



**Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO**  
**Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP**  
**Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGD**  
**Mestrado em Direito**

JEREMIAS DA CUNHA LEMOS GARCIA

**EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA EM POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL:**

uma nova forma de lidar com o financiamento estudantil para acesso  
ao ensino superior no Brasil e sua inadimplência

RIO DE JANEIRO  
2021

JEREMIAS DA CUNHA LEMOS GARCIA

**EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA EM POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL:**

uma nova forma de lidar com o financiamento estudantil para acesso  
ao ensino superior no Brasil e sua inadimplência

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Direito no Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto

RIO DE JANEIRO  
2021

d216 da Cunha Lemos Garcia, Jeremias  
EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA EM POLÍTICA PÚBLICA  
FEDERAL: uma nova forma de lidar com o  
financiamento estudantil para acesso ao ensino  
superior no Brasil e sua inadimplência / Jeremias  
da Cunha Lemos Garcia. -- Rio de Janeiro, 2021.  
131

Orientador: Leonardo de Andrade Mattietto.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Direito, 2021.

1. Ensino Superior. 2. Política Pública. 3.  
Financiamento Estudantil. 4. Empréstimo  
condicionado à renda. 5. Inadimplência. I. de  
Andrade Mattietto, Leonardo, orient. II. Título.

JEREMIAS DA CUNHA LEMOS GARCIA

**EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA EM POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL:**

uma nova forma de lidar com o financiamento estudantil para acesso  
ao ensino superior no Brasil e sua inadimplência

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção  
do grau de Mestre em Direito no Programa de  
Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências  
Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

Orientador: Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto

Aprovado em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Leonardo de Andrade Mattietto  
Professor-Orientador  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura  
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO

---

Prof. Dr. Luigi Bonizzato  
Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

## **AGRADECIMENTOS**

Esta dissertação é o resultado do que começou como uma suposição de análise de uma política pública destinada ao desenvolvimento do ser humano e acabou evoluindo para um projeto de pesquisa mais amplo e não teria sido possível sem o apoio do meu orientador na pós-graduação. Gostaria, portanto, de primeiro agradecer ao Prof. Dr. Leonardo Mattietto que supervisionou minha pesquisa desde o primeiro dia. Sua forte capacidade de enxergar o papel do ser humano na ordem jurídica me ajudou a focar no objetivo do trabalho, sem me perder pelo caminho. Certamente, sou um privilegiado por ter recebido o apoio de um Professor com muita experiência acadêmica e profissional.

Deixo registrado o agradecimento ao Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura e ao Prof. Dr. Luigi Bonizzato pelas orientações e pelo direcionamento da dissertação. Esse apoio foi fundamental para a delimitação do objeto e a qualidade do trabalho.

Agradeço também ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas (CCJP) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) por ter proporcionado um ambiente ideal para meus estudos. Também gostaria de agradecer à equipe administrativa e a todo corpo docente do Programa de Pós-Graduação pela ajuda e pelo compartilhamento do conhecimento.

O processo de composição da dissertação é complexo e exige muitos esforços que extrapolam a necessária leitura, interpretação e redação do texto. Certamente, minha participação nesse processo seria demasiadamente difícil sem o apoio dos meus colegas do mestrado. Portanto, agradeço a todos cada segundo dedicado ao esclarecimento de minhas dúvidas.

Agradeço a todos os colegas com que trabalho pela generosidade de me ouvir e contribuir com sugestões para os caminhos da pesquisa. Em especial, ao amigo Armstron da Silva Cedrim Azevedo por ter me incentivado a enfrentar o processo seletivo do mestrado; sem o seu apoio esse sonho não seria realidade.

Por fim, sou eternamente grato à minha esposa pelo amor, carinho e dedicação ao lar, permitindo que eu me concentrasse na elaboração da dissertação; saiba que sem o seu apoio nada disso seria possível. Aos meus filhos pela paciência de compreender os momentos que passei solitariamente pesquisando e redigindo o trabalho que agora apresento. À minha mãe pelo zelo com minha educação.

*“Quanto mais crítico um grupo humano, tanto mais democrático, e permeável, em regra. Tanto mais democrático quanto mais ligado às condições de sua circunstância. Tanto menos experiências democráticas que exigem dele o conhecimento crítico de sua realidade, pela participação nela, pela sua intimidade com ela, quanto mais superposto a essa realidade e inclinado a formas ingênuas de encará-la. A formas ingênuas de percebê-la. A formas verbosas de representá-la. Quanto menos criticidade em nós, tanto mais ingenuamente tratamos os problemas e discutimos superficialmente os assuntos.” (Paulo Freire)*

## RESUMO

O financiamento estudantil é uma política pública que desde 1976 contribui para que muitos brasileiros acessem o ensino superior e, como consequência, possibilita a expansão deste nível educacional no Brasil. Dada a relevância social do programa, esta pesquisa tem por escopo analisar o novo formato do programa de crédito destinados aos estudantes considerando o ciclo 2010-2018. Neste período foi possível perceber que alguns problemas relativos ao desenho da política e à sua operacionalização afetaram a rotatividade dos recursos, sendo a inadimplência uma das questões mais problemáticas. Desde o primeiro programa, o Brasil vinha adotando o modelo de empréstimos tradicional, cuja estrutura contemplava valores e tempo pré-fixados, sem levar em consideração o nível de renda que o mutuário teria após a conclusão do curso, algo que refletia diretamente na quitação do débito e, por consequência, na taxa de inadimplência. Por força da Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, o programa foi reformulado passando a adotar o modelo de empréstimo condicionado à renda (ECR) que tem por principal característica considerar a renda que o mutuário terá depois de se formar. Contudo, considerando que o modelo de ECR brasileiro não adotou algumas premissas básicas deste mecanismo, é possível indagar se essa modificação surtirá os efeitos desejados. Além disso, a pesquisa demonstra que a inadimplência não está relacionada apenas à estrutura da política, uma vez que fatores conexos à realidade socioeconômica dos mutuários também contribui para o seu inadimplemento. Para o enfrentamento do tema, a pesquisa foi estruturada em três capítulos. O primeiro formula uma base conceitual para o financiamento estudantil, demonstrando a importância desta ação estatal, tanto para a pessoa que se vale do empréstimo, como para a sociedade em geral. O segundo analisa o programa de Crédito Educativo do Brasil, no ciclo 2010 – 2018, para demonstrar a estrutura normativa que vigorou no período, gerando impacto na expansão e no declínio das concessões dos empréstimos. Posteriormente, debruça-se sobre a inadimplência, notadamente, acerca dos principais fatores socioeconômico que contribuem para esse fenômeno. O terceiro capítulo apresenta o ECR como uma nova forma de concessão de financiamento pelo Estado e averigua se a nova arquitetura do programa de financiamento estudantil do Brasil deve sofrer alterações para alcançar o objetivo em relação à contenção da taxa de inadimplência e aumentar a qualidade de vida do mutuário. Metodologicamente, esta pesquisa empregou a técnica de documentação indireta, reunindo-se fontes doutrinárias, documentais, bibliográficas e análise de dados oficiais, principalmente, o estudo dos relatórios de gestão elaborados com vistas à prestação de contas ordinárias anual do FIES, bem como os relatórios de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União.

**Palavras-chave:** Ensino Superior; Política Pública; Financiamento Estudantil; Empréstimo condicionado à renda; Inadimplência.

## ABSTRACT

Student financing is a public policy that since 1976 has contributed to many Brazilians accessing higher education and, as a consequence, allows the expansion of this educational level in Brazil. Given the social relevance of the program, this research aims to analyze the new format of the credit program for students considering the 2010-2018 cycle. In this period, it was possible to notice that some problems related to the design of the policy and its operationalization affected the turnover of resources, being the default one of the most problematic issues. Since the first program, Brazil had been adopting the traditional loan model, whose structure contemplated fixed values and time, without taking into account the level of income that the borrower would have after completing the course, something that reflected directly in the settlement of the loan. debt and, consequently, the default rate. Pursuant to Law nº. 13,530, of December 7, 2017, the program was reformulated, adopting the income-conditioned loan (ECR) model, whose main characteristic is to consider the income that the borrower will have after graduating. However, considering that the Brazilian RCT model did not adopt some basic premises of this mechanism, it is possible to ask whether this modification will have the desired effects. In addition, research shows that defaults are not only related to the policy structure, since factors related to the socioeconomic reality of borrowers also contribute to their default. To tackle the theme, the research was structured in three chapters. The first formulates a conceptual basis for student financing, demonstrating the importance of this state action, both for the person who uses the loan and for society in general. The second analyzes the Educational Credit Program of Brazil, in the 2010 - 2018 cycle, to demonstrate the normative structure that prevailed in the period, generating an impact on the expansion and decline of lending. Subsequently, it focuses on defaults, notably on the main socioeconomic factors that contribute to this phenomenon. The third chapter presents the ECR as a new form of granting of funding by the State and examines whether the new architecture of the student financing program in Brazil must undergo changes to achieve the goal in relation to containing the default rate and increasing the quality of life of the borrower. Methodologically, this research employed the technique of indirect documentation, bringing together doctrinal, documentary, bibliographic sources and analysis of official data, mainly the study of management reports prepared with a view to providing FIES annual accounts, as well as reports Annual Audit of Accounts of the Comptroller General of the Union.

**Keywords:** Higher education; Public policy; Student financing; Income-conditioned loan; Default.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1 - Remuneração média de pessoas admitidas com base no nível de instrução..... | 31 |
| Gráfico 2 - Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil.....              | 33 |
| Gráfico 3 - Contratos acumulados por faixa etária – FIES/2016.....                     | 43 |
| Figura 1 - Propaganda da Caixa Econômica na década de 1970.....                        | 45 |
| Gráfico 4 - Financiamentos concedidos entre 2008 até 2018.....                         | 47 |
| Gráfico 5 - Índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização.....          | 61 |
| Gráfico 6 - Taxa de desemprego no Brasil entre 2010 e 2018.....                        | 69 |
| Figura 2 - Alunos com FIES apresentam menor taxa de evasão.....                        | 77 |

## **LISTA DE TABELAS**

|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 1 - Taxa de emprego, desemprego e tempo desempregado.....                               | 30  |
| Tabela 2 - Gasto médio com a educação superior no Brasil para um curso de 5 anos.....          | 34  |
| Tabela 3 - Prazos de carência e amortização em três momentos distintos.....                    | 39  |
| Tabela 4 - Valor dos débitos inadimplidos considerando os anos 2010 até 2017.....              | 61  |
| Tabela 5 - Estudos empíricos de inadimplência relacionado ao custeio da educação.....          | 67  |
| Tabela 6 - Distribuição de matrículas no ensino superior privado no Brasil entre 2011 a 2018.. | 76  |
| Tabela 7 - Comparação entre desenvolvimento econômico e humano no ano de 2019.....             | 108 |

## **LISTA DE QUADROS**

|                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----|
| Quadro 1 - Parâmetros para definição do percentual de financiamento em 2015.....  | 81 |
| Quadro 2 - Parâmetros para definição do percentual de financiamento em 2016.....  | 81 |
| Quadro 3 - Contratos fies por renda familiar 2010 até 2018.....                   | 82 |
| Quadro 4 - Taxas de renda para pagamento no programa australiano (2020-2021)..... | 96 |

## SUMÁRIO

|          |                                                                                        |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b>                                                                      | <b>13</b> |
| <b>2</b> | <b>CRÉDITO EDUCATIVO PARA O ENSINO SUPERIOR: UMA BASE CONCEITUAL</b>                   | <b>21</b> |
| 2.1.     | Premissas básicas sobre a educação superior no Brasil                                  | 22        |
| 2.2.     | Crédito educativo como política pública                                                | 24        |
| 2.3.     | Compartilhamento do custo do curso universitário com a sociedade                       | 28        |
| 2.4.     | Empréstimo tradicional: uma forma pioneira do financiamento estudantil                 | 36        |
| <b>3</b> | <b>CRÉDITO EDUCATIVO DO BRASIL: CICLO 2010-2018</b>                                    | <b>44</b> |
| 3.1.     | Contextualização do crédito educativo brasileiro                                       | 44        |
| 3.2.     | A inadimplência no crédito educativo brasileiro                                        | 58        |
| 3.3.     | Fatores que contribuem para a inadimplência no crédito educativo brasileiro            | 62        |
| 3.3.1.   | A relação entre a taxa de desemprego no Brasil (2010 – 2018) e a inadimplência do FIES | 68        |

|          |                                                                                          |            |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3.2.   | A relação entre o perfil dos brasileiros endividados e o público-alvo do FIES            | 71         |
| 3.3.3.   | A relação entre a evasão do aluno no ensino superior no Brasil e a inadimplência do FIES | 75         |
| 3.3.4.   | A relação entre a renda e a inadimplência do FIES                                        | 78         |
| <b>4</b> | <b>EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA (ECR)</b>                                             | <b>84</b>  |
| 4.1.     | Uma nova forma de financiamento para o Ensino Superior                                   | 86         |
| 4.2.     | Fundamentos para o Empréstimo Condicionado à Renda                                       | 89         |
| 4.3.     | A estrutura do ECR inserido no crédito educativo brasileiro                              | 98         |
| 4.4.     | Análise crítica do ECR inserido no crédito educativo brasileiro                          | 105        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>                                                              | <b>116</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS</b>                                                                       | <b>118</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

“A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Com essas palavras, a Seção I, do Capítulo III, do Título VIII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988), introduz as premissas básicas sobre a educação em território nacional.

A redação do artigo 205 da Carta Política é incisiva sobre o conteúdo, os atores e a finalidade deste direito fundamental.

Além disso, o Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, tendo como dois de seus fundamentos a cidadania e a dignidade da pessoa humana. O sentido democrático da expressão pode se traduzir, além de outras formas, na ideia de um governo que ao representar a todos busque proporcionar igualdade material entre as pessoas (BARROSO, 2020, p. 63). Nesse sentido, não basta apenas respeitar os direitos individuais consubstanciados nas liberdades públicas, é necessário adotar ações que visem a efetivar no plano prático os direitos fundamentais, o que inclui os direitos sociais, dentre os quais a educação é pilar fundamental.

Ademais, o projeto de sociedade desenhado pelo Constituinte Originário de 1988 roga pela liberdade, pela justiça e pela solidariedade, em prol da promoção do bem coletivo. Certamente, esse ideal de comunidade não pode ser pensado somente no plano abstrato, sendo necessárias ações do Estado para a sua concretização.

No plano infraconstitucional, o artigo 21 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB), se encarrega de definir dois níveis de ensino: a educação básica – abrangendo o ensino infantil, fundamental e médio; e a educação superior – que envolve a graduação e a pós-graduação.

A partir da leitura dos artigos 29, 32 e 35 do referido diploma legal, é possível compreender que o primeiro degrau de instrução tem por objetivo a formação básica do cidadão, o que inclui o seu desenvolvimento para o exercício da cidadania, o fortalecimento do vínculo familiar, da solidariedade e da tolerância. Nesta etapa, a pessoa passa a compreender a sociedade na qual está inserida, notadamente, sobre os valores éticos compartilhados, além de desenvolver a sua autonomia intelectual e o seu pensamento crítico. O conhecimento e a habilidade que adquire contribuem para o desenvolvimento de suas

atitudes, resultando em uma preparação básica para o mercado de trabalho e para a convivência coletiva.

No segundo degrau, conforme preconiza o artigo 43 da LDB, busca-se o estímulo da criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo, ampliando o entendimento da pessoa sobre o meio em que vive. Por esse motivo, faz-se necessária a formação das pessoas nas mais variadas áreas do saber, algo que resulta: *(i)* no desenvolvimento da sociedade brasileira; *(ii)* no incentivo da pesquisa, visando ao desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da criação e difusão da cultura; *(iii)* no conhecimento dos problemas do mundo presente e suas possíveis soluções; dentre outros.

Como pode ser notado, esse direito social tem o potencial de ampliar o horizonte da pessoa permitindo que interaja nos mais variados segmentos da sociedade com responsabilidade cívica, moral e política. Com efeito, é por meio da capacitação que a pessoa amadurece intelectualmente e se torna protagonista da sua história (FREIRE, 2015, p. 61).

Em razão dos objetivos supracitados, pode-se dizer que a educação consiste em uma bússola que aponta os caminhos que a pessoa pode seguir durante sua existência. Ela emancipa o sujeito socialmente permitindo que diante das alternativas que a vida lhe proporciona possa escolher por aquela que melhor traga proveito à convivência social. Portanto, não restam dúvidas sobre a importância do conhecimento na formação da pessoa humana, notadamente, em relação às consequências positivas geradas na sociedade.

Dentre os níveis de educação, o trabalho em apreço se concentrou na educação superior por duas razões. Em primeiro lugar, este nível de ensino é o que mais desperta desigualdade em relação ao acesso em território nacional. Com efeito, a educação básica gratuita, apesar de não ter a qualidade desejada, é organizada para ser distribuída universalmente, sendo considerada um direito básico no sistema brasileiro, conforme preconiza o artigo 208, I, II e §1º, da CRFB/1988. Por outro lado, o acesso ao ensino superior público finca suas bases na meritocracia e na concorrência, cuja disputa nem sempre se faz entre pessoas em igualdade de condições. Ademais, o ensino superior privado, ao cobrar mensalidades ou anuidades, limita o acesso para aqueles que podem pagá-las.

Em segundo lugar, ter o maior número de pessoas com o nível mais alto de instrução é vantajoso para a sociedade como um todo. Os indicadores sociais que comparam a relação do grau de ensino com fenômenos sociais — taxa de criminalidade, de violência, empregabilidade, dentre outros — demonstram isso. Contudo, cabe esclarecer que não é a pretensão deste trabalho defender que somente a ampliação do acesso ao nível superior seja

suficiente para melhorar esses indicadores. Entende-se que isso é decorrência de um universo de fatores, dentre os quais está o nível de instrução das pessoas.

Cabe salientar ainda que existem várias maneiras de caracterizar o ensino superior, dentre as quais está a fonte de recursos para o seu custeio. Valendo-se dessa característica, pelo menos duas espécies de Instituições podem ser identificadas: (i) as públicas, cujos recursos se originam diretamente dos tributos arrecadados pelo Estado; portanto, como regra, o estudante não precisa desembolsar valores para custear o estudo; (ii) as privadas, onde o estudante, geralmente, necessita pagar diretamente à Instituição os valores cobrados pela educação (STALLIVIERI, 2006, p. 6-7).

Tendo por base essa categorização e analisando a Sinopse Estatística da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira (INEP), vislumbra-se que, nos últimos 24 anos, houve uma evolução considerável no número de Instituições de Ensino Superior (IES) no Brasil. No ano da edição da LDB, a estrutura educacional brasileira contava com 922 IES (INEP, 1997). Após oito anos, verifica-se o aumento expressivo para 2.013 IES (INEP, 2005); passado o mesmo período, a expansão permaneceu, alcançando o número de 2.416 IES (INEP, 2013). No ano de 2019, registrou-se a existência de 2.608 IES (INEP, 2020a). Com a ampliação do número de IES, conseqüentemente, houve uma maior oferta de vagas e matrículas neste nível de ensino, saltando de 1.868.529, em 1996 (INEP, 1997), para 8.603.824, em 2019 (INEP, 2020).

Com base nesses dados e considerando estudos específicos sobre a expansão do ensino superior no Brasil, é possível notar o protagonismo exercido pelo setor privado (CORBUCCI *et al*, 2016, p. 12). Aproximadamente, 88% das Instituições são privadas, absorvendo cerca de 75% das matrículas no ano de 2019. Em relação ao número de matrículas, o quadro é muito diferente de 1996, quando o setor privado ocupava apenas 31% do sistema educacional. Isso é resultado de ações do Estado que visaram a expandir esse nível educacional, sem ampliar os custos financeiros com gastos em educação pública (CHAVES, 2015, p. 437).

Apesar dos esforços para expandir o ensino superior, ainda existem muitos entraves para o acesso deste nível de ensino por pessoas oriundas de famílias com renda baixa, principalmente, quando se trata dos cursos altamente disputados, por exemplo, a medicina (CARVALHAES; RIBEIRO, 2019, p. 214). Isto se explica, dentre outras maneiras, pelo fato de que, nas atuais condições socioeconômicas da família brasileira, boa parte das pessoas que cursam ou concluem o ensino médio acaba ingressando no mercado de trabalho para contribuir no sustento em casa (OLIVEIRA, 2018, p. 186), inviabilizando que se dediquem

exclusivamente ao estudo e possam concorrer em igualdade com outros candidatos que não se deparam com essa contingência. Ademais, o ensino fundamental e médio de qualidade, medido pela capacidade cognitiva dos estudantes, não é equivalente para todos (OLIVEIRA e ARAUJO, 2005, p. 13), algo que pode ser ratificado pelo baixo desempenho do Brasil em leitura, matemática e ciências no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – Pisa (INEP, 2019c).

Neste cenário, para reduzir a estratificação social e proporcionar maior igualdade de oportunidade entre os brasileiros, o Governo Federal vem desenvolvendo políticas públicas de inclusão educacional que envolve as Instituições públicas e privadas. A título de exemplo, podem ser citadas: as Políticas de Cotas, o Programa de Universidade para Todos (PROUNI) e o Crédito Educativo. Certamente, essas ações contribuem para que o direito fundamental à educação superior não seja apenas uma mera intenção do Constituinte Originário de 1988.

Dada a relevância social do programa, esta pesquisa se debruça sobre o Crédito Educativo Federal. No plano prático, o Brasil financia o ensino privado para os estudantes carentes desde 1976. Contudo, historicamente, a política pública de financiamento estudantil tem sido alvo de críticas. De fato, alguns problemas relativos ao desenho da política e à sua operacionalização afetam a rotatividade dos recursos, sendo a inadimplência uma das questões que mais compromete o seu correto funcionamento. Por essa razão, serão estudados os fatores que podem ter contribuído para esse fenômeno em relação ao Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), nos anos de 2010 até 2018.

A escolha desses anos está relacionada ao fato de que o ano de 2010 representou um período de transição marcado por significativas alterações normativas e operacionais no FIES, tendo por objetivo a melhora das condições do financiamento para seu público alvo, de forma a estimular a procura pelo programa e ampliar o acesso ao ensino superior. Com efeito, a partir deste ano, o empréstimo passou a estar disponível para o estudante durante todo o exercício. Além disso, houve desburocratização do processo de concessão, diminuição das taxas de juros, ampliação dos prazos de carência, amortização e percentual de financiamento, possibilidade de ressarcimento do valor contratado com trabalho e criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), dentre outras medidas.

Essas alterações propiciaram a ampliação significativa do acesso ao financiamento. Os números apresentados no Relatório de Gestão do FIES de 2010 são claros ao demonstrarem que entre o ano de 2009 e 2010 houve um incremento de 118% na contratação de financiamentos. Nos anos seguintes, a elevação dos contratos ocorreu de forma

exponencial. Por exemplo, a quantidade de contratos concedidos saltou de 71.611, em 2010, para 732.243, em 2014. Outrossim, é possível notar que, de uma década para outra, houve um incremento radical no número de empréstimos contratados. Entre 1999 e 2009, foram realizados 564.743 empréstimos; na década seguinte, entre 2010 e 2018, a quantidade foi de 2.650.174. Daí a preocupação em ser estudada a inadimplência, pois se juntamente com a elevação nas concessões houver aumento dessa taxa, pode ser que o programa não consiga suportar os custos, resultando na sua interrupção. Vale lembrar que isso ocorreu com o primeiro programa de financiamento estudantil (CREDUC), no ano de 1999, quando a taxa de inadimplência alcançou o índice de 83% (BARROS, 2003, p. 4).

Ainda como introito, vale salientar que qualquer tipo de empréstimo traz consigo uma dívida, razão pela qual, uma das principais fases desse negócio jurídico é a amortização do débito que pode ser trabalhada sob um desenho que considere, ou não, a renda futura do beneficiário. A política pública de financiamento estudantil do Brasil, desde sua origem, vinha adotando um tipo de empréstimo cuja estrutura contemplava valor e tempo pré-fixados. Nessa configuração, a condição de pagamento do mutuário não era levada em consideração, algo que demonstrou ser prejudicial à recuperação do crédito e a qualidade de vida dos mutuários.

No ano de 2017, por força da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, o FIES passou por uma ampla reforma, tendo como uma das principais medidas a implantação do Empréstimo Condicionado à Renda (ECR), modalidade de financiamento que, em regra, considera a renda que o mutuário irá obter após a formação.

Este tipo de empréstimo vem sendo adotado por vários países; contudo, foi no programa de crédito educativo australiano, a partir de 1988, que ganhou notabilidade, principalmente, porque uma de suas vantagens é proteger o mutuário contra a inadimplência (CHAPMAN, 2006, p. 27). Por esse motivo, nesta dissertação, serão analisadas de forma subsidiária as suas principais características. Todavia, cabe esclarecer que não se pretende fazer uma análise comparada entre a política pública do Brasil e da Austrália, mas sim um estudo paralelo que permita identificar de onde surgiram as ideias que embasaram as alterações promovidas no FIES e o seu possível impacto em relação à contenção da taxa de inadimplência.

Com efeito, o inadimplemento compromete a recuperação dos valores emprestados, trazendo sérias consequências para a coletividade, dentre as quais o aumento do subsídio

público, fazendo com que a sociedade como um todo acabe arcando com o débito feito pelo mutuário. Em uma configuração mais avançada, esse fenômeno pode levar à insustentabilidade da política pública (TCU, 2016, p. 52). Por essa razão, uma das justificativas apresentadas na Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 785/2017, para a mudança do tipo de empréstimo, foi a melhora na eficácia do retorno dos valores emprestados.

Diante disso, tem-se como problema de pesquisa o seguinte: a modificação do tipo de empréstimo é suficiente para a contenção da inadimplência ou esse fenômeno também está relacionado a outros fatores socioeconômicos?

Adota-se como hipótese que a inadimplência no financiamento estudantil está relacionada não apenas ao tipo de empréstimo escolhido, mas também à realidade socioeconômica do mutuário, envolvendo a sua empregabilidade, endividamento, evasão escolar e renda.

O objetivo geral da pesquisa é demonstrar a importância da manutenção do financiamento estudantil como política pública para acesso ao ensino superior. Como objetivo específico, busca-se identificar os principais fatores que contribuem para a inadimplência do mutuário e se o modelo de ECR do FIES poderá ajudar na mitigação desse fenômeno. Para tanto, adotou-se por referencial teórico as questões conceituais sobre o ECR desenvolvidas por Bruce Chapman, reconhecido pela doutrina como o idealizador do primeiro esquema nacional de empréstimos condicionado à renda em financiamento estudantil que obteve sucesso.

Para o enfrentamento do tema, a presente pesquisa foi estruturada em três capítulos. No primeiro, busca-se apresentar uma base conceitual para o financiamento estudantil, demonstrando a importância desta ação estatal, tanto para a pessoa que se vale do empréstimo, como para a sociedade em geral. Para isso, inicialmente, disserta-se sobre as premissas básicas da educação superior no Brasil com enfoque na CRFB/1988 e nas normas infraconstitucionais, ou seja, o direito fundamental à educação será utilizado neste trabalho de modo transversal para justificar a existência do programa de crédito educativo. Em seguida, partindo-se dos atributos indicados por Thomas A. Birkland, confirma-se cientificamente que o empréstimo estudantil pode ser considerado uma política pública. Por derradeiro, explica-se como ocorre o compartilhamento do custo do curso com a sociedade e qual é o impacto que determinado desenho de programa pode ocasionar.

O segundo capítulo tem por objetivo analisar o programa de Crédito Educativo do Brasil entre os anos de 2010 e 2018. Nesta etapa, primeiramente, a ideia é verificar o quadro normativo que vigorou nos anos estudados, buscando entender a expansão e o declínio das concessões dos empréstimos que ocorreu nesse período. Posteriormente, debruça-se sobre a inadimplência, notadamente, acerca dos principais fatores que contribuem para esse fenômeno. Entende-se que estabelecer a relação entre o perfil econômico, social e comportamental da pessoa que se vale do empréstimo e as características das pessoas propensas ao inadimplemento é fundamental, já que as descobertas poderão ajudar no aprimoramento da política pública visando a estabelecer estratégias que possibilitem melhorar o retorno dos valores emprestados.

O terceiro capítulo cumpre dois papéis. Primeiro, apresenta o ECR como uma nova forma de concessão de financiamento pelo Estado e que, se bem estruturado, pode ajudar na mitigação dos débitos inadimplidos. Em segundo momento, procura-se averiguar se a nova arquitetura do programa de financiamento estudantil do Brasil precisa sofrer alterações para alcançar o objetivo em relação à contenção da taxa de inadimplência e aumentar a qualidade de vida do mutuário.

Justifica-se a originalidade da presente pesquisa, pois, apesar de existirem alguns estudos na área da economia sobre o ECR, ora visando a verificar o seu enfoque e a sustentabilidade financeira sob uma perspectiva comparativa com programas de outros países (RESENDE, 2018), ora procurando descrever o modelo de empréstimo na reformulação do FIES (NASCIMENTO, 2018); não se identificou uma pesquisa que realizasse uma análise específica sobre a relação entre o perfil socioeconômico da pessoa, a inadimplência e o tipo de empréstimo escolhido, sob uma perspectiva predominantemente do direito. Nesse sentido, dada a insuficiência de produção literária, no Brasil, que envolva o conhecimento jurídico sobre esse mecanismo, busca-se colaborar para o preenchimento desse vazio de estudos com um exame sobre a questão tendo por base o olhar da área jurídica, mas sem deixar de considerar as valiosas contribuições de outros ramos da ciência.

Metodologicamente, esta pesquisa empregou a técnica de documentação indireta, reunindo-se fontes doutrinárias, documentais, bibliográficas e análise de dados oficiais, principalmente, o estudo dos relatórios de gestão elaborados com vistas à prestação de contas ordinárias anual do FIES, bem como os relatórios de Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União.

Os relatórios de gestão são elaborados para permitir a visão geral do desempenho da política pública. Neles são apresentados documentos e demonstrativos de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial que incidiram sobre o programa durante um exercício financeiro. Essas informações, são utilizadas para prestação de contas anual da União em relação ao FIES, dando cumprimento ao que preconiza o artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

Nessa toada, os referidos relatórios são apresentados aos órgãos de controle interno e externo. A sua elaboração observa as disposições da Instrução Normativa TCU nº 63/2010, decisões normativas e Portarias do TCU, bem como as orientações do órgão de controle interno. Esta pesquisa analisou os relatórios considerando o ciclo da política pública de 2010 até 2018, com o objetivo de examinar as normas e os indicadores do programa de crédito educativo para fundamentar o trabalho.

Almeja-se ao fim estimular o debate público sobre o impacto que o novo modelo de empréstimo pode acarretar em relação à permanência da política pública de financiamento estudantil com vistas à ampliação das matrículas no ensino superior, bem como as implicações concernentes à qualidade de vida dos beneficiários do programa no futuro.

## **2 CRÉDITO EDUCATIVO PARA O ENSINO SUPERIOR: UMA BASE CONCEITUAL**

A palavra “conceito” exprime o modo de julgar, apreciar, ou, ainda, pode expressar a classificação técnica ou jurídica de alguma coisa. Sob o aspecto jurídico, conceituar significa apreciar determinada matéria pela ótica do Direito. Esta apreciação pode ser: analítica, ocasião em que se definem os diversos elementos de determinado instituto jurídico; ou, formal, quando o resultado perseguido é apenas a definição clara e textual do objeto pesquisado (GUIMARÃES, 2013, p. 217).

Partindo dessa acepção, este capítulo propõe desenvolver jurídica e cientificamente um conceito para o crédito educativo destinado ao ensino superior. Entende-se que se trata de uma política pública distributiva de inclusão educacional que visa ao investimento na formação das pessoas, por meio do compartilhamento social do custo do curso. Este tipo de financiamento público consiste em uma das ações promovidas pelo Estado para ampliar o acesso daqueles que, por razões sociais ou econômicas, acabam ficando à margem do sistema da educação superior.

A relevância do estudo reside em possibilitar uma melhor compreensão sobre o porquê desta política pública, as maneiras pelas quais o governo toma uma decisão de implementá-la e as suas implicações para o estudante e a sociedade. A importância de entender o funcionamento de uma política de fomento ao acesso do ensino superior recai na premissa de que muitas pessoas, potencialmente capazes, acabam não se desenvolvendo simplesmente porque não conseguem suportar os custos inerentes a uma formação superior, principalmente, quando se trata do ensino privado.

Para a análise desta ação estatal, o capítulo em apreço foi estruturado a partir de quatro seções. A primeira busca apresentar a educação como direito social e, portanto, fundamental ao pleno desenvolvimento da pessoa humana, conforme o tratamento normativo dado pela CRFB/1988, pela LDB e pelo Plano Nacional de Educação (PNE). A segunda tem por

principal objetivo definir jurídica e cientificamente o crédito educativo como política pública, de acordo com os atributos apresentados por Thomas A. Birkland em: *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. A terceira busca justificar o compartilhamento social do custo do curso, considerando os efeitos positivos que esse nível de ensino proporciona à pessoa e à sociedade. A quarta apresenta um dos instrumentos que normalmente são utilizados pelo Estado para a concessão do financiamento público, a saber: empréstimo tradicional.

## **2.1. Premissas básicas sobre a educação superior no Brasil**

A educação representa “o caminho para o homem evoluir” (BULOS, 2014, p. 1582). Ela possibilita a emancipação social do sujeito, uma vez que organiza e sistematiza o seu conhecimento, fazendo com que, mediante um raciocínio crítico de sua realidade, possa interagir e se incluir corajosamente nos mais variados segmentos sociais (FREIRE, 2015, p. 92).

Por essa e outras razões, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 classifica a educação como direito fundamental, constituindo-se em um direito social, que deve ser promovido pelo Estado e pela família e incentivada com a colaboração da sociedade. A partir da redação do artigo 205, da Lei Maior, pode se extrair que a educação visa à evolução intelectual da pessoa, seu preparo para as deliberações coletivas, além de ampliar suas competências para inserção no mercado de trabalho.

De acordo com BULOS (2014, p. 528), o direito social se constitui em direitos de segunda geração, que almejam “assegurar o bem-estar e a igualdade, impondo ao Estado uma prestação positiva, no sentido de fazer algo de natureza social em favor do homem”.

Essa reflexão guarda compatibilidade com o artigo 206, da Carta Cidadã, o qual preconiza que a educação deve ser ministrada em igualdade de condições para o acesso e a permanência nas instituições de ensino; a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; a gestão democrática do ensino público; a garantia de padrão de qualidade; dentre outros. Demonstra-se, portanto, a importância que o Poder Constituinte Originário atribuiu a esse direito.

Dada a sua relevância social, afirma-se ainda que o Estado tem o dever de garantir a educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada

inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. Outrossim, deve subsidiar o educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Com efeito, por determinação constitucional, o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo da pessoa, importando a responsabilidade da autoridade competente quando sua oferta não acontece ou é irregular, precária.

Essa determinação guarda plena conformidade com a afirmação de MOURA e RIBEIRO (2016, p. 229) quando esclarecem que

todos os direitos para alcançar a sua efetividade dependem da prática de prestações positivas e negativas pelos poderes públicos. Este dever estatal na concretização dos direitos sociais pode ser disposto em níveis de obrigações estatais, identificadas desde o dever de respeitar e proteger, até assegurar e promover o acesso aos bens sociais.

Em relação ao ensino superior, o artigo 208, V, da CRFB/1988, assevera que o Estado deve garantir o acesso aos níveis mais elevados do ensino segundo a capacidade de cada um. Nesse sentido, é possível sustentar que a Constituição trata este nível de ensino sob a ótica da meritocracia, razão pela qual são elaboradas provas de âmbito nacional para acessá-lo nas Instituições públicas.

No plano infraconstitucional, por meio da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, foram estabelecidas as diretrizes e bases da educação nacional. Segundo o artigo 21, desta norma, a educação escolar é composta pelo nível básico — formada pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio —, e nível superior. Este último nível de ensino tem por finalidade: *(i)* o estímulo à criação cultural e ao desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo da pessoa; *(ii)* a formação de diplomados nas diferentes áreas de conhecimento, com vistas a torná-los aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira; *(iii)* o incentivo do trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e da criação e difusão da cultura, e, por consequência, desenvolver na pessoa a capacidade de entender o meio em que vive; *(iv)* o estímulo ao conhecimento dos problemas do mundo presente; dentre outros.

Alia-se a isso o fato de o Constituinte ter previsto a necessidade da instituição, por meio de lei, do Plano Nacional de Educação (PNE) com duração decenal. Este Plano tem como objetivo articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e o

desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades. Após a promulgação da Carta Política de 1988, dois Planos foram lançados pelo Estado brasileiro.

O primeiro PNE ingressou na ordem jurídica por meio da Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que contemplou o período de 2001 até 2010<sup>1</sup>. O subitem 4.3 deste plano definiu os objetivos e as metas para a educação superior, preconizando que até o final da década esse nível educacional deveria ser ofertado a pelo menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos<sup>2</sup>. O item 19 determinou que o governo deveria desenvolver políticas públicas que facilitassem o acesso das minorias à educação superior, por meio de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão.

O segundo PNE foi instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Este Plano apresenta como duração o período de 2014 até 2024, definindo como meta 12 a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33%, assegurada a qualidade da oferta e expansão para no mínimo para 40% das novas matrículas no segmento público.

Uma das estratégias idealizadas para alcançar essa meta reside na ampliação das políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos alunos da educação superior, seja em instituições públicas, bolsistas de instituições privadas e as pessoas que precisam utilizar o crédito educativo. Essa medida persegue o objetivo de reduzir as desigualdades étnico-raciais, por meio da ampliação das taxas de acesso e permanência, neste nível de ensino, dos estudantes afrodescendentes e dos indígenas, egressos da escola pública, das pessoas com deficiência, de transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação.

Portanto, seja por mandamentos constitucionais ou infraconstitucionais, o quadro normativo brasileiro evidencia a relevância e a preocupação com o acesso a este direito social para a inclusão e a evolução da pessoa humana. Nesse sentido, a delimitação normativa guarda conformidade com a redução das desigualdades sociais e com a busca pelo desenvolvimento nacional, objetivos fundamentais da República. Ademais, quanto mais educado for o povo, melhor será a sua participação social, cultural e política, algo que fortalece a democracia.

---

<sup>1</sup> Segundo MARTINS (2014, p. 13), o primeiro PNE foi elaborado pelo Conselho Federal de Educação, em 1962, como cumprimento do estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, sem ter o seu tratamento por meio de Lei. O segundo PNE foi elaborado em conformidade com a Constituição Federal de 1988, cuja formalização se desenvolveu por meio da Lei n. 10.172/2001, consistindo então no primeiro PNE que teve o tratamento legal.

<sup>2</sup> Conforme explica a Diretoria de Estudos Educacionais do INEP (2015b, p. 208), essa faixa etária é entendida como a taxa líquida de matrícula, já que a taxa bruta agrega todos aqueles que cursam o ensino superior em comparação com a população com idade elegível para cursar.

