 3,4% ao ano, tendo como agentes financeiros o Banco de Brasil e a Caixa Econômica Federal e o período de pagamento para o estudante é de até três vezes o período do curso, com carência de dezoito meses.

A grande novidade é a Fiança Solidária, que consiste em uma garantia oferecida entre estudantes que tem financiamento. Os alunos são reunidos numa espécie de cooperativa de crédito (Monteiro, 2012) em que são formados grupos de três a cinco estudantes, candidatos ao financiamento, que se tornam fiadores de cada um, individualmente - é a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Esses grupos são criados pelo próprio agente financeiro no momento da contratação.

² PROUNI- Programa de extrema importância na política para expansão e democratização do ensino superior do Governo Federal. Foi criado em 2004 pela Lei 11.096 de 13 de janeiro de 2005 com o objetivo de oferecer bolsas de estudo parciais e integrais em cursos superiores de IES particulares que aderirem ao programa em troca de benefícios fiscais.

A partir do segundo semestre de 2011, outra condição se impôs ao candidato ao financiamento: submeter-se ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), com exceção para professores da rede pública da educação básica em cursos de licenciatura, normal superior ou pedagogia.

As instituições podem escolher entre isenções fiscais ou receber verbas do MEC. O repasse às instituições é mensal em Certificados Financeiros do Tesouro (CFT-E). As entidades vêm sinalizando, desde 2007, para os atrasos cada vez maiores nesses repasses, já como um prenúncio de que o orçamento do FIES sofria reveses. (Monteiro, 2012)

Também é objetivo das inovações da Lei nº 12.202/2010 promover a integração das duas principais políticas educacionais voltadas para o acesso e democratização das vagas no ensino superior, o Prouni e o FIES. É assegurado ao bolsista parcial do Prouni o financiamento dos outros 50%, mesmo que a instituição em que estuda já tenha atingido o seu limite; mitigação da fiança passando a ter direito em optar pela Fiança Solidária. Outra vantagem que o bolsista parcial do Prouni tem em relação aos outros estudantes financiados é que, se ele optar pela fiança convencional, o seu fiador deve possuir renda mensal bruta mínima de valor igual à parcela mensal da semestralidade, enquanto os fiadores dos demais tem a condição de possuir renda mensal bruta igual ao dobro da parcela mensal da semestralidade. Essas medidas visavam diminuir a evasão dos bolsistas parciais do Prouni, garantindo o financiamento dos recursos necessários para a conclusão de sua formação.

A Portaria Normativa nº 23 de 20 de novembro de 2013 flexibilizou a continuidade do financiamento em caso de aproveitamento inferior a 75% das disciplinas cursadas pelo estudante no último semestre financiado pelo FIES em até duas vezes, excepcionalmente, e justificando o fato. Antes a regra permitia até uma vez. Todas essas flexibilizações e desburocratizações fizeram a contratação do financiamento aumentar exponencialmente, como exposto na tabela abaixo:

Trata-se de uma política pública focalizada que visa atender aos estudantes carentes, controlando as variáveis determinantes de evasão e não matrícula no ensino superior. É uma forma de reduzir, em última instância, o abismo entre as classes sociais, possibilitando através da formação mais qualificada o acesso a níveis salariais e sociais mais elevados.

As novas condições, bem mais fáceis de atender, fizeram o FIES expandir o número de estudantes beneficiados. É clara a vinculação entre as mudanças no

programa e as metas do PNE a serem alcançadas. Nos primeiros três anos o acréscimo fez o número de contratos dobrar ano a ano, sinal de demanda reprimida pelas rígidas regras que excluía muitos estudantes que, em seu estado de carência financeira, não conseguiam se beneficiar de um programa feito para lhes atender. Porém, esse crescimento se deu em troca das regras que poderiam dar uma maior segurança ao adimplemento dos contratos, o que pode comprometer a viabilidade do programa.

O ano de 2015 viu chegar a crise no FIES. O Brasil vive uma crise econômica e política que afeta diretamente o governo e em consequência suas políticas públicas. A educação sofreu vários cortes no seu orçamento e o FIES teve ameaçada a possibilidade de novos contratos, até mesmo de aditamentos.