## 2.2. Crédito educativo como política pública

A sistematização da ciência que trata a política pública como uma ação estatal voltada à implementação de direitos sociais é relativamente recente, algo que remonta há 60 anos, conforme explica BIRKLAND (2016, p. 17). Por esse motivo, não há consenso na doutrina sobre o que seja política pública. Analisando os autores que estudam o tema, vê-se uma variedade de conceitos; alguns empregam uma abordagem sintética – “política pública é o que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 2013, p. 3, tradução nossa) –, outros uma abordagem analítica. Por exemplo, KNOEPFEL (2007, p. 24, tradução nossa) propõe:

política pública é definida como uma série de decisões ou atividades intencionalmente coerentes, tomadas ou realizadas por diferentes atores públicos - e às vezes - privados, cujos recursos, vínculos e interesses institucionais variam, visam resolver de maneira direcionada um problema politicamente definido como de natureza coletiva. Esse grupo de decisões e atividades dá origem a ações formalizadas de natureza mais ou menos restritiva, muitas vezes destinadas a modificar o comportamento de grupos sociais que se presumem estar na raiz do problema coletivo a ser resolvido (grupos-alvo), no interesse dos grupos sociais que sofrem os efeitos negativos do problema em questão (beneficiários finais).

Contudo, parece existir um consenso de que a política pública busca resolver um problema classificado como público, cuja solução trabalha com inúmeras variáveis, que abrangem aspectos políticos, sociais, econômicos, culturais; dentre outros (KRAFT, 2018, p. 51). Este tipo de problema está presente sempre que uma determinada situação apresenta condições inaceitáveis pela coletividade, sendo inclusive essa uma das justificativas para que ocorra a intervenção estatal (KNOEPFEL, 2007, p. 21).

O fato de não haver uma clara e objetiva definição sobre o que pode ou não ser considerado uma política pública levou BIRKLAND (2016, p. 17) a apontar pelo menos seis atributos principais que devem estar presentes na ação estatal quando se resolve defini-la desta forma. É a partir desses atributos que esta seção busca conceituar o crédito educativo como uma política pública.

O primeiro atributo a ser identificado é se a ação do Estado foi desenvolvida em resposta a algum tipo de problema que requer atenção. Com efeito, o conhecimento profundo do problema que a política pública busca resolver desempenha um papel crucial para uma boa estruturação do seu desenho, uma vez que é por meio dele que são identificadas as soluções possíveis e disponíveis (DUNN, 2018, p. 5). Como observado na seção 1, deste capítulo, no Brasil, a educação é tratada como direito fundamental, esse direito diz respeito aos dois níveis

de ensino: básico e superior. Em relação a este último nível, normalmente, o Estado não está obrigado a fornecer um serviço público e gratuito a todos. Uma das razões utilizadas para justificar a não prestação integral é o custo que esse segmento educacional envolve. Segundo o Banco Mundial (2017, p. 131), o custo médio anual por aluno da educação superior no Brasil, entre 2013 e 2015, foi da seguinte ordem: R\$ 40.900,00, nas Universidades públicas federais; R\$ 32.200,00, nas Universidades públicas estaduais; R\$ 14.850,00, nas Universidades privadas com fins lucrativos; e de R\$ 12.600,00, nas Universidades privadas sem fins lucrativos. Diante disso, pode-se dizer que o problema público que justifica o crédito educativo é a falta de acesso ao nível superior pelas pessoas que – por não terem tido uma educação básica ou média de qualidade – não conseguem uma vaga na rede de ensino público e, por não disporem de recursos financeiros, também não acessam o ensino superior privado.

O segundo atributo é que a ação estatal tenha sido feita em nome do público. Nesse sentido, uma política será pública quando efetivamente apresentar soluções para problemas que envolvam os interesses da coletividade. Em uma democracia, os governantes atuam como mandatários do povo, tendo como uma de suas atribuições a gestão eficiente dos recursos públicos. Essa atividade contempla a realização de ações que objetivem atender às demandas da sociedade. O crédito educativo apresenta esse requisito, já que é implementado para atender o desejo de parcela da sociedade que tem interesse em cursar o ensino superior, mas pela escassez de recursos não consegue<sup>3</sup>.

O terceiro atributo é que a ação do Estado tenha sido orientada por uma meta ou para a solução de um problema. O crédito educativo contempla claramente este requisito, pois busca financiar o custo do curso não gratuito, prioritariamente, para pessoas com renda bruta familiar baixa, ou seja, pessoas que não teriam condições de pagar o curso sem comprometer a sua própria subsistência. Por esse motivo, normalmente, os programas de crédito educativo definem a faixa de renda que será utilizada para a concessão do empréstimo público. Por exemplo, nos termos do artigo 2º, I, da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, do Ministério da Educação (MEC), combinado com o artigo 1º, §6º, da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, a primeira modalidade de financiamento do programa de crédito educativo do Brasil preconiza que a concessão do empréstimo será destinada à pessoa com renda mensal bruta familiar *per capita* de até três salários mínimos, sendo priorizados os estudantes que não tenham concluído o ensino superior. Ademais, o financiamento estudantil se insere como um

---

<sup>3</sup> SHORE (2019, p. 11, tradução nossa), partindo de uma compreensão maximalista da democracia, argumenta que esse regime político é bom quando é desenvolvido para os cidadãos, ou seja, busca oferecer algo para suprir os seus interesses lhes proporcionando uma vida boa. Afirma ainda que para cumprir esse objetivo, “as pessoas precisam de recursos e oportunidades para serem capazes de decidir e perseguir suas visões de uma vida boa”.

dos programas destinados à ampliação do número de matriculados no ensino superior, dando cumprimento às metas estabelecidas no PNE.

O quarto atributo é que a ação tenha sido realizada pelo governo. Geralmente, há uma preocupação do Estado em fomentar o acesso à educação superior, pois este nível educacional contribui para o seu desenvolvimento social e econômico. Os países que decidem conceder empréstimos públicos com esse objetivo implementam a política pública por meio de uma estrutura formal e complexa. A título de exemplo, no Brasil, os dois grandes programas de crédito educativo foram institucionalizados por meio de normas jurídicas editadas pelo governo. Portanto, este requisito também é observado nos empréstimos estudantis.

O quinto atributo é que a política seja interpretada e implementada por vários atores, que acabam tendo diferentes interpretações sobre o problema e suas soluções. A insuficiência de acesso à educação superior pode ser resolvida por meio de ação governamental, de ação privada, ou de uma combinação das duas. No Brasil, por determinação Constitucional, a realidade universitária combina instituições públicas — normalmente gratuitas<sup>4</sup> — com instituições privadas — que em regra são pagas<sup>5</sup>. O crédito educativo, habitualmente, é desenvolvido para financiar o acesso ao nível superior não gratuito, cuja operacionalização envolve a participação de vários atores, públicos e privados, conforme será demonstrado na seção 4 deste capítulo.

O sexto atributo define que a política é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. A escolha das alternativas depende de como o problema foi definido e da pressão que a sociedade faz sobre o governo (KRAFT, 2018, p. 37). Considere-se uma decisão política que envolva a necessidade de aumentar a quantidade de pessoas com formação superior em um país, que tenha como consequência a ampliação do número de matrículas nas IES. Isso ocorreu com o atual crédito educativo do Brasil, pois ele trabalha com uma meta de desenvolvimento educacional inserido no PNE, onde se estabeleceu que até o ano de 2024 deve haver a elevação da taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33%. Nesse sentido, a implementação do referido programa foi uma das escolhas feitas pelo governo para atingir as metas estabelecidas para a educação.

---

<sup>4</sup> No Recurso Extraordinário nº 597.854, julgado em 26 de abril de 2017, o Supremo Tribunal Federal assentou ser possível a cobrança pelas Universidades Públicas de mensalidades em cursos de especialização.

<sup>5</sup> O art. 206, IV, da CRFB/1988, estabelece que o ensino deve ser ministrado com base no princípio de gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais e o art. 209 preconiza que o ensino é livre à iniciativa privada, atendidas condições de cumprimento das normas gerais da educação nacional e a autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

Preenchidos os requisitos acima, vê-se então que o crédito educativo pode ser considerado uma política pública. Restar definir apenas a que tipo de política pública ele corresponde. Para BIRKLAND (2016, p. 148), a importância disso consiste no fato de que essa definição ajuda a compreender os vários interesses e os resultados que são esperados da ação do governo. Recorrentemente, a literatura que trata do tema afirma que o desenvolvimento moderno das tipologias de políticas foi elaborado por Theodore Lowi, quando, em 1964 e 1972, expôs quatro tipos clássicos que podem ser observados na definição de uma política pública (SOUZA, 2006, p. 28; DODDS, 2013, p. 24; BIRKLAND, 2016, p. 148).

A teoria desenvolvida por Theodore Lowi, tendo como critério básico o impacto esperado na sociedade (SECCH, 2013, p. 25), definiu que uma política pública pode ser constitutiva, regulatória, redistributiva e distributiva. O crédito educativo tem natureza distributiva, pois, apesar de gerar benefícios diretos para determinadas pessoas, não existe uma competição direta entre estas e outras pessoas. Além disso, no período de utilização – primeiro momento do programa – o custo é difundido para toda a coletividade; posteriormente, no período de amortização – último momento do programa –, os valores emprestados retornam aos cofres públicos. Esta é uma das razões para se dizer que há uma divisão dos custos com a sociedade.

### **2.3. Compartilhamento do custo do curso universitário com a sociedade**

Os benefícios coletivos justificam a necessidade da intervenção do Estado para garantir que alunos oriundos de famílias com renda baixa não sejam excluídos do ensino superior. CHAPMAN (2006, p. 19) confirma esse ponto de vista ao explicar que muitos talentos são desperdiçados quando se resolve deixar de fora do sistema esses discentes, fato que cria obstáculos para o desenvolvimento nacional. Em adição, vale salientar que há forte vínculo entre o grau de escolaridade de uma pessoa e a sua perspectiva de renda e bem-estar ao longo da vida. Nesse sentido, o investimento no acesso à educação superior se mostra necessário, pois amplia as oportunidades individuais e, conseqüentemente, desenvolve uma sociedade mais justa.

Ao lidar com os dilemas relacionados ao financiamento do ensino superior, KRAFT (2017, p. 558) propõe que é necessário refletir se este nível de ensino compõe um bem privado ou bem público. O resultado dessa reflexão impacta na aceitação da sociedade em

relação ao apoio público para o financiamento estudantil. Caso seja compreendido como um bem privado, significa dizer que o apoio público deve ser menor, tendo em vista que os benefícios obtidos com a educação são maiores para a pessoa, do que para a sociedade. Por outro lado, compreendê-lo como bem público implica dizer que o retorno que este nível de ensino proporciona para a sociedade é maior do que o retorno que a pessoa recebe, fato que justifica a ampliação de programas de ajuda para o acesso ao ensino superior de estudantes, principalmente, aqueles com renda baixa.

A ideia de que a educação superior proporciona benefícios sociais é antiga.

JOHNSTONE *et al* (2008, p. 17) explicam que essa compreensão remonta ao século XVIII, quando se passou a entender que o desenvolvimento pessoal e intelectual qualifica o homem e, conseqüentemente, gera benefícios sociais a longo prazo. Esses autores informam ainda que a partir da metade do século XX, desenvolveu-se nos EUA as teorias sobre o potencial econômico da educação, juntamente com ações estatais que trataram a educação com o foco no desenvolvimento econômico. Obviamente que esta ótica recebe muitas críticas, principalmente, porque considera a pessoa como um instrumento para o crescimento da economia. Não se quer dizer que esse desenvolvimento seja ruim para uma sociedade, muito pelo contrário. Mas, o que se defende é que a educação não pode ser guiada apenas sob essa ótica, é necessário pensar a pessoa em si. Com efeito, MATTIETTO (2017, p. 13-14) explica que

Na filosofia de KANT, o ser humano é apresentado como um fim em si mesmo. Todos os seres racionais se sujeitam à lei de que cada um deve tratar a si próprio e aos demais “nunca como um simples meio, mas sempre ao mesmo tempo como um fim em si mesmo”. A ideia de dignidade da pessoa se encontra acima de qualquer preço (...). Como corolário do personalismo ético, a proteção do ser humano deve ocupar posto privilegiado na ordem jurídica. A pessoa está no centro do ordenamento jurídico e este deve ser em função do ser humano, não do Estado. Primeiro vem a pessoa, que tem valor em si mesma, e depois o Estado, e não o contrário, pois o Estado é formado pelas pessoas, mas estas não são feitas pelo Estado.

A educação deve ter como base principal o desenvolvimento das capacidades da pessoa humana. Na Europa, diferentemente do viés norte americano, as políticas públicas trabalharam a educação com o foco no desenvolvimento do bem-estar social, cuja ideia foi promover a democracia e incentivar os movimentos sociais (SCOTT, 1995, p. 71). A ótica europeia parece corresponder melhor ao sentido de emancipação do ser humano que se busca por meio do conhecimento obtido no nível superior.

Por esse motivo, no primeiro momento, importa verificar os benefícios individuais proporcionados pela educação superior. Como ponto de partida, sustenta-se que este nível educacional desenvolve: competências, habilidades e atitudes da pessoa — atributos que contribuem para a sua alfabetização política, o aumento de sua renda e melhoram a sua inserção e permanência no mercado de trabalho. Essa afirmação pode ser justificada a partir de pesquisas que comparam o grau de instrução da pessoa e os benefícios privados obtidos.

As pessoas com níveis mais baixos em educação recebem salários inferiores e, normalmente, trabalham em empregos rotineiros que correm maior risco de serem automatizados, aumentando a probabilidade de ficarem desempregados, conforme foi revelado por uma pesquisa realizada pela OCDE (2019, p. 64-82), sendo os dados expostos na Tabela 1.

**Tabela 1** - Taxa de emprego, desemprego e tempo desempregado

| <b>Ensino superior</b>                                                          | <b>Ensino secundário e pós-secundário não superior</b> | <b>Ensino secundário incompleto</b> |
|---------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Taxa de emprego para indivíduos com idade entre 25 a 64 anos                    |                                                        |                                     |
| 85%                                                                             | 76%                                                    | 59%                                 |
| Taxa de desemprego para pessoas entre 25 a 34 anos                              |                                                        |                                     |
| 6%                                                                              | 7%                                                     | 14%                                 |
| Taxa de pessoas desempregadas que voltam ao mercado de trabalho em até 12 meses |                                                        |                                     |
| 71%                                                                             | 64%                                                    | 59%                                 |

Fonte: Elaborado com dados extraídos da OECD: *Education at a Glance*, 2019

A Tabela 1 mostra que a taxa de emprego para os indivíduos com idade entre 25 a 64 anos é de: 85% para aqueles que possuem qualificação superior; 76% para aqueles com qualificação secundária e pós-secundária não superior; e 59% para aqueles que não concluíram o ensino secundário. Isso comprova que o nível de ensino gera um impacto na colocação do mercado de trabalho, ou seja, quanto maior o nível de instrução da pessoa, maior é a possibilidade de estar empregada.

Na mesma linha de intelecção, se for considerada as pessoas entre 25 a 34 anos, a taxa de desemprego apresenta a seguinte variação: 6% para pessoas com ensino superior; 7% para quem concluiu o ensino médio e pós-secundário não superior; e, 14% para quem não concluiu

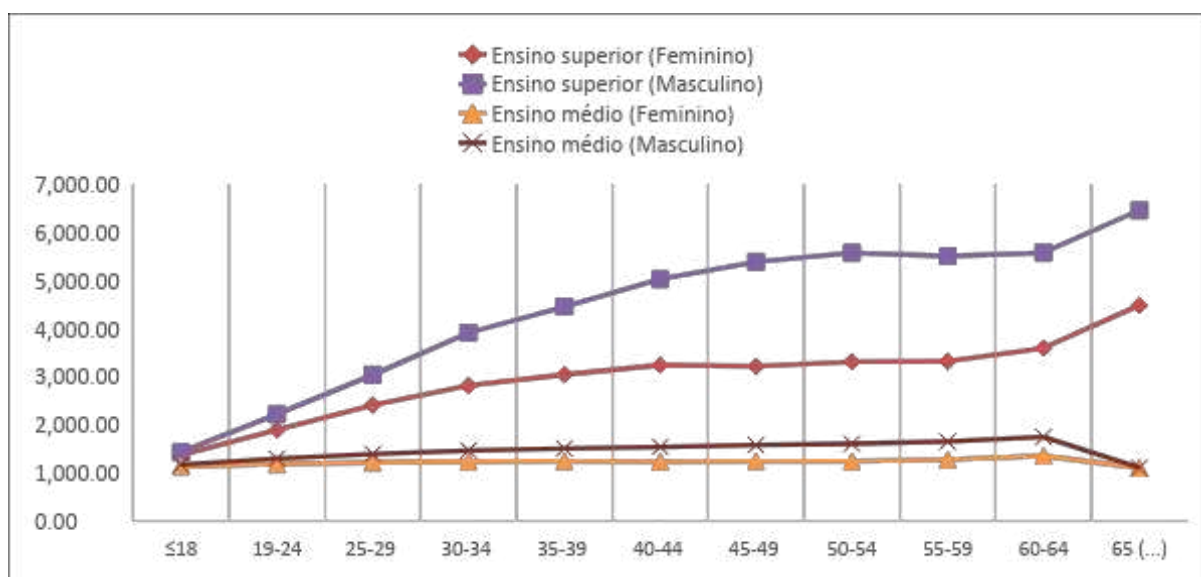
o ensino médio. Isso significa que as pessoas com nível superior apresentam menor probabilidade de estarem desempregadas.

Verificou-se, ainda, que a duração do desemprego, em média, diminui para pessoas com maior nível educacional: 71% das pessoas desempregadas que possuem ensino superior voltam para o mercado de trabalho em menos de 12 meses; para as que possuem o ensino médio e pós-secundário não superior a taxa é de 64%; e para aqueles com educação mais baixa é de 59%. Esses dados revelam que o período de ociosidade de uma pessoa, em relação ao mercado de trabalho, é menor para as pessoas com nível superior.

O estudo também demonstrou que adultos com ensino superior recebem a título de remuneração valores superiores às pessoas com educação inferior. Apontou-se que uma pessoa com diploma de mestrado ou doutorado ganha, em média, 91% a mais do que uma que tenha apenas o nível médio; uma pessoa com ensino superior completo de longa duração ganha, em média, 44% a mais do que uma com o nível médio; uma pessoa com ensino superior completo de curta duração ganha 20% a mais do que os adultos com ensino médio.

Segundo o Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (SEMESP), no terceiro trimestre de 2018, o valor da remuneração das pessoas admitidas com nível superior e nível médio, no Brasil, apresenta uma variação considerável ao longo da vida. O Gráfico 1 faz essa projeção.

**Gráfico 1** - Remuneração média de pessoas admitidas com base no nível de instrução



Fonte: Elaborado com dados extraídos do SEMESP/CAGED, 2020.

O Gráfico 1 mostra que, ao longo da vida ativa de uma pessoa, sua remuneração tende a se alterar. Para as pessoas que tem apenas o ensino médio, a tendência é de que haja pouca alteração, ademais não apresenta uma variação muito maior entre os gêneros. Por outro lado, para uma pessoa que cursa o nível superior, a tendência é de aumentar, consideravelmente, além de apresentar uma maior variação em relação ao gênero. Por exemplo, a remuneração de uma pessoa do sexo masculino, na metade de sua vida ativa (40 e 44 anos), com nível superior é da ordem de R\$ 5.025,50 e com nível médio é de R\$ 1.535,41, ou seja, o nível de instrução pode elevar o valor da remuneração de uma pessoa, neste período da vida, em mais de 220%. Se for considerado o gênero, no mesmo período, vê-se uma variação de R\$ 1.787,48 entre pessoas com nível superior.

Soma-se a esses indicadores a pesquisa realizada por ROCHA *et al* (2016, p. 35) que compararam a renda de uma pessoa que utilizou crédito educativo do Brasil, em 2003, e o impacto gerado, em 2013. Constatou-se que houve uma variação real da renda total de 174,2%, passando de R\$ 605,00, em 2003, para R\$ 1.659,07, em 2013 (a preços de 2003).

O ensino superior também amplia o senso político de uma pessoa, facilitando a sua integração social. Isso possibilita que o ser humano lide criticamente com a sua realidade e participe ativamente na transformação de seu mundo. SHORE (2019, p. 1) enfatiza a importância de as políticas públicas buscarem proporcionar a igualdade política entre os cidadãos, já que é sobre ela que a democracia se sustenta. Em reflexão bem parecida, DIAS (2013, p. 117) explica que o nível superior de qualidade é muito relevante para democracia e para a coesão social, pois amplia a participação política da pessoa na sociedade.

Em linhas gerais, o objetivo da educação transcende ao aspecto econômico, cooperando para o próprio desenvolvimento social.

Há evidências de que o ensino superior também melhora os índices sociais, gerando benefícios para a coletividade. A título de exemplo, podem ser citados os seguintes indicadores: a redução nas taxas de criminalidade, a longevidade e o crescimento econômico<sup>6</sup> (CHAPMAN, 2006, p. 12; TOUTKOUSHIAN e PAULSEN, 2016, p. 48; RESENDE, 2018, p. 16). Esses benefícios podem ser confirmados por meio de dados obtidos junto às Instituições públicas do Brasil que compararam fenômenos sociais com o nível de escolaridade.

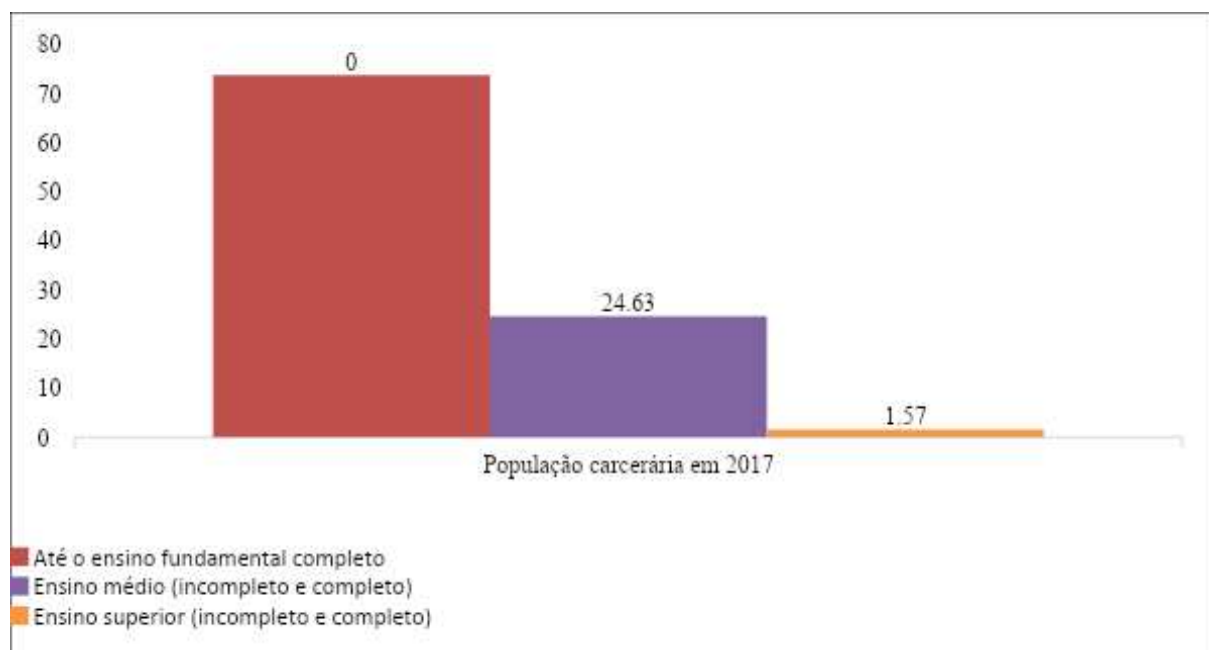
---

<sup>6</sup> O estudo desses fenômenos sociais se ocupa de um vasto e relevante campo da ciência, onde são debatidos outros fatores. Não é o caso de se fazer, nesta dissertação, o desvio. A ideia é demonstrar que o grau de escolaridade da pessoa também pode contribuir para a ocorrência desses fenômenos.

De acordo com dados divulgados pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), o Brasil ocupava, em 2016, o terceiro lugar no mundo em prisões de pessoas. Esse quadro pode estar associado à desigualdade social, a qual traz em seu bojo o acesso desigual a serviços básicos, principalmente, à educação. Com efeito, MUGGAH e PELLEGRINO (2020, p. 31) explicam que “a falta de acesso à educação e de oportunidades educacionais está estatisticamente relacionada com a insegurança”. Isso impacta diretamente na violência e, por consequência, na taxa de criminalidade.

A afirmação acima pode ser corroborada por meio de dados divulgados pelo MJSP e o Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN (2019, p. 34), no *Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2017*<sup>7</sup>, conforme exposto no Gráfico 2.

**Gráfico 2** - Escolaridade das pessoas privadas de liberdade no Brasil



Fonte: Elaborado com dados extraídos do levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2017, constantes no relatório do DEPEN de 2019.

De acordo com o MJSP/DEPEN (2019, p. 7), em 2017, a população carcerária brasileira concentrava 726.354 mil pessoas. O Gráfico 2 revela que, entre as pessoas privadas de liberdade, 73,8% tinham até o ensino fundamental completo, 24,63% tinham o ensino médio incompleto ou completo, 1,57% tinham ensino superior incompleto ou completo. Os dados parecem sugerir que o nível de instrução compõe o perfil das pessoas que cometem crimes.

<sup>7</sup> Segundo o MJSP/DEPEN (2019, p. 5), esses dados “são oriundos do INFOPEN, um sistema do Ministério da Justiça e Segurança Pública criado em 2004 que fornece dados/estatísticas do sistema prisional brasileiro. Dessa forma é possível manter atualizadas as informações estatísticas da população carcerária. Os dados são coletados por meio de um formulário de coleta estruturado preenchido pelos gestores de todos os estabelecimentos prisionais do país”.

Além do aspecto prisional, estudos demonstram que a maior parte das pessoas que são vítimas de homicídio possuem baixa escolaridade. Conforme consta do Atlas da Violência de 2019, a taxa de homicídio em relação à escolaridade no Brasil é a seguinte: (i) para pessoas com até 7 anos de estudo, a taxa é de 74,6% para homens e 66,8% para mulheres; (ii) para pessoas que possuíam de 8 a 11 anos de estudo, a taxa era de 22,5% para homens e 26,6 para mulheres; (iii) para pessoas com 12 ou mais anos de estudo, a taxa era de 2,8 para homens e 6,5 para mulheres. Portanto, o índice de pessoas vítimas de homicídio apresenta a menor taxa para aquelas com nível superior. Isso, porque, este nível de ensino, no Brasil, geralmente, é obtido após 12 anos de estudos. Assim, há evidências de que o nível ensino também influencia na longevidade das pessoas.

Com efeito, MUGGAH e PELLEGRINO (2020, p. 19), embasados por estudos que buscam verificar os custos da violência juvenil, expõem que “o assassinato de jovens entre 15 e 29 anos custou o equivalente a R\$ 79 bilhões (US\$ 40 bilhões) em 2010”, a maior parte dessas pessoas tinham entre 4 a 7 anos de escolaridade e foram mortas por arma de fogo, em situação de confronto. Ademais, os autores ressaltam que o óbito de cada jovem “representa uma perda de produtividade de US\$ 137.000 para a sociedade. A perda total por homicídios entre 1996 e 2015 é superior a US\$ 112,5 bilhões, ou cerca de 4,5% do PIB nacional”.

Além desses dados, KRAFT (2017, p. 560) afirma que, sob o ponto de vista do impacto econômico, os gastos com educação superior demonstram ser um bom investimento para o Estado. O referido autor chega a essa conclusão após refletir sobre os resultados obtidos em duas pesquisas realizadas nos EUA: (i) o impacto do sistema estadual de ensino superior na economia do Texas (2005), onde se constatou que a cada dólar gasto com este nível de educação, o Estado recebeu de volta US\$ 5,50 (dólar americano); (ii) o impacto econômico do sistema da Universidade de Wisconsin (2002), por meio do qual identificou que o sistema de educação superior gerou um benefício econômico de mais de US\$ 9 bilhões (dólar americano) para o Estado.

Diante dos benefícios sociais e econômicos, é possível sustentar que o ensino superior pode ser considerado um bem público. Portanto, é desejável ter o maior número de pessoas com formação superior. O problema é que esse nível de educação custa um valor expressivo. A Tabela 2 busca fazer uma projeção exemplificativa para um curso, com duração de 5 anos, no Brasil, seguindo os valores apresentados pelo Banco Mundial (2017, p. 131):

**Tabela 2** - Gasto médio com a educação superior no Brasil para um curso de 5 anos

| <b>Universidades</b>         | <b>Valor da anuidade</b> | <b>Valor médio para um curso de 5 anos</b> |
|------------------------------|--------------------------|--------------------------------------------|
| Públicas federais            | R\$ 40.900,00            | R\$ 204.500,00                             |
| Públicas estaduais           | R\$ 32.200,00            | R\$ 161.000,00                             |
| Privadas com fins lucrativos | R\$ 14.850,00            | R\$ 74.250,00                              |
| Privadas sem fins lucrativos | R\$ 12.600,00            | R\$ 63.000,00                              |

Fonte: Elaborado com dados extraídos do Banco Mundial (2017, p. 131).

A Tabela 2 demonstra que o custo total de um curso superior público no Brasil é alto, quando comparado com o ensino privado. Esse é um dos motivos que dificulta a elevação do número de vagas no ensino superior totalmente gratuito. Pois, na arena política, essa demanda gera conflitos em relação a outras que também exigem atenção especial do Estado, por exemplo, saúde pública, educação básica, segurança pública, energia, meio ambiente, fazendo com que a alocação eficiente dos limitados recursos públicos dependa do que se elege como prioridade social. Com efeito, KRAFT (2018, p. 38) argumenta que as políticas públicas revelam não apenas os valores mais importantes da sociedade, mas também os conflitos que existem entre esses valores. Portanto, a questão orçamentária pode ser utilizada como uma das justificativas para o ensino superior público não ser acessado por todos.

Daí a importância de a Constituição Federal de 1988 ter acolhido o ensino privado como uma alternativa. O problema é que parte da população, principalmente a carente, não dispõe de recursos para custeá-lo, por isso, o acesso também acaba sendo limitado. É verdade que existem várias fontes de recursos que podem ser utilizadas para financiar os custos do ensino superior privado, por exemplo, oriundos da família, salário do estudante, empresários, entidades filantrópicas (BARR, 2014, p. 63; RESENDE, 2018, p. 16). Todavia, esses recursos nem sempre estão disponíveis a todos.

Adiciona-se o fato de que o mercado privado, historicamente, se mostrar desinteressado em emprestar recursos para que uma pessoa invista em sua educação. PALACIOS (2004, p. 26-27) explica que pelo menos três motivos justificam isso: (i) informações assimétricas — isso quer dizer que as Instituições privadas desconhecem os verdadeiros motivos que levaram o mutuário a emprestar os recursos; (ii) falta de garantia real em relação ao recebimento do valor emprestado — para o mercado, a garantia pessoal, como a fiança, não é suficiente para

assegurar que o valor será restituído posteriormente, diferente do que ocorre nos empréstimos que colocam o bem adquirido como garantia, por exemplo, um financiamento de um imóvel; (iii) o sistema de recuperação do crédito nem sempre é eficiente, pois, apesar de poder executar a dívida judicialmente, o ordenamento jurídico protege o patrimônio mínimo para que a pessoa viva com dignidade.

Por outro lado, existem fortes justificativas para que o Estado ajude o aluno a acessar o ensino superior. Primeiro, suas políticas públicas buscam promover a maximização do bem-estar social. Segundo, há uma preocupação com a igualdade de oportunidades, fato que possibilita que as pessoas oriundas de famílias com baixa renda melhorem de vida. Terceiro, melhora a qualidade do ensino e da pesquisa. Quarto, os benefícios sociais são superiores aos individuais, sugerindo que o ensino superior deve ser tratado como bem público<sup>8</sup>. Quinto, caso o Estado escolha não intervir para resolver o problema público, haverá uma elevação da estratificação social, pondo à margem pessoas capazes, que poderiam contribuir com progresso da sociedade (JOHNSTONE *et al*, 2008). Sexto, o crédito educativo trabalha com a ideia de reembolso, ou seja, boa parte dos recursos acabam voltando para o sistema público.

Portanto, o compartilhamento do custo do curso pode ser considerado uma medida que contribui para a equidade e a justiça social, uma vez que o ensino superior cria benefícios para a sociedade e para os mutuários. Além disso, representa um mecanismo eficiente, tendo em vista que ajuda a conter o gasto público, ao mesmo tempo que permite a expansão do ensino superior.

#### **2.4. Empréstimo tradicional: uma forma pioneira do financiamento estudantil**

Gerir eficientemente os recursos públicos é ao mesmo tempo desafiador e um dos principais objetivos do Estado na busca pela redução da desigualdade social (SILVA, 2009, p. 9). Nesse sentido, analisar a forma de concessão do crédito educativo é importante para compreender qual é o impacto que determinado desenho de política pública pode causar nos recursos públicos, na sociedade e nas pessoas que utilizam o empréstimo.

De início, convém ressaltar que a implementação desta ação estatal é uma alternativa adotada por vários países que buscam resolver o problema do acesso ao nível superior. Em razão de questões sociais, políticas e econômicas, cada país acaba adotando uma

---

<sup>8</sup> No Brasil, isso é evidenciado pelo tratamento normativo e estrutural atribuído ao ensino superior. Caso contrário, o que justificaria a existência de Universidades Públicas totalmente gratuita ou as isenções que são concedidas às Instituições de Ensino privadas que oferecem bolsas aos estudantes carentes.

arquitetura própria para o seu programa. Por esse motivo as ações estatais se diferenciam sobre:

os objetivos que se propõem alcançar; a estrutura organizacional; as fontes de financiamento; a cobertura; os critérios para a formalização dos contratos; e os meios para retorno dos valores emprestados (NASCIMENTO, 2019, p. 150).

As primeiras políticas públicas de crédito educativo trabalharam com um tipo de empréstimo onde a amortização se desenvolve por meio de um sistema que comporta valores pré-fixados durante um determinado período de tempo. Nesses esquemas, a restituição se operacionaliza por meio de pagamentos feitos pelo mutuário diretamente ao sistema, sem levar em consideração a sua capacidade de pagamento após a formação. Foi assim, por exemplo, que se desenvolveu o crédito educativo da Colômbia (1948), dos EUA (1958) e Brasil (1975), razão pela qual, nesta dissertação, adota-se a denominação “empréstimo tradicional”.

Os programas de financiamento estudantil envolvem vários atores e, geralmente, trabalham com empréstimos feitos junto às Instituições financeiras e garantidos pelo Estado. Contudo, não há uma unidade em relação à estrutura e à quantidade de agentes envolvidos, por exemplo: (i) o programa da Colômbia se vale de uma Instituição pública criada apenas para gerenciar o crédito educativo, o Instituto Colombiano de Crédito Educacional e Estudos Técnicos no Exterior - ICETEX<sup>9</sup>; (ii) na Austrália, o Programa de Empréstimo para o Ensino Superior (HELP), é administrado pelo Departamento de Educação e Treinamento, cujas dívidas e reembolsos são gerenciados pelo Australian Taxation Office (ATO)<sup>10</sup>; (iii) o programa de empréstimo estudantil brasileiro é um fundo, de natureza contábil, vinculado ao Ministério da Educação, que trabalha com a estrutura de Instituições financeiras e outros Órgãos. Além da participação de atores públicos, como é possível observar nesses três

---

<sup>9</sup> O ICETEX é uma entidade que foi criada na Colômbia para contribuir com a promoção do Ensino Superior por meio de concessão de créditos educacionais para a população com menores possibilidades econômicas e bom desempenho acadêmico. Essa Instituição foi transformada, pela Lei 1.002 de 2005, em uma entidade financeira de natureza especial, com *status* legal, autonomia administrativa e patrimônio próprio vinculado ao Ministério da Educação Nacional. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso ao endereço eletrônico da Entidade: <https://portal.icetex.gov.co/Portal>.

<sup>10</sup> O primeiro programa de crédito educativo da Austrália foi instituído em 1989, denominado Higher Education Contribution Scheme (HECS), em tradução nossa “Esquema de Contribuição para o Ensino Superior”. Posteriormente, em razão de reformas ocorridas no ensino superior, outros tipos de empréstimos foram adicionados ao programa que passou a ser chamado Higher Education Loan Program (HELP), em tradução nossa “Programa de Empréstimo para Educação Superior”. Apesar de não se tratar de modelo tradicional de empréstimo, como será observado no terceiro capítulo, o programa pode ser utilizado apenas para exemplificar a estrutura de empréstimo diferenciada. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso ao endereço eletrônico do Parlamento da Austrália: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/rp1617/Quick\\_Guides/HELP](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1617/Quick_Guides/HELP).

programas, também se verifica a participação de atores privados, por exemplo, as Instituições de Ensino Superior privadas que trabalham em cooperação com o poder público para fazer a política pública funcionar.

Considerando a variedade de programas existentes, busca-se exemplificar o desenho desta política pública por meio do crédito educativo do Brasil, no exercício de 2014<sup>11</sup>. Neste ano, o programa assumiu o seguinte desenho: *(i)* o MEC atuou como agente formulador da política de oferta de financiamento e de supervisor da execução das operações do Fundo; *(ii)* o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) atuou como agente operador e administrador dos ativos e passivos do Fundo; *(iii)* a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil atuaram como agentes financeiros, responsáveis por concederem financiamentos com recursos do Fundo de acordo com os limites de crédito estabelecidos pelo agente operador; *(iv)* os Estudantes beneficiários do programa – responsáveis por cursar o ensino superior e reembolsar o valor emprestado durante o prazo de amortização.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU (2016, p. 7)<sup>12</sup>, além desses principais atores, também participaram da operacionalização do programa: *(i)* as IES privadas, que firmavam termo de adesão ao FIES para que seus estudantes pudessem ter acesso ao financiamento disponibilizado pelo Fundo; *(ii)* as Comissões Permanentes de Supervisão e Acompanhamento do FIES (CPSA), que atuavam desde a fase de seleção do estudante até na realização dos aditamentos dos contratos de financiamento; *(iii)* a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que era responsável por emitir títulos públicos (Certificado Financeiro do Tesouro – série E ou CFT-E); *(iv)* a Secretaria da Receita Federal (SRF), que se envolvia no processo em virtude dos títulos públicos serem utilizados pelas IES, prioritariamente, no pagamento de tributos da Previdência Social e da Receita Federal do Brasil.

Sob a ótica das IES privadas, para participar do programa, estas deviam atender as condições estabelecidas pelo MEC e assinar o Termo de Adesão. Posteriormente, firmavam Termo de Participação, no qual detalhavam os cursos e as vagas que seriam ofertadas no âmbito do programa. Em contrapartida à prestação de serviços realizados, elas recebiam títulos públicos (CFT-E) que eram utilizados para o pagamento de débitos de caráter previdenciário ou de tributos federais. Caso não possuíssem estes tipos de débitos ou após a

---

<sup>11</sup> Entre os anos de 2010 e 2018, período que envolve o objeto desta pesquisa, verificou-se que o desenho do programa de crédito educativo brasileiro sofreu várias modificações. Optou-se por analisar a estrutura do exercício de 2014, em razão de ter sido o ano em que o FNDE passou a exercer a função de agente operador do programa.

<sup>12</sup> Por meio do processo TC 011.884/2016-9, o TCU fez uma ampla auditoria no Fies em relação aos anos de 2011 até 2014, buscando analisar a sustentabilidade, a eficácia e das vulnerabilidades do FIES, em cumprimento ao que foi determinado no Acórdão 963/2016–TCU–Plenário.

quitação destes restasse algum excedente, elas podiam oferecê-los no processo de recompra realizado pelo agente operador. Nesse caso, o FNDE resgatava os títulos e entregava o valor financeiro equivalente ao resgate atualizado pelo Índice Geral de Preços – Mercado (IGP-M).

Ademais, RESENDE (2018, p. 44) explica que a operacionalização deste tipo de programa de crédito estudantil, geralmente, envolve três fases: 1ª) período de utilização; 2ª) período de carência; 3ª) período de amortização. Na primeira fase, o Estado, por meio das Instituições financeiras, empresta os valores para o pagamento das mensalidades e as IES privadas prestam os serviços de educação. Por meio da segunda fase, busca-se disponibilizar um tempo razoável para que o recém-formado ingresse no mercado de trabalho e possa restituir os valores. A terceira fase envolve o momento em que mutuário tem a obrigação de reembolsar o montante emprestado.

Analisando outros exercícios em que vigorou a política de crédito educativo no Brasil, foi possível notar que os prazos previstos para as duas últimas fases apresentam oscilação. A título de exemplo, a tabela abaixo retrata os referidos prazos em três momentos do programa:

**Tabela 3** - Prazos de carência e amortização em três momentos distintos

| Exercício | Carência        | Amortização                     |
|-----------|-----------------|---------------------------------|
| 1976      | 1 ano           | Igual prazo de utilização       |
| 1992      | 1 ano           | 1,5 vezes o prazo de utilização |
| 2010      | 1 ano e 6 meses | 3 vezes o prazo de utilização   |

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 3 mostra que: (i) em 1976, o Programa de Crédito Educativo (CREDUC)<sup>13</sup>, adotou um desenho que contemplou um prazo de carência de um ano e estabeleceu que o reembolso deveria ocorrer no mesmo prazo de utilização, ou seja, se o período do curso fosse de cinco anos, o valor deveria ser devolvido totalmente aos cofres públicos após seis anos contados da conclusão do curso; (ii) em 1992, por força da Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992, o Programa de Crédito Educativo para estudantes carentes, manteve o período de carência em um ano, mas ampliou o prazo de reembolso para o máximo de uma vez e meia o período de utilização do crédito, a contar do término do prazo de carência, considerando a

<sup>13</sup> Este foi o primeiro programa de financiamento estudantil adotado pelo Brasil. O segundo capítulo desta dissertação evidencia maiores informações a respeito desse período da política de crédito educativo brasileiro.

mesma duração de curso previsto no item anterior, o retorno dos valores poderia ocorrer em até oito anos e meio; (iii) em 2010, por meio da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, o Fundo de financiamento estudantil dilatou o período de carência para 18 (dezoito) meses e ampliou o prazo de amortização para até três vezes o período financiado, ou seja, para um curso com a mesma duração dos itens anteriores, a restituição deveria ocorrer em um período de até dezesseis anos e seis meses (MEC, 2011, p. 59).

Normalmente, o crédito é direcionado a pessoas com baixa renda, considerando a renda bruta familiar. Por exemplo, no Relatório de Gestão do FIES de 2015 foi registrado que do total de 2.199.189 (dois milhões, cento e noventa e nove mil cento e oitenta e nove) contratos acumulados até o ano de 2015, 1.395.462 (um milhão, trezentos e noventa e cinco mil quatrocentos e sessenta e dois) compreendiam pessoas cuja renda familiar bruta era de até 3 salários mínimos. Considerando que o salário mínimo neste período era de R\$ 788,00 (setecentos e oitenta e oito reais), é possível sustentar que cerca de 64% das pessoas que utilizavam o FIES, em 2015, tinham renda familiar de até R\$ 2.364,00 (dois mil trezentos e sessenta e quatro reais). Se for considerada a renda familiar bruta de até 5 salários mínimos, ou seja, R\$ 3.900,00 (três mil e novecentos reais), o grupo que se beneficiou do programa foi 83%.

Apesar dos benefícios gerados, os países que utilizaram este tipo de empréstimo observaram algumas inconsistências. Dentre as principais, estão o subsídio implícito e a alta taxa de inadimplência.

O subsídio implícito ocorre porque o empréstimo tradicional geralmente utiliza taxa de juros abaixo dos praticados pelo mercado ou pela inflação realizada no período, ou seja, os valores pagos pelos estudantes em relação ao ensino superior normalmente são menores do que os valores emprestados para pagar o curso. CHAPMAN (2006, p. 15) explica que, no ano de 2014, em termos internacionais, os subsídios do setor público eram da ordem de 60%, isto é, apenas 40% dos valores emprestados retornavam ao orçamento público.

Esse fenômeno ocorreu no FIES, entre 2010 e o 1º semestre de 2015, quando a política pública foi operacionalizada com a taxa de juros de 3,4%, conforme explicam NASCIMENTO e LONGO (2019, p. 155). A pesquisa desses autores, mostrou que o subsídio implícito, sem considerar os custos da administração do programa e da inadimplência, foi de 47%, ou seja,

a cada R\$ 1.000,00 emprestados, apenas R\$ 530,00 voltavam ao sistema. A conclusão é que,

em vez de ser reembolsado por ex-alunos, os empréstimos com alta carga de subsídio acabam sendo financiados, em parte considerável, pelos contribuintes em geral.

GRAVE e SINNING (2014, p. 109) analisando o crédito educativo da Alemanha descobriram que os subsídios implícitos do programa BAföG variavam de 57% a 80%. Isso demonstrou que se os custos administrativos fossem altos, seria melhor substituir o programa de crédito educativo por bolsas de estudos, com subsídio de 100%.

Para BARR (2014, p. 69/70, tradução nossa), os juros subsidiados representam um erro crucial dos programas de financiamento estudantil, pois eles podem causar a insustentabilidade da política pública. Segundo o autor,

o subsídio de juros é um erro que custa caro; interfere, portanto, na quantidade de vagas e/ou na qualidade do ensino superior; impede o acesso (uma vez que, se os empréstimos forem caros, serão racionados por razões fiscais); e o pior de tudo, os subsídios originados pela taxa de juros são direcionados para o grupo errado (...) incluindo aqueles com renda mais altos. Um resultado de um subsídio geral de juros é que ninguém paga integralmente em termos de valor presente.

Nessa mesma linha de intelecção, MELLO e FARO (1982, p. 3) sustentam que os subsídios implícitos eliminam uma “característica relevante do crédito educativo, que é a de ser um fundo rotatório”. Ademais, os autores enfatizam que a junção desses subsídios com a taxa de inadimplência acaba inviabilizando o programa, do ponto de vista orçamentário.

Como é possível notar, apesar de integrar o desenho da política de crédito educativo, o compartilhamento elevado do custo do curso com a sociedade recebe críticas de vários estudiosos.

Considerando que, em regra, o programa é idealizado para contemplar pessoas carentes, um dos motivos que contribuem para o aumento dos subsídios é a utilização do programa por pessoas que não precisavam participar do sistema, pois teriam condições de arcar com os custos da educação sem assistência do Estado. Os economistas chamam esse fenômeno de efeito *crowding-out* (NASCIMENTO e LONGO, 2019, p. 160).

O TCU (2016, p. 55/56) detectou que esse efeito pode ter ocorrido no FIES, entre os anos de 2010 e 2014, pois a expansão ocorrida no crédito educativo não foi acompanhada da expansão das matrículas na mesma proporção. Isso sugere que algumas pessoas já estavam pagando as mensalidades por outros meios, mas entenderam interessante aderir ao sistema em razão da baixa taxa de juros e investir os recursos que tinham em outro bem da vida.

Conforme explica RESENDE (2018, p. 52), esse fenômeno foi incentivado por algumas IES privadas. Por exemplo, em março de 2015, o Jornal Estadão publicou uma matéria,

elaborada por PAULO SALDAÑA, afirmando que uma IES inseriu em seu *site* institucional uma propaganda com a seguinte mensagem: “A taxa de juros é tão baixa que vale a pena contratar, mesmo que você tenha dinheiro pra pagar o curso. (...) Se você colocar na poupança o dinheiro que iria usar para pagar a faculdade, você acaba tendo lucro”. Atitudes como essa desprezam os benefícios que política pública pode proporcionar à sociedade. Portanto, há necessidade de o poder público monitorar essas posturas, a fim de conscientizar as Entidades sobre a verdadeira essência do programa.

A inadimplência ocorre quando o mutuário não paga o seu débito. Teoricamente, o desenho do empréstimo tradicional parece ser mais condizente com o retorno rápido do valor emprestado ao programa. Todavia, há evidências de que a regra de mercado não combina com o financiamento para o ensino superior, pois não trata o reembolso adequadamente.

Por exemplo, as políticas públicas de crédito educativo no Brasil, durante a sua história, conviveram com alta taxa de inadimplência, apesar de todos os esforços para sua contenção.

O primeiro programa de crédito educativo brasileiro, o CREDUC, foi descontinuado em 1999, justamente porque apresentava uma taxa de 83% de inadimplência (BARROS, 2003, p. 4).

O segundo programa, o Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), apresentou, no 2º trimestre de 2018, uma taxa de 43% de inadimplência (MEC, 2019, p. 46). Estes dados serão aprofundados no segundo capítulo desta dissertação.

Neste modelo de empréstimo, o Estado geralmente assume duas responsabilidades: o pagamento de juros subsidiados e a garantia do pagamento da dívida em caso de inadimplência. Isso resolve as barreiras para que haja uma maior participação de IES privadas, uma vez que os riscos do negócio são garantidos pelo Poder público. Todavia, não resolve o problema do financiamento para os mutuários, principalmente, para aqueles que enfrentam algum tipo de dificuldade financeira durante o período de amortização.

É comum os economistas afirmarem que o empréstimo tradicional não leva em consideração a capacidade de pagamento, pois não trabalha com a suavização do pagamento (CHAPMAN, 2006, p. 34; NASCIMENTO, 2018, p. 41). Isso ocorre porque essas políticas não consideram adequadamente uma série de variáveis, principalmente, a empregabilidade das pessoas que acabam de se graduar. LOUNKAEW (2014, p. 105), analisando a situação da Tailândia, identificou que cerca de 25% dos recém-formados não encontram emprego nos primeiros quatro anos. No Brasil, a situação é ainda mais grave. Uma matéria do canal Futura,

embasada por um estudo do Núcleo Brasileiro de Estágios, informou que, no ano de 2019, 46% dos recém-formados no Brasil são afetados pelo desemprego assim que concluem o ensino superior.

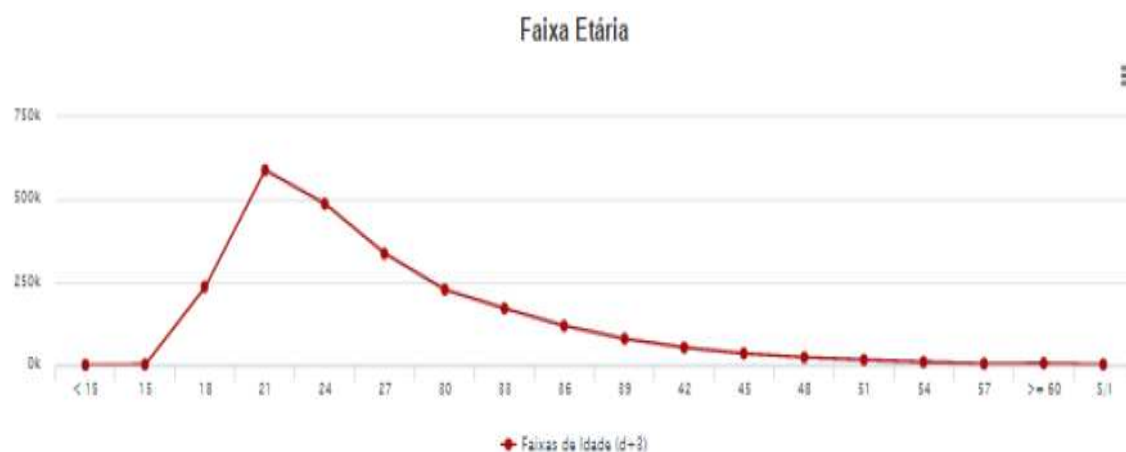
Portanto, a capacidade de pagamento após a formação é um elemento importante na definição da política pública de financiamento estudantil. A equação para o reembolso se depara com um grande desafio: deve ser projetada para minimizar o risco de inadimplimento, ao mesmo tempo, em que deve buscar aumentar o bem-estar do devedor. Com efeito, os empréstimos que trabalham com pagamentos fixos durante um determinado período de tempo não levam isso em consideração, o que acaba prejudicando o cumprimento da obrigação de restituir do mutuário.

Adaptando-se um exemplo exposto na obra de CHAPMAN (2006, p. 30-31) para o Brasil tem-se o seguinte: considere que a renda futura de uma pessoa recém-formada seja em um primeiro momento de R\$ 5.000,00, em outro, de R\$ 2.000,00. Considere ainda que o programa definiu o valor fixo de R\$ 1.000,00 por mês. Como é possível notar, o valor fixado impacta mais na renda do mutuário no segundo período. Como no primeiro momento o valor da restituição consome apenas 20% da renda, não é esperado que o empréstimo diminua o bem-estar ao efetuar os pagamentos. Por outro lado, caso a renda diminua para R\$ 2.000,00 – o que pode acontecer por uma questão imprevisível, como perda de emprego ou uma doença grave – o valor fixado corresponderá a 50% da renda, apresentando maior probabilidade ao inadimplimento.

Claro está que a inadimplência deve ser sempre levada em consideração, pois ela proporcionar prejuízo para as duas partes do contrato. Os programas sofrem perda considerável de recursos, podendo inviabilizar futuras concessões. A reputação de crédito dos mutuários é prejudicada, podendo gerar barreiras na obtenção de outros empréstimos, por exemplo, o financiamento de um imóvel.

A relevância disso consiste no fato de que, em regra, o maior número de contratos concedidos por programas de crédito educativo atinge pessoas com faixa etária de 18 a 30 anos. O Gráfico 3 confirma isso.

**Gráfico 3** - Contratos acumulados por faixa etária – FIES/2016



Fonte: MEC, 2017, referente ao Relatório de Gestão do FIES de 2016.

O Gráfico 3, extraído do Relatório de Gestão do FIES, demonstra que a maior parte dos contratos acumulados no exercício de 2016 compreendia pessoas com idade de 21 anos. Isso evidencia que, ao concluírem o curso, essas pessoas estarão no início de sua vida ativa, quando normalmente precisam de linhas de crédito para financiar bens de consumo, daí a preocupação com a sua reputação de crédito.

Portanto, essas informações esclarecem que a arquitetura do empréstimo público deve levar em consideração a condição de pagamento do mutuário. Caso contrário, há maior probabilidade de incidir em inadimplência, o que gera um grande problema na alocação eficiente dos recursos públicos, pois, se não houver o reembolso, a sociedade arcará com o valor integralmente.

### 3 CRÉDITO EDUCATIVO DO BRASIL: CICLO 2010-2018

Este capítulo tem por objetivo analisar as principais alterações e a inadimplência do crédito educativo brasileiro entre os anos de 2010 até 2018. Durante esses anos, foi possível vislumbrar dois momentos específicos desta política pública. De 2010 até 2014, as ações do governo se voltaram para a expansão do programa, tendo como pano de fundo a ampliação do número de matrículas no ensino superior. A partir de 2015, as ações buscaram a contenção do seu crescimento, com objetivo de limitar o aporte financeiro necessário à sua execução.

#### 3.1. Contextualização do crédito educativo brasileiro

A política pública de crédito educativo no Brasil existe faz quatro décadas e meia. O primeiro sistema a contemplar um financiamento para o acesso ao nível superior não gratuito foi o Programa de Crédito Educativo (CREDUC), instituído em meados da década de

1970, pelo Ministério da Educação e Cultura, denominado "Mecanismo de Financiamento à Educação", tendo por base o sistema de financiamento estudantil que funcionava, desde 1948, na Colômbia (O GLOBO, 1973). Segundo o Ministro da Educação da época, Ney Braga, o CREDUC significaria “um novo passo dado pela Revolução no sentido de abrir as possibilidades da educação superior aos filhos das famílias brasileiras de pouca renda” (O GLOBO, 1975).

Como pode ser notado, a ideia central do programa sempre foi possibilitar o acesso e a permanência ao ensino superior por pessoas que não dispõem de recursos financeiros suficientes para custear as mensalidades cobradas pelas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas. Sob essa ótica, esta ação estatal representa uma medida adequada para a democratização deste nível de ensino.

Esse primeiro programa foi criado, em 23 de agosto de 1975, tendo início em janeiro de 1976<sup>14</sup>. No ano seguinte, por meio do *slogan* “O Programa de Crédito Educativo está investindo naquilo que o país tem de melhor: sua gente”, a Caixa Econômica Federal oferecia o financiamento estudantil ao público afirmando que a política já demonstrava um futuro promissor.

**Figura 1** - Propaganda da Caixa Econômica na década de 1970

---

<sup>14</sup> Segundo BARROS (2003, p. 2) este programa foi criado pela Presidência da República, com base na Exposição de Motivos nº 393, de 18 de agosto de 1975, apresentada pelo Ministério da Educação e Cultura. No primeiro semestre de 1976, foi disponibilizado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre passou a contemplar as demais regiões do Brasil.



## O Programa de Crédito Educativo está investindo naquilo que o país tem de melhor: sua gente.

Com menos de um ano de existência do Programa, já se pode medir o seu sucesso.

Somente no Norte, Nordeste e Centro-Oeste mais de 176 mil universitários já estão inscritos.

E nos próximos anos, centenas de milhares de jovens estarão vivendo e estudando por conta do Programa.

Moças e rapazes repletos de recursos intelectuais e apenas carentes de recursos materiais.

Mas que precisam e merecem uma faculdade.

Para eles é que o Programa existe. E com duas modalidades de empréstimos: o de manutenção e o de pagamento de anuidades.

O primeiro possibilita ao estudante se manter sem estar obrigado a conseguir um emprego que viria prejudicar seus estudos.

Com o segundo são pagas as anuidades garantindo a permanência no curso.

Além do mais, os empréstimos só começam a ser pagos um ano depois da formatura. Ou seja, com o dinheiro do próprio trabalho.

E este pagamento vai permitir que outro estudante também possa frequentar uma faculdade. E assim sucessivamente.

O Programa de Crédito Educativo é uma iniciativa do Ministério da Educação e Cultura, que não significa favor algum.

Pelo contrário.

Investindo no talento brasileiro, o Governo está investindo no verdadeiro futuro do país.

PROGRAMA DE CRÉDITO EDUCATIVO  
Coordenado pela

**CAIXA ECONÔMICA FEDERAL**

— Antes de tudo, um Banco Social.

Fonte: O Globo, 1977.

A Figura 01 ajuda a compreender que a intenção da política pública sempre foi proporcionar meios para o desenvolvimento do ser humano. Desde a sua inauguração, o programa sofreu muitas reformulações com vistas à ampliação e à redução da concessão de empréstimos, sendo suspenso em alguns períodos por falta de recurso, até o seu tratamento pela Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. No final da década de 1990, o CREDUC foi descontinuado, tendo como um dos principais motivos o acúmulo da inadimplência, que

alcançou a ordem de 83% da carteira de crédito, conforme registrado no primeiro capítulo desta dissertação.

Apesar disso, os estudantes não ficaram desassistidos, já que, neste período, foi inaugurado um novo programa de crédito, denominado Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999, posteriormente convertida na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (Lei do FIES)<sup>15</sup>. A rigor, o FIES proporcionou a continuidade na ampliação das matrículas no ensino superior privado, com vistas ao desenvolvimento econômico, cultural e social do país.

Obviamente que esta ação governamental não foi feita no vácuo<sup>16</sup>. Ela foi fruto de condições sociais e econômicas que historicamente deixaram de fora do ensino superior boa parte da sociedade brasileira. Entre os anos pesquisados foi possível identificar algumas raízes que deram sustentação para a continuidade deste financiamento pelo poder público. O FIES esteve durante esse tempo inserido em outras políticas do governo com objetivo de melhorar os índices educacionais no Brasil, como: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e os Planos Nacionais de Educação (PNE).

O PDE teve origem a partir do conjunto de programas previstos no “Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”, instituído pelo Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. As ações idealizadas nesse Plano representaram um passo importante para o atendimento dos objetivos fundamentais da República (HADDAD, 2008, p. 5). Com efeito, o desenvolvimento nacional, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais e a promoção do bem de todos são metas que para serem alcançadas dependem do envolvimento do Estado no adimplemento das obrigações de fazer que lhe foram impostas pelo Constituinte Originário, assentadas na Constituição Federal de 1988.

No Decreto supracitado, previu-se que a participação da União, no compromisso com o direito social da educação, seria realizada por uma série de diretrizes, dentre as quais a elaboração do plano de educação. Na prática, o PDE consistiu no aprimoramento e no desenvolvimento de programas organizados em torno de quatro eixos fundamentais:

---

<sup>15</sup> O artigo inaugural desta Lei define que 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 (MEC).

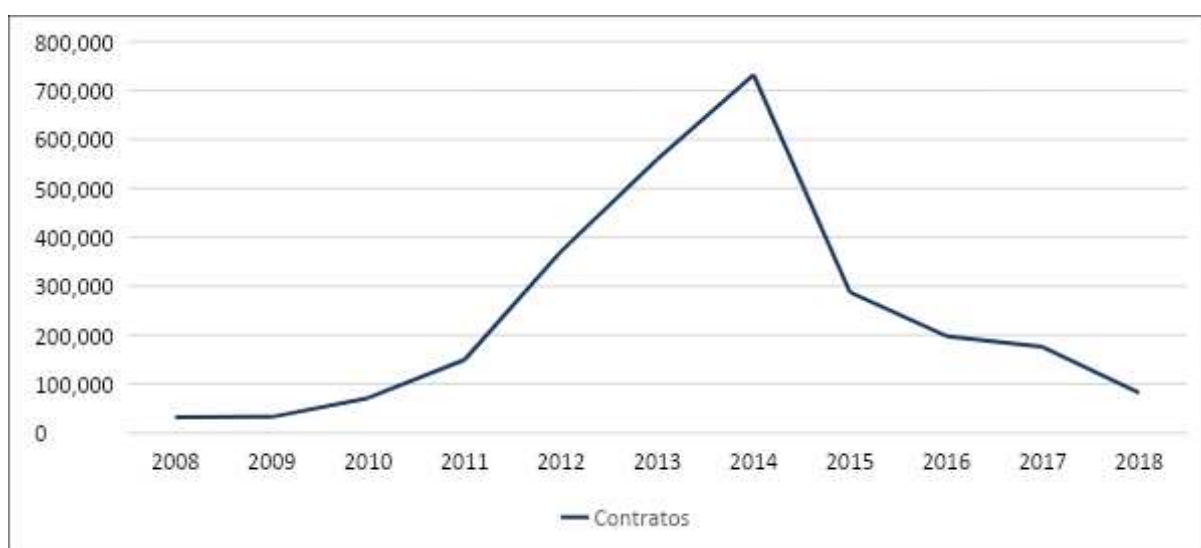
<sup>16</sup> KRAFT (2018, p. 51) explica que as políticas públicas não são feitas no vácuo, já que são afetadas pelas condições sociais e econômicas, pelos valores políticos predominantes e pelo clima do público em um determinado momento, pela estrutura do governo e pelas normas culturais nacionais e locais, entre outras variáveis. Em conjunto, esse ambiente determina quais problemas se destacam, quais alternativas de políticas recebem sérias considerações e quais ações são vistas como econômica e politicamente viáveis.

alfabetização, educação básica, educação profissional e educação superior; tendo o seu arranjo trabalhado com ações voltadas para a educação pública e privada.

O FIES se encaixa no último eixo do PDE. Com efeito, o referido plano propôs algumas alterações<sup>17</sup> na política de crédito educativo, dentre as quais: (i) a ampliação do prazo de amortização do financiamento; (ii) o aumento do percentual da anuidade que passou a ser de até 100%; (iii) a instituição do fiador solidário<sup>18</sup>. Todavia, essas alterações não foram suficientes para expandir consideravelmente o programa, tanto que, entre 2007, 2008 e 2009, foram formalizados 49.049, 32.384 e 32.781, respectivamente (MEC, 2011, p. 27).

As alterações realizadas em 2010, por outro lado, flexibilizaram as exigências para a concessão do empréstimo, dando início à ampla expansão que veio a ocorrer nos anos que se seguiram. O Gráfico 4 apresenta este histórico.

**Gráfico 4 - Financiamentos concedidos entre 2008 até 2018**



Fonte: Elaborado com dados registrados nos Relatórios de Gestão do FIES (2010/2018)

O Gráfico 4 demonstra que o ano de 2010 pode ser considerado o marco para a acessibilidade do ensino superior no Brasil por meio de financiamento estudantil, daí o interesse da análise do programa a partir desse exercício. As alterações que ocorreram neste ano abrangeram questões relativas aos atores e a estrutura do programa, ao período de

<sup>17</sup> A proposta ocorreu por meio do Projeto de Lei nº 920/2007 que, após ser apensado a outros projetos de lei, veio a ser concretizado por meio da Lei nº 11.552, de 19 novembro de 2007, que alterou Lei do Fies.

<sup>18</sup> Segundo o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), a fiança solidária consiste em uma garantia oferecida reciprocamente por estudantes financiados pelo Fies reunidos em grupo de três a cinco participantes, em que cada um deles se compromete como fiador solidário da totalidade dos valores devidos individualmente pelos demais. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso ao endereço eletrônico do FNDE (<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/fies-graduacao/perguntas-frequentes-fies>).

contratação do financiamento, à elevação do valor financiado, à implementação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), à redução da taxa de juros, à ampliação do prazo para a amortização e à possibilidade do pagamento da dívida com o próprio trabalho do mutuário. Parte considerável dessas modificações se operacionalizou por meio da Lei nº 12.202, de 14 de janeiro de 2010, que, com seus cinco artigos, alterou vários dispositivos da Lei do FIES.

Em relação à competência dos atores do programa, o artigo 3º da referida norma passou as atribuições de agente operador<sup>19</sup> para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)<sup>20</sup>. No primeiro momento, o FNDE realizou essa função juntamente com a Caixa Econômica Federal, que era a responsável por operar o programa até então<sup>21</sup>. Além disso, o Banco do Brasil passou a ser, juntamente com a Caixa Econômica Federal, o agente financeiro, a quem cabia uma série de atribuições, dentre as quais o controle da inadimplência<sup>22</sup>.

Modificou-se o período disponibilizado para o estudante aderir ao programa. A regra que vigorava previa a necessidade de processo seletivo para o acesso aos financiamentos, em razão disso, a concessão do empréstimo ocorria dentro de período específico do ano. Com a nova regra, as inscrições passaram a ser realizadas em fluxo contínuo, ou seja, em qualquer período do ano, o financiamento poderia ser concedido, bastando o estudante comprovar os requisitos exigidos pelo programa.

Por meio da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, passou-se a considerar o valor da renda familiar *per capita* como parâmetro para fixação do valor máximo a ser financiado.

---

<sup>19</sup> Segundo o Relatório de Gestão do FIES (2010, p. 17), o agente operador é responsável pela condução dos processos de concessão do financiamento e demais procedimentos operacionais do FIES que incluem: (i) observar o cumprimento das atribuições dos agentes financeiros; (ii) consolidar as informações, relativas aos financiamentos, repassadas pelos agentes financeiros e enviá-las ao MEC; (iii) efetuar os repasses financeiros às mantenedoras das instituições de ensino superior, com base nas informações recebidas dos agentes financeiros e levando em consideração as disponibilidades de recursos financeiros do FIES; e (iv) gerenciar e manter o sistema informatizado do FIES, por meio do qual serão realizados, eletronicamente, os procedimentos operacionais do programa.

<sup>20</sup> O artigo 3º, da Lei nº 12.202/2010, acrescentou ao Capítulo IV da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, o artigo 20-A, segundo o qual, o FNDE teria o prazo de até 1 (um) ano para assumir a operação do FIES. Durante esse prazo, a Caixa Econômica Federal deu continuidade às atribuições decorrentes do encargo.

<sup>21</sup> Por meio da Medida Provisória nº 564, de 3 de abril de 2012, convertida na Lei 12.712, de 30 de agosto de 2012, prorrogou-se o prazo para 30 de junho de 2013 para que o FNDE assumisse definitivamente o programa como agente operador, mantendo-se Caixa Econômica Federal com essa incumbência.

<sup>22</sup> O operador financeiro se responsabilizava por: (i) formalização das contratações e aditamentos junto aos estudantes, de acordo com os procedimentos definidos pelos agentes supervisor e operador do Fundo; (ii) administração dos contratos; (iii) repasse dos retornos financeiros ao agente operador; (iv) controle da inadimplência; (v) cobrança e execução dos contratos inadimplentes; e (vi) prestar informações sobre os contratos mantidos em sua carteira, na forma e prazo estabelecidos pelo agente operador.

Outro instrumento que contribuiu para o incremento das condições de financiamento para os estudantes foi a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC)<sup>23</sup>, que representou um auxílio relevante para as pessoas carentes, já que era utilizado como meio de garantir o empréstimo, assim como já ocorria com a fiança convencional e a fiança solidária. Para aderir ao FGEDUC, o estudante deveria atender aos seguintes critérios: (i) matriculados em cursos de licenciatura; (ii) possuir renda familiar mensal bruta *per capita* de até 1,5 salários mínimos; e (iii) ser bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (PROUNI).

Por meio da Resolução CMN nº 3.842/2010, a taxa de juros foi alterada para 3,4% ao ano para todos os cursos de graduação. Isso contribuiu para o programa se tornar mais atrativo, tendo em vista que a regra anterior disciplinava uma taxa de juros levando em consideração cursos prioritários (3,5%) e não prioritários (6,5%), ou seja, aqueles cursos que o governo precisava incentivar o acesso, diante de uma demanda nacional pela mão de obra. Ademais,

a Medida Provisória nº 517, de 30 de janeiro 2010<sup>24</sup> estabeleceu que os juros poderiam ser capitalizados mensalmente.

A fase de pagamento do empréstimo também foi alterada, passando a reger a seguinte sistemática: durante o período de utilização do empréstimo, ou seja, momento em que o mutuário cursa o ensino superior, devia ser pago o valor de até R\$ 50,00 (cinquenta reais), a cada 3 meses, cujo objetivo era o abatimento de parte dos juros incidentes sobre o financiamento. Essa obrigação permanecia durante o prazo concedido para carência, que compreende o período entre o fim do prazo de utilização e o início para o prazo de amortização.

Ampliou-se o prazo de carência para 18 (dezoito) meses<sup>25</sup>, quando o que vigorava era o prazo de 6 (seis) meses. Ainda, em relação a esse prazo, o graduado em medicina que

---

<sup>23</sup> Este Fundo foi criado no final de 2009, pela Lei nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, razão pela qual se entende que sua maior contribuição para o acesso ao crédito ocorreu em 2010. Depois, essa Lei foi alterada pela Medida Provisória nº 501, de 8 de setembro de 2010, que foi convertida na Lei nº 12.385, de 3 de março de 2011. O Fundo neste período era regulamentado pelo Decreto nº 7.338, de 20 de outubro de 2010, e pela Portaria Normativa MEC nº 21, de 20 de outubro de 2010.

<sup>24</sup> Esta Medida Provisória foi convertida na Lei nº 12.431, de 24 de junho de 2011, que promoveu alteração artigo 5º, inciso II, da Lei do Fies.

<sup>25</sup> Esse prazo foi ampliado por meio do artigo 1º do Decreto nº 7.337, de 20 de outubro de 2010, que assim preconizou: “A amortização dos contratos de financiamento celebrados no âmbito do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES terá início no décimo nono mês subsequente ao da conclusão do curso, ou antecipadamente, por iniciativa do estudante financiado, parcelando-se o saldo devedor em período equivalente a até três vezes o prazo de permanência do estudante na condição de financiado, acrescido de doze meses”.

ingressasse em programa de residência médica poderia adiar o prazo para amortização até o fim do período de duração do referido estágio de formação. Ampliou-se, ainda, o prazo para a amortização da dívida, passando de duas para três vezes o período financiado.

Passou-se a admitir o pagamento da dívida com o trabalho do mutuário. Segundo a regra prevista no artigo 6º-B da Lei do FIES, o devedor poderia abater, mensalmente, 1% do saldo da dívida consolidada para os estudantes que exercessem as seguintes profissões: (i) professor na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura; e, (ii) médico integrante de equipe de saúde da família, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional.

Essas alterações atingiram os objetivos almejados, já que de um ano para o outro, houve uma elevação considerável do número de pessoas que aderiram ao programa. Enquanto, em 2009, registrou-se a concessão de 32.781; em 2010, foi contratado o montante de 71.611 financiamentos, ou seja, houve um incremento de 118% dos empréstimos (MEC, 2011, p. 22).

Em 2011, o programa não sofreu muitas alterações relevantes no que diz respeito a sua estrutura, forma de concessão de crédito e amortização do débito. Percebeu-se que foi um ano de aprimoramento daquilo que havia sido desenhado em 2010. O que pode ser destacado como relevante, foi o fato de ter sido regulamentado e desenvolvido o Sistema Informatizado do FIES (Sisfies) que é utilizado para operar o programa.

Ressalte-se ainda que neste ano foram concedidos 149.389 financiamentos, destes, 47.367 foram formalizados com a garantia do FGEDUC (MEC, 2012, p. 50). Diante disso, é possível notar que as alterações implementadas no FIES, fizeram com que o programa continuasse a ampliar o número de financiamentos. Ao que parece indicar, a política pública mostrou a sua eficácia, já que estava atendendo ao que se propunha — inserir no ensino superior o maior número de pessoas que não tinha condições financeiras para custear o curso na rede privada.

O exercício de 2012 foi um período de consolidação das mudanças e a consequente expansão do acesso e permanência no ensino superior. Uma alteração importante, neste ano, foi a estipulação de uma renda máxima que a pessoa tinha que comprovar para conseguir realizar o empréstimo. Por meio da Portaria Normativa MEC nº 7, de 10 de abril de 2012, que alterou a Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010, foi estabelecido o parâmetro de renda bruta familiar computada segundo salários mínimos para o cálculo da concessão dos empréstimos, permitindo-se que pessoas com até 20 salários mínimos utilizassem o programa.

No referido ano, foram concedidos cerca de 371.000 novos contratos de financiamento, um aumento de 221.611, em relação ao exercício anterior. Destes, 198.000 foram contratados com garantia do FGEDUC, representando mais de 53% do total. Segundo o Ministério da Educação (2013, p. 27), nesse período, o número de estudantes que estavam utilizando esse tipo de garantia passava de 249.000, correspondendo, aproximadamente, 42% da quantidade de financiados pelo FIES entre 2010 e 2012.

No exercício de 2013, duas modificações podem ser destacadas. A primeira decorre do fato de o FNDE ter assumido definitivamente o papel de agente operador do programa. A segunda foi a edição da Lei nº 12.801, de 24 de abril de 2013<sup>26</sup> que facilitou o empréstimo para estudantes com nome negativado. A exigência da demonstração de bom pagador, vigente até 2012, minimizava os riscos do negócio para o poder público. Todavia, acabava deixando de fora da política pública boa parte dos estudantes em débito com outras obrigações. Por esse motivo, foi retirada essa exigência para os mutuários, permanecendo para os fiadores, conforme disposto no inciso VII e §4º do artigo 5º da Lei do FIES.

Em razão da implementação de instrumentos facilitadores da concessão do financiamento, no ano de 2013, a concessão de empréstimos continuou se multiplicando. Neste exercício, foram concedidos 560.000 financiamentos, ou seja, um aumento de mais de 50% em relação a 2012. Dos novos contratos, aproximadamente, 371.000 foram contratados com a utilização do FGEDUC (MEC, 2014, p. 9).

O ano de 2014 foi marcado por um duplo sentido. No primeiro semestre, foi dado continuidade ao processo expansionista do programa, sendo concedidos 732.243 novos contratos<sup>27</sup>. De certa forma, as modificações que ocorreram no FIES até esse momento, guardaram conformidade com o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE), em relação à necessidade de expandir do ensino superior brasileiro<sup>28</sup>. No acumulado, entre o ano de 2010

---

<sup>26</sup> Esta norma, originou-se a partir da Medida Provisória nº 586, de 8 de novembro de 2012, que tratava especificamente sobre o apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa. Todavia, durante a sua tramitação na Câmara dos Deputados, houve uma emenda de autoria do Deputado Jilmar Tatto, que modificou a Lei do FIES, com objetivo de dispensar a exigência de idoneidade cadastral do estudante na assinatura dos contratos e termos aditivos do FIES (GOMES, 2012, p. 6).

<sup>27</sup> O FGEDUC passou a exercer um papel de destaque a partir desse período, já que os contratos que eram garantidos por fiança convencional ou solidária, passaram a ter garantia colateral pelo referido Fundo Garantidor, de modo que em caso de inadimplemento das parcelas do financiamento, os fiadores e o Fundo passaram a ser chamados a honrar a dívida inadimplida.

<sup>28</sup> Conforme observado no primeiro capítulo, o primeiro PNE implementado após a promulgação da Constituição Federal de 1988 passou a vigor em janeiro de 2001, com duração até 2010. Pela sequência lógica, o segundo PNE deveria ter sido aprovado no ano seguinte, mas isso não ocorreu. Em razão da deliberação no Processo Legislativo, o segundo PNE só foi implementado em junho de 2014, razão pela qual a educação brasileira permaneceu, até essa data, com as diretrizes lançadas no primeiro PNE. Uma informação importante extraída deste primeiro Plano corresponde ao fato de que, à época, dentre os países da América Latina, o Brasil

até agosto de 2014, o programa contemplava 1,9 milhão de estudantes, saltando de um aporte financeiro de 1 (um) bilhão, em 2010, para 12,1 (doze) bilhões, em 2014 (MEC, 2015, p. 22-23). Cabe registrar que, neste ano, 5,8 milhões de estudantes estavam matriculados em instituições privadas de ensino superior (INEP, 2015a). Desse contingente, aproximadamente, 32,75%, eram financiados pelo FIES, pelo que parecia perceptível a eficácia<sup>29</sup> da política pública em relação à ampliação do acesso e permanência na educação superior.

O segundo momento de 2014 foi marcado por modificações importantes que buscaram desenvolver alguns instrumentos de controle e de gestão com o objetivo de conter o número de concessões de empréstimos, tendo em vista o fluxo orçamentário e a consequente continuidade da política pública. Em dezembro de 2014, foram editadas novas regras que alteraram procedimentos do FIES para o ano de 2015. A título de exemplo, passou-se a exigir dos estudantes, que tivessem concluído o ensino médio a partir do ano letivo de 2010, a nota média igual ou superior a 450 (quatrocentos e cinquenta) pontos e nota da redação diferente de 0 (zero) do Enem para a concessão do empréstimo<sup>30</sup>.

---

apresentava um dos índices mais baixos de acesso à educação superior, principalmente, em relação à população de 18 a 24 anos, cujo índice não ultrapassava 12%, enquanto, na Argentina, esse índice era de 40%; a desvantagem brasileira permanecia frente ao Chile (20,6%), à Venezuela (26%) e à Bolívia (20,6%). Razão pela qual se estabeleceu que, até o final da década, 30% dessa faixa etária deveria estar contemplada na educação superior.