Na análise do Relatório de Gestão do FIES Exercício 2014, se percebe uma diferença abissal entre a dotação prevista inicialmente para o programa e a dotação final. A lei orçamentária de 2014 tem uma dotação inicial de R\$ 1.527.097.593,00, valor previsto para 151.501 estudantes financiados. Porém, o número de contratos a serem efetivamente pagos era de 1.900.343, formalizados após 2010 e administrados pelo FNDE, e mais 10.375 formalizados antes de 2010 e administrados pela Caixa Econômica Federal. Dessa forma os números reais de 2014 são 1.910.718 estudantes financiados com uma dotação final de R\$ 12.132.517.111,00.

Nesse documento justifica-se a diferença entre o crédito inicial e final pelo fato dos financiamentos estudantis terem características plurianuais. O que é da natureza do contrato. Então, a previsão orçamentária já deveria definir o valor real necessário para atender ao programa, evitando a solicitação de crédito suplementar, o que na verdade sugere um orçamento aberto para o programa, implicando insegurança e inviabilidade.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O FIES é um programa de inclusão social e tem importância essencial para a garantia da efetivação do direito fundamental à educação. Beneficia o estudante carente e ainda alcança um mérito não previsto, que é possibilitar o estudo nos níveis superiores de pessoas fora da faixa etária regular, gerando a possibilidade de

ascensão e melhoria da qualidade de vida a um público que não era alvo desse programa.

Preocupa o possível uso eleitoreiro do programa, já que as principais modificações liberalizantes e de popularização do sistema foram realizadas muito próximas às eleições, a exemplo da Lei 12.202/2010, promulgada no início de 2010 (ano em que Dilma Roussef foi eleita presidente) e da Portaria Normativa nº 23 de 20 de novembro de 2013, criada no final de 2013 para implementação em 2014 (ano este da reeleição da presidente Dilma Roussef).

Política pública educacional tem papel fundamental para o futuro do país e o possível uso para situações pontuais e de interesse não coletivo deve ser rechaçado. É importante garantir e estabilizar as conquistas para depois ampliá-las para não colocar em risco a efetivação do Plano Nacional de Educação. A falta de um orçamento coerente com os gastos coloca o programa numa situação de fragilidade. A própria operação do financiamento não se mostra atrativa para os bancos comerciais, demonstrando que não é uma atividade econômica lucrativa. Recursos financeiros não são inesgotáveis e na área social devem ser usados com objetividade e responsabilidade.

Apesar das políticas recentes para ampliação e acesso ao ensino superior, o número de brasileiros que alcançam e concluem esse nível de ensino ainda é muito pequeno. Por isso, é importante tratar as políticas públicas educacionais como prioridade e com muita responsabilidade, principalmente aquelas que atingem resultados tão significativos como o FIES.

REFERÊNCIAS

Bobbio, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

Bonavides, P. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Melhoramentos, 2014.

Borges, F. C. D. B. *Financiamento Público e ampliação do acesso ao ensino superior no Brasil: repercussões em instituições particulares de ensino*. Dissertação (mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94 pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 73/1993 e pelo

Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2013.

Relatório de Gestão do Exercício de 2014: Fundo de Financiamento Estudantil Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. Prestação de Contas Ordinárias Anual. 2014.

Cezne, A. N. *O Direito à Educação superior na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental*. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/1171/117117257009.pdf>>. Acesso em: 09 out 2014.

Cordeiro, K. S. *Direitos Fundamentais Sociais: Dignidade da Pessoa Humana e Mínimo existencial. O papel do Poder Judiciário*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

Martins, C. E. B. R. *Introdução ao Estudo sobre os deveres fundamentais*. Salvador: Editora da Faculdade Baiana de Direito, 2011.

Monteiro, A. C. *A viabilidade financeira do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior - FIES para a Instituição Privada*. 2012. Monografia (Especialização) - Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2012.

Moura, D. M. de. *Políticas Públicas Educacionais PROUNI e FIES: democratização do acesso ao ensino Superior*. In.: VII Mostra de Trabalhos Jurídicos Científicos, 2014. Anais do XI Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2014

Pinheiro, W. M. *Captação X Inclusão: duas faces do financiamento estudantil*. Revista Espaço Acadêmico. São Paulo, n. 149, out. 2013.

Ranieri, N. B. S. *Educação Superior, Direito e Estado na Lei de Diretrizes e Bases (Lei 9394/96)*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.

Rawls, J. *Uma teoria da Justiça*. 3 ed. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 2008.