<sup>29</sup> Especialistas explicam que dentre os critérios escolhidos para avaliar uma política pública está a eficácia. Com efeito, KRAFT (2018, p. 286) afirma que há certa unanimidade, entre os formuladores de políticas, na elegibilidade desse critério, já que ele aponta se as metas e os objetivos declarados em uma política foram alcançados, proporcionando analisar se ela foi executada com sucesso, ou não.

<sup>30</sup> Esta alteração foi realizada pela Portaria Normativa MEC nº 21, de 26 de dezembro de 2014, que teve a sua aplicação reduzida pelo julgamento da ADPF nº 341, quando o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, determinou a não aplicação do art. 19 desta Portaria “a dois grupos de estudantes: (i) aos estudantes que postularam a renovação de seus contratos, bem como (ii) àqueles que requereram sua inscrição no FIES até 29 de março de 2015. Os dois grupos de estudantes antes referidos têm direito a que seu pedido seja apreciado com base nas normas anteriores à Portaria Normativa MEC nº 21/2014, portanto, sem a exigência de desempenho mínimo do ENEM. Os demais estudantes, que requereram sua inscrição após 29 de março de 2015, submetem-se plenamente à Portaria Normativa MEC nº 21/2014, devendo atender à exigência de desempenho mínimo no ENEM, nos termos do voto do Relator”.

Em 2015, as principais alterações abrangeram: (i) a priorização de cursos<sup>31</sup>; (ii) aumento da taxa de juros para 6,5%<sup>32</sup>; (iii) redução do prazo de amortização do contrato<sup>33</sup>; (iv) ajuste da parcela trimestral referente aos juros que incidem sobre o financiamento durante os prazos de utilização e de carência que passaram a ser de até de R\$ 150,00 a cada três meses; (v) instituição de um modelo de coparticipação, limitando o acesso ao programa para estudantes com renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos; e (vi) realização de processo seletivo de estudantes para acessarem o financiamento pelo FIES, utilizando como critério de seleção a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Diante desses e outros ajustes, o número de concessões de financiamentos iniciou um declínio. Neste ano, foram concedidos 287.477 contratos, ou seja, 444.766 financiamentos a menos do que em 2014. Mesmo com a significativa redução, foi registrado que, entre 2010 e 2015, o programa já havia atendido 2,18 milhões de estudantes, com recursos da ordem de R\$ 16,58 bilhões (MEC, 2016, p. 2).

Em 2016, foi mantida a agenda de mitigação dos riscos. Pelo menos três principais aprimoramentos podem ser destacados com a edição da Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016: (i) atribuiu-se às IES privadas a responsabilidade parcial pela remuneração dos agentes operadores do Fundo; (ii) ficou evidente a necessidade de ser combatida a inadimplência com a previsão de novas ferramentas, por exemplo, a cobrança administrativa das parcelas vencidas, devendo-se adotar todas as medidas cabíveis com vistas à recuperação das parcelas em atraso, incluindo os encargos contratuais incidentes; (iii) passou-se a prever a possibilidade de a amortização ser feita mediante débito em conta corrente do estudante ou por meio de desconto em folha de pagamento.

Nesse exercício também houve mudanças em relação ao processo seletivo<sup>34</sup>. Dentre as inovações, destaca-se a necessidade da demonstração da relevância social do curso apurada

---

<sup>31</sup> A Portaria Normativa nº 8, de 2 de julho de 2015 ao tratar do processo seletivo do Fies referente ao segundo semestre de 2015, estabeleceu os cursos e a região que deveria ser contemplada prioritariamente. Nesse sentido, deveria ser priorizado: (i) os cursos com maiores conceitos Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES); (ii) os cursos da área de licenciatura, Pedagogia e Normal Superior, engenharias e da área de saúde; e, (iii) os cursos ministrados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, excluído o Distrito Federal. Essa alteração foi necessária, pois até o primeiro semestre de 2015, 60% (sessenta por cento) dos contratos de financiamento se encontravam nas regiões Sul, Sudeste e no Distrito Federal (MEC, 2015, p. 12).

<sup>32</sup> O artigo 1º da Resolução nº 4.432, de 23 de julho de 2015, definiu que para “os contratos do FIES celebrados a partir da data de publicação desta resolução, a taxa efetiva de juros será de 6,50% a.a. (seis inteiros e cinquenta centésimos por cento ao ano)”.

<sup>33</sup> O Decreto nº 8.498, de 10 de agosto de 2015 suprimiu a parte final do art. 1º do Decreto nº 7.790, de 15 de agosto de 2012 com a intenção de reduzir doze meses no prazo para a amortização. Mas, permaneceu o prazo de carência de 18 meses e de amortização em até três vezes o prazo de utilização.

<sup>34</sup> Esta alteração foi realizada pela Portaria Normativa MEC nº 13, de 11 de dezembro de 2015.

por microrregião identificada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando: (i) a demanda por educação superior, calculada a partir de dados do Enem; (ii) a demanda por financiamento estudantil, calculada a partir de dados do FIES no ano de 2015; (iii) o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM da microrregião, calculado a partir da média dos IDH-Ms dos municípios que a compõem. Por meio da Portaria Normativa MEC nº 16, de 8 de julho de 2016, alterou-se a renda mensal bruta *per capita* a ser apresentada pela pessoa que buscase o financiamento pelo FIES para 3 salários mínimos, com objetivo de equiparar o público-alvo do programa ao PROUNI<sup>35</sup> (MEC, 2016, p. 12). Diante disso, houve um declínio de contratos concedidos na ordem de 89.288 se comparado ao ano anterior.

A forte expansão do FIES, ocorrida no curto período de 2010 a 2016, fez com que o programa alcançasse a marca de 2,39 milhões de beneficiários, sendo necessário o aporte orçamentário de R\$ 18,7 bilhões (MEC, 2016, p. 38). Em razão disso, a eficácia e a sustentabilidade orçamentária foi investigada pelo Tribunal de Contas da União, chegando à conclusão de que muitos mutuários tinham condições de custear o curso sem o auxílio do Estado<sup>36</sup>. Isso acarretou um crescimento incompatível com a disponibilidade de recursos orçamentários no médio e longo prazo, passando o poder público a suportar parcela relevante dos riscos do financiamento (MEC, 2016, p. 2). Diante disso e da inadimplência em crescimento, entendeu-se que se não houvesse uma modificação urgente no desenho da política pública ela poderia ser descontinuada.

---

<sup>35</sup> A Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005, instituiu o Programa Universidade para Todos – PROUNI. De acordo com o artigo 1º, §§ 1º e 2º, as bolsas do programa são direcionadas da seguinte maneira: (i) bolsa de estudo integral deve ser concedida a brasileiros não portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até 1,5 salários mínimos; (ii) as bolsas de estudo parciais de 50% (cinquenta por cento) ou de 25% (vinte e cinco por cento), serão concedidas a brasileiros não-portadores de diploma de curso superior, cuja renda familiar mensal *per capita* não exceda o valor de até 3 salários mínimos.

<sup>36</sup> Por meio do Processo nº 011884/2016-9, o Tribunal de Contas da União realizou uma ampla fiscalização no Fies. De acordo com o Acórdão TCU nº 3001/2016-Plenário ficou constatado que, muito embora o programa tenha demonstrado um crescimento quantitativo nos anos de 2010 a 2014, o impacto gerado pelo Fundo para alcance da Meta 12 do PNE não foi relevante, tendo em vista que este crescimento não foi acompanhado pelo número de matrículas no ensino superior. Segundo o TCU (2016, p. 28), havia evidências de que a política pública não era tão eficaz como parecia ser. De acordo com este Órgão de controle, entre 2009 e 2014, houve um aumento de 1.370 mil estudantes matriculados no ensino superior, sendo a rede privada responsável por 900 mil. Contudo, os dados obtidos sugeriram que “o grande acréscimo no número de financiamentos concedidos pelo Fies não foi plenamente convertido em acréscimo no número de estudantes matriculados em instituições de ensino superior privadas. A título de exemplo, observe-se o que ocorreu no ano de 2014, quando o número de financiamentos concedidos foi de 732 mil, acréscimo de 31% em relação a 2013, enquanto o número de estudantes matriculados na rede privada cresceu apenas 290 mil, representando 6,6% de acréscimo em relação ao ano anterior”.

Nessa esteira, no primeiro semestre do ano de 2017, houve a limitação do valor máximo financiado, passando a ser de R\$ 30.000 para a semestralidade (CGU, 2017, p. 7)<sup>37</sup>. O segundo semestre trouxe muitas inovações que levaram a um novo desenho da política pública que veio a ser implementado a partir de 2018. Segundo o MEC (2018, p. 3) essa modificação foi necessária tendo em vista a garantia de “maior sustentabilidade ao Fundo, criando nova sistemática de oferta e de amortização do financiamento, possibilitando pagamento atrelado à renda”.

Por meio da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, os novos contratos concedidos pelo FIES, a partir de 2018, passaram a utilizar o sistema de empréstimos condicionado à renda futura (ECR), sendo a amortização feita pela retenção, diretamente na fonte pagadora e/ou recolhimento direto ao FIES, de um percentual da renda auferida pelo mutuário. Portanto, a amortização passou a depender da renda do beneficiário – medida que constitui importante mecanismo de mitigação da inadimplência. Ademais, a fase de carência foi eliminada. Esses pontos serão analisados com maior profundidade no terceiro capítulo desta dissertação quando serão tecidas informações sobre a sua origem e utilização do ECR como ferramenta de contenção à inadimplência.

A Lei nº 13.530/2017 também criou um novo Fundo Garantidor do FIES (FG-FIES), inicialmente integralizado pela União com a participação das entidades mantenedoras, que passaram a ser cotistas do Fundo na proporção inicial de 13% sobre o valor dos encargos educacionais financiados, percentual que passou a variar a partir de 2020, de acordo com a inadimplência dos estudantes que cursaram cada instituição de ensino. Essa medida busca incentivar à qualidade dos cursos, com reflexo na empregabilidade dos formandos. Conforme explicam ALMEIDA JÚNIOR e PEDROSA (2018, p. 40), o Fundo tem a pretensão de ajudar o estudante com renda familiar mensal de até 1,5 salários mínimos no período de amortização e garantir o risco dos financiamentos. Nesse sentido, os demais mutuários devem ser afiançados por outras pessoas.

Por meio do Decreto, sem número, de 19 de setembro de 2017, foi criado o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-FIES que alterou o quadro de gestão do

---

<sup>37</sup> Segundo a Controladoria Geral da União (2017, p. 7) “até a seleção realizada para o segundo semestre de 2016, o valor máximo a ser financiado era de R\$ 7.000,00 de mensalidade ou R\$ 42.000,00 de semestralidade. Essa restrição estava implementada no Sistema Informatizado do Fies (SisFies), mas não constava nas Portarias Normativas que dispunham sobre o processo seletivo. No primeiro semestre de 2017, o valor máximo de semestralidade foi diminuído para R\$ 30.000, por meio da Portaria Normativa nº 04, de 6 de fevereiro de 2017. O teto é aplicado indistintamente para quaisquer dos cursos financiados”.

FIES. Trata-se de um Órgão interministerial integrado por representantes do Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e da Casa Civil. De acordo com o artigo 1º deste Decreto, o referido Comitê Gestor foi criado com o “objetivo de formular a política de oferta de financiamento estudantil e supervisionar a execução das operações do Fundo de Financiamento Estudantil”. A ideia subjacente à criação de um Comitê consiste no fortalecimento do planejamento e da governança do programa, uma vez que as decisões passam a ser tomadas em colegiado, conforme se explicou na Exposição de Motivos que originou a Medida Provisória nº 785, de 2017.

Dentre as competências<sup>38</sup> do CG-FIES está a elaboração de um plano trienal que deverá indicar as diretrizes gerais do programa nesse período, discriminando a quantidade anual de vagas a serem ofertadas e as prioridades de atendimento do financiamento; o mapeamento de riscos cobertos, parâmetros e disposições contratuais necessárias; os percentuais ou valores de financiamento ao ensino superior; a estimativa e o monitoramento do aporte global de recursos financeiros e o impacto fiscal no curto e no médio prazos; o período de aplicação do plano trienal, inclusive a data limite para liquidação das obrigações financeiras junto às instituições de ensino superior antes do encerramento do exercício financeiro. Pelas informações que devem instruir o referido plano, vê-se que se trata de um instrumento importante para a governança eficaz da política pública, já que se planejam as ações para três anos, permitindo verificar com antecedência os impactos e as modificações que possam surgir por meio da avaliação constante.

Ainda, com relação às alterações da estrutura do FIES, cabe ressaltar que a operacionalização do programa voltou a ser atribuição da Caixa Econômica Federal. Ademais, passou-se a ter duas modalidades de financiamento, cujo parâmetro se amolda ao nível de renda do estudante. A rigor, o novo modelo financia o estudo apenas para pessoa que apresente renda de até 5 salários mínimos *per capita*. Este tema será amplamente discutido no terceiro capítulo.

---

<sup>38</sup> O artigo 7º do Decreto que instituiu o CG-Fies cuida de disciplinar as competências do Comitê, de as matérias listadas pela regra estão: (i) formular a política de oferta de financiamento estudantil; (ii) estabelecer as diretrizes e o planejamento do Fies; (iii) aprovar e encaminhar ao Ministro de Estado da Educação os critérios de elegibilidade, os parâmetros para o financiamento, as regras de transferência de curso ou instituição, renovação, suspensão temporária e encerramento do período de utilização do financiamento; dentre outras; (iv) supervisionar a execução das operações do Fies e acompanhar os financiamentos concedidos, os indicadores dos alunos beneficiados e as garantias fornecidas pelo FG-Fies; (v) definir o prazo de suspensão das instituições de ensino que descumprirem as obrigações assumidas nos termos de adesão ao Fies; (vi) deliberar sobre o planejamento do financiamento por meio de plano trienal; (vii) deliberar sobre as recomendações do Grupo Técnico; (viii) deliberar sobre os casos omissos.

No ano de 2017, foram concedidos 175.946 empréstimos, ou seja, 22.243 contratos a menos que o ano anterior, ultrapassando a marca de 2,5 milhões pessoas beneficiadas (MEC, 2018, p. 35). Por fim, este ano pode ser destacado pelos esforços para melhoria da gestão do risco de inadimplência pelos beneficiários do programa, que estão resultando em um novo modelo de gestão, em implementação nos últimos anos.

Durante o exercício de 2018, o programa foi se adaptando às alterações previstas no ano que o antecedeu. Inicialmente, podem ser destacadas as mudanças ocorridas em relação à estrutura organizacional do programa, que passou a contemplar quatro etapas diferentes na área de atuação dos cinco atores que concorrem para a realização de cada processo seletivo. O novo desenho do FIES envolve a participação de vários órgãos e entidades. Os seus principais atores são: *(i)* o Comitê Gestor do FIES (CG-FIES); *(ii)* o Ministério da Educação (MEC); *(iii)* as mantenedoras de instituições de educação superior; *(iv)* o agente operador na figura das Instituições financeiras; *(v)* os estudantes.

Em síntese, as etapas são assim definidas: *(i)* a primeira etapa envolve a expertise do CG-FIES para planejar o processo seletivo e acompanhar o cumprimento das metas indicadas no Plano Plurianual, cuja manifestação se operacionaliza por meio de resoluções, conforme será demonstrado; *(ii)* a segunda etapa envolve a participação das mantenedoras no que diz respeito à concorrência que é estabelecida para aderir ao programa e ofertar as vagas que poderão ser financiadas; *(iii)* a terceira etapa consiste no processo de seleção, competindo ao MEC selecionar os estudantes e ao CG-FIES monitorar o programa por meio de indicadores; *(iv)* a quarta etapa envolve o estudante e à instituição financeira em relação à utilização e a amortização do contrato de financiamento.

Dentre as alterações promovidas pelo CG-FIES, pode ser ressaltada a autorização ocorrida por meio da Resolução nº 14, de 13 de dezembro de 2017 para que o FNDE instituisse o seguro prestamista<sup>39</sup>. Trata-se de medida destinada a combater o não pagamento do financiamento por motivo de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado. Considerando a natureza da política pública, foi sugerido que o valor do seguro não ultrapassasse R\$ 5,00 por mês.

A Resolução nº 15, de 2018, definiu que o valor máximo de financiamento seria de R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil, novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos) para a realização de aditamentos de renovação semestral no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), relativamente aos contratos formalizados até o 2º semestre de 2016.

---

<sup>39</sup> Este seguro é regulamento pela Resolução nº 14, de 13 de dezembro de 2017 e pela Resolução nº 17, de 30 de janeiro de 2018.

As Resoluções nº 16 e 22 de 2018 regulamentaram essa questão posteriormente e a Resolução nº 19, de 30 de janeiro de 2018, definiu o pagamento mínimo que o mutuário deveria fazer durante o prazo de amortização para contratos formalizados a partir do 1º semestre de 2018, conforme será verificado na seção 3, do terceiro capítulo desta dissertação.

A Resolução nº 26, de 5 de junho de 2018 apresenta os indicadores de desempenho no âmbito do FIES que devem ser demonstrados anualmente. Ao todo são onze indicadores que demonstram como o programa foi operacionalizado no ano. Alguns dos itens ressaltados são: (i) percentual de execução financeira (retorno x desembolso); (ii) taxa de contratos novos; (iii) índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização; (iv) índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização (saldo devedor); (v) índice de não renovação dos contratos; (vi) índice de inadimplência da coparticipação.

Além dessas inovações, para realizarem novos contratos com base no FIES, a partir de 2018, as Instituições de Ensino devem aderir ao Fundo Garantidor do FIES (FG-FIES).

No ano de 2018, foram concedidos 82.413 empréstimos, ou seja, 93.533 contratos a menos que o ano anterior. O programa ultrapassou a marca de 2,6 milhões pessoas beneficiadas, desse montante, aproximadamente, 62% dos financiamentos concedidos para pessoas com renda bruta familiar de até 3 salários mínimos (MEC, 2019, p. 21). Por fim, este ano pode ser destacado pela ampla alteração do programa em razão das regras constantes na Lei nº 13.530/2017.

### **3.2. A inadimplência no crédito educativo brasileiro**

As premissas básicas do direito obrigacional ensinam que os negócios jurídicos criam laços entre devedor e credor. A essência desse vínculo temporário, estabelecido por duas ou mais pessoas, jurídicas ou naturais, consiste na busca pela implementação de um bem da vida. Em regra, o liame se concretiza por meio de uma relação obrigacional resultante do contrato, por meio da qual se estabelece um crédito e um débito, cujo adimplemento se faz presente toda vez que o devedor adota um comportamento para a satisfação do credor em relação ao que foi avençado (PEREIRA, 2017, p. 22-25).

Parte do conjunto dessas interações intersubjetivas acarreta o endividamento financeiro entre os participantes. O débito contraído por uma pessoa, geralmente, ocorre por meio de acordo entre as partes envolvidas que busca a satisfação de uma obrigação de dar, fazer ou não fazer, em que ambas têm um acréscimo e um decréscimo patrimonial. Contudo,

existem casos em que uma das partes acaba sendo submetida a uma posição de endividamento sob uma condição adversa, como ocorre nos atos ilícitos indenizantes, onde o devedor apenas perde parte de seu patrimônio sem uma necessária contraprestação. A dívida oriunda do FIES se enquadra na primeira hipótese, já que uma pessoa opta por obter um empréstimo de recursos financeiros durante o período do curso para pagá-los após a formação<sup>40</sup>. Portanto, o mutuário atua diretamente sobre o conteúdo do negócio jurídico formado.

As obrigações nascem para serem cumpridas. Todavia, durante a relação obrigacional podem ocorrer situações que levem o devedor ao descumprimento daquilo que foi avençado. Com efeito, PEREIRA (2017, p. 313) explica que o “inadimplemento da obrigação é a falta da prestação devida”. Portanto, nas relações jurídico-privadas, geralmente, uma pessoa se torna inadimplente, no momento em que deixa de cumprir com a sua obrigação<sup>41</sup>. Analisando os anos estudados, foi possível notar que a política de crédito educativo do Brasil, pelo menos formalmente, seguia esse critério.

Todavia, com a edição da Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018<sup>42</sup>, do CG-FIES, passou-se a estabelecer critérios definidos para a caracterização da inadimplência. Assim, nos termos do artigo 2º, §3º, desta regra, durante o período de amortização as pessoas que deixam de pagar os empréstimos até o nonagésimo dia são consideradas em atraso, após esse período o mutuário passa a ser considerado inadimplente.

Se a inadimplência é uma questão perturbadora para as sociedades empresárias, já que a contraprestação é o que fundamenta a prática de determinada atividade; para as políticas públicas, que buscam financiar bens e serviços, a preocupação é ainda maior, tendo em vista que esse fenômeno pode acarretar a sua descontinuidade, trazendo consequências para as futuras gerações.

---

<sup>40</sup> Trata-se de contrato de mútuo, que a luz do artigo 586, do Código Civil de 2002, significa o empréstimo de coisas fungíveis, onde o mutuário fica obrigado a restituir ao mutuante o que dele recebeu em coisa do mesmo gênero, qualidade e quantidade. Portanto, este negócio jurídico é formado pelo mutuante – aquele que concede o empréstimo – e o mutuário – o beneficiário, que assume a obrigação de restituir.

<sup>41</sup> Importa ressaltar que o direito das obrigações trabalha com duas vertentes do inadimplemento. Este pode ser absoluto — quando não houve o cumprimento da obrigação, não havendo mais a possibilidade de sua concretização —, ou relativo — quando a prestação ocorre em momento posterior ao ajustado (FARIAS e ROSENVALD, 2017, p. 547-548). No caso do financiamento estudantil, o inadimplente se encaixa na segunda hipótese, já que a restituição sempre será útil para o programa.

<sup>42</sup> Esta Resolução foi editada para definir os critérios para a caracterização da inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do FIES. As diretrizes constantes desta norma tiveram como parâmetro a Resolução nº 2.682, de 1999, do Banco Central do Brasil que dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa aplicado aos créditos concedidos pelas instituições financeiras.

Em relação ao financiamento estudantil, a ocorrência desse fenômeno é preocupante, uma vez que, apesar de sua estrutura orçamentária envolver várias fontes de recursos<sup>43</sup>, o reembolso feito pelo mutuário pode ser considerado a mais importante. Com efeito, a restituição faz parte da essência da política pública que foi desenvolvida para ser autossustentável. Nesse passo, é possível argumentar que o contrato celebrado entre as partes pode ser considerado satisfatoriamente executado quando durante o prazo de amortização ocorre o retorno de todo o montante emprestado, acrescido dos demais encargos. Por outro lado, deve ser considerado parcialmente satisfatório<sup>44</sup> quando não ocorre a devida restituição.

O período analisado mostrou que houve um expressivo crescimento em relação à quantidade de pessoas que deixaram de restituir os valores emprestados. Enquanto o ano de 2010 registrou que a quantidade de contratos com atrasos superiores a 360 dias era de 64.061 (MEC, 2012, p. 20); em 2017, essa quantidade passou a ser de 584.542<sup>45</sup>. Quando o programa atingiu o seu ápice, em 2014, verificou-se que a manutenção da ampliação acelerada das concessões dos empréstimos aliada à inadimplência poderia levar o programa ao colapso orçamentário e, por consequência, à sua descontinuidade. Caso isso ocorresse na prática, o acesso ao ensino superior não gratuito para muitas pessoas estaria comprometido, já que estas não teriam uma linha pública de crédito para custear esse nível de ensino<sup>46</sup>.

---

<sup>43</sup> Durante os anos analisados, o artigo 2º da Lei do Fies definia que a estrutura orçamentária da política pública envolvia as seguintes rubricas: (i) dotação orçamentária consignadas ao MEC; (ii) trinta por cento da renda líquida dos concursos de prognósticos administrados pela Caixa, bem como a totalidade dos recursos de premiação não procurados pelos contemplados dentro do prazo de prescrição; (iii) taxas e emolumentos cobrados dos participantes dos processos de seleção para o financiamento; (iv) encargos e sanções contratualmente cobrados nos financiamentos concedidos no âmbito do Programa de Crédito Educativo que antecedeu o Fies; (v) rendimento de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades; (vi) receitas patrimoniais; (vii) outras receitas. A Lei nº 13.366, de 1º de dezembro de 2016 alterou a redação do item (iii) para multas decorrentes de sanções aplicadas por descumprimento dos preceitos desta Lei e demais normas que regulamentam o Fies.

<sup>44</sup> Entende-se por essa parcialidade pois, apesar de não haver o retorno do valor emprestado, a política foi eficaz em relação ao acesso e a manutenção do aluno no ensino superior durante o período de utilização do programa.

<sup>45</sup> Essa elevação pode estar associada à expansão que a política pública teve em decorrência das flexibilizações que ocorreram desde 2010.

<sup>46</sup> Em 2016, esse ponto foi amplamente evidenciado na fiscalização realizada no Fies pelo Tribunal de Contas da União que buscou verificar a sustentabilidade, eficácia e as vulnerabilidades do programa. Esta auditoria originou-se a partir da Solicitação do Congresso Nacional (SCN) – TC 027.419/2015-0, apresentada pela Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, baseada em requerimento do Senador Ataides Oliveira. Segundo o parlamentar a crise econômica enfrentada pelo Brasil era consequência dos gastos do governo Federal, sobretudo em ano eleitoral, em virtude de o governo ter realizado dispêndios, com programas sociais federais, incompatíveis com os realizados nos anos imediatamente anteriores. Essa solicitação foi tratada por meio do Processo nº TC 011.884/2016-9, tendo por resultado Acórdão nº 3001/2016-TCU-Plenário. O resultado desta auditoria, pode ser considerado um dos principais motivos que levou o governo a modificar a estrutura da política pública nos últimos anos. Dentre os motivos apresentados para a edição da Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017 que alterou a Lei do Fies, foi ressaltado que, nesta auditoria, o Tribunal de Contas da União “determinou ao Ministério da Educação – MEC, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão – MP e ao Ministério da Fazenda – MF a realização de estudos com vistas ‘a estabelecer tendência de redução da dependência do programa quanto aos recursos do Tesouro Nacional’ e, também, garantir sustentabilidade financeira e a governança do programa”.

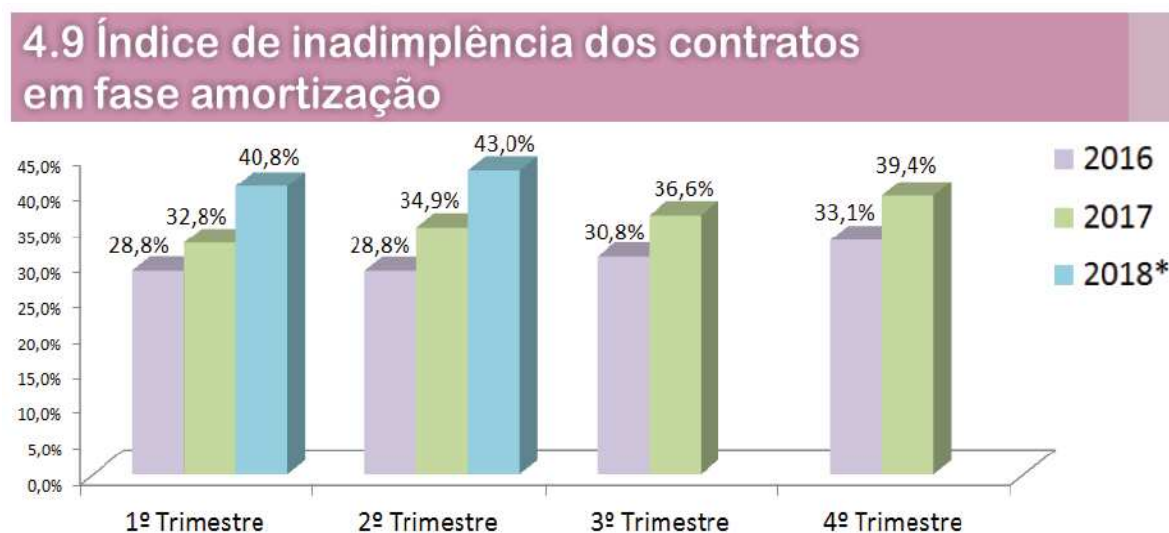
Com efeito, especialistas explicam que o empréstimo estudantil consiste em uma linha de crédito que agrega um alto risco para aquele que empresta os recursos (CHAPMAN, 2006, p. 7). Essa informação é comprovada com os dados extraídos do Relatório de Gestão do FIES que analisou o exercício de 2018 (MEC, 2019, p. 28), veja-se:

O valor da exposição relativa às operações do FIES, em 31.12.18, considerando tanto os contratos que se encontravam na fase de utilização quanto aqueles já em fase de carência ou amortização, era de R\$ 98,9 bilhões, sendo que R\$ 95,8 bilhões são referentes aos contratos formalizados a partir de 2010. O atraso nos pagamentos dos financiamentos concedidos entre 2010 e 2017, contados a partir de um dia, foram observados em 55,6% dos contratos (1.419.503). Juntos, se considerado o saldo devedor integral desses contratos, respondem por um valor total de R\$ 44,6 bilhões, equivalente a 46,6% do total da carteira.

Como é possível notar, as três fases do programa em conjunto evidenciam um montante expressivo de recursos. A inadimplência concretiza o que risco prevê, ou seja, o não recebimento pelo credor daquilo que foi emprestado. Diante disso, é importante verificar alguns dados que mostram que esse fenômeno continua crescendo no crédito educativo brasileiro.

O Gráfico 5 expõe esse fato.

**Gráfico 5** - Índice de inadimplência dos contratos em fase de amortização



Fonte: Relatório FIES relativo ao exercício de 2018 (MEC, 2019, p. 46). O gráfico acima foi elaborado com base no número de contratos de financiamento na fase de amortização com prestações vencidas x 100 / N° de contratos na fase de amortização.

O Gráfico 5 deixa claro que há uma evolução da taxa de inadimplência em relação a contratos com prestação vencida. Trata-se de um índice alarmante no que consiste à

continuidade da política pública, haja vista que o reembolso é muito importante para a sua manutenção. Chama a atenção o fato de o programa ter apresentado alto valor de débitos inadimplidos, entre 2010 e 2017, como pode ser observada na tabela abaixo.

**Tabela 4** - Valor dos débitos inadimplidos considerando os anos 2010 até 2017

| Adimplência e atrasos    |                  |                              |                     |
|--------------------------|------------------|------------------------------|---------------------|
| Situação do Contrato     | Contratos        | Valor da Dívida (R\$)        | Atraso Médio (dias) |
| Adimplente               | 1.134.995        | R\$ 51.145.058.351,73        | 0,0                 |
| 1 a 14 dias de Atraso    | 52.252           | R\$ 2.078.416.056,23         | 10,6                |
| 15 a 30 dias de Atraso   | 429.015          | R\$ 18.333.360.770,24        | 22,4                |
| 31 a 60 dias de Atraso   | 20.909           | R\$ 536.229.308,67           | 49,2                |
| 61 a 90 dias de Atraso   | 13.182           | R\$ 338.222.041,75           | 81,3                |
| 91 a 180 dias de Atraso  | 149.043          | R\$ 5.720.866.818,43         | 142,7               |
| 181 a 360 dias de Atraso | 170.560          | R\$ 5.618.714.187,14         | 257,8               |
| > 360 dias de Atraso     | 584.542          | R\$ 12.044.320.948,24        | 979,1               |
| <b>Total</b>             | <b>2.554.498</b> | <b>R\$ 95.815.188.482,43</b> |                     |

Fonte: Relatório de Gestão do FIES relativo ao exercício de 2018 (MEC, 2019, p. 29)

A Tabela 4 foi elaborada com base nos contratos assinados a partir de 15 de janeiro de 2010 e demonstra a sua posição em 31 de dezembro de 2018. Como é possível observar, neste período mais de 1,4 milhões de contratos encontravam-se com algum tipo de atraso, o que equivale a 55,6% do total. Deste montante, despertam muita preocupação aqueles que apresentam um atraso superior a 90 dias — prazo considerado crítico por evidenciar pouca possibilidade de retorno, conforme foi explicado pelo Ministério da Fazenda (2017, p. 12). Acima de 90 dias de atrasos está o montante de 904.145 contratos, ou seja, 35% dos empréstimos tem alta possibilidade de não retornar para o fundo, o que gera um prejuízo de 23,3 bilhões, aproximadamente.

Diante desse cenário, é importante descobrir os motivos que levam os mutuários a descumprir o avençado, assim como os problemas enfrentados por estes durante o prazo de amortização. Estariam eles pré-dispostos a isso, considerados mau pagadores? Ou não gostariam de passar por essa situação, mas por questões que fogem ao seu controle acabam se tornando inadimplentes? A busca por essas respostas é primordial para se tomar uma decisão quando da alteração dos rumos da política.

### 3.3. Fatores que contribuem para a inadimplência no crédito educativo brasileiro

Não há dúvida da importância de se descobrir os motivos que levam o mutuário a se tornar inadimplente com a política de crédito educativo. Apesar disso, a literatura brasileira contém poucos estudos empíricos sobre o assunto e os Relatórios de Gestão do FIES não entram nessa seara, limitando-se a disponibilizar a taxa de inadimplência, em muitos casos, por força de exigência dos Órgãos de controle.

Por outro lado, a literatura dos Estados Unidos da América (EUA) apresenta um vasto estudo sobre o tema, razão pela qual se recorreu aos artigos produzidos neste país. Com o objetivo de não escapar da realidade brasileira, valeu-se também de artigos produzidos no Brasil relacionado à pessoa inadimplente com mensalidades de cursos de ensino superior privado, tendo em vista a similaridade da questão. No total, oito artigos foram selecionados para embasar esta seção. Essas fontes revelam que a inadimplência pode estar associada a fatores externos e internos aos mutuários.

WILMS *et al* (1987) realizaram um estudo sobre a inadimplência ocorrida no programa de crédito educativo da Califórnia, nos EUA, com objetivo de serem demonstrados empiricamente as características dos estudantes que mais contribuíam para o aumento da taxa de inadimplência. Chegaram à conclusão de que a inadimplência estava relacionada à evasão, à etnia, à renda familiar, à nacionalidade e ao programa acadêmico escolhido. Com esse mesmo enfoque, KNAPP e SEAKS (1992) analisaram a política de crédito educativo STAFFORD, tendo por base os empréstimos concedidos no Estado da Pennsylvania, nos EUA, e verificaram que a inadimplência estava relacionada à conclusão do curso, à renda familiar, à presença dos pais no lar e à etnia<sup>47</sup>.

VOLKWEIN e SZELEST (1995) realizaram uma pesquisa para verificar se a inadimplência estava relacionada ao tipo de instituição frequentada. O estudo concluiu que não havia ligação direta entre essas duas variáveis. Contudo, um achado importante da pesquisa diz respeito às características das pessoas que não reembolsam os valores. Verificou-se que obter boas notas e concluir o curso diminuía significativamente a

---

<sup>47</sup> Nessa pesquisa, os autores constataram que pessoas negras eram mais inadimplentes do que pessoas brancas. A partir do cruzamento de dados considerando a etnia, presença dos pais e inadimplência, verificaram que para o aluno de cor branca, sem conclusão do curso, a probabilidade de inadimplência seria de 15,1% e se o aluno vivesse com apenas um dos pais, a taxa seria de 22%; em relação às pessoas negras a taxa dobrava, a não conclusão do curso elevava o risco de inadimplência para 44,8% e vivesse com apenas um dos pais seria de 55,1%. É importante registrar que os autores fizeram questão de ressaltar que esta característica não era influenciada pelo grupo racial, mas por circunstâncias econômicas e sociais experimentadas pelos membros do grupo racial.

probabilidade de inadimplência. Por outro lado, ser solteiro, ter filhos, a titulação obtida, sem suporte familiar e a renda baixa, contribuíam para o aumento desta.

FLINT (1997) registrou que a ênfase do Governo Federal dos EUA, em relação à prevenção de inadimplência de dívidas estudantis, era direcionada às instituições de ensino superior, considerando que pouco podia influenciar no comportamento dos devedores. Assim, para as Instituições cujos ex-alunos exibissem alta taxa de inadimplência, a política federal exigia planos estratégicos que abordassem as questões de *marketing* institucional, qualidade, reembolsos e aconselhamento aos mutuários. Caso isso não desse resultado, a solução era a retirada da Instituição do programa. Todavia, o referido autor, embasado por perspectivas econômicas, sociológicas e psicológicas, entendeu que o governo poderia intervir de outras maneiras.

As perspectivas econômicas se apoiam na teoria do capital humano e na teoria da capacidade de pagar. A primeira parte da premissa de que a motivação do mutuário para emprestar recursos com objetivo de cursar o ensino superior está relacionada ao retorno financeiro que este terá diante das habilidades adquiridas. Para FLINT (1997), essa teoria serve para entender a decisão do estudante em emprestar os recursos para frequentar a faculdade, mas não contribui para entender o seu comportamento quando deixa de reembolsar os valores emprestados. A segunda teoria gera implicações tanto para a concessão – já que a distribuição de empréstimos é racionalizada, pois busca financiar em maior quantidade as pessoas com maiores necessidades financeiras –, como para a cobrança de empréstimos – após a formação, geralmente, o mutuário contrai diversas dívidas, cujo pagamento envolve priorizar aquelas que reputa essenciais a sua subsistência, relegando a segundo plano os outros débitos, dentre os quais os empréstimos estudantis. Nesse sentido, é importante que o mutuário obtenha emprego que lhe traga uma boa rentabilidade, pois assim conseguirá honrar com os valores emprestados sem deixar de atender suas necessidades básicas, caso contrário, haverá alta probabilidade de inadimplência. Apesar de reconhecer isso, FLINT constatou que essa perspectiva isolada não resolvia o problema integralmente, já que a renda pós-faculdade contribui para o adimplemento em alguns casos, mas em outros não. Isso pode mostrar que a inadimplência nem sempre guarda relação direta apenas com os ativos e passivos da pessoa.

As perspectivas sociológicas contribuem para explicar inúmeros fenômenos relacionados aos estudantes, por exemplo, o curso escolhido, crimes que ocorrem na faculdade, o suicídio de alunos, dentre outros. Isso levou FLINT (1997) a entender que essa perspectiva também pode ser considerada para explicar o comportamento dos mutuários que

não pagam o débito estudantil. Para o autor, as características físicas e sociais que circundam a pessoa exercem influência sobre o seu comportamento, contribuindo para que seja, ou não, boa pagadora. O autor constatou que os efeitos da inadimplência são frequentemente observados para duas variáveis de fundo social: cor e condição socioeconômico. Nessa pesquisa, ficou demonstrado que as pessoas negras tinham uma probabilidade maior de incorrer em inadimplência. Outra parte significativa mostrou que os níveis mais baixos de renda familiar também estavam relacionados ao perfil de pessoas inadimplentes. Contudo, o autor conclui que esta perspectiva isolada também não explica o comportamento de todas as pessoas que deixam de pagar o financiamento estudantil.

As perspectivas psicológicas partem da premissa de que existe possibilidade de o devedor ser municiado com informações que o façam compreender a importância do pagamento do débito. FLINT (1997) entende que a disposição de pagar, em muitos casos, é mais importante do que a capacidade de pagar. Nesse sentido, as teorias psicológicas da formação de atitudes podem contribuir para que a pessoa não se torne inadimplente. Segundo o autor, grande parte dos estudos registram que as variáveis relacionadas ao desempenho individual, identidade e personalidade são pontos fortes que indicam pessoas propensas ao inadimplemento.

Além disso, a formação em disciplinas academicamente mais rigorosas relacionadas à ciência e a tecnologia (como engenharia) diminui a probabilidade de inadimplência.

Apesar de reconhecer que as perspectivas psicológicas impactam mais fortemente na taxa de inadimplência, FLINT propõe que, ao lidarem com esse fenômeno, os programas devem trabalhar com indicadores que integrem essas múltiplas perspectivas teóricas. Em sua pesquisa, detectou que a maioria dos estudos trabalha a inadimplência sob uma única perspectiva, deixando de lado outras questões que também podem apresentar fatores que contribuem para a inadimplência.

MONTEVERDE (2000) desenvolveu uma pesquisa em relação ao gerenciamento de riscos concernentes aos empréstimos, oriundos do setor privados, para o financiamento estudantil relacionado a alunos do curso de Direito no início da década de 1990. Em direção oposta ao que FLINT descobriu, a pesquisa realizada por MONTEVERDE demonstrou que examinar o aspecto econômico era mais importante do que analisar as características individuais dos devedores. Este autor considerou que o reembolso de empréstimos é simplesmente uma questão da capacidade de pagar, isto é, a inadimplência estaria relacionada à empregabilidade do devedor.

Nesse sentido, qualquer fator que aumente ou diminua a capacidade de um mutuário solver sua dívida deve ser considerado como um motivo para um comportamento inadimplente ou não. Em seu ponto de vista, o sucesso ou o fracasso de um aluno na obtenção de um bom emprego pode ser considerado um indicador mais importante do que considerações sobre o bom rendimento escolar que, na melhor das hipóteses, são indiretamente relacionados ao sucesso no emprego. Por fim, o autor sugere que o melhor caminho seria desenvolver indicadores que demonstrassem mais diretamente possível a capacidade futura de um aluno em reembolsar. Sendo uma solução tanto para o empréstimo público como privado.

Em relação aos artigos encontrados no Brasil, destaca-se o elaborado por CAVALCANTI *et al* (2008), em pesquisa realizada sobre a inadimplência nas instituições particulares de ensino na cidade de Franca. Os autores registraram que os principais fatores para a inadimplência são: (i) desemprego, causado pela ineficiência de políticas governamentais;

(ii) endividamento, que é reflexo das relações de consumo, sem planejamento, em busca de melhorar qualidade de vida da pessoa; (iii) ineficácia da garantia fidejussória, já que muitos fiadores ou avalistas não ostentam condições de adimplir o débito quando o devedor primitivo está insolvente; (iv) título de créditos interpostos, pois as pessoas se valem de outras para certos negócios, como o empréstimo de cheque que depois se verifica sem fundo.

HERLING *et al* (2013) consideraram que, juntamente com o crescimento do setor da educação superior privada no Brasil, houve a ampliação da inadimplência estudantil. A pesquisa desses autores identificou que a inadimplência é condicionada por fatores pessoais, socioeconômicos, acadêmicos e institucionais. Identificou-se que o índice de emprego guarda relação com a taxa de inadimplência, ou seja, quanto maior a empregabilidade, menor ela será. Ademais, a inflação também contribui para a elevação dessa taxa, já que, em tempo de crise econômica, as pessoas priorizam o cumprimento de obrigações relacionadas a bens de consumo, considerados necessários para o seu bem-estar.

Eles consideram ainda que a inadimplência dos alunos está relacionada aos impactos sofridos na sua renda, tendo em vista que os limites e as restrições orçamentárias contribuem para o seu descontrole financeiro ficando incapaz de arcar com suas obrigações. Nesta pesquisa, o mau pagador pode ser visualizado de três formas: (i) verdadeiro mau pagador, seria aquele que tem o dolo de lesar o credor, geralmente, postergando ao máximo o pagamento de sua dívida; (ii) mau pagador ocasional, que deixa de honrar seu débito por

motivos pessoais,

não agindo com dolo; *(iii)* devedor crônico, aquele que constantemente cumpre a prestação com atraso. Para eles, no Brasil, a maior parte dos alunos são maus pagadores ocasionalmente, tendo em vista que sua condição financeira os obrigam a priorizar débitos com os financiamentos de imóveis e automóveis, relegando os recursos emprestados para educação a um segundo plano.

FREIRE e FREIRE (2014, p. 255) destacam que a renda baixa e o endividamento podem ser causas preponderantes para que devedor deixe de arcar com as suas obrigações durante o período de amortização do empréstimo. Afirmam que há uma tendência de as pessoas escalonarem as dívidas que desejam saldar. Assim, elabora-se uma lista de prioridades da seguinte maneira: (1º) financiamento de imóvel; (2º) financiamento de automóvel;

(3º) despesas básicas; (4º) cartão de crédito; (5º) saúde; (6º) educação. Diante disso, percebe-se que o brasileiro possui maior preocupação com outras despesas do que com os débitos oriundos da educação. A justificativa para esse comportamento também decorre do fato de que a inadimplência com os empréstimos estudantis não se reflete em restrição para o inadimplente, razão pela qual prefere cumprir outras dívidas.

Sintetizando as pesquisas analisadas, foi possível desenvolver a Tabela 5, a fim de deixar em evidência os possíveis fatores para a inadimplência do crédito educativo.

**Tabela 5** - Estudos empíricos de inadimplência relacionado ao custeio da educação

| Referência                | Título do artigo                                                                                   | Fatores relacionados à inadimplência                                                                                                   |
|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| WILMS (1987)              | De quem é a culpa da inadimplência?                                                                | Evasão, etnia, renda familiar, nacionalidade, curso escolhido.                                                                         |
| KNAPP e SEAKS (1992)      | Uma Análise da Probabilidade de Inadimplência nos Empréstimos para Estudantes com Garantia Federal | Evasão, renda familiar, etnia, presença dos pais no lar.                                                                               |
| VOLKWEIN e SZELEST (1995) | Características individuais e do campus associadas ao padrão de empréstimo do estudante            | Evasão, desempenho individual, etnia, nacionalidade, estado civil, com filhos dependentes, titulação obtida, suporte e renda familiar. |
| FLINT (1997)              | Prevendo Padrões de Empréstimos para Estudantes                                                    | Endividamento, empregabilidade, etnia e renda familiar, desempenho individual, personalidade, curso escolhido.                         |

|                                   |                                                                                                                      |                                                                                                            |
|-----------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| MONTEVERDE<br>(2000)              | Gerenciamento do risco padrão de empréstimo para estudantes: Evidências de um portfólio garantido pelo setor privado | Empregabilidade.                                                                                           |
| CAVALCANTI<br><i>et al</i> (2008) | A inadimplência nas instituições particulares de ensino na cidade de Franca                                          | Desemprego, endividamento, ineficácia da garantia fidejussória, título de créditos interpostos             |
| HERLING<br><i>et al</i> (2013)    | A inadimplência nas instituições de ensino superior: um estudo de caso na instituição XZX                            | Fatores pessoais, socioeconômicos, acadêmicos e institucionais, empregabilidade, inflação, renda familiar. |
| FREIRE e FREIRE<br>(2014)         | Causas da inadimplência nas instituições de ensino superior e meios de reduzi-la                                     | Renda familiar, endividamento e empregabilidade.                                                           |

Fonte: Elaborado com base em artigos científicos publicados.

A Tabela 5 mostra os principais fatores que levam as pessoas a se tornarem inadimplentes com as dívidas estudantis. É possível notar que não há uma unanimidade; contudo, verifica-se certa predominância de alguns motivos. Levando em consideração a realidade brasileira e a incidência com que foram mostrados, as próximas subseções analisarão os seguintes fatores: empregabilidade, endividamento, evasão e renda familiar. De certa forma há uma inter-relação entre esses fenômenos, razão pela qual os formuladores da política pública devem desenvolver estratégias pensando nessas variáveis, caso contrário, há pouca evidência de que a inadimplência seja mitigada. Entende-se que, uma vez entendidos os sintomas, os remédios adequados podem ser aplicados para evitá-la ou diminuir as suas consequências.

### 3.3.1. A relação entre a taxa de desemprego no Brasil (2010 – 2018) e a inadimplência do FIES

Nos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, assim como a educação, o trabalho também é considerado um direito social e fundamental. Todavia, por vários motivos, o seu acesso não é igualitário na sociedade brasileira. Em razão disso, esta subseção busca verificar quem pode ser considerado desempregado, quais são as principais causas para a ocorrência desse fenômeno e como foi a evolução do desemprego entre os anos de 2010 e 2018. Objetiva-se, com isso, traçar um paralelo entre o perfil da pessoa que adere ao FIES e aqueles mais propensos ao desemprego, bem como verificar se há evidências de que a

evolução da inadimplência no crédito educativo pode guardar relação com os índices das pessoas que não estavam empregadas nos anos pesquisados.

A taxa de desemprego é aferida levando em consideração o conjunto de pessoas que, apesar de terem idade para trabalhar<sup>48</sup> e buscarem o labor, não conseguem uma colocação no mercado de trabalho. Segundo o IBGE (2020), as pesquisas sobre o desemprego desconsideram os seguintes grupos de pessoas: *(i)* universitário que dedica seu tempo somente aos estudos;

*(ii)* dona de casa que não trabalha fora; *(iii)* empreendedores que possuem seus próprios negócios. Portanto, são identificadas como desocupadas ou desempregadas as pessoas que não estão trabalhando, não obstante tenham se mobilizado em busca de emprego.

Especialistas alertam que a empregabilidade está relacionada a aspectos macro e microeconômicos (POCHMANN, 2015; FERRARI e BRASIL, 2015; ARAÚJO e ANTIGO, 2016). No primeiro caso, esse fenômeno pode estar associado: *(i)* ao crescimento do Produto Interno Bruto; *(ii)* ao controle da inflação; *(iii)* à recessão econômica; e *(iv)* ao progresso tecnológico. O segundo caso abrange: *(i)* a busca por emprego pelas pessoas desocupadas; *(ii)* a eficácia da informação sobre vagas disponíveis; *(iii)* a prática de recrutamento das empresas; *(iv)* a legislação de proteção ao trabalhador; *(v)* o tempo de desocupação; *(vi)* as características pessoais; e *(vii)* a qualificação da pessoa. Todos esses fatores afetam a disponibilidade de o mercado de trabalho recrutar mão de obra, resultando em um ambiente altamente competitivo e, ao mesmo tempo, excludente.

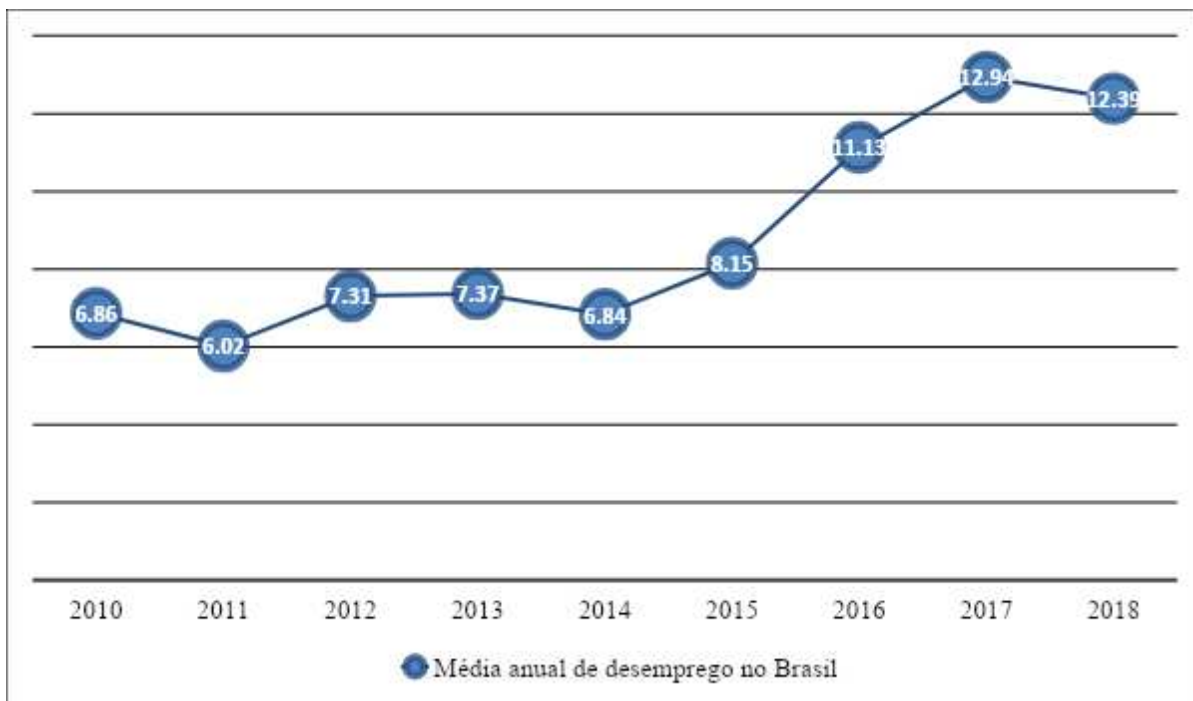
Com efeito, o desemprego é um fenômeno deletério para a sociedade, pois desencadeia variados problemas econômicos e sociais. Os seus efeitos contribuem para o aumento da pobreza; o aumento do índice de criminalidade; a ampliação da taxa de mortalidade e de problemas relativos ao estresse, depressão e baixa autoestima (ARAÚJO e ANTIGO, 2016, p. 314). Além disso, impõe ao Estado um maior gasto público com seguro desemprego, saúde e segurança pública, ao mesmo tempo em que reduz a arrecadação com tributos. Não bastasse essas consequências, o desemprego ainda contribui sobremaneira para que uma pessoa se torne inadimplente com suas dívidas.

Em busca de evidências que legitimem afirmar que o desemprego pode estar associado à inadimplência do crédito educativo, realizou-se o Gráfico 6 que demonstra a evolução da taxa de desemprego no Brasil entre 2010 e 2018.

---

<sup>48</sup> No Brasil, o critério etário para o ingresso no mercado de trabalho corresponde a 16 anos de idade, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos, conforme preconiza o artigo 7º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988 e o artigo 403 da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

**Gráfico 6** - Taxa de desemprego no Brasil entre 2010 e 2018



Fonte: Elaborado com dados do IBGE, 2010, 2011 e 2020

O Gráfico 6 mostra que até 2014, o desemprego no Brasil vinha, de certa forma, em uma constante que abrangia entre 6% a 7% da população. A partir de 2015, a curva de desemprego tem um avanço considerável saltando de 8,15% para 12,94% em 2017. Ao que tudo indica, o desemprego pode ter sido um fato que contribuiu para o aumento da inadimplência perante o FIES, neste período, já que ao concluir o curso a pessoa espera encontrar um emprego na área de formação e, assim, restituir os valores emprestados; quando isso não acontece, ela não consegue pagar o débito por uma razão óbvia: falta de recursos financeiros.

POCHMANN (2015, p. 7), a partir de uma perspectiva macroeconômica, identificou que o desemprego, em 2015, foi motivado pela “insuficiência geral de demanda efetiva na economia nacional”. Para o autor, uma das principais causas para a elevação da taxa de desemprego, nesse período, pode ser atribuída às políticas de ajuste econômico que levaram à recessão na economia nacional, haja vista que o declínio da quantidade de ocupados e a renda real recebida pelos trabalhadores ocorreu no mesmo momento em que houve a redução das atividades.

FERRARI e BRASIL (2015) explicam que o salário, a oferta e a demanda por trabalho são três forças que agem sobre o mercado de trabalho determinando a taxa de desemprego.

Nesse sentido, a eficiência da empregabilidade ocorre quando essas forças se encontram em harmonia. Para justificarem os seus pontos de vista, os autores se valeram de duas abordagens teóricas: desequilíbrio e equilíbrio.

De acordo com a primeira abordagem (desequilíbrio), o desemprego é explicado pela existência de barreiras criadas por mercados imperfeitos que impedem atuações rápidas para equilibrar as forças; por exemplo, a movimentação de trabalhadores pode ser comprometida pelos altos custos de migração ou, ainda, as vantagens obtidas pela aglomeração das empresas em uma determinada região pode compensar o pagamento de salários mais altos, fato que amplia a empregabilidade em uma região e diminui em outras.

A segunda abordagem (equilíbrio) defende que cada região teria uma taxa natural de desemprego, tendo em vista fatores específicos de cada localidade e preferência dos trabalhadores por determinados locais. Dessa forma, ao definirem o local de trabalho, as pessoas levam em consideração “os salários, os atrativos regionais, ponderando com o efeito negativo do desemprego” (FERRARI e BRASIL, 2015, p. 687).

O resultado encontrado na pesquisa desses autores foi de que, analisando todas as Unidades da Federação, observou-se um certo equilíbrio nas taxas de desemprego em cada região. Por esse motivo, o desemprego nacional se alinha com a segunda abordagem teórica.

ARAÚJO e ANTIGO (2016) examinaram o desemprego no Brasil por meio da perspectiva da qualificação da mão de obra. A partir de uma análise microeconômica, constataram que variáveis como sexo, condição no domicílio, idade e escolaridade têm grande influência sobre a empregabilidade da pessoa. Identificaram que a probabilidade de ser contratado e de se manter no emprego é maior para pessoas do gênero masculino. Da mesma forma, constatou-se que pessoas brancas tem maiores chances em relação à empregabilidade. Além disso, observaram que as chances de os chefes de família serem contratados é 11% maior do que as pessoas que não são chefes de família e que os “mais jovens (entre 15 e 29 anos) têm menor probabilidade de encontrar emprego ou se manterem empregados do que indivíduos com idade entre 30 e 49 anos”. A conclusão foi de que a pessoa ser do gênero masculino, com idade entre 30 e 49 anos, tendo 11 ou mais anos de estudo, possui maior probabilidade de se inserir e se manter no mercado de trabalho.

Esses autores registraram ainda que, além da falta de experiência, os principais motivos para a dificuldade de inserção do jovem brasileiro no mercado de trabalho estão atrelados ao “fato de muitos deles adiarem a entrada no mercado de trabalho para se qualificar ou, pelo

lado dos empregadores, a dificuldade de avaliar a qualificação de um indivíduo que apresentou pouca ou nenhuma experiência no mercado de trabalho”.

De acordo com o Relatório de Gestão do FIES de 2016, pode ser destacado que a carteira de crédito a época abrangia em sua maioria os seguintes perfis de pessoas: 86,31% brancas ou pardas, 58,12% do gênero masculino, 80% solteiras, com destaque para faixa etária de 21 anos de idade. Diante disso, considerando a faixa etária e o estado civil das pessoas, há evidências de que parte das pessoas desempregadas podem estar na fase de amortização do programa de crédito educativo o que pode ter contribuído para o aumento da taxa de inadimplência.

### **3.3.2. A relação entre o perfil dos brasileiros endividados e o público-alvo do FIES**

Inúmeros são os fatores que levam uma pessoa a adquirir bens ou contratar serviços. A ciência da psicologia explica que o ser humano é movido por necessidades fisiológicas, de segurança, de relacionamento, de estima e de realização pessoal (MASLOW, 1987, *passim*). Essas necessidades compõem uma hierarquia, de modo que alcançado um estágio, busca-se o próximo. Algumas fases desse processo envolvem negócios jurídicos onerosos que nem sempre são pagos no momento do acordo, ou seja, utiliza-se o bem da vida antes do efetivo pagamento. Portanto, pode-se dizer que o endividamento é o processo, pelo qual uma pessoa contrai um débito a ser saldado no futuro, seja porque não tem recursos financeiros no momento da avença ou, apesar de tê-los, deseja solver a dívida posteriormente.

A análise do processo decisório que leva uma pessoa a constituir dívidas pode ser vislumbrada sob variados aspectos. Esta subseção analisa os estudos que envolvem as dimensões econômicas – com o olhar para o desenvolvimento econômico do país – e comportamentais – motivos cognitivos que levam uma pessoa a comprometer, parcial ou totalmente, a sua renda com compras ou contratações. Objetiva-se com isso, verificar se a relação entre as políticas econômicas e o perfil das pessoas que mais se endividam guarda compatibilidade com o perfil das pessoas que mais se valem da política de crédito educativo.

IVO *et al* (2016, *passim*) explicam que após o controle da inflação, com a implantação do Plano Real, em 1994, aliado a políticas governamentais de incentivo ao consumo, o mercado de crédito brasileiro sofreu considerável ampliação, levando muitas famílias a consumirem. Segundo os autores, “o crescimento da economia esteve calcado no consumo, principalmente, pelas políticas econômicas e sociais adotadas” a partir de 2003. Sob essa

ótica, o crédito é considerado como um elemento importante para o desenvolvimento econômico do país, pois estimula o consumo, que, por sua vez, alimenta a cadeia produtiva. Esse processo envolve saber o que produzir, como e onde deve ser realizada a produção de bens e serviços, assim como o preço e a forma de pagamento.

Para os autores, a expansão do crédito foi resultado de vários fatores como: (i) a aumento da empregabilidade; (ii) a queda na taxa de juros das operações de crédito direcionado à pessoa física; (iii) a criação de novas modalidades de crédito, como o empréstimo consignado com desconto em folha de pagamento; (iv) o alongamento dos prazos de financiamento; (v) o forte avanço do crescimento econômico; (vi) aumento do número de bancos populares que passaram a oferecer crédito consignado às pessoas de baixa renda; (vii) redução do Imposto sobre Produto Industrializado; (viii) ampliação dos empréstimos concedidos à pessoa física – que superaram mais que o dobro do que os direcionados à produção industrial.

Certamente essas políticas de fomento ao crédito ampliaram o acesso a produtos e serviços pela população, mas também contribuíram para a cultura do endividamento das pessoas, já que muitas destas não possuem um bom planejamento orçamentário<sup>49</sup>. Esse resultado é trabalhado em estudos que analisam os motivos cognitivos que levam as pessoas a consumirem.

Nesse sentido, podem ser citados os estudos que envolvem o comportamento financeiro, atitude financeira e as compras compulsivas. CAMPARA *et al* (2016, p. 8) explicam que o primeiro consiste na maneira como as pessoas lidam com o dinheiro, por exemplo, o balanço financeiro entre o ativo e o passivo, sendo um determinante para melhor gestão financeira. A segunda é representada pelo modo como as pessoas agem para gerir suas finanças, por exemplo, “a elaboração de orçamentos, o pagamento em dia dos compromissos financeiros, o ato de poupar e a gestão do gasto no cartão de crédito”, tendo por objetivo o controle das receitas e despesas de uma pessoa.

A terceira é caracterizada por compras não planejadas que estão associadas a um forte desejo, sentimento de prazer, ausência de conhecimento financeiro, controle de emoções,

---

<sup>49</sup> Segundo ROCHA (2019), o vilão da inadimplência não é o crédito, mas sim a sua má utilização, ou seja, a gestão ineficiente de seus recursos financeiros. Por essa razão é preciso focar mais na educação financeira das pessoas, principalmente, aquelas com renda mais baixa, por exemplo, as pessoas deveriam ser educadas a pesquisarem a melhor linha de crédito, antes de contratá-lo. Além disso, os consumidores precisam ser conscientizados do real valor de suas contas e as possibilidades de pagá-las, isso ensejaria em uma autocontenção do consumo e, conseqüentemente, em uma melhor administração das despesas e receitas (SPC, 2017).

tensão e estresse<sup>50</sup>. Com efeito, a sociedade contemporânea é submetida a diversos incentivos que, de certa forma, burlam o estágio das necessidades desenhadas por MASLOW (1987). Inúmeras são as propagandas que, por meio de um processo de osmose, fazem surgir um sentimento de falta de bens e serviços no ser humano em que, em muitas ocasiões, o desejo de ter se sobrepõe ao ser. Aliado a isso está a facilidade de crédito e de pagamento do débito, levando a pessoa ao descontrole financeiro, tendo como consequência natural o endividamento e, por conseguinte, à inadimplência.

ROSSATO *et al* (2019, *passim*), no artigo *O Endividamento e os seus Consequentes nas Capitais Brasileiras de 2010 a 2017*, buscaram explicar o impacto do endividamento nos níveis de inadimplência e sobre-endividamento das famílias brasileiras. Os autores consideraram que a ampliação de formas de pagamento e a expansão de prazos para quitação dos débitos facilitou a endividamento das pessoas, algo que surte efeito nas taxas de inadimplência. A pesquisa demonstrou que o cartão de crédito e o carnê são os vilões em relação a isso.

Segundo os autores, as “dívidas por cartão de crédito são responsáveis pelo maior número de pendências financeiras das pessoas, uma vez que correspondem a 74,70% dos questionados” (ROSSATO *et al*, 2019, p. 104). A pesquisa revelou ainda que a facilidade de ter um cartão de crédito aliada a fatores comportamentais fazem com que as pessoas comprem compulsivamente, fato que compromete a sua saúde financeira, tornando-as potenciais inadimplentes. No mesmo sentido, os carnês “são responsáveis por 18,81% das dívidas das famílias das capitais brasileiras e Distrito Federal” (ROSSATO *et al*, 2019, p. 105), deixando claro que isso também contribui para o endividamento e o inadimplimento.

Em complemento, CAMPARA *et al* (2016, p. 7) afirmam que as dívidas dos brasileiros também estão relacionadas ao cheque pré-datado, cheque especial, empréstimo

---

<sup>50</sup> Em 2017, o Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e a Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL) realizou uma pesquisa com o intuito de identificar se o consumidor inadimplente tem noção de seus gastos e se possui algum comportamento em relação à educação financeira. Observaram que, aproximadamente, um terço (38%) das pessoas inadimplentes apresentam comportamentos impulsivos com relação ao consumo. Essa constatação foi obtida a partir da média extraídas pelas seguintes informações: “58% gastam consigo mesmos por considerarem que merecem; 44% costumam fazer compras para comemorar coisas boas; 41% dos inadimplentes costumam ceder aos seus desejos quando querem muito comprar algo; 35% gastam mais dinheiro do que podem para aproveitar a vida; 35% às vezes compram algo não planejado para se valorizar e sentirem melhor quando não estão bem; 32% às vezes deixam de honrar compromissos para comprar algo que desejam muito; 31% gastam mais dinheiro do que podem para se sentirem bonitos; 22% compram algumas coisas para impressionar terceiros. Esta necessidade de constantemente se satisfazer possivelmente explica o motivo de 46% gastarem sem perceber, 35% às vezes perderem a noção em saídas para bares e restaurantes e extrapolarem o orçamento, 39% terem o costume de comprar mais do que o planejado, 37% não conseguirem controlar seus gastos e 35% não terem uma atitude proativa, demorando para realizar mudanças favoráveis ao controle financeiro, como cancelar pacotes de serviços ou assinatura, por exemplo”.

pessoal, prestação de carro e seguro; dentre outros. Além disso, constataram que há uma relação diretamente proporcional entre o endividamento das pessoas e as dívidas não adimplidas. Chegaram a essa conclusão após compararem o perfil da pessoa propensa ao endividamento, considerando três características: gênero, idade e renda. Identificaram que, em relação ao gênero, as mulheres possuem uma maior propensão ao endividamento. Em relação a idade:

(i) as pessoas mais velhas apresentam menor probabilidade de assumir dívidas; (ii) os chefes de família com idade superior aos 45 anos são mais propensos a dívidas mais elevadas e as pessoas mais jovens, entre 18 a 25 anos, por não saberem gerenciar suas finanças, acabam sendo mais propensas ao endividamento. Por fim, em relação à renda, as pessoas com renda baixa apresentam maior índice de endividamento.

A Associação Comercial de São Paulo – ACSP (2017) elaborou um estudo em que procurou expor os principais motivos da inadimplência a partir da análise comportamental do consumidor. Inicialmente, a pesquisa registra três perfis de consumidor propenso à ser inadimplente, a saber: (i) consumidores muito jovens — o motivo de sua inadimplência decorre da inexperiência com finanças, já que estão começando a lidar com relações jurídicas que envolvem dívidas; (ii) consumidores que estão há pouco tempo no emprego atual — a questão justificadora é que o receio de demissão os levam a priorizar determinadas dívidas, deixando de fora aquelas que não terão impacto diretamente no seu bem estar; (iii) consumidores de baixa renda e/ou ganhos incertos — a justificativa decorre da vulnerabilidade econômica dessas pessoas e o baixo nível de educação financeira.

Além disso, identificou-se a faixa etária de pessoas inadimplentes no Brasil: (i) 46,81% das pessoas na faixa entre 25 e 39 anos; (ii) 49,85% das pessoas entre 30 e 39 anos; (iii) 46,86% das pessoas entre 40 e 49 anos. Verificou-se ainda que, dentre as dívidas que mais pesam no orçamento do consumidor, estão a educação e a saúde que juntas somam 53% do total. Por fim, registrou-se que as principais causas para o inadimplemento são o desemprego (38%),

a diminuição da renda (19%) e o descontrole financeiro (17%).

Esses achados podem contribuir para entender a inadimplência das pessoas que contratam o empréstimo estudantil. Com efeito, parte do perfil das pessoas que mais se endividam guarda certa compatibilidade com o perfil das pessoas que mais se valem da política de crédito educativo, a saber: jovens, pessoas com pouco tempo no emprego, consumidores de baixa renda. Nesse sentido, considerando que o fundo de financiamento

estudantil tem uma natureza de rotatividade, ou seja, os valores emprestados devem voltar aos cofres públicos para que novos financiamentos ocorram, faz-se oportuno que o poder público desenvolva ações voltadas a conscientizar os mutuários sobre a importância do planejamento financeiro.

Uma solução possível seria inserir na grade curricular a exigência de uma disciplina sobre o assunto, principalmente, nos últimos anos de estudo.

### **3.3.3. A relação entre a evasão do aluno no ensino superior no Brasil e a inadimplência do FIES**

A palavra evasão exprime um sentido de fuga, desvio, sumiço. Sob a ótica do ensino superior, pesquisadores afirmam que ela pode se manifestar de três formas: evasão do curso, da Instituição ou do sistema. No primeiro caso, o aluno simplesmente modifica a sua opção de curso dentro da mesma Instituição de Ensino Superior (IES). O segundo indica que houve a transferência do aluno para outra IES. O terceiro ocorre quando o aluno se desliga permanentemente do sistema de educação superior. No que diz respeito ao objetivo desse capítulo, a última acepção é a que mais preocupa, já que ela compromete os objetivos do programa, além de impactar na amortização do empréstimo. Com efeito, essa desistência reduz a taxa de pessoas matriculadas neste nível de ensino e, por consequência, pode inviabilizar que o mutuário consiga um bom emprego para a quitação de seu débito.

O Censo do Ensino Superior elaborado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) oferece à sociedade valiosas informações sobre o setor Universitário. Este material apresenta um tratamento específico sobre a evasão. Analisando o histórico do ensino superior privado no Brasil entre os anos de 2011 até 2018, nota-se que, a partir de 2014, houve uma elevação em relação às matrículas desvinculadas que representam os “alunos que por iniciativa da instituição tiveram a vaga cancelada – por abandono, descumprimento de alguma condição ou desligamento voluntário” (OLIVEIRA, 2017). A Tabela 6, elaborada com dados do Censo acima referido, esclarece essa constatação inicial.

**Tabela 6** - Distribuição de matrículas no ensino superior privado no Brasil entre 2011 a 2018

| IES privadas Brasil |           |              |                      |     |                          |     |                                                   |
|---------------------|-----------|--------------|----------------------|-----|--------------------------|-----|---------------------------------------------------|
| Exercício           | Total     | Matriculados | Matrículas Trancadas |     | Matrículas Desvinculadas |     | Alunos transferidos para outro curso na mesma IES |
| 2011                | 6.791.119 | 4.966.374    | 647.857              | 10% | 1.094.465                | 16% | 81.420                                            |
| 2012                | 7.200.253 | 5.140.312    | 829.284              | 12% | 1.161.233                | 16% | 68.567                                            |
| 2013                | 7.506.299 | 5.373.450    | 886.517              | 12% | 1.176.329                | 16% | 69.091                                            |
| 2014                | 8.317.330 | 5.867.011    | 1.038.536            | 12% | 1.336.594                | 16% | 74.324                                            |
| 2015                | 8.736.366 | 6.075.152    | 1.116.953            | 13% | 1.457.749                | 17% | 85.607                                            |
| 2016                | 8.951.926 | 6.058.623    | 1.063.692            | 12% | 1.743.930                | 19% | 84.761                                            |
| 2017                | 9.021.838 | 6.241.307    | 1.105.597            | 12% | 1.597.842                | 18% | 76.086                                            |
| 2018                | 9.424.765 | 6.373.274    | 1.105.350            | 12% | 1.863.075                | 20% | 82.157                                            |

Fonte: Elaborado com dados da extraídos da Sinopse Estatística da Educação Superior – INEP

A Tabela 6 revela alguns dados em relação ao ensino superior privado. É possível notar que o percentual de matrículas trancadas se manteve, de certa forma, estável nos anos analisados. Todavia, em relação às matrículas desvinculadas (evasão) houve uma ampliação, passando de 16% do total, em 2011, para 20%, em 2018. Esses dados são alarmantes e demonstram a fragilidade com a manutenção dos alunos, levando pesquisadores a estudar os motivos que influenciam este abandono.

WILMS *et al* (1987) explicam que esse fenômeno pode estar associado a uma variedade de causas como: à baixa motivação; à falta de seriedade; às frustrações das expectativas criadas diante da realidade do ensino superior. LOBO (2012, p. 14) analisando o quadro educacional brasileiro, identificou que os principais fatores da evasão do sistema são: (i) baixa qualidade da educação básica brasileira; (ii) baixa eficiência e o diploma do ensino médio; (iii) limitação das políticas de financiamento ao estudante; (iv) escolha precoce da especialidade profissional; (v) dificuldade de mobilidade estudantil; (vi) rigidez do arcabouço legal e das exigências para autorização/reconhecimento de cursos; (vii) falta de pressão para combater a evasão; (viii) legislação sobre a inadimplência no Brasil; (ix) enorme quantidade de docentes despreparados para o ensino e para lidar com o aluno real.

Em uma pesquisa muito específica, OTA e SILVA (2018, p. 86) analisaram a evasão que ocorre nas IES privadas relacionando alunos que se valem do FIES. O resultado da pesquisa foi de que o grupo de IES com maior número de alunos com o empréstimo estudantil

apresenta menor taxa de evasão. Esse resultado pode ser ratificado na pesquisa realizada pela Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) para analisar o impacto do financiamento estudantil na educação do ensino superior e o perfil do estudante beneficiado.

A Figura 2 esclarece a diferença entre dois grupos de alunos das IES privadas e sua comparação relativo à taxa de evasão.

**Figura 2** - Alunos com FIES apresentam menor taxa de evasão

**... e os estudantes que utilizam financiamento apresentam taxas de abandono menor do que os que não utilizam**



Fonte: ABMES (2018)

A Figura 2, publicada na pesquisa da ABMES (2018), foi elaborada com base nos dados do Censo da Educação Superior no Brasil. O estudo compara a taxa de evasão dos alunos com e sem financiamento estudantil, entre os anos de 2015 e 2016. Constatou-se que, entre o grupo analisado, os alunos que se valem do FIES apresentam taxas de evasão bem menor do que os alunos sem o referido financiamento.

Se por um lado o programa de crédito educativo contribui para a redução da evasão, por outro, quando esta ocorre com alunos que financiam seu curso por meio da política pública,

o retorno do valor emprestado é muito mais difícil. Cabe argumentar que um programa de financiamento estudantil busca, além de outros objetivos, fazer com que o aluno se forme e, diante do grau superior, consiga uma boa colocação no mercado de trabalho para que obtenha recursos suficientes para o seu sustento e o pagamento do empréstimo estudantil. Nessa esteira, mesmo apresentado uma taxa menor para os alunos com FIES, a evasão continua sendo um problema que deve ser resolvido.

A rigor, essa anomalia é péssima tanto para o sistema do ensino superior, como para o programa de financiamento estudantil: a uma, porque não se atinge o principal objetivo da política pública que é a formação do aluno; a duas, porque tem grande probabilidade de não haver o retorno dos valores emprestados a esse mutuário. Portanto, é importante que o governo implemente ações com objetivo de evitar que o estudante se evada do curso escolhido<sup>51</sup>.

#### **3.3.4. A relação entre a renda e a inadimplência do FIES**

O nível da renda de uma pessoa geralmente guarda relação com os valores que esta auferir periodicamente a título de remuneração pelo trabalho ou pela exploração econômica de alguma coisa ou atividade e com as obrigações que assume durante sua existência. Partindo-se dessa premissa, é possível sustentar que a sua saúde financeira depende de um equilíbrio entre a receita e a despesa. Com efeito, a disposição que o devedor tem para quitar suas dívidas sofre a influência do resultado, positivo ou negativo, apresentado no seu balanço patrimonial.

Tal como acontece com a maior parte dos estudantes, o aluno da rede de ensino superior é exposto a uma série de custos. Ao lado das mensalidades pagas às IES privadas, encontram-se outros dispêndios com transporte, materiais, alimentação, dentre outros; todos são elementos necessários ao bom desempenho acadêmico. No agregado, essas despesas podem expor o estudante a insustentabilidade financeira, fato que acaba resultando no abandono do curso.

---

<sup>51</sup> Algumas soluções para resolver o caso foram apresentadas por LOBO (2012, p. 19). Dentre as quais estão: (i) o estabelecimento de grupos de trabalho com foco na redução da evasão; (ii) avaliação contínua das estatísticas da evasão; (iii) estimular a visão da IES centrada no aluno; (iv) tornar o ambiente e o trânsito na IES agradáveis aos alunos; (v) criar programa de aconselhamento e orientação dos alunos.

Por essa razão, esta seção tem o objetivo de analisar se o perfil do devedor inadimplente guarda compatibilidade com o público-alvo do FIES, considerando-se a renda.

Nos anos analisados foi possível notar que houve oscilação da população abrangida pelo programa de crédito educativo. No ano de 2010, a comprovação de renda para acessar o programa foi modificada pela Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, quando o valor da renda familiar *per capita* passou a ser considerado como parâmetro para o financiamento de 100% do curso. A regra anterior adotava uma metodologia segundo a qual apenas as pessoas que fossem bolsistas do PROUNI<sup>52</sup>, matriculados em cursos prioritários ou em cursos com conceitos 5 ou 4 avaliados pelo ENADE, poderiam ser contemplados com esse valor de financiamento<sup>53</sup>. Nesse desenho, muitas pessoas conseguiam financiar somente 50% do valor do curso. Com a alteração, o financiamento passou a ser operacionalizado da seguinte forma:

- (i) até 100% da mensalidade para os discentes de cursos cujas mensalidades comprometia 60% ou mais da renda familiar bruta per capita;
- (ii) até 75% da mensalidade para os alunos de cursos cujas mensalidades comprometam entre 40% ou mais e inferior a 60% da renda per capita;
- (iii) até 50% da mensalidade dos alunos de cursos cujas mensalidades comprometam entre 20% ou mais e inferior a 40% da renda familiar bruta per capita;
- (iv) os estudantes dos cursos de licenciatura passaram a poder financiar 100% da mensalidade e estudantes bolsistas parciais ou complementares do PROUNI tiveram a oportunidade de financiar integralmente a outra parte da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

Diante disso, por força do artigo 9º, IV, da referida Portaria Normativa, apenas pessoas com comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* inferior a 20% eram proibidas de acessar o empréstimo.

---

<sup>52</sup> O Programa Universidade para Todos (PROUNI) é uma política pública sob a gestão do Ministério da Educação, que oferece bolsas de estudo, integrais e parciais (50%), em instituições particulares de educação superior, em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior (MEC, 2020b).

<sup>53</sup> A regra sobre renda que vigorava em 2009 adotava o seguinte método: (i) financiava-se até 100% do valor da parte da mensalidade devida pelo bolsista parcial do PROUNI à instituição de ensino; (ii) até 100% do valor da parte da mensalidade devida à instituição de ensino pelo bolsista complementar matriculado em curso prioritário (cursos superiores de tecnologia, licenciaturas em física, química, matemática e biologia, cursos de medicina, engenharia e geologia) ou em curso avaliado pelo ENADE com os conceitos 5 ou 4; (iii) até 50% do valor da parte da mensalidade devida à instituição de ensino pelo bolsista complementar matriculado em curso avaliado pelo ENADE com o conceito 3; (iv) até 75% do valor da mensalidade total do curso para o estudante, não bolsista do PROUNI, matriculado em curso prioritário; (v) até 50% do valor da mensalidade total do curso para o estudante não bolsista do PROUNI, matriculado nos demais cursos.

Posteriormente, a Portaria Normativa MEC nº 7, de 10 de abril de 2012, modificou o critério para concessão de empréstimos, passando a ter como parâmetro a renda bruta familiar computada por salários mínimos:

- (i) até 100% do valor do curso quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita for igual ou superior a 60%, não podendo a renda familiar mensal bruta exceder 10 (dez) salários mínimos;
- (ii) até 75% do valor do curso, quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse igual ou superior a 40% e inferior a 60%, não podendo a renda familiar mensal bruta exceder 15 (quinze) salários mínimos;
- (iii) 50% do valor do curso quando o percentual de comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse igual ou superior a 20% e inferior a 40%, não podendo a renda familiar mensal bruta exceder 20 (vinte) salários mínimos<sup>54</sup>.
- (iv) os estudantes dos cursos de licenciatura passaram a poder financiar 100% da mensalidade e estudantes bolsistas parciais ou complementares do PROUNI tiveram a oportunidade de financiar integralmente a outra parte da mensalidade não coberta pela bolsa do programa.

Neste desenho, poderiam se inscrever na política de crédito educativo as pessoas cuja renda familiar mensal bruta fosse inferior a 20 (vinte) salários mínimos. De acordo com o MEC (2013, p. 52), isso contribuía para o atingimento das metas do Programa no que concerne à inserção da população brasileira na educação superior. Contudo, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) entendeu que o desenho do FIES vigente até o primeiro semestre de 2015 precisava ser aprimorado, pois a política havia desviado de seu público-alvo.

É preciso garantir que o FIES tenha uma boa focalização do seu público alvo. Esse é o mecanismo para que os que estejam acessando o programa sejam de fato aqueles que de outro modo não acessariam o ES, caso contrário, não seria uma política educacional, mas uma mera transferência de renda. O desenho vigente até o primeiro semestre de 2015 estabelecia que eram elegíveis para acessar o Programa estudantes com renda familiar bruta de até 20 salários mínimos (sm) e cujo comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita fosse superior a 20%. Note que esse limite de renda abrangia cerca de 98% das pessoas com idade acima de 17 anos.

De acordo com a STN, encontrava-se elegível para a concessão dos empréstimos públicos quase a totalidade da população brasileira em idade de cursar o ensino superior. Para a referida Secretaria, o ideal seria o programa ser destinado às pessoas que almejassem cursar o nível superior, mas que não conseguiram acessar o ensino público e nem teriam condições de pagar pelas mensalidades cobradas pelo ensino privado. Nesse sentido, recomendou-se o redesenho da política para tornar elegíveis às pessoas com renda familiar mensal bruta de até

---

<sup>54</sup> O percentual de 100% do valor para o estudante matriculado em curso de licenciatura ou bolsista parcial do PROUNI se manteve.

5 salários mínimos ou 1,25 salários mínimos se considerada a renda familiar *per capita* (STN, 2015, p. 14).

Visando a realinhar o público-alvo do programa, foi editada a Portaria Normativa nº 10, de 31 de julho de 2015, quando o programa passou a contemplar um novo método para a concessão de empréstimos, consubstanciado em um modelo de coparticipação, onde os empréstimos passaram a ser concedidos apenas para estudantes que comprovassem renda familiar *per capita* de até 2,5 salários mínimos, conforme o Quadro 1.

**Quadro 1** - Parâmetros para definição do percentual de financiamento em 2015

| Faixas de renda familiar mensal bruta per capita ( $R_i$ ) | Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> ( $k_i^m$ ) | Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> em R\$ ( $d_i$ ) | Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$ | Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Até 0,5 salário mínimo                                     | 15,00%                                                                                                        | 00,00                                                                                          | 50,00                                     | 15,00%                                                                                           |
| De 0,5 a 1,0 salário mínimo                                | 26,50%                                                                                                        | 45,31                                                                                          | 50,00                                     | 20,75%                                                                                           |
| De 1,0 a 1,5 salário mínimo                                | 38,00%                                                                                                        | 135,93                                                                                         | 50,00                                     | 26,50%                                                                                           |
| De 1,5 a 2,0 salários mínimos                              | 49,50%                                                                                                        | 271,86                                                                                         | 50,00                                     | 32,25%                                                                                           |
| De 2,0 a 2,5 salários mínimos                              | 61,00%                                                                                                        | 453,10                                                                                         | 50,00                                     | 38,00%                                                                                           |

Fonte: Portaria Normativa nº 10, de 31 de julho de 2015, Anexo V.

Essa metodologia proporcionou um redirecionamento do programa, garantindo o acesso para pessoas carentes. Além disso, passou-se a considerar a capacidade de pagamento do mutuário de acordo com sua condição orçamentária, representando um tratamento isonômico entre as pessoas que se valem do programa. Segundo o MEC (2016, p. 14), “a nova sistemática de oferta buscou assegurar a adequada alocação dos recursos do programa, além de refletir os seus objetivos frente à política de oferta do financiamento estudantil”, garantindo oportunidade para pessoas que historicamente se encontravam fora do sistema educacional.

Por meio da Portaria Normativa MEC nº 16, de 8 de julho de 2016, a renda mensal bruta *per capita* do estudante elegível a uma vaga do FIES foi mais uma vez alterada para 3 salários mínimos, com a ideia de equiparar ao público-alvo do programa ao PROUNI (MEC, 2017, p. 14).

**Quadro 2** - Parâmetros para definição do percentual de financiamento em 2016

| Faixas de renda familiar mensal bruta per capita ( $R_i$ ) | Comprometimento MARGINAL do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> ( $k_i^m$ ) | Parcela a deduzir por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> em R\$ ( $d_i$ ) | Valor Mínimo de Participação (VMP) em R\$ | Comprometimento EFETIVO do estudante por faixas de renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> |
|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Até 0,5 salário mínimo                                     | 15,00%                                                                                                        | 00,00                                                                                          | 50,00                                     | 15,00%                                                                                           |
| De 0,5 a 1,0 salário mínimo                                | 26,50%                                                                                                        | 50,60                                                                                          | 50,00                                     | 20,75%                                                                                           |
| De 1,0 a 1,5 salários mínimo                               | 38,00%                                                                                                        | 151,80                                                                                         | 50,00                                     | 26,50%                                                                                           |
| De 1,5 a 2,0 salários mínimos                              | 49,50%                                                                                                        | 303,60                                                                                         | 50,00                                     | 32,25%                                                                                           |
| De 2,0 a 2,5 salários mínimos                              | 61,00%                                                                                                        | 506,00                                                                                         | 50,00                                     | 38,00%                                                                                           |
| De 2,5 a 3,0 salários mínimos                              | 72,50%                                                                                                        | 759,00                                                                                         | 50,00                                     | 43,75%                                                                                           |

Fonte: Portaria Normativa nº 16, de 8 de julho de 2016, Anexo.

De acordo com o Quadro 2, o estudante que apresentasse renda familiar mensal bruta *per capita* de até 0,5 salário mínimo deveria arcar apenas com o valor mínimo de participação guardando conformidade com o estipulado no artigo 6º, §2º da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, com a redação dada pela Portaria Normativa MEC nº 16, de 8 de julho de 2016. Caso a pessoa pertencesse ao grupo de 2,5 até 3 salários mínimos *per capita* a parcela que poderia ser deduzida correspondia a R\$ 759,00, representando um comprometimento efetivo de 43,75% da sua renda.

Segundo o Relatório de Gestão do FIES de 2019, entre 2010 e 2018, no acumulado, a maior parte das pessoas contempladas se enquadrava no limite de renda considerado ideal.

**Quadro 3** - Contratos FIES por renda familiar 2010 até 2018

| CONTRATOS FIES POR RENDA FAMILIAR 2010-2018 |                  |                    |                  |
|---------------------------------------------|------------------|--------------------|------------------|
| Valor renda per capita                      | Contratos        | Renda Bruta mensal | Contratos        |
| Até 1 S.M                                   | 1.575.826        | a) Até 1 S.M       | 343.516          |
| 1 < S.M <= 1,5                              | 584.990          | b) 1 < S.M <= 1,5  | 410.937          |
| 1,5 < S.M <= 2                              | 218.118          | c) 1,5 < S.M <= 2  | 350.850          |
| 2 < S.M <= 2,5                              | 109.728          | d) 2 < S.M <= 2,5  | 304.907          |
| 3 < S.M <= 5                                | 77.462           | e) 2,5 < S.M <= 3  | 249.226          |
| 2,5 < S.M <= 3                              | 59.003           | f) 3 < S.M <= 5    | 548.851          |
| 5 < S.M <= 10                               | 22.916           | g) 5 < S.M <= 10   | 337.694          |
| 10 < S.M <= 20                              | 2.085            | h) 10 < S.M <= 20  | 86.250           |
| Acima de 20 S.M                             | 58               | i) Acima de 20 S.M | 17.955           |
| <b>Total</b>                                | <b>2.650.186</b> | <b>Total</b>       | <b>2.650.186</b> |

Fonte: MEC, relatório FIES 2018 (2019, p. 21), com dados do SisFies/FNDE.

O Quadro 3 mostra que entre os anos de 2010 e 2018 foram concedidos 2.650.186 empréstimos, deste montante, aproximadamente, 83,32% foi concedido para pessoa com renda familiar bruta mensal de até 5 salários mínimos e 59% foi concedido para pessoa com renda *per capita* de até 1 salário mínimo. Esse indicador aponta uma coerência em relação ao público alvo do programa, mas também aponta para uma das características da pessoa com risco de inadimplência, conforme observado nos estudos a seguir.

Uma pesquisa<sup>55</sup> realizada pelo Serviço de Proteção ao Crédito (SPC Brasil) e pela Confederação Nacional de Dirigentes Lojistas (CNDL), em 2019, revelou que 94,2% dos brasileiros inadimplentes se concentram na Classe C/D/E, destes 33,5% recebem de um a dois salários mínimos e outros 25,8% recebem de dois a três salários mínimos, ou seja, 53,3% das pessoas inadimplentes possuem o mesmo nível de renda das pessoas aptas ao crédito educativo. Ademais, a “cada dez inadimplentes, seis (57,7%) possuem dívidas em atraso que superam ao menos metade dos seus rendimentos mensais e para 23,2%, as dívidas igualam ou extrapolam o seu salário”.

A pesquisa acima apontou que, até abril de 2019, quase 41% da população adulta (62,6 milhões de pessoas) se encontravam com contas em atraso e enfrentavam dificuldades para ter novo crédito. Em um estudo realizado no ano de 2017, estas Instituições já haviam

<sup>55</sup> Com o título “Cenário da inadimplência no Brasil” a pesquisa teve por objetivo “mapear o perfil demográfico dos inadimplentes e de suas dívidas e compreender as razões que geraram o não pagamento, bem como os motivos que impossibilitaram a quitação da pendência e a capacidade e intenção de pagamento do consumidor”.

verificado que 59% dos devedores não sabiam ao certo os preços dos produtos ou serviços que adquiriram ou contrataram, além disso, constatou-se que “38% dos inadimplentes vivem fora do padrão de renda” (SPC/CNDL, 2017)<sup>56</sup>.

Esses dados são importantes pois revelam que a população com maior aptidão para comprometer sua renda é justamente aquela definida como público-alvo do crédito educativo. Portanto, essa constatação reforça a necessidade de conscientização dos mutuários em relação ao planejamento financeiro, envolvendo o controle dos gastos – fixos, variáveis, obrigatórios e não obrigatórios – já que o equilíbrio entre a receita e a despesa é importante para que o estudante consiga reembolsar os valores emprestados.

Consoante ao exposto, vê-se que são necessárias ações dos atores envolvidos na política pública em busca de despertar no mutuário a importância do controle financeiro. Por meio de ações de conscientização é possível incentivar as atitudes dessas pessoas em busca da redução de gastos desnecessários, contribuindo para o adimplemento das dívidas que são necessárias.

#### **4 EMPRÉSTIMO CONDICIONADO À RENDA (ECR)**

Não há dúvida de que o ensino superior amplia as oportunidades das pessoas, promove valores culturais, expande a liberdade de ideias e, conseqüentemente, desenvolve uma sociedade mais consciente de seus direitos e deveres. Também é reconhecido que este nível de ensino é custoso, fato que inviabiliza o acesso para muitas pessoas, principalmente, os estudantes com renda baixa (KRAFT, 2017, p. 523).

Outro fator que se mostra evidente é o desinteresse dos atores privados em financiar a educação para as pessoas. Com efeito, um mercado que se desenvolve pela ótica do lucro, tende a não se interessar por negócios que não lhe tragam um retorno financeiro certo. É sabido que o investimento em educação trabalha com incertezas que, em muitos casos, são incontroláveis e imprevisíveis.

---

<sup>56</sup> A pesquisa realizada buscou saber se um consumidor que acaba tendo seu nome inscrito em cadastros de inadimplência tem noção de seus gastos, dívidas e possui algum comportamento adequado de educação financeira. O SPC/CNDL descobriu que “o conhecimento dos rendimentos e das contas entre os inadimplentes não é expressivo para a grande maioria”, já que “mais de um quarto dos entrevistados negativados declararam pouco ou nenhum controle de suas finanças: 47% sabem muito pouco ou nada sobre seus rendimentos e 41% sobre as contas básicas” (SPC/CNDL, 2017).

Em relação ao financiamento estudantil, CHAPMAN (2006, p. 21) explica que as principais incertezas envolvem: (i) a capacidade subjetiva do estudante em relação à escolha do curso; (ii) a imprevisibilidade do mercado de trabalho; (iii) a dúvida quanto ao investimento.

Em relação ao primeiro item, a incerteza é motivada pela capacidade limitada dos alunos de acertarem no curso escolhido, considerando suas aspirações no futuro. Essa limitação pode resultar no desinteresse do curso e, conseqüentemente, no seu abandono<sup>57</sup>. No segundo capítulo, verificou-se que um dos fatores que contribuem para a inadimplência é a evasão, pois bem, um dos motivos que dão ensejo a este fenômeno é justamente a escolha precoce da especialidade profissional. Partindo dessa premissa, o mercado privado desenvolve o receio de investir e não ter o retorno, considerando que a pessoa, ao desistir do curso, se torna um devedor potencialmente inadimplente. Com efeito, têm-se a ideia de que o mutuário, por não conseguir o título de graduado, acaba não auferindo uma boa colocação no mercado de trabalho, inviabilizando arcar com os custos do negócio.

O segundo item aponta para a incerteza do sucesso profissional após a diplomação. É sabido que a empregabilidade na carreira escolhida é imprevisível, já que trabalha com variáveis que independem das habilidades do mutuário. É de se esperar que, em um mercado altamente competitivo, uma vaga de emprego na área escolhida pode não ser acessada facilmente, representando uma barreira para a pessoa recém-formada.

A terceira incerteza também guarda relação com o mercado de trabalho, mas parte da análise de que, em um mundo globalizado e em constante mutação, as necessidades de mão de obra quando do ingresso no ensino superior podem não ser as mesmas quando da conclusão do curso. Nesse sentido, o bom investimento no início, pode representar uma escolha equivocada no fim do curso.

Certamente, esses riscos são levados em consideração pelo setor privado, desestimulando os investimentos direcionados ao financiamento da educação, principalmente, para as pessoas carentes.

Diante desse cenário e considerando os valores sustentados no Estado Democrático de Direito, estabelece-se, então, um paradoxo: ao mesmo tempo em que a pessoa é livre para

---

<sup>57</sup> Segundo o INEP (2019b), fazendo-se um recorte entre 2010 e 2016, com os dados do Censo da Educação Superior 2018, foi possível notar que dentre os alunos que ingressaram, em 2010, no ensino superior 56,8% desistiram do curso, 37,9% concluíram os estudos e demais (5,3%) continuavam na graduação após 6 anos.

estudar, também é aprisionada por condições limitadoras que a vida lhe proporciona<sup>58</sup>. Sob essa ótica, a liberdade para estudar acaba desempenhando pouco valor já que aqueles que a possui carecem dos recursos para efetivar o direito por ela preconizada (SUNSTEIN, 2011, p. 39). Com essa premissa e se valendo de uma perspectiva individual, a liberdade para cursar o ensino superior só faz sentido quando a pessoa possui os meios adequados para estudar; caso contrário, seus direitos não serão postos em prática, fazendo com que o projeto de sociedade desenhado pelo Constituinte de 1988 seja apenas uma carta de intenções, ou seja, com pouca efetividade.

Uma das medidas utilizadas em vários países para suprir a falha do mercado<sup>59</sup> no ensino superior é a implementação de políticas públicas de financiamento educacional. JOHNSTONE *et al* (2008, p. 9) explicam que essa forma de aumentar as receitas das pessoas para custear o direito fundamental à educação é empregada, por exemplo, pelos seguintes países: Colômbia, EUA, Canadá, Japão, Austrália, Nova Zelândia, Holanda, Irlanda, França, Itália; dentre outros.

Cada país adota um modelo próprio de financiamento, mas a estrutura da política pública, geralmente, se vale de dois tipos de empréstimos. No primeiro capítulo, demonstrou-se em linhas gerais um dos mecanismos utilizados pelo Estado para financiar da educação não gratuita. Este capítulo propõe demonstrar a outra forma, normalmente, utilizada nos créditos educativos, tendo em vista as alterações realizadas no FIES.

#### **4.1. Uma nova forma de financiamento para o Ensino Superior**

Historicamente, as políticas de crédito educativo se valeram do tipo de empréstimo que trabalha com valor e tempo para amortização pré-fixados, sem considerar a capacidade de pagamento do mutuário, isto é, não se leva em consideração a renda que o beneficiário do programa terá após a formação.

Desde o meado da década de 1970, esse modelo vinha sendo aplicado no Brasil. Durante o referido período, observou-se que essa estrutura da política pública não atendia integralmente os objetivos do governo, principalmente, pela constante e elevada taxa de

---

<sup>58</sup> SHORE (2019, p. 35, tradução nossa) explica que a escassez de recursos materiais resultante da pobreza geralmente se traduz na “falta de liberdade para viver a vida como se deseja”. E, mais, caso o Estado abandone as pessoas menos abastadas, acabará excluindo-as politicamente.

<sup>59</sup> GIAMBIAGI *et al* (2011, p. 4) explica que dentre as situações que configuram a falha de mercado está o “mercado incompleto”, esta circunstância se faz presente toda vez que um bem ou serviço não é ofertado, apesar de se tratar de atividades típicas de mercado, tendo em vista que não é sempre que o setor privado está disposto a assumir os riscos do negócio. Na mesma linha STIGLITZ (2000, p. 81), apoiado em entendimento de outros economistas, explica que os mercados privados não têm feito um bom trabalho no fornecimento de empréstimos, em razão da preocupação com o reembolso, fornecendo uma justificativa para a intervenção do governo.

inadimplência, sugerindo a necessidade de se pensar em uma nova configuração para o crédito educativo. Com efeito, BRYANT e SPIES-BUTCHER (2018, p. 9) argumentam que umas das principais questões que influenciam a arquitetura dos empréstimos estudantis é o estabelecimento do nível de dívida que o Estado está propenso a custear.

Ao tratar dos problemas enfrentados pelo governo brasileiro no gerenciamento dos recursos emprestados por meio do FIES, NASCIMENTO (2018, p. 57) propõe duas importantes reflexões que devem ser levadas em consideração quando se busca implementar uma política pública de crédito educativo. A primeira consiste em saber como o risco moral e a seleção adversa podem prejudicar a eficiência da política pública, no tocante à inadimplência.

A segunda, como consequência da anterior, busca analisar como o custo do débito inadimplente deve ser tratado<sup>60</sup>.

O risco moral está atrelado à capacidade limitada do mutuante de antever o comportamento que o mutuário adotará após a sua formação, ou seja, quais são as reais intenções da pessoa em quitar a dívida estudantil. Neste caso, a probabilidade do aumento da inadimplência estaria relacionada ao fato de que, durante o período de amortização, o devedor poderia privilegiar o pagamento de outras dívidas em detrimento ao débito estudantil, fato que amplia os riscos do negócio.

Para melhor compreensão, suponha que uma pessoa contrate um empréstimo para aquisição de um imóvel. BARR (2007, p. 113) explica que esse tipo de negócio jurídico oferece um baixo risco para o credor e para o devedor que pode ser demonstrado por cinco fatores:

(i) ao financiar um imóvel, o mutuário tem plena consciência do objeto que integra a relação jurídica, já que durante a sua vida residiu em um similar, quando não o mesmo; (ii) existe pouca probabilidade de perder o bem pela deterioração; (iii) a valorização do bem; (iv) o bem é uma garantia para o mutuário, pois pode aliená-lo para quitar a sua dívida; (v) também é uma garantia para o mutuante, caso haja recusa do mutuário em pagar o débito, o bem pode ser penhorado em ação judicial. Certamente, esses fatores contribuem para o adimplemento da obrigação.

Por outro lado, STIGLITZ (2000, p. 81) explica que, como o financiamento para estudo não

---

<sup>60</sup> SUNSTEIN (2011, p. 34) explica que todo direito tem um custo público, por exemplo, o direito ao bem-estar, à propriedade privada, à liberdade contratual, à saúde, à liberdade de expressão, à moradia digna, à educação; dentre outros. Razão pela qual, tratar dos custos do governo na implementação de políticas públicas se faz importante, já que a otimização dos recursos disponíveis fará com que seja possível atender o maior número dos direitos das pessoas.

oferece essas condições e garantias, o mutuário não se sente forçado ao pagamento, já que no máximo o que pode ocorrer é ter restrições de crédito ou, quando existe<sup>61</sup>, a execução da garantia fidejussória.

A seleção adversa também guarda relação com o período de amortização, mas enfatiza a incapacidade do mutuante de antever outros fatos que sucederão à diplomação. NASCIMENTO (2018, p. 57, tradução nossa) exemplifica que essas situações, normalmente, estão relacionadas a: “(i) baixos ganhos ao longo da vida; (ii) baixa participação na força de trabalho; (iii) permanência na economia informal por longos períodos; (iv) emigração ou passar longos períodos no exterior”. Como pode ser notado, são variáveis difíceis de serem controladas, o que expõe o mutuante ao risco de não ter o reembolso dos valores emprestados.

Como complemento, STIGLITZ (2000, p. 82) explica que a seleção adversa também envolve o seguinte dilema: se o mutuante resolver aumentar as taxas de juros para encobrir as perdas dos empréstimos que não serão pagos, pode ver a inadimplência aumentar, já que os potenciais mutuários adimplentes podem se recusar a pedir o empréstimo em razão do custo final que terão de pagar; por outro lado, os devedores propensos à inadimplência pouco se importam com o valor cobrado, já que muito provavelmente não pagarão o empréstimo independentemente dos juros estipulados.

Além desses problemas, no segundo capítulo, buscou-se apresentar os principais fatores que contribuem para a ocorrência da inadimplência no financiamento estudantil, demonstrando como foi a sua evolução na política de crédito educativo brasileiro, entre os anos de 2010 e 2018. Há um consenso de que esse fenômeno é um problema público que deve ser resolvido, ou pelo menos, minimizado. Mas, os formuladores de políticas devem compreender que o caminho escolhido pode gerar consequências diretas na vida das pessoas.

Diante disso, a discussão contemporânea sobre o referido tema envolve saber: como implementar uma política pública de financiamento estudantil que seja capaz de reduzir as

---

<sup>61</sup> Vale ressaltar que, na maioria dos financiamentos, o crédito é garantido pelo Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC). Na prática, o FGEDUC representou uma alternativa à fiança convencional e a fiança solidária. Criado em 2009, por meio da Lei nº 12.087/2009 e regulamentado pelos Decretos nº 7.337/2010 e nº 7.338/2010 e pela Portaria Normativa MEC nº 21/2010, ele buscou resolver as dificuldades encontradas por boa parte de estudantes que desejavam utilizar o Fies, mas não tinham como apresentar um fiador. Com efeito, o Fundo é destinado a estudantes enquadrados nos seguintes critérios: matriculados em cursos de licenciatura; que possuam renda familiar mensal bruta per capita de até um salário mínimo e meio; e que sejam bolsistas parciais do Programa Universidade para Todos (Prouni) e optem por inscrição no FIES no mesmo curso em que sejam beneficiários da bolsa. Considerando a posição de contratos concedidos pelo Fies até 31 de dezembro de 2018, de 2.554.498 contratos concedidos, 1.719.190 foram garantidos apenas com o FGEDUC (MEC, 2019, p. 30), ou seja, mais de 67% dos contratos foram garantidos por esse Fundo.

taxas de inadimplência e, ao mesmo tempo, contribuir para melhorar a qualidade de vida dos mutuários na fase de amortização da dívida?

Buscando resolver esse problema, passou-se a pensar em desenhos de negócios jurídicos que considerem a renda que a pessoa terá após a conclusão do curso. A literatura sobre política de crédito educativo sustenta que existem pelo menos três formas básicas de definir o reembolso com base na renda do mutuário (BARR, 2007, p. 109; CHAPMAN, 2008, 84; NASCIMENTO, 2018, p. 56): (i) impostos pós-graduação; (ii) contratos de capital humano; e, (iii) empréstimo.

A primeira forma parte da premissa de que após a diplomação a pessoa deve contribuir com certa parte de sua renda para financiar o sistema educacional para as seguintes gerações. Essa fórmula resolve o problema da inadimplência, haja vista que segue a mesma ótica do imposto de renda, isto é, o Estado impõe uma cobrança coercitiva e uma taxa fixa sobre a renda da pessoa. NASCIMENTO (2018, p. 47) explica que esta forma de financiamento dominou o debate nas décadas de 1950 e 1960, nos Estados Unidos e na Europa, mas não foi implementado em nenhum país. Pelo menos quatro motivos podem ser trazidos à baila para demonstrar o desinteresse dos Estados na adoção dessa modalidade (CHAPMAN, 2008, p. 89). Uma razão decorre do fato de que a dívida acompanharia a pessoa por toda sua vida, algo que desestimularia a decisão de cursar o ensino superior, em razão do que BARR (2007, p. 112) chama de aversão à dívida. Outro motivo estaria relacionado a uma arrecadação desproporcional ao que realmente foi financiado, considerando que algumas pessoas, bem-sucedidas, arcariam com valores altos a longo prazo. A terceira razão leva a entender que a política pública seria direcionada a arrecadação de recursos e não para o aumento do bem-estar da pessoa. O último motivo se refere a dificuldade para justificar a cobrança daqueles que se valeram do empréstimo, mas não concluíram o curso.

A segunda forma envolve um acordo celebrado por duas pessoas para o financiamento estudantil, dentro das relações jurídico-privadas, isto é, não há participação do Estado. Segundo PALACIOS (2004, p. 41, tradução nossa) os contratos de capital humano “são contratos nos quais os alunos comprometem parte de sua renda futura por um período de tempo predeterminado em troca de capital para financiar a educação”. Tem-se por ideia subjacente que o mutuário se vale dos recursos no momento em que cursa a graduação, concordando que parte de sua renda futura seja direcionada ao mutuante privado, que pode ser uma pessoa física ou pessoa jurídica. A partir das explicações apresentadas por PALACIOS (2004, p. 41-48) para a origem deste tipo de contrato, é possível concluir que ele foi o

embrião do Empréstimo Condicionado à Renda (ECR) desenvolvidos posteriormente pelos Estados, conforme será demonstrado na seção 2.

A terceira forma é, sem dúvida, a mais utilizada pelos países. Durante muito tempo os Estados se valeram do empréstimo tradicional. Contudo, tem havido uma tendência mundial em tornar o financiamento estudantil na modalidade de Empréstimo Condicionado à Renda. Isso já ocorreu na Austrália (1988), Nova Zelândia (1991), África do Sul (1991), Inglaterra e País de Gales (1998), Hungria (2001), Tailândia (apenas para 2006), Coreia do Sul (2009), Holanda (revisado para 2016)<sup>62</sup>. Além desses países, NASCIMENTO (2018, p. 45) afirma que o ECR vem sendo estudado nos Estados Unidos<sup>63</sup>, Chile, Colômbia, Irlanda e Japão.

A escolha do governo brasileiro, em relação ao FIES, foi permanecer no formato de empréstimo que, a partir de 2018, passou a ser operacionalizado sob a ótica do ECR. Razão pela qual, é importante um estudo aprofundado sobre os fundamentos deste tipo de empréstimos, principalmente, a sua configuração no FIES.

#### **4.2. Fundamentos para o Empréstimo Condicionado à Renda**

O Empréstimo Condicionado à Renda (ECR) consiste no tipo de financiamento em que o mutuário concorda em comprometer parte de sua renda futura em retribuição ao capital recebido no período de utilização que, em relação à educação superior, ocorre no momento em que cursa a graduação ou a pós-graduação. A evolução desta forma de empréstimo pode ser investigada por dois períodos tendo como parâmetro os atores envolvidos. Inicialmente,

---

<sup>62</sup> Essa relação consta do artigo sobre o ECR elaborado por Bruce Chapman que buscou explicar que há uma revolução nos esquemas de financiamento estudantil em direção ao ECR. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso ao artigo do autor no endereço eletrônico da IZA World of Labor (<https://wol.iza.org/articles/income-contingent-loans-in-higher-education-financing/long>).

<sup>63</sup> Apesar de recorrentemente alguns estudiosos afirmarem que, nos EUA, o empréstimo condicionado a renda ainda está em análise pelo governo, nota-se que nesse país isso já é realidade faz tempo. USHER (2005, p. 13) explica que Bill Clinton gostou tanto do empréstimo condicionado à renda quando utilizou para financiar seus estudos nos anos de 1970, na Universidade de Yale, que essa forma de lidar com o financiamento estudantil se tornou uma base em sua plataforma eleitoral de 1992, sendo introduzida nos EUA em 1994. Com efeito, de acordo com o site oficial do Governo dos EUA, existem pelo menos quatro planos de reembolso baseado em renda:

(i) Revised Pay As You Earn Repayment Plan (REPAYE Plan); (ii) Pay As You Earn Repayment Plan (PAYE Plan); (iii) Income-Based Repayment Plan (IBR Plan); e (iv) Income-Contingent Repayment Plan (ICR Plan). Embora o ECR não seja a única forma de financiar o estudo nos EUA, não se pode omitir essa informação. Segundo o Departamento de Educação dos EUA (2016), na metade de 2016, aproximadamente 5,3 milhões de mutuários financiavam os estudos por meio de empréstimos condicionado a renda, o que correspondia a um aumento de 36% em relação ao ano de 2015 e de 110% em relação ao ano de 2014. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso endereço eletrônico do programa (<https://studentaid.gov/manage-loans/repayment/plans/income-driven>).

não foi prevista a participação do Estado. Posteriormente, ponderando-se as vantagens que o mecanismo proporcionava, as políticas públicas de empréstimo estudantil passaram a adotá-lo.

PALACIOS (2004, p. 47) afirma que os primeiros programas que condicionaram o reembolso à renda foram desenvolvidos nas Universidades de Yale, Harvard e Duke, nos EUA, na década de 1970, cuja ideia subjacente era fazer com que o setor privado assumisse o papel de investidor nos contratos de créditos para o ensino superior. BARR (2007, p. 115) explica que a estrutura desse negócio jurídico teve origem nas reflexões de Milton Friedman que, em 1955, propôs a criação de um instrumento financeiro que permitisse aos investidores privados capitalizar a renda futura de uma pessoa, utilizando a mesma ótica do mercado de ações, onde esses investidores assumiam todo o risco da inadimplência, ou seja, não havia intervenção do Estado. Contudo, a implementação inicial daquilo que se convencionou por contrato de capital humano encontrou alguns obstáculos que à época não foram possíveis de serem solucionados, gerando a descontinuidade desses programas. Os especialistas apontam três principais razões para isso: (i) a expansão dos programas de financiamentos concedidos pelo governo dos EUA, com taxa de juros mais baixa; (ii) a capacidade limitada das Universidades privadas em medir com precisão a renda de seus graduados e, portanto, coletar efetivamente as parcelas devidas; (iii) a falta de normas reguladoras que apresentassem as diretrizes para a ferramenta.

A metade da década de 1980 marca o segundo momento em que se buscou implementar negócios jurídicos cujo foco do reembolso se baseava na renda futura do tomador. Há um certo consenso de que foi na Austrália que a ideia de o Estado adotar um empréstimo com amortização baseada na renda ganhou notabilidade. A política de crédito educativo australiana passou a adotar o ECR, em 1988, quando Bruce Chapman, um professor de economia da Universidade Nacional da Austrália, foi convidado pelo governo para apresentar um projeto de financiamento estudantil que buscasse suprir as falhas de mercado<sup>64</sup> no ensino superior<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Diante das falhas que se apresentam no mercado, o governo pode desempenhar um papel fundamental, principalmente, quando se trata de direitos sociais. Em relação ao empréstimo estudantil esta falha ocorre em razão do elevado risco inerente ao negócio jurídico. Esses riscos contribuem para o desinteresse das Instituições do setor privado na implementação de ações que poderiam suprir necessidades sociais e econômicas da população, fato que justifica a adoção de políticas públicas idealizadas pelo Estado para lidar com esse déficit mercadológico. Especificamente sobre o empréstimo estudantil, CHAPMAN (2006, p. 1) explica que o governo acaba desempenhando uma poupança negativa, gerenciando e diminuindo os custos para os cidadãos.

<sup>65</sup> O trabalho de Bruce Chapman resultou no programa denominado *Higher Education Contribution Scheme* (HECS). No prefácio do livro *Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress*, CHAPMAN conta que, ao apresentar seu projeto para o Governo australiano, não sabia ao certo se o desenho conseguiria alcançar os objetivos do governo. Mas, os anos que se seguiram mostraram o potencial do

Segundo USHER (2005, p. 3), a implementação deste financiamento na Austrália estava relacionada a um pensamento político do Ministro do Trabalho, Educação e Formação da Austrália, John Dawkins, que enxergava no ensino superior totalmente gratuito um subsídio injusto concedidos pelo Estado aos ricos, deixando de fora os mais pobres<sup>66</sup>. Dentre as várias opções de financiamento — bolsas de estudos, empréstimos bancários aos moldes tradicionais e ECR —, Bruce Chapman constatou que o último apresentava melhores condições para o atendimento das metas do governo<sup>67</sup>. Isso, porque, este tipo de empréstimo, quando bem estruturado, proporciona um adequado tratamento aos riscos do negócio, além de auxiliar o mutuário com o seu planejamento financeiro após a conclusão do curso<sup>68</sup>.

Com efeito, a experiência com o empréstimo aos moldes tradicionais demonstrou que esse tipo de financiamento remove os riscos para as IES privadas, já que o governo arca com os custos da mensalidade durante o período em que o aluno estuda. Por outro lado, há evidência de que esse sistema não protege os mutuários, além de ampliar o risco público. A uma, que se o mutuário não pagar sua dívida durante o prazo previsto para amortização, a sociedade acaba arcando com o custo. A duas, que, como observado no segundo capítulo, a inadimplência afeta a reputação de crédito da pessoa, ou seja, compromete o acesso a outros bens e serviços.

Isso ocorre porque os valores pré-fixados não tratam adequadamente a condição de pagamento, o que parece ser resolvido pela cobrança progressiva prevista no desenho correto de ECR.

Faz-se oportuno ressaltar que a escolha do modelo de empréstimo para as políticas de crédito educativo é uma questão essencial, pois ela pode proporcionar o fracasso ou o sucesso do programa. Durante a história, viu-se que o financiamento no modelo tradicional, além de prejudicar o retorno de boa parte dos valores emprestados, expôs o mutuário a uma crise de crédito, principalmente, no início de sua vida adulta. Por essa razão, adotar um sistema que leve em consideração a capacidade de pagamento do mutuário é fundamental.

---

ECR, estando vigente até hoje na Austrália. LONG (2014, p. 49, tradução nossa) explica que o sucesso dessa política pública foi ter apresentado “uma combinação de análise econômica criteriosa, ideias práticas e um bom sistema administrativo para receber pagamentos”.

<sup>66</sup> Importa ressaltar que o sistema de ensino superior australiano, assim como no Brasil, abrange o ramo público e privado. Porém, o ponto distintivo é que na Austrália ambos são pagos. A rigor, o ECR surgiu na Austrália justamente no momento em que o governo decidiu cobrar pelo ensino público.

<sup>67</sup> No artigo científico *Conceptual Issues and the Australian Experience with Income-Contingent Charges for Higher Education* publicado pelo *The Economic Journal*, de autoria de Bruce Chapman são apresentados os motivos e o histórico que levou a Austrália a implantar o ECR na sua ordem jurídica.

<sup>68</sup> O ECR representa uma das ferramentas utilizadas para o gerenciamento de risco do governo sem a necessidade de ser alterado abruptamente a natureza das intervenções em políticas sociais e econômicas (CHAPMAN, 2006).

NASCIMENTO (2018, p. 25, tradução nossa) explica que o ECR proporciona uma “segurança financeira para os beneficiários” justamente porque compreende essa necessidade.

A rigor, uma das principais características do ECR é que o sistema se coloca a frente das adversidades da vida do mutuário. Em regra, a estrutura do programa indica que o beneficiário somente precisa pagar o valor emprestado quando sua renda atinge um valor limite estabelecido no desenho da política, ou seja, a amortização fica subordinada a um evento futuro e incerto, desenvolvendo uma espécie de condição suspensiva. Ademais, há uma progressividade em relação aos pagamentos, ou seja, os valores pagos aumentam a medida em que a renda do mutuário eleva, fato que contribui para o retorno mais rápido dos valores aos cofres públicos e, conseqüentemente, agrega eficiência ao sistema. Sob essa ótica, o cumprimento da obrigação pelo mutuário depende apenas do sucesso que este venha a ter na carreira escolhida.

A importância de se trabalhar com a capacidade de pagamento consiste no fato de que o programa desenvolve uma suavização de pagamento, o que protege o tomador contra a inadimplência, desenvolvendo uma espécie de seguro. Essa proteção se materializa pelo menos por três motivos: *(i)* o mutuário não precisa fazer pagamentos durante o período de baixa renda, uma vez que a obrigação de reembolsar os valores fica suspensa; *(ii)* o Estado arca com os juros do empréstimo durante o período de suspensão; *(iii)* no caso de insucesso durante toda a vida e respeitando-se as hipóteses e os prazos previamente estabelecidos, o débito acaba sendo perdoado, ocasião em que se compartilha com a sociedade o custo da dívida não paga. Esse cenário inviabiliza qualquer tipo de inadimplência, surtindo efeito direta e positivamente na vida do mutuário, uma vez que a sua reputação de crédito no mercado não é abalada, podendo consumir outros bens e serviços, sem o estigma de mau pagador. Essa é uma das razões que levou CHAPMAN (2006, p. 2) a afirmar que o ECR se mostra como uma política indutora da equidade, pois busca um acordo mais justo para aqueles que precisam emprestar os recursos e para a sociedade como um todo.

O desenho do ECR, geralmente, envolve duas fases. A primeira é o período de utilização do programa, momento em que o governo empresta os valores para o pagamento das mensalidades e as Instituições de ensino prestam os serviços de educação. A segunda corresponde ao período de amortização, momento em que mutuário restitui o valor emprestado. O ECR não trabalha com prazo de carência, pois uma de suas principais

características é que a dívida seja cobrada apenas quando os rendimentos da pessoa excedem um limite especificado no programa.

Geralmente, o reembolso ocorre por meio do sistema de tributação de renda. Por essa razão, não é qualquer estrutura administrativa e jurídica que pode comportar um ECR. CHAPMAN (2014, p. 19, tradução nossa) é claro ao enfatizar que a viabilidade do ECR requer “um forte quadro jurídico, um regime universal e transparente de tributação de renda e/ou cobrança de seguridade social e um mecanismo eficiente de pagamento”. Além disso, é necessário que haja uma manutenção precisa dos registros dos mutuários, por meio de um sistema eficiente de coleta de dados que determinem com precisão a sua renda ao longo do tempo.

A ideia de permitir que o governo cobre a dívida por esse sistema consiste no fato de que ele proporciona maior segurança na restituição, reduzindo o risco do negócio. Isso porque, normalmente, o governo dispõe de um aparato administrativo para rastrear a renda das pessoas, além de estar implícito uma eficiência transacional, já que os custos administrativos para a coleta dos recursos acabam sendo baixos, pois utiliza o sistema de arrecadação de imposto de renda já institucionalizado. Especialistas afirmam que esse mecanismo contribui para a alocação eficiente dos recursos, maximizando a utilização dos recursos públicos (CHAPMAN, 2006, p. 39; STIGLITZ, 2014, p. 33; DENNISS (2014, p. 250). Como é sabido, as demandas sociais são infinitas e os recursos são finitos, por isso, é necessário que as soluções adotadas, para resolver os problemas públicos, partam de ações que busquem proporcionar, ao menor custo, o atendimento do maior número de pessoas.

Outra característica é que o ECR considera a renda que o mutuário terá no futuro, razão pela qual, normalmente, não se exige garantia pessoal para a concessão do empréstimo. Portanto, indivíduos com restrição de crédito, que tendem a ser de famílias mais pobres, acabam conseguindo o empréstimo com maior facilidade, fato que potencializa a justiça social (VAITHIANATHAN, 2014, p. 266). Com esse atributo, parece ser razoável considerar que o mecanismo contribui para beneficiar aqueles que mais precisam da política, tendo em vista a dificuldade de ser indicada uma pessoa para garantir o empréstimo.

Após a implementação na Austrália, vários países passaram a adotar esquemas de financiamento condicionados à renda do mutuário. Por isso, CHAPMAN (2014, p. 14, tradução nossa) afirma que vem ocorrendo “uma revolução internacional silenciosa” no financiamento do ensino superior, nos últimos 25 anos, que tem por objetivo substituir os empréstimos tradicionais por ECR.

Nota-se que nos países onde o ECR foi implementado os governos se valeram de justificativas distintas que, de certa forma, refletiram o contexto político e econômico do momento. BRYANT e SPIES-BUTCHER (2018, p. 5, tradução nossa) explicam que: (i) na Austrália, o ECR foi utilizado como um mecanismo de concessão de empréstimos com vistas a reintroduzir o ensino superior totalmente pago, algo que integrava um plano de expansão do ensino superior público<sup>69</sup>; (ii) na Inglaterra, o ECR foi implementado para “facilitar a ampliação e o aumento das taxas existentes”, o que contribuiu para “cortar o financiamento básico para universidades na esteira da recessão global”<sup>70</sup>; (iii) nos EUA, representa uma alternativa ao enfrentamento da crise da dívida estudantil originada pela inadimplência. Ao tratar do ECR brasileiro na seção 3, será demonstrado que, no Brasil, o ECR passou a ser utilizado, dentre outros motivos, para combater a inadimplência.

Além dessas justificativas, a estrutura do empréstimo também não encontra unicidade nos países que o adotaram. Segundo USHER (2005, p. 4), o sistema australiano inicialmente foi implantado com o seguinte desenho: (i) cobertura universal, ou seja, qualquer pessoa poderia se beneficiar do sistema; (ii) nenhum interesse real sobre os empréstimos; (iii) um longo período de reembolso, isto é, a amortização poderia levar até 25 anos; (iv) necessidade de pagamento apenas quando fosse atingido um limite de renda estipulado pelo programa; (v) uma taxa fixa de reembolso da renda marginal acima do limite; (vi) cobrança de empréstimos através do sistema de imposto de renda.

Partindo dessa estrutura, o referido autor explica que as distinções na adoção de outros países recaíram, principalmente, sobre: (i) a taxa de juros, por exemplo, alguns modelos cobraram juros reais sobre os empréstimos (Nova Zelândia e EUA); (ii) a universalidade do empréstimo, por exemplo, a África do Sul não disponibilizou a linha de crédito para toda a sociedade<sup>71</sup>; (iii) utilização do sistema tributário para cobrança não foi adotado pela Suécia, EUA e a África do Sul; (iv) apenas o Reino Unido adotou totalmente todas as seis características centrais do sistema Australiano.

---

<sup>69</sup> Este exemplo é confirmado por NASCIMENTO (2018, p. 50) quando afirma que o ECR lançado pela Austrália, no início, apenas contemplava empréstimos para estudantes que fossem ocupar uma vaga no ensino superior público. Contudo, atualmente, o referido país trabalha com um sistema que comporta várias linhas de créditos, cujos empréstimos passaram a ser concedidos para o ensino privado, para auxílio estudantil, dentre outros. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso ao endereço eletrônico do *Department of Education, Skills and Employment* (<https://www.education.gov.au/higher-education-loan-program-help>).

<sup>70</sup> BRYANT e SPIES-BUTCHER (2018, p. 5) explicam que a substituição da estrutura de financiamento com base em subsídios para o ECR foi bastante expressiva. Eles mostram que, “em 2012, as taxas foram aumentadas de 3.375 libras para 9.000 libras e o financiamento direto quase inteiramente cortado de quase todos os cursos, exceto um pequeno número de cursos de alto custo, como medicina e odontologia, que representam 2% dos estudantes”. Tradução própria, original em inglês.

<sup>71</sup> No novo desenho do Fies isso também ocorreu como será observado na seção 3.

Observando essa variedade de programas, USHER (2005, p. 6, tradução nossa) classificou o ECR em rígido e suave, na medida que se aproxima ou se distancia das principais diretrizes do sistema australiano. Segundo o autor, enquanto mais rígido for o programa, melhor será para conter a inadimplência. Para tanto, ele considera os seguintes indicadores:

- (i) limites da renda para reembolso;
- (ii) taxas fixas de reembolso acima do limite;
- (iii) prazo de reembolso prolongado;
- (iv) cobertura universal;
- (v) uso do sistema de imposto de renda<sup>72</sup>;
- (vi) bonificação de juros no reembolso<sup>73</sup>;
- (vii) não apresentar amortização negativa<sup>74</sup>.

Em sua concepção, os sistemas que não apresentam os itens (i), (ii) e (iii) são considerados suaves<sup>75</sup>, ou seja, menos propensos ao devido reembolso. Além dessa classificação, CHAPMAN (2006, p. 41) afirma que, tendo como pano de fundo os riscos assumidos, é possível implementar dois modelos de ECR.

Uma primeira modelagem trabalha com a ideia de que os riscos do sistema devem ser compartilhados somente entre os mutuários. Nesse modelo, os bons pagadores assumem a responsabilidade financeira pelas dívidas daqueles que não conseguem restituir o *quantum* devido. Cria-se uma espécie de seguro coletivo, cujos valores são ajustados levando em consideração os contratos inadimplentes. Sob essa ótica, as pessoas que obtêm sucesso na vida profissional arcam com os custos das pessoas que experimentam um futuro pior.

Segundo os especialistas, o problema desse modelo é que apenas as pessoas que esperam ter rendas mais baixas se inscrevem no programa, além disso muitas pessoas acabam

---

<sup>72</sup> Segundo USHER (2005, p. 9, tradução nossa) “quando os governos de Ontário e Canadá discutiram a implementação de um programa de ECR com os principais bancos, em 1997, estes recusaram as propostas porque era muito complicado de administrar”. Para o referido autor, apenas as cobranças feitas diretamente pelo sistema de imposto de renda apresentam vantagens na implementação do ECR, como é feito na Austrália, onde os custos administrativos para recolhimento dos valores são baixos. USHER alerta, ainda, que as pessoas que criticam a cobrança pelo imposto de renda, se apoiam na ideia de que o ECR pode abrir as portas para o uso do sistema tributário para cobrar todo tipo de dívida, pondo em risco a disposição dos cidadãos de declarar os rendimentos verdadeiros, o que acaba prejudicando a administração eficiente da cobrança de impostos.

<sup>73</sup> Dentre esses indicadores, a bonificação de juros no reembolso tem muita influência na taxa de inadimplência, já que trabalha com a ideia de não ser cobrado juros durante o período em que o mutuário não tem renda suficiente para pagar os empréstimos.

<sup>74</sup> A amortização negativa ocorre quando ao final do pagamento se constata que a soma dos juros com o valor inicial supera o valor que foi emprestado, uma espécie de capitalização dos valores emprestados. Segundo USHER (2005, p. 7), o único lugar em que ocorre uma amortização negativa é no sistema americano de ECR, já que é o único sistema que não subsidia juros. Isso acaba sendo prejudicial para o mutuário, apoiando os críticos que enxergam que o ECR proporciona uma mercantilização do ensino superior.

<sup>75</sup> Dentre os itens destacados, tem muita relevância o item (i). Para USHER (2005, p. 6), o sistema só pode ser classificado como ECR quando apresenta um limite de renda para o não reembolso.

“maquiando” sua renda para fugir dos descontos. Outro problema é que o esquema acaba incentivando os mutuários endividados a optarem por empregos ou constituírem outras dívidas para reduzir sua renda durante a amortização do empréstimo. Esses problemas comprometem o bom funcionamento da política de crédito educativo, podendo ocasionar a sua descontinuidade<sup>76</sup>.

Um segundo modelo de ECR se sustenta na ideia de que a dívida não paga deve ser compartilhada com os contribuintes em geral e não apenas com devedores adimplentes. Nessa esteira, caso o mutuário não atinja o teto de renda necessária para o pagamento, será a sociedade que arcará com os custos. Isso evita os dois problemas apontados acima, já que os mutuários entendem que o valor compartilhado independe do seu sucesso profissional. Muitos países que implantaram o ECR se valeram desse modelo, por exemplo, é utilizado na Austrália, na Nova Zelândia, no Reino Unido e na Tailândia (CHAPMAN, 2006, p. 43).

A título de exemplo, o Quadro 4 mostra como o sistema australiano define o limite de renda necessário para que haja o reembolso:

**Quadro 4** - Taxas de renda para pagamento no programa australiano (2020-2021)

| <b>Receitas de amortização</b> | <b>Taxa de reembolso</b> |
|--------------------------------|--------------------------|
| Abaixo \$ 46.620               | Nada                     |
| US \$ 46.620 - US \$ 53.826    | 1,0%                     |
| US \$ 53.827 - US \$ 57.055    | 2,0%                     |
| US \$ 57.056 - US \$ 60.479    | 2,5%                     |
| US \$ 60.480 - US \$ 64.108    | 3,0%                     |
| US \$ 64.109 - US \$ 67.954    | 3,5%                     |
| US \$ 67.955 - US \$ 72.031    | 4,0%                     |
| US \$ 72.032 - US \$ 76.354    | 4,5%                     |
| US \$ 76.355 - US \$ 80.935    | 5,0%                     |
| US \$ 80.936 - US \$ 85.792    | 5,5%                     |
| US \$ 85.793 - US \$ 90.939    | 6,0%                     |
| US \$ 90.940 - US \$ 96.396    | 6,5%                     |
| US \$ 96.397 - US \$ 102.179   | 7,0%                     |
| US \$ 102.180 - US \$ 108.309  | 7,5%                     |
| US \$ 108.310 - US \$ 114.707  | 8,0%                     |
| US \$ 114.708 - US \$ 121.698  | 8,5%                     |
| US \$ 121.699 - US \$ 128.999  | 9,0%                     |
| US \$ 129.000 - US \$ 136.739  | 9,5%                     |
| US \$ 136.740 e acima          | 10%                      |

Fonte: Australian Government. Australian Taxation Office (2020).

O Quadro 4 mostra que o mutuário apenas inicia o pagamento do valor emprestado quando passa a ter renda suficiente. Com efeito, os beneficiários começam a pagar quando sua

<sup>76</sup> Segundo CHAPMAN (2006, p. 42), parte desses problemas contribuíram para a descontinuidade do Plano de Yale, introduzido na Universidade de Yale na década de 1970.

renda atinge US \$ 46.620 (dólares australianos) por ano, nesse ponto, eles pagam 1% de toda a sua renda. Como o sistema é progressivo, o valor de pagamento aumenta de acordo com a renda até um máximo de 10%, quando sua renda atinge US\$ 136.740 (dólares australianos) ou mais por ano. É possível sustentar que essa seja uma das características mais importantes do ECR, pois trabalhar com a capacidade de pagamento da pessoa, é lidar, indiretamente, com a inadimplência. No mesmo sentido, USHER (2005, p. 8) afirma que a definição de um limite para o não haver pagamento é essencial. Esse item foi encontrado em todos os países que integraram a sua pesquisa, a saber: Austrália, Nova Zelândia, Reino Unido, África do Sul, EUA, Países Baixos, Alemanha e Canadá.

A literatura afirma que os principais desafios para a implementação bem-sucedida do ECR, nos programas de financiamento estudantil, envolvem questões relacionadas às informações assimétricas, o risco moral e a dívida não paga. Argumenta-se que esses problemas podem comprometer o objetivo, as intenções e até a eficiência na alocação dos recursos públicos (HIGGINS, 2014, p. 130).

O primeiro desafio está relacionado ao fato de que, ao conceder o empréstimo, o governo não consegue prever a verdadeira intenção do mutuário. Nesse sentido, este tem mais informações sobre o risco do que o mutuante (BARR, 2014, p. 66). Todavia, PALACIO (2014, p. 207) pondera que essa afirmação deve ser vista com reserva, já que o governo, provavelmente, tem muito mais informações sobre o mercado de trabalho e as perspectivas de carreira do que os mutuários.

O segundo obstáculo está relacionado ao comportamento do mutuário durante o prazo para amortização. É que, em alguns casos, a pessoa que se vale do empréstimo, não compreende bem que o sentido da restituição dos valores emprestados consiste em tornar o sistema autossustentável, permitindo que outras pessoas possam usufruir da política. Com efeito, HIGGINS (2014, p. 130, tradução nossa) afirma que o risco moral está relacionado a uma “situação em que um devedor altera intencionalmente seu comportamento, a fim de evitar ou prolongar o reembolso”. Em arremate, VAITHIANATHAN (2014, p. 166) salienta que este desafio pode ser identificado sob duas óticas: um risco *ex ante* que está relacionado ao consumo excessivo das pessoas que agem assim para evitar o reembolso, já que o sistema trabalha com uma renda mínima; e, um risco *ex post*, que está relacionado à imposição de uma taxa maior para devolução de valores daqueles que auferirem salários melhores, sob esse aspecto, as pessoas têm um incentivo para não exercerem funções que paguem mais.

O terceiro entrave é lidar com a dívida não paga. Com efeito, espera-se que após se formar, o mutuário ocupe uma vaga no mercado de trabalho, em que o valor recebido a título de remuneração seja suficiente para o pagamento do empréstimo obtido. Todavia, podem ocorrer situações adversas — econômicas, legais ou pessoais — que reduzam a capacidade de pagamento do mutuário e, por isso, ele deixa de restituir o valor emprestado.

A arquitetura do modelo tradicional de empréstimo contribui mais para a ocorrência desse problema do que o modelo ECR. Argumenta-se nesse sentido, pois a forma de cobrança que se vale de valores pré-fixados por um determinado tempo desconsidera que os mutuários podem passar por dificuldades financeiras e, por isso, acabam priorizando a quitação de outras dívidas em detrimento ao empréstimo estudantil (NASCIMENTO, 2018, p. 40). Por outro lado, os programas que envolvem o ECR, ao trabalharem com a suavização do pagamento, suspendem o pagamento quando o mutuário enfrenta renda baixa. Ademais, ao considerar a capacidade de pagamento do mutuário, o tempo para quitação é automaticamente dilatado, permitindo a maximização do retorno dos valores a longo prazo.

Como informado acima, cada Estado adota um desenho próprio para o programa. Todavia, os sistemas tendem a trabalhar com as principais características do ECR:

(i) reconhecem que há uma falha no mercado, ou seja, o desinteresse na iniciativa privada em investir nestes tipos de empréstimos; (ii) envolvem o uso do sistema de imposto de renda; (iii) a restituição se baseia na capacidade de pagamento; (iv) trabalham com a suavização do pagamento e proteção contra inadimplência. (v) buscam a eficiência e a equidade; (vi) lidam com as informações assimétricas e o risco moral.

Portanto, os benefícios proporcionados pelo ECR sugerem que, diante das alternativas, o governo deva escolher esse modelo ao invés dos empréstimos tradicionais. Recentemente, o Brasil fez isso, razão pela qual importa analisar a sua arquitetura.

#### **4.3. A estrutura do ECR inserido no crédito educativo brasileiro<sup>77</sup>**

Nos capítulos anteriores, ficou claro que o crédito educativo para o ensino superior é uma ação estatal destinada à inclusão da população menos abastada. Mas, também foi evidenciado que o custo total com a educação apresenta um valor elevado – argumento que serve de base para sustentar que qualquer política pública que lide com esse assunto oferece

---

<sup>77</sup> A política de financiamento estudantil no Brasil dispõe de um amplo acervo normativo, entre leis, resoluções, portarias; dentre outros. Não é a pretensão desta Seção fazer uma análise normativa de todas as regras que permeiam essa política, mas identificar aquelas que guardam relação com o empréstimo condicionado à renda futura inserido por meio da reforma do Fies.

um acentuado risco para o mutuante. Confirmou-se que o risco de crédito para a União, entre 2010 e 2018, realmente foi bastante expressivo, chegando a ser cogitada a descontinuidade da política.

Uma das maneiras para mitigar os riscos do negócio é conseguir acertar no desenho do programa, levando em consideração o contexto social e econômico no qual as pessoas estão inseridas. Com efeito, para os especialistas o tipo de empréstimo escolhido pode ser preponderante para manutenção da política. É nessa linha de intelecção que a Exposição de Motivos da Medida Provisória nº 785, de julho de 2017, foi desenvolvida. Segundo consta na referida justificativa, o modelo de empréstimo que vinha sendo adotado no Brasil apresentava pelo menos três problemas: *(i)* risco de crédito<sup>78</sup>; *(ii)* subsídio implícito<sup>79</sup>; e *(iii)* governança do programa<sup>80</sup>.

As soluções adotadas pelo governo para resolver esses problemas estão previstas na reformulação do FIES que se formalizou pela Medida Provisória nº 785, de julho de 2017, convertida na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017, a qual modificou uma série de regras previstas na Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (Lei do FIES). Analisando essas normas, foi possível compreender que os elaboradores da reforma buscaram resolver os dilemas do FIES considerando dois períodos específicos.

Nos termos do artigo 5º da Lei do FIES, os empréstimos concedidos até o segundo semestre de 2017 deveriam observar as seguintes regras: *(i)* prazo de utilização não pode ser superior à duração regular do curso, abrangendo eventuais suspensão temporária; *(ii)* os juros são capitalizados mensalmente, conforme estipulação do Conselho Monetário Nacional (CMN)<sup>81</sup>; *(iii)* oferecimento de garantias pelo estudante financiado ou pela Instituição de ensino, podendo ser fiança simples ou solidária; *(iv)* prazo de carência de 18 (dezoito) meses computados do momento em que a pessoa conclui o curso; *(v)* durante o período de utilização e carência o mutuário é obrigado a pagar os juros cobrados para a linha de crédito;

---

<sup>78</sup> De acordo com o MINISTÉRIO DA FAZENDA (2017b, p. 8-9), o risco de crédito envolvia três principais questões, que estavam relacionadas ao risco moral do aluno, à concentração de risco na União e à inadimplência subestimada. A primeira estava relacionada a pouca clareza do mutuário sobre a natureza do crédito, da evolução da dívida e do saldo total devido. A segunda consistia na baixa contribuição das Instituições de Ensino Superior para o Fundo Garantidor do Crédito (FGEDUC). A terceira foi tema amplamente discutido no capítulo anterior.

<sup>79</sup> Abrangia o valor que havia sido emprestado e o valor que realmente retornaria aos cofres públicos após a quitação da dívida. Em 2017, estimou-se que o subsídio implícito no Fies iria superar “R\$ 77 bilhões ao longo de todo o período de maturação da carteira atual” (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017a, p. 13).

<sup>80</sup> Envolvia ausência de planejamento fiscal quanto à oferta de vagas e a necessidade de a tomada de decisão ser compartilhada com os outros entes, para resolver esse problema foi criado o Comitê Gestor do FIES (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2017b, p. 9).

<sup>81</sup> Órgão superior do Sistema Financeiro Nacional responsável por formular a política da moeda e do crédito, com objetivo de estabilizar a moeda e o desenvolvimento econômico e social do País.

(vi) o mutuário pode, a qualquer tempo, realizar amortizações extraordinárias com vistas a quitação do saldo devedor, sendo dispensada a cobrança de juros sobre as parcelas vincendas; (vii) o contrato celebrado pode prever que a amortização ocorra em débito em conta corrente ou desconto em folha de pagamento<sup>82</sup> do mutuário; (viii) são mantidas as condições de amortização fixadas para os contratos, mas o agente financeiro pode pactuar condições especiais de amortização ou alongamento excepcional de prazos para os estudantes inadimplentes com objetivo de estimular a liquidação, ao parcelamento e ao reescalonamento das dívidas do FIES, sendo permitida a concessão de descontos incidentes sobre os encargos contratuais e o saldo devedor da dívida; (ix) o valor mínimo de cada prestação mensal dos parcelamentos será de R\$ 200,00 (duzentos reais)<sup>83</sup>.

A partir do primeiro semestre de 2018, a política de crédito educativo do Brasil passou a ter duas linhas de créditos para financiar os gastos com a educação superior, tendo como parâmetro a renda familiar dos estudantes.

A primeira modalidade abrange recursos públicos que utiliza a fonte orçamentária do Fundo de Financiamento Estudantil, operada por Instituições públicas, com taxa de juros reais igual a zero, sendo destinada exclusivamente aos estudantes que comprovam renda *per capita* mensal familiar de até 3 salários mínimos. Em relação ao período de amortização, o reembolso passou a considerar a renda da pessoa, sendo o valor da prestação mensal cobrado no mês subsequente à conclusão do curso<sup>84</sup> e calculado de maneira proporcional ao salário bruto auferido pelo mutuário, mediante retenção diretamente na fonte pagadora e recolhimento direto ao FIES.

---

<sup>82</sup> A autorização legislativa para este tipo de desconto está na Lei nº 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que nos termos do artigo 1º preconiza que os empregados regidos pela CLT podem “autorizar, de forma irrevogável e irretratável, o desconto em folha de pagamento ou na sua remuneração disponível dos valores referentes ao pagamento de empréstimos, financiamentos, cartões de crédito e operações de arrendamento mercantil concedidos por instituições financeiras e sociedades de arrendamento mercantil, quando previsto nos respectivos contratos”.

<sup>83</sup> Além dessas regras, com objetivo de estimular a regularização dos mutuários inadimplentes, elaborou-se o “Programa Especial de Regularização do Fies” que tem o seguinte tratamento: (i) os mutuários que desejarem liquidar integralmente o saldo devedor até 31 de dezembro de 2020, em parcela única, com redução de 100% (cem por cento) dos encargos moratórios; (ii) para aqueles que desejarem liquidar em 4 (quatro) parcelas semestrais, até 31 de dezembro de 2022, ou 24 (vinte e quatro) parcelas mensais, com redução de 60% (sessenta por cento) dos encargos moratórios, com vencimento a partir de 31 de março de 2021; (iii) outra possibilidade é liquidar a dívida em até 145 (cento e quarenta e cinco) parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2021, com redução de 40% (quarenta por cento) dos encargos moratórios; (iv) por fim, pode parcelar em até 175 (cento e setenta e cinco) parcelas mensais e sucessivas, vencíveis a partir de janeiro de 2021, com redução de 25% (vinte e cinco por cento) dos encargos moratórios.

<sup>84</sup> Isso significa que houve um encurtamento das fases do Fies já que o período de carência foi eliminado.

A segunda modalidade, denominada Programa de Financiamento Estudantil (P-FIES)<sup>85</sup>, consiste em uma nova forma de financiar o ensino superior<sup>86</sup>. Essa linha de crédito pode ser acessada por estudantes que comprovem renda bruta familiar *per capita* de 3 até 5 salários mínimos<sup>87</sup>. Também houve encurtamento das fases, já que não contempla o prazo de carência. Essa modalidade diferencia-se da primeira nos seguintes aspectos: (i) não conta com a cobertura oferecida pelo Fundo Garantidor (FG-FIES) ou pelo FGEDUC, ou seja, a pessoa que esteja nesse perfil de renda deve apresentar um fiador para ter acesso ao empréstimo; (ii) apesar de ser constituída com recursos públicos, essa linha de crédito pode ser operacionalizada por Instituições financeiras públicas ou privadas, as quais assumem integralmente o risco de crédito das operações e o custo de captação<sup>88</sup>; (iii) a amortização deve ocorrer no máximo até três vezes o prazo de utilização; (iv) a taxa de juros que incidirá sobre a contratação será de livre precificação entre os agentes financeiros, nos termos da Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2017.

De acordo com o artigo 4º combinado com o artigo 4º-B, ambos da Lei do FIES, é possível financiar até 100% dos encargos educacionais, respeitado os valores máximos e mínimos estabelecidos pelo agente operador da política pública. Dando cumprimento a isso, o Comitê Gestor do FIES (CG-FIES) estipulou que o valor semestral para os contratos formalizados a partir do 1º semestre de 2017 seria de R\$ 300,00 (trezentos reais) até R\$ 30.000,00 (trinta mil reais), cabendo ao mutuário arcar com a eventual diferença, conforme preconiza a Resolução nº 16, de 30 de janeiro de 2018. A partir do 2º semestre de 2018, o valor máximo foi ampliado para R\$ 42.983,70 (quarenta e dois mil novecentos e oitenta e três reais e setenta centavos), mantendo-se o mínimo, nos termos da Resolução nº 22, de 5 de junho de 2018. Nesse passo, algumas pessoas não conseguem financiar a integralidade de suas mensalidades<sup>89</sup>, devendo pagar a parcela não financiada diretamente ao

---

<sup>85</sup> Convém ressaltar que a Portaria nº 209, de 7 de março de 2018 ao dispor sobre o Fies, a partir do primeiro semestre de 2018, atribui a essa linha de crédito a nomenclatura “modalidade P-Fies”. Esse esclarecimento é relevante para que não ocorram conflitos na interpretação das regras.

<sup>86</sup> Essa linha de crédito se vale de fontes orçamentárias distintas do Fies, dentre as quais estão: o Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO), o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE), o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), o Fundo Constitucional do Centro-Oeste (FCO) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), conforme preconiza o artigo 15-J da Lei do Fies.

<sup>87</sup> De acordo com o artigo 15-D, da Lei do Fies, a nova modalidade é destinada a estudantes com faixa de renda específica, a serem estabelecidas nos termos do regulamento. Essa previsão foi regulamentada pela Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, em seu artigo 2º, inciso II.

<sup>88</sup> A modalidade parece adotar a feição de contrato de capital humano, conforme visto na seção 2.

<sup>89</sup> Essa opção do governo brasileiro pode inviabilizar o acesso das pessoas com baixa renda às IES privada que cobrem mensalidades mais elevadas. Segundo KRAFT (2017, p. 524), em 2013, o governo dos EUA estabeleceu uma nova agenda para lidar com os custos das faculdades, bem como o acesso ao ensino superior pelos alunos

agente financeiro,

a quem cabe fazer os repasses às entidades mantenedoras, por força do que preconiza o artigo 4º, §14º, da Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001.

Na realidade, desde o ano de 2015, a política de crédito educativo passou a cobrar uma coparticipação do estudante para custear o ensino, o que implica dizer que, em regra, não há mais o financiamento integral das mensalidades, uma vez que o estudante deve contribuir pagando uma parcela que é definida de acordo com o comprometimento da renda familiar.

A coparticipação<sup>90</sup> corresponde ao valor que não é financiado pelo programa, sendo de responsabilidade do mutuário<sup>91</sup>.

Essa forma de participação do mutuário dentro da fase de utilização foi mantida para os contratos concedidos a partir de 2018<sup>92</sup>. A rigor, durante a fase de utilização o estudante deve arcar, pelo menos, com os seguintes custos: *(i)* parte da mensalidade não financiada; *(ii)* despesa mensal de operação do financiamento; *(iii)* mensalidade do seguro prestamista.

A forma de amortização da dívida está prevista no artigo 5º-C, VIII, da Lei do FIES, podendo ser considerado o marco legal para a instituição do ECR na política de crédito educativo do Brasil. Este dispositivo estabelece que, após a conclusão do curso, a quitação do empréstimo estudantil concedidos a partir do primeiro semestre de 2018<sup>93</sup> deve ser realizada “(...) em prestações mensais equivalentes ao maior valor entre o pagamento mínimo e o resultante da aplicação percentual mensal vinculada à renda ou aos proventos mensais brutos do estudante financiado”.

De acordo com o artigo 5º-C, §17, da Lei do FIES, o percentual máximo de vinculação de renda ou proventos brutos será de até 20% (vinte por cento). Este percentual foi regulamentado pela Resolução nº 05, de 13 de dezembro de 2017, do CG-FIES, que estabeleceu “um percentual máximo de 13%, no intuito de não comprometer sobremaneira a

---

com renda baixa, o plano estabelecido pelo governo envolveu a concessão de valores maiores de empréstimos para os alunos que desejassem estudar nas Universidades que cobravam mensalidades mais caras. Ao que tudo leva a indicar essa ideia do plano era possibilitar a ampliação da igualdade material na sociedade. O formato seguido pelo governo brasileiro caminha em sentido oposto a isso.

<sup>90</sup> De acordo com o MEC (2019, p. 7), a coparticipação foi instituída para substituir o pagamento trimestral de juros, com a finalidade de estimular o estudante a acompanhar a evolução dos valores das mensalidades cobradas pelas instituições de ensino.

<sup>91</sup> De acordo com o art. 4º, §16º, da Lei do Fies, o valor não financiado não é garantido pelo Estado.

<sup>92</sup> Segundo o artigo 48, da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, "o percentual de financiamento dos encargos educacionais na modalidade Fies será definido de acordo com o comprometimento da renda familiar mensal bruta per capita em reais e o encargo educacional cobrado pela IES em reais".

<sup>93</sup> Os contratos em vigor podem ser alterados, a requerimento do estudante financiado ou do seu representante legal, para contemplar as formas de amortização conforme a renda. Portanto, os mutuários que já possuem o Fies podem fazer opção pelo pagamento tradicional ou ECR.

renda disponível do mutuário”. Como pode ser observado, o pagamento no período de amortização tem como parâmetro a renda auferida pelo mutuário após a conclusão do curso. Caso não obtenha renda, o mutuário deve efetuar um pagamento mínimo, graduado entre o primeiro, segundo e demais anos nos percentuais de 70%, 85% e 100%, respectivamente, sobre a coparticipação média<sup>94</sup>. Ou seja, mesmo sem renda o mutuário é obrigado a continuar pagando o valor que já vinha desembolsando durante o período de utilização do programa. Com essa estrutura, estima-se que a quitação da dívida ocorra em um prazo de 14 (quatorze) anos (MEC, 2020a).

A obrigação do recolhimento das prestações mensais devidas passou a ser dos seguintes agentes: (i) o empregador ou o contratante, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, deve reter na fonte o percentual da remuneração bruta, fixado em contrato<sup>95</sup>;

(ii) o mutuário que seja sócio de pessoa jurídica é o responsável pelo recolhimento do percentual incidente sobre o total das verbas de natureza remuneratória recebidas da sociedade, especialmente lucros, dividendos e *pro labore*; (iii) o trabalhador autônomo financiado pelo FIES, será responsável pelo recolhimento do percentual fixado em contrato, calculado sobre a renda mensal auferida com a sua atividade profissional; (iv) o financiado pelo FIES que tenha renda ou proventos não previstos nas hipóteses anteriores será responsável pelo recolhimento do percentual fixado em contrato, incidente sobre tais rendas ou proventos recebidos a qualquer título em cada mês.

---

<sup>94</sup> De acordo com o artigo 104, II e §2º da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018, este valor tem “um teto correspondente à parcela calculada pelo Sistema Price de Amortização, de 15 anos de duração, incidente sobre o saldo devedor da data de término do período de utilização do financiamento, imediatamente anterior ao início do período de amortização, tendo como taxa de juros a inflação observada no último ano em que o aluno utilizou o financiamento”, sendo atualizado monetariamente a cada ano pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

<sup>95</sup> O estudante financiado é obrigado a informar ao empregador a sua condição de devedor do Fies e verificar se as parcelas mensais objeto do financiamento estão sendo devidamente recolhidas, cabendo à instituição consignatária adotar as providências para registro da consignação em folha de pagamento. O empregador é obrigado a consultar o sistema disponibilizado pelo Ministério da Educação, ou por outro órgão a ser definido em regulamento, para fins de retenção e repasse à instituição consignatária do valor mensal vinculado à renda do empregado ou do servidor financiado pelo Fies. As retenções destinadas ao pagamento dos financiamentos tem preferência sobre outras da mesma natureza que venham a ser autorizadas posteriormente pelo financiado pelo Fies (artigo 5-C, §16, da Lei do Fies). Caso o empregador deixe de reter ou repassar os valores correspondentes ao pagamento do Fies responderá como devedor solidário exclusivamente pelos valores consignados em folha de pagamento (artigo 15-A, da Lei do Fies), além disso, pode ser aplicada uma multa equivalente ao dobro do valor total devido (artigo 5-C, §15-B, da Lei do Fies), sendo vedado incluir o nome do mutuário em cadastro de inadimplentes quando o valor mensal vinculado à renda for retido e o empregador ou a instituição financeira não o repassar à instituição consignatária (artigo 15-A, §1º, da Lei do Fies). No caso de não haver repasse dos valores por má-fé entre o mutuário e o empregador será aplicada uma multa de 3 vezes o valor mensal vinculado a renda (artigo 15-C, da Lei do Fies).

Nos termos do artigo 6º-B, da Lei do FIES, com vistas a estimular a busca dos estudantes para determinadas categorias, é permitido o abatimento mensal de 1% (um por cento) do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período e independentemente da data de contratação do financiamento, dos estudantes que exercerem as seguintes profissões:

- I - professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura;
- II - médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada ou médico militar das Forças Armadas, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento.
- III - médicos que não se enquadrem no disposto no inciso II do caput deste artigo, enfermeiros e demais profissionais da saúde que trabalhem no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) durante o período de vigência da emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, conforme o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Por força do §7º do referido artigo, aplica-se essa estrutura de abatimento mensal aos financiamentos contratados até o segundo semestre de 2017. Contudo, os contratos que forem celebrados a partir de 2018 se valerão de outra estrutura de abatimento, por força do artigo 6º-F. De acordo com esse dispositivo, o FIES poderá abater mensalmente, na forma a ser estabelecida em regulamento e nos termos do que for aprovado pelo CG-FIES:

- (i) 1% (um por cento) do saldo devedor consolidado, incluídos os juros devidos no período e independentemente da data de contratação do financiamento, dos estudantes de que se tornem professor em efetivo exercício na rede pública de educação básica com jornada de, no mínimo, 20 (vinte) horas semanais, graduado em licenciatura;
- (ii) até 50% (cinquenta por cento) do valor mensal devido pelo financiado ao FIES dos estudantes: (a) médico integrante de equipe de saúde da família oficialmente cadastrada ou médico militar das Forças Armadas, com atuação em áreas e regiões com carência e dificuldade de retenção desse profissional, definidas como prioritárias pelo Ministério da Saúde, na forma do regulamento; (b) médicos que não se enquadrem no disposto no inciso II do caput deste artigo, enfermeiros e demais profissionais da saúde que trabalhem no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) durante o período de vigência da emergência sanitária decorrente da pandemia da Covid-19, conforme o Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.

Nos termos do artigo 6º-D da Lei do FIES, nos casos de falecimento ou invalidez permanente do estudante financiado pelo FIES, o saldo devedor será absorvido pelo seguro prestamista obrigatório, a ser contratado pelo estudante logo após a assinatura do contrato de financiamento do FIES, no prazo estabelecido no contrato de financiamento, exceto quanto aos contratos firmados até o segundo semestre de 2017.

Em breve análise, essas são as normas que passaram a ser adotadas no novo desenho do financiamento estudantil brasileiro. Como pode ser notado, apesar de ter sido estabelecida a forma de amortização da dívida com base na renda futura do mutuário, a estrutura da política pública trouxe muitas diferenças se comparada ao modelo de ECR instituído em outros países. Algumas dessas modificações podem impactar diretamente no êxito da política, como se verifica na seção abaixo.

#### **4.4. Análise crítica do ECR inserido no crédito educativo brasileiro**

A abordagem crítica sobre os processos, ações e resultados de políticas é uma ferramenta importante para pesquisadores e formuladores de políticas públicas (KRAFT, 2018, p. 38). Ela permite entender a elaboração de políticas e seus possíveis impactos para o público-alvo e a sociedade, levando em consideração ações similares. A ideia desta seção é refletir sobre o novo formato do crédito educativo brasileiro, tendo por pano de fundo a sustentabilidade do programa<sup>96</sup> e a qualidade de vida do mutuário. Com efeito, a partir desse processo, novas ideias podem surgir para o seu aprimoramento.

A seção 3 apresentou as principais alterações ocorrida na política de financiamento estudantil do Brasil em relação ao ECR. Notou-se que, durante a história desta política pública em território nacional, é a primeira vez que o governo brasileiro muda a estrutura do programa para conceder empréstimos que levem em consideração a renda do mutuário após a formação. Sem embargo, convém registrar que a nova estrutura do FIES não parece ser boa para a recuperação dos valores emprestados e nem para a qualidade de vida dos mutuários, tendo em vista que a arquitetura do ECR brasileiro deixou de seguir algumas características consideradas essenciais para o bom funcionamento deste mecanismo, como será demonstrado a seguir.

Inicialmente convém ressaltar que todo esquema de empréstimo gera uma dívida. Apesar de os empréstimos que trabalham o reembolso considerando a renda futura do mutuário apresentarem, em regra, uma estrutura mais justa para o beneficiário, não se pode desconsiderar que se trata de um empréstimo. GAYARDON (2018) alerta que não se pode conceber o ECR como uma solução milagrosa. Ao analisar a utilização deste mecanismo na Austrália, Inglaterra e Nova Zelândia, o referido autor chega à conclusão de que os sistemas

---

<sup>96</sup> A partir da valiosa contribuição acadêmica de RESENDE (2018, p. 21), pode-se entender que a sustentabilidade financeira do programa está relacionada à capacidade de recuperação dos valores emprestados, de modo a depender cada vez menos dos recursos públicos para sua manutenção.

também estão propensos a problemas e decisões políticas questionáveis, demonstrando a necessidade de flexibilidade na sua implementação, para permitir que o sistema se adapte ao contexto econômico e social em constante mudança.

Uma primeira questão que pode ser posta em reflexão é a natureza híbrida que este tipo de empréstimo revela – uma mistura entre o público e o privado – e a sua relação com a supressão do período de carência.

Essa forma de emprestar recursos para o acesso ao ensino superior trabalha com uma ideia de mercado e de Estado, cuja simbiose acaba obscurecendo as fronteiras entre dívida e impostos, desenvolvendo conflito sobre a natureza e os efeitos do financiamento estudantil.

A corrente de pesquisadores que assim visualizam o instituto jurídico sustenta que uma das premissas básicas do Estado de bem-estar social é a aceitação de que as organizações públicas devem se valer de estratégias políticas que viabilizem os direitos de seus cidadãos sem os expor às inseguranças do mercado (BRYANT *et al*, 2018, p. 3). A ideia subjacente é compreender os gastos sociais e procurar entender até que ponto as intervenções do Estado podem proteger os indivíduos das consequências do funcionamento irrestrito do mercado.

BRYANT *et al* (2018, p. 3), por exemplo, explicam que a concepção do ECR para a educação superior envolve a intervenção do Estado para garantir mercados eficientes, onde os custos com a educação devem ter como parâmetro os benefícios privados dos mutuários.

Em razão disso, as ações do governo, como gerenciador de riscos, devem se voltar para o retorno eficiente dos recursos emprestados, consequentemente, o Estado acaba seguindo uma lógica de mercado.

A supressão do período de carência no modelo de ECR brasileiro parece ter se filiado a essa lógica. Para os formuladores da política, essa alteração foi importante para manter a disciplina do mutuário em relação ao reembolso após a formação, tendo em vista que durante o período de utilização o beneficiário já efetua pagamentos em relação à parte não financiada. Durante a tramitação da Medida Provisória nº 785/2017, no Senado Federal, o Senador José Pimentel (PT-CE) propôs uma emenda modificativa para reestabelecer o período de carência, por considerar que a sua supressão poderia “onerar gravemente o estudante e sua família, no caso de não dispor de meios para a amortização do financiamento” após a conclusão do curso (SENADO FEDERAL, 2017). Todavia, essa emenda não foi aceita quando da conversão final da referida Medida Provisória na Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. A supressão desse período só faz sentido quando o sistema define um limite de renda mínimo para o início da cobrança, o que não ocorreu no Brasil.

Essa é outra questão importante para o debate. Nos países onde o ECR é considerado uma política de sucesso com relação à inadimplência, o mutuário não precisa desembolsar valores no prazo de utilização. Além disso, define-se uma renda mínima para que ocorra o início da cobrança, a qual é suspensa toda vez que o mutuário passa por dificuldades financeiras, o que pode ocorrer quando este fica desempregado ou tenha a renda reduzida a patamares não compreendidos pelo programa.

Nesse sentido, o modelo instituído no Brasil pode acabar excluindo muita gente e, por consequência, comprometendo os objetivos do programa. A uma, porque muitos não terão condições de pagar os valores no período de utilização, aquilo que se denominou como coparticipação. A duas, porque cobrar do aluno quando este não tem renda é um estímulo para inadimplência. BARR (2007, p. 110) alerta que se a política de crédito educativo não for implementada de forma correta ela tende a fracassar, já que desembolsar o valor é fácil, difícil é ter êxito no reembolso.

A título de exemplo, no sistema de crédito educativo australiano, os mutuários devem começar a pagar o empréstimo após a conclusão do curso, mas apenas quando obtenham renda; com essa regra, estima-se que os valores retornem aos cofres em até 25 anos (USHER, 2005, p. 4). Como observado na seção 2, na Austrália, o governo disponibiliza anualmente uma faixa de renda que será considerada para que haja a incidência do reembolso. Para o ano de 2020/2021, foi definido que o mutuário somente precisa começar a pagar os empréstimos quando sua renda ultrapassar US\$ 46.620 (dólares australianos) por ano, quando deve contribuir com 1% do montante recebido. Essa forma de trabalhar o reembolso parece lidar melhor com a dívida e com o bem-estar dos mutuários.

É compreensível que o governo brasileiro adote medidas eficazes para a amortização do débito, mas não se pode perder de vistas a finalidade da política – que é permitir o acesso da classe social menos abastada economicamente ao ensino superior, com o mínimo de encargo possível. A supressão do período de carência aliada à estrutura do programa que exige a contribuição do mutuário durante a utilização e imediatamente após a conclusão do curso sem definir uma renda mínima de incidência não pode ser considerada um acordo justo para essas pessoas que, faz tempo, não desfrutam dos mesmos bens e serviços que a classe social mais abastada.

Conforme explica FERRAZ (2018), um dos dilemas fundamentais que impede o Brasil de se desenvolver no aspecto humano promovendo o bem-estar da população em geral

é a desigualdade e não a falta de recursos<sup>97</sup>. Com efeito, nem sempre o desenvolvimento econômico do país expressa, na mesma proporção, o desenvolvimento humano, ou seja, é possível ver países com expressiva economia, mas a população sem qualidade de vida e vice-versa<sup>98</sup>.

A Tabela 7 ajuda a ratificar esse argumento.

**Tabela 7** - Comparação entre desenvolvimento econômico e humano no ano de 2019

| País     | Ranking de desenvolvimento econômico | Ranking de desenvolvimento humano |
|----------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| EUA      | 1º lugar (21 trilhões)               | 15ª lugar                         |
| Índia    | 5º lugar (2,8 trilhões)              | 129ª lugar                        |
| Noruega  | 30º lugar (403 bilhões)              | 1º lugar                          |
| Islândia | 108º lugar (24 bilhões)              | 6º lugar                          |
| Brasil   | 9ª lugar (1,8 trilhões)              | 79ª lugar                         |

Fonte: Elaboração própria com dados do Ranking do PIB de 2019 (Banco Mundial) e Índice de Desenvolvimento Humano 2019 (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas).

A Tabela 7 evidencia que dentre os países mais ricos do mundo, em 2019, os EUA estavam em 1º lugar, contando com um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 21 trilhões; todavia, em relação ao desenvolvimento humano, ocupava a 15ª colocação. No mesmo ano, a Índia apresentava a 5ª economia mundial, com um PIB de mais de 2,8 trilhões; contudo, em relação ao desenvolvimento humano, estava na 129ª colocação. Por outro lado, a Noruega estava em 30º lugar no ranking de desenvolvimento econômico, contando com um PIB de 403 bilhões; porém em 1º lugar no desenvolvimento humano. A Islândia ocupava o 108º lugar no ranking de desenvolvimento econômico, com um PIB de 24 bilhões; mas o 6º lugar no desenvolvimento humano.

<sup>97</sup> Na entrevista concedida à plataforma UM BRASIL, em 2018, FERRAZ ressalta que essa questão já havia sido levantada por BARROS *et al* (2000, p. 123), no artigo *Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável*, onde confirmaram que “o Brasil não é um país pobre, mas um país com muitos pobres”.

<sup>98</sup> SEN (1999, p. 5, tradução nossa) explica que não é sempre que a renda *per capita* do país guarda relação direta com as liberdades das pessoas em relação a uma vida longa e bem vivida. Para confirma a sua tese, o autor afirma que “os cidadãos do Gabão, África do Sul, Namíbia ou Brasil podem ser muito mais ricos em termos de PIB

*per capita* do que os de Sri Lanka, China ou do Estado de Kerala, na Índia, mas neste segundo grupo de países as pessoas têm expectativas de vida substancialmente mais elevadas do que no primeiro”.

Os dados acima ajudam a compreender que o Estado deve promover ações que busquem distribuir com maior equidade os recursos disponíveis. Nesse aspecto, o Brasil não está bem posicionado, em 2019, apresentava a 9ª economia do mundo, contando com um Produto Interno Bruto (PIB) superior a 1,8 trilhões; porém, ocupava a colocação de 79ª no desenvolvimento humano.

Essa disparidade é resultado da desigualdade que atinge o país faz tempo (BARROS *et al*, p. 134). Uma das alternativas para resolver esse problema é a implementação de políticas públicas que busquem proporcionar maiores oportunidades entre os membros da sociedade brasileira. Com efeito, melhorar a redistribuição equitativa dos recursos auferidos pelo Estado pode ser uma boa solução para desenvolver o estado de bem-estar projetado na Constituição Federal de 1988. Para tanto, faz-se necessário investir em direitos sociais, por exemplo, a educação.

Além disso, faz-se oportuno compartilhar melhor os custos dos direitos. FERRAZ (2018) apresenta, pelo menos, três exemplos para isso: (i) reduzir os privilégios para os funcionários públicos de alto escalão; (ii) tributar os dividendos das empresas<sup>99</sup>; e (iii) instituir o imposto sobre grandes fortunas<sup>100</sup>.

Algumas modificações realizadas no crédito educativo vão em caminhos opostos à igualdade necessária para o desenvolvimento humano dos brasileiros. O governo insiste em cobrar um valor mínimo durante todo o processo de vigência do negócio jurídico. Certamente, muitas pessoas não buscarão financiar o estudo por essa política com receio de não terem recursos para pagar a parte não financiada durante o período de utilização<sup>101</sup>, o que amplia as desigualdades ao invés de diminuí-las. Vale lembrar que esses jovens suportam durante sua vida acadêmica custos que extrapolam os valores das mensalidades, por exemplo, com transporte, alimentação, materiais em geral; dentre outros. Ademais, mesmo aqueles que já

<sup>99</sup> A pesquisa de ASEN (2020) publicada pela Tax Foundation, em abril de 2020, realizou um mapeamento das alíquotas de tributação que incidem sobre os dividendos das empresas nos países europeus que são membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Demonstrou-se que a alíquota de 51% cobrada na Irlanda é a maior entre os países, seguido de Dinamarca (42%), Grã-Bretanha (38,1%), França (34%), Alemanha (26,4%), Espanha (23%), Polônia (19%), Eslováquia (7%), Grécia (5%). Considerando os dados publicados pela OCDE, isso também ocorre no Canadá (39,34%), nos Estados Unidos (29,23%) e na Austrália (24,28%). Até 1995, o Brasil fazia parte desse grupo, cuja alíquota era de 15%, contudo, por força do art. 10, da Lei nº 9.249/1995, a incidência dessa alíquota foi suprimida. CRISTÓVÃO (2020) publicou uma pesquisa por meio da Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (Unafisco) onde constatou que com essa tributação o governo poderia arrecadar aproximadamente R\$ 59,79 bilhões de reais.

<sup>100</sup> O artigo 153, VII, da Constituição Federal de 1988, preconiza que compete a União a instituição de impostos sobre grandes fortunas, contudo a lei complementar exigida pelo comando normativo para regulamentar a matéria, passados 32 anos, ainda não foi aprovada.

<sup>101</sup> Vale ressaltar que se o aluno desistir durante o processo de financiamento, ele deve continuar pagando o mínimo até concluir o valor total emprestado, conforme arts. 88 até 94 da Portaria nº 209, de 7 de março de 2018. Nessa conjuntura, o aluno arca com um pagamento sem usufruir da formação.

concluíram a graduação, podem não ter, após a formação, um emprego que lhes permitam pagar o mínimo exigido. Sob essa ótica, parece haver um contrassenso do governo, pois, ao mesmo tempo em que busca permitir o acesso ao ensino superior para as pessoas mais desfavorecidas economicamente, sobrecarrega esses alunos com elevados custos.

Não se desconsidera a limitação orçamentária do Estado em relação ao atendimento das metas constitucionais, notadamente, em relação aos custos dos direitos. Razão pela qual, o Estado precisa ser eficiente nas políticas públicas que desenvolve. As intervenções adotadas para conter a inadimplência no crédito educativo perseguem esse objetivo. Contudo, essas medidas não podem reduzir também o acesso das pessoas que necessitam da linha de crédito para custear seu curso. A rigor, limitar o acesso é antes de tudo violar a liberdade que a pessoa tem para exercer o direito constitucionalmente tutelado.

Ao que leva a crer, essa nova forma de lidar com o empréstimo estudantil passa a ideia de que o governo vem atuando em sentido oposto ao apoio público tão necessário aos estudantes desfavorecidos. Ou seja, uma mudança de postura que, desde 1976, vinha sendo adotada pelo Estado. É importante esclarecer que as decisões sobre o acesso ao ensino superior não devem recair sobre quem paga pela educação, mas por quem se beneficia dela (WHARTON JR, 1971, p. 9). Conforme explicado na seção 2.3., do primeiro capítulo desta dissertação, os benefícios sociais excedem os benefícios privados. Além disso, o nível de instrução fortalece a cidadania e, por consequência, a democracia<sup>102</sup>.

Com efeito, SEN (1999, p. 18), ao analisar o desenvolvimento como liberdade, ensina que as políticas públicas contribuem para a expansão das capacidades das pessoas e, também, sofrem influências pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. A rigor, a busca pela verdade promovida no ensino superior amplia a capacidade crítica da pessoa, fazendo com que reflita melhor sobre os problemas porque passa a sociedade na qual está inserida. Com esse aprendizado, ela consegue tomar decisões sobre suas próprias vidas, considerando os ditames éticos da sociedade, contribuindo para o melhor convívio social.

Em sentido muito próximo, GIAMBIAGI *et al* (2011, p. 36) explicam que quanto maior for o grau de instrução das pessoas que compõe a sociedade, menor será a sua aceitação passiva em relação ao descaso do governo com itens da agenda do desenvolvimento. Em

---

<sup>102</sup> SHORE (2019, p. 23) expõe em sua obra o conceito doutrinário sobre a eficácia política interna para demonstrar que a participação das pessoas no engajamento político é impactada pela sua capacidade de compreender e participar das deliberações políticas da sociedade na qual está inserida. No extremo negativo, a ausência de eficácia representa alienação política. Por outro lado, as pessoas engajadas politicamente, além de participarem mais da política, defendem os princípios democráticos.

outras palavras, enquanto maior a consciência dos seus direitos, maior será a reivindicação e a pressão sobre os governantes para realizarem uma gestão de qualidade.

SUNSTEIN (2011, p. 63, tradução nossa), ao tratar dos custos dos direitos, se vale da expressão “onde há um direito, há um remédio” para enfatizar que os direitos são “caros” porque os remédios são “caros”. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito ao ensino superior, implicando em um dever do Estado em provê-lo. Obviamente que, em um país de tamanho continental como o Brasil, a implementação de direitos para a população é custosa, mas não se pode pensar nas políticas apenas sob a ótica do custo orçamentário. É preciso levar em consideração o custo social quando não se implementa uma política que visa o crescimento intelectual da sociedade.

É importante considerar que o conceito de dívida inerente ao empréstimo pode afastar parte da sociedade menos abastada da busca pelo ensino superior por meio do empréstimo público. Ademais, pode ocorrer de muitas pessoas não restituírem os valores emprestados pelo simples fato de não conseguirem obter renda suficiente no futuro, o que resultará em fortes subsídios do governo. Portanto, uma decisão importante para o ECR é o estabelecimento do limite da renda para o reembolso.

BRYANT e SPIES-BUTCHER (2018, p. 13) explicam que na Austrália e na Inglaterra esses limites foram estabelecidos fazendo referência às condições do mercado de trabalho, cujos limites iniciais de pagamento tiveram como parâmetro o salário mínimo ou médio nacional.

A ideia subjacente ao limite é que ele proporciona uma atenuação da inadimplência, já que as pessoas com renda muito baixa não são obrigadas a restituir os valores emprestados até que consigam atingir a margem estipulada no programa.

Cabe ressaltar, ainda, que esse limite deve ser estrategicamente analisado, caso contrário pode prejudicar a sustentabilidade da política pública. Segundo o mapeamento do ensino superior australiano de 2018, realizado pelo Instituto Grattan<sup>103</sup>, sob a coordenação de Andrew Norton e Ittita Cherastidham, o maior custo do programa de crédito educativo da Austrália é a dívida que não deve ser paga, geralmente, denominada dívida duvidosa. Isso ocorre quando o mutuário não quita o seu débito, algo que pode ocorrer, principalmente, por duas razões:

---

<sup>103</sup> O Instituto Grattan que é uma *think tank* independente focada nas políticas públicas australianas, por meio de um trabalho criterioso, busca melhorar os resultados das políticas, envolvendo os tomadores de decisão e a comunidade. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso no site do Instituto (<https://grattan.edu.au>).

(i) após a formação o mutuário não atinge o limite de renda para cobrança; (ii) o mutuário falece ou se torna inválido durante a amortização.

NORTON e CHERASTIDTHAM (2018, p. 51) explicam que na declaração de orçamento do Departamento de Educação da Austrália, para os anos de 2018 e 2019, estimou-se que 17% da dívida do principal programa de crédito educativo do país (HELP) não seria reembolsada, na declaração do ano seguinte esse percentual de manteve estável<sup>104</sup>, o custo dessa dívida é de US\$ 4 bilhões (dólares australiano).

Esses dados podem ser utilizados para ratificar o posicionamento de GAYARDON acima informado, já que mesmo com toda a configuração benéfica ao mutuário – financiamento integral durante o período de utilização e a suspensão do pagamento até que este atinja o limite da renda previsto pelo programa – a política ainda amarga uma dívida não recuperável. Diante disso, apesar de ser defendida a inserção de limite de renda para cobrança, entende-se que esta não pode ser muito alta, talvez, ter o salário mínimo como parâmetro seja uma boa alternativa para o crédito educativo brasileiro.

Faz-se oportuno, ainda, lembrar que, ao lidar com soluções para os problemas que envolvem o crédito educativo, deve-se ter cuidado para que as escolhas políticas adotadas não agravem as deficiências. É necessário verificar o custo e o benefício da solução, não apenas para o mutuário, mas também para a sociedade como um todo<sup>105</sup>.

A título de exemplo, CRAWFORD e JIN (2014, tradução nossa), analisando a reforma da política de crédito estudantil da Inglaterra no ano de 2012<sup>106</sup>, explicam que — apesar de as reformas terem contribuído para um aumento dos valores que supostamente retornariam aos cofres públicos, já que com a reforma quase metade de todos os graduados deveriam pagar mais do que emprestou — estima-se que 73% dos mutuários não irão quitar o empréstimo em comparação com 32% do sistema antigo. Segundo os referidos autores: “três quartos dos mutuários não reembolsarão seu empréstimo integralmente no novo sistema, em comparação

---

<sup>104</sup> Anualmente o Departamento de Educação e Treinamento da Austrália divulga uma declaração de orçamento para todos os níveis da educação. Na declaração de 2019-2020, afirmou-se que “a proporção da dívida que não tem previsão de reembolso é estável ou diminui em relação ao ano anterior”. Para o aprofundamento em detalhes, sugere-se o acesso no site do Departamento (<https://www.education.gov.au/budget-2019-20>).

<sup>105</sup> JOHNSTONE *et al* (2008, p. 16) sugerem que os investimentos no ensino superior podem ser vistos como uma troca entre custos e benefícios, privados e públicos, que juntos possam resolver os problemas de acesso ao nível superior.

<sup>106</sup> CRAWFORD e JIN (2014, p. 9) explicam que até setembro de 2012, a taxa de juros aplicada aos empréstimos para todos os mutuários independente da fase do financiamento era igual à taxa de inflação, o que significava uma taxa de juros de 0% em termos reais. Com a reforma de 2012, as taxas de juros foram alteradas, permitindo que os juros chegassem a 3% ao ano (mais a inflação) durante a fase de utilização. Durante a fase de amortização, a taxa de juros depende da renda do mutuário, ou seja, aqueles com renda abaixo de £ 21.000 libras esterlinas suportam uma taxa de juros real de 0%, após essa renda, a taxa de juros aumenta conforme aumenta a renda da pessoa, atingindo um máximo de 3% para graduados com renda de £ 41.000 libras esterlinas.

com pouco menos de um terço no antigo sistema”. Por fim, concluíram que o valor não reembolsado “será quase três vezes maior no novo sistema do que no antigo”.

Outra questão importante na estrutura básica do modelo de ECR brasileiro decorre do fato de não ter sido adotada a cobertura universal<sup>107</sup>. Pelo contrário, a ideia do governo foi limitar ao máximo o público-alvo do sistema. Como observado, o FIES passou a contemplar duas modalidades de empréstimos, a primeira demonstrou ser menos gravosa ao mutuário, contudo abrange um reduzido público. Por outro lado, a segunda (P-FIES) apresenta características que prejudicam o acesso, por exemplo: (i) ao exigir um fiador, o programa acaba criando uma barreira para a pessoa acessar o crédito; (ii) ao deixar a taxa de juros ao arbítrio da iniciativa privada, pode trazer consequências em relação a um aumento muito superior ao valor emprestado, ou seja, pode ocorrer a indesejável amortização negativa<sup>108</sup>.

Como pode ser observado, a população abrangida pelo perfil dessa renda (três a cinco salários mínimos) encontrará obstáculos sérios para acesso, além de amargarem péssimas condições de financiamento. Essa forma de financiamento está longe de ser considerada um acordo justo<sup>109</sup>. Sustenta-se essa constatação a partir da dicotomia existente entre o interesse público primário e o interesse público secundário<sup>110</sup>. Com efeito, este só pode ser entendido como provedor daquele, ou seja, não se pode sacrificar o primeiro com o objetivo de satisfazer o segundo. As inconsistências ressaltadas vão em sentido oposto a isso, já que poderão influenciar negativamente na deliberação estudante ao resolver cursar o ensino superior, prejudicando as taxas de aumento das matrículas neste nível de ensino, conforme as metas estabelecidas pelo PNE<sup>111</sup>.

---

<sup>107</sup> CHAPMAN (2006, p. 32) explica que o ECR australiano foi desenvolvido para proporcionar uma cobertura universal, ou seja, não é feita uma análise da renda do aluno para a participação do programa. Razão pela qual não devem se restringir a um subconjunto de estudantes com elegibilidade definida pela renda familiar.

<sup>108</sup> O principal perigo com essa forma de financiar o estudo é que acaba impondo ao mutuário uma parcela cada vez maior dos custos com a educação. Apesar de se concordar que o aluno possa suportar uma parte dos custos com a sua educação, é necessário se definir uma parte justa, não pode o mutuário ter ao final do processo que pagar um valor muito além daquilo que emprestou.

<sup>109</sup> Sobre compartilhamento de custo, acessibilidade no ensino superior e um negócio mais justo ver o texto produzido por TEXEIRA, P. N. *et al* intitulado *cost-sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?*

<sup>110</sup> BARROSO (2020, p. 86), valendo-se das expressões utilizadas por Celso Antônio Bandeira de Mello, explica que o interesse público primário “é a razão de ser do Estado e sintetiza-se nos fins que cabe a ele promover: justiça, segurança e bem-estar social”, ao passo que o interesse público secundário é o interesse da “pessoa jurídica de direito público que seja parte em determinada relação jurídica (...) pode ser identificado como o interesse do erário, que é o de maximizar a arrecadação e minimizar as despesas”.

<sup>111</sup> Segundo o painel de monitoramento do PNE (2014-2024), em 2019, os indicadores 12A (taxa bruta de matrícula na graduação) e 12B (taxa líquida de escolarização na educação superior) apresentaram as seguintes taxas: 37,4% e 25,5%, respectivamente. Em relação ao indicador 12C (Participação do segmento público na expansão de matrículas de graduação), em 2018, o resultado mostrava que a taxa estava em 12,7% (INEP, 2020b). Isso demonstra que as ações do governo devem buscar incentivar o acesso, caso contrário não serão atingidas as metas estabelecidas para o ano de 2024, conforme observado no primeiro capítulo.

A forma de cobrança também desperta atenção. A definição dos mecanismos para a amortização do empréstimo é tão importante que alguns países acabaram não adotando o ECR por encontrarem obstáculos na implementação desta etapa. USHER (2005), por exemplo, afirma que durante a inserção do ECR, em Ontario e Canadá, houve muita resistência das Instituições financeiras em razão da dificuldade de reembolso, caso não fosse possível o recolhimento dos valores por meio do sistema de impostos de renda. Na Austrália, o pagamento do empréstimo é realizado na declaração de imposto de renda do mutuário, recolhida pela Australian Taxation Office (ATO). Segundo DENNISS (2014, p. 250), o baixo custo operacional e a segurança pelo retorno dos valores proporcionado por essa forma de arrecadação, consiste em um dos motivos do sucesso da política de crédito Australiana, consubstanciado na eficiência transacional.

Como foi possível notar, o reembolso do programa brasileiro não seguiu a dinâmica de recolhimento por meio de imposto de renda, haja vista que o sistema tributário nacional apresenta obstáculos que impedem essa implementação. Talvez, a operacionalização da restituição dos empréstimos no modelo brasileiro possa criar barreiras para o retorno dos valores, tendo em vista a variedade de fontes arrecadadora, além de passar à atribuição de recolhimento para as organizações empresariais. É bom ressaltar que um dos motivos que contribuiu para a descontinuidade do sistema de ECR instituído na Universidade de Yale, na década de 1970, foi justamente a dificuldade de ser resgatados os valores emprestados, tendo em vista o esquema de recolhimento estabelecido (CHAPMAN, 2006, p. 42).

Ademais, cabe salientar que limitar o valor máximo a ser emprestado pode impactar na deliberação do estudante. Com essa delimitação, automaticamente, está se afirmando que uma pessoa de baixa renda não pode se graduar, por meio do FIES, em um curso que envolva um valor alto<sup>112</sup>. Tendo como principal efeito a estratificação horizontal da educação superior (CARVALHAES; RIBEIRO, 2019, p. 200). Cabe salientar que a liberdade de escolha do curso deve ser estimulada pelo governo e não limitada. O Estado brasileiro tem condições orçamentárias para isso, o que falta é um engajamento político que busque a maximização do bem-estar do seu povo.

Soma-se ao já mencionado que a técnica de coparticipação durante o período de utilização do programa não guarda conformidade com uma política pública de ajuda

---

<sup>112</sup> Nessa configuração, uma pessoa de com renda baixa jamais conseguirá financiar um curso de medicina, por exemplo, tendo em vista que os preços para este curso variam de R\$ 5.000 a mais de R\$ 12.000 (GUIA CARREIRAS). Ou seja, a decisão política impacta na deliberação da escolha que a pessoa deseja para o seu futuro.

financeira para o acesso ao ensino superior. Ao invés disso, o apoio do Estado ao estudante deveria abranger além dos custos das mensalidades, os gastos para a manutenção do aluno durante o período de estudo.

Como apresentado acima, o modelo de ECR instituído pelo Brasil foi estruturado com muitos pontos conflitantes à própria essência do esquema central do tipo empréstimo. Assim, ao que parece, o modelo brasileiro pode não surtir os efeitos desejados pelo governo e pela sociedade. Em primeiro lugar, boa parte da população continuará sem acesso. Em segundo lugar, provavelmente não haverá o retorno dos recursos como desejado. Em terceiro lugar, as modificações acabarão comprometendo a renda mínima do mutuário e, conseqüentemente, reduzirá a sua qualidade de vida.

É compreensível que o governo, ao definir as prioridades, tenha que fazer escolhas difíceis que acabam deixando algum grupo insatisfeito. Mas, as medidas adotadas para solucionar as deficiências do crédito educativo não podem perder de vista a principal função do programa que é justamente atender a classe social financeiramente menos abastada. Como é sabido, esses programas são justificados como políticas públicas porque buscam ajudar os estudantes que não tenham condições financeiras de arcar com os custos decorrentes do acesso ao ensino superior, refletindo a raiz do problema público a ser resolvido. Com efeito, DUNN (2018, p. 5, tradução nossa) explica que “o desempenho da política é o grau em que um resultado de política observado contribui para a solução de um problema”. Nesse sentido, são necessárias ações que busquem melhorar o desempenho do programa de financiamento estudantil e não o contrário.

Por fim, levando em consideração o bem-estar social, um acordo mais justo para os mutuários deveria envolver um modelo de empréstimo condicionado à renda que definisse um limite de renda mínimo a ser atingido para que ocorresse o pagamento. Nesse desenho, é possível imaginar que parte dos mutuários acabarão recebendo uma gratuidade, caso não tenha êxito durante sua vida na busca de uma carreira promissora e aufera renda acima da margem definida. Mas, não se pode pensar em uma política pública apenas com essa ideia negativa.

É preciso ser otimista, ou seja, imaginar que com a capacitação a pessoa irá conseguir alcançar seus projetos de vida e realizar os reembolsos do programa.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento de uma sociedade inclusiva e democrática não é tarefa fácil.

O alcance dessas qualidades demanda a ampliação das políticas de igualdade material, dentre as quais se enquadra o acesso do maior número de pessoas à educação, principalmente, aquelas oriundas de família com renda baixa. É observável que essa parcela da população, historicamente, ficou excluída do nível mais elevado de ensino por razões que envolvem a limitação de vagas nas Instituições públicas e a impossibilidade de arcar com os custos das Instituições privadas sem comprometer o seu sustento.

Dentre as ações que o Estado pode realizar para contribuir com a expansão do ensino superior e, por consequência, ampliar o acesso, está o crédito educativo. A realidade mostra que essa política pública distributiva permite a inclusão educacional de muitas pessoas. Como reflexo, são gerados benefícios coletivos, justificando o compartilhamento do valor do curso com a sociedade.

Todavia, os programas de financiamento estudantil vivenciam problemas que, por vezes, são consequências da arquitetura da política adotada. Com efeito, a estrutura desta política pública é complexa, tendo em vista que trabalha com muitos atores, além de comportar vários fatores – taxa de juros, custos administrativos, condições de pagamento, prazo de carência e de amortização, dentre outros – que devem ser constantemente monitorados para que as falhas do sistema sejam corrigidas no devido tempo.

Geralmente, os países adotam o modelo de empréstimo tradicional ou empréstimo condicionado à renda. A escolha do tipo de empréstimo aliado aos fatores socioeconômicos pode contribuir para o sucesso ou o fracasso da ação estatal. Nesse sentido, as decisões políticas devem ser tomadas considerando os aspectos macro e microeconômico.

Levando em consideração que, em termos de equidade, as escolhas políticas devem ser orientadas, principalmente, para atender às necessidades das pessoas em vulnerabilidade social e econômica. O empréstimo condicionado à renda, quando se adotam as suas premissas básicas, demonstra ser mais vantajoso, pois suas características aumentam o bem-estar da pessoa que empresta, ao mesmo tempo em que possibilita a redução da inadimplência – algo fundamental para que a política pública atenda futuras gerações.

Na sociedade brasileira, o ensino público e gratuito deve ser a regra, haja vista ser a melhor forma de igualar o acesso à educação universitária. Contudo, há uma impossibilidade fática em relação a sua disponibilidade para todos, dado a quantidade de pessoas em idade de cursar o ensino superior e o custo da educação pública. Razão pela qual, a política pública de crédito educativo, faz tempo, tem sido uma das medidas utilizadas para suprir essa necessidade.

O impacto do financiamento estudantil na vida dos brasileiros é evidente, já que uma parcela significativa da sociedade não teria condições de ingresso na educação superior privada sem essa ajuda do Estado. Fato que representaria uma perda inestimável para o Brasil, uma vez que talentos não seriam aproveitados.

Apesar dos benefícios gerados, a execução do programa não foi blindada a fortes críticas nos últimos anos, dentre as quais o alto risco público gerado pela combinação de elevada taxa de inadimplência com a ampla expansão. As fragilidades desta política pública brasileira envolveram fatores internos e externos ao seu desenho. Todavia, não parece ser a ideia descontinuí-la, muito pelo contrário, as modificações que vem ocorrendo desde o ano de 2015 visaram justamente à manutenção desta ação estatal.

Uma alteração importante foi tornar o programa executável, a partir de 2018, com base no empréstimo condicionado à renda. Não obstante, o modelo de ECR brasileiro não adotou algumas premissas básicas deste mecanismo. Algo que merece ser revisto, sob pena de inviabilizar os empréstimos para aqueles que mais precisam, além de não contribuir para a redução da taxa de inadimplência. Vale lembrar que as alterações não podem perder de vista que o objetivo do programa é facilitar o acesso e não o contrário.

Juntamente com as modificações do programa, devem ser adotadas ações que busquem melhorar os fatores socioeconômicos. É importante que outras políticas públicas se juntem ao crédito educativo na busca do desenvolvimento do ser humano. Por exemplo, ampliar os postos de trabalho, estimular a valorização do profissional graduado, promover campanhas de conscientização sobre a importância de controlar a saúde financeira, conscientizar o estudante sobre a importância do financiamento estudantil e do reembolso dos valores; dentre outros.

Portanto, é necessário o engajamento da sociedade política, da sociedade civil e do Estado na proposição de medidas que minimizem a inadimplência, sem que isso represente uma necessária diminuição das concessões dos empréstimos. É necessário compreender que, na “era da informação” aliado a um mercado de trabalho extremamente competitivo,

a capacitação passou a ser obrigatória. Ademais, o acesso à educação superior aparece como um dos melhores caminhos para o aprofundamento da cidadania e para o alcance da sociedade idealizada na Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA JÚNIOR, Vicente de; PEDROSA, Pedro Antônio Estrella. Fundo de Financiamento Estudantil (FIES): vicissitudes e desafios. Radar nº 58, p. 37-41. IPEA: Brasil, 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/radar/temas/educacao/734-fundo-de-financiamento-estudantil-fies-vicissitudes-e-desafios>. Acesso em: 24 jul. 2020.

ARAÚJO, João Paulo Faria de; ANTIGO, Mariangela Furlan. Desemprego e qualificação da mão de obra no Brasil. Revista de Economia Contemporânea – REC, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 308-335, ago. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/198055272025>. Acesso em: 07 mai. 2020.

ASEN, Elke. Dividend Tax Rates in Europe. Washington, DC: Tax Foundation, 2020. Disponível em: <https://taxfoundation.org/dividend-tax-rates-europe-2020>. Acesso em: 19 set. 2020.

ASSOCIAÇÃO COMERCIAL DE SÃO PAULO – ACSP. Como o comportamento do consumidor pode indicar propensão à inadimplência?. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://acsp.com.br/publicacao/s/como-o-comportamento-do-consumidor-pode-indicar-propen-sao-a-inadimplencia>. Acesso em: 25 jul. 2020.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MANTENEDORAS DE ENSINO SUPERIOR – ABMES. Financiamento: impacto na educação superior e perfil do estudante beneficiado. Brasília, 2018. Disponível em: [https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/financiamento\\_estudantil.pdf](https://abmes.org.br/arquivos/pesquisas/financiamento_estudantil.pdf). Acesso em: 18 jul. 2020.

AUSTRALIAN GOVERNMENT. Australian Taxation Office. Limites e taxas de reembolso de empréstimos. Austrália, 2020. Disponível em: <https://www.ato.gov.au/Rates/HELP,-TSL-and-SFSS-repayment-thresholds-and-rates/#HELPandTSLrepaymentthresholdsandrates201>. Acesso em: 13 ago. 2020.

BANCO MUNDIAL. Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Vol. I: Síntese. Banco Mundial, 2017. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/884871511196609355/pdf/121480-REVISED-PORTUGUESE-Brazil-Public-Expenditure-Review-Overview-Portuguese-Final-revised.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ranking do PIB de 2019. Disponível em: <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/gdp-ranking>. Acesso em: 05 set. 2020.

BARR, Nicholas. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Income Contingent Loans and Higher Education Financing: Theory and Practice. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 63-75.

\_\_\_\_\_. Financing higher education: Tax, graduate tax or loans? Capítulo do livro: Making social policy work, 2007, p. 109 - 130.

BARROS, Helena Hellen D. de. Financiamento Estudantil. Câmara dos Deputados – Consultoria legislativa: Brasília-DF, 2003, p. 4. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/arquivos-pdf/pdf/313903.pdf>. Acesso em: 20 set. 2020.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 15, n. 42, p. 123-142, Fev. 2000. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092000000100009](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092000000100009). Acesso em: 01 set. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

BIRKLAND, Thomas A. An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making. 14ª ed. New York: Routledge, 2016.

BRASIL. Banco Central do Brasil. Resolução **MF/BACEN nº 3.842**, de 10 de março de 2010. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Diário Oficial da União, nº 47, Brasília, DF, 11 mar. 2010. Seção 1, p. 36. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=4037-resolucao-3842-10-03-2010&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=4037-resolucao-3842-10-03-2010&Itemid=30192). Acesso em: 12 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Resolução **MF/BACEN nº 4.432**, de 23 de julho de 2015. Fixa a taxa efetiva de juros do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Diário Oficial da União, nº 141, Brasília, DF, 27 jul. 2015. Seção 1, p. 30. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48510/Res\\_4432\\_v1\\_O.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48510/Res_4432_v1_O.pdf). Acesso em: 22 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. Resolução **MF/BACEN nº 2.682**, de 21 de dezembro de 1999. Dispõe sobre critérios de classificação das operações de crédito e regras para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1999. Disponível em: [https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res\\_2682\\_v2\\_L.pdf](https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/1999/pdf/res_2682_v2_L.pdf). Acesso em: 23 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Comitê Gestor do Fies. Regulamentação. Brasília: FNDE, 2017/2020. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/o-fies/comite-gestor-fies>. Acesso em: 23 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União – CGU. Relatório de Auditoria Anual de Contas nº 201701480. Unidade auditadas: Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Exercício: 2016. Brasília: CGU, 2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10477.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Desemprego. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/desemprego.php>. Acesso em: 05 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Desocupação em 2010. Disponível em: [https://censo2010.ibge.gov.br/index.php?option=com\\_saladeimprensa&view=noticias&id=1&paginar=&quantidade=&pagina=1&busca=1&Itemid=775&data-inicio=2010-01-01&data-fim=2010-12-31&alvo=desocupa%C3%A7%C3%A3o](https://censo2010.ibge.gov.br/index.php?option=com_saladeimprensa&view=noticias&id=1&paginar=&quantidade=&pagina=1&busca=1&Itemid=775&data-inicio=2010-01-01&data-fim=2010-12-31&alvo=desocupa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Desocupação em 2011. Disponível em: [https://censo2010.ibge.gov.br/index.php?option=com\\_saladeimprensa&view=noticias&id=1&paginar=&quantidade=&pagina=1&busca=1&Itemid=775&data-inicio=2011-01-01&data-fim=2011-12-31&alvo=desocupa%C3%A7%C3%A3o](https://censo2010.ibge.gov.br/index.php?option=com_saladeimprensa&view=noticias&id=1&paginar=&quantidade=&pagina=1&busca=1&Itemid=775&data-inicio=2011-01-01&data-fim=2011-12-31&alvo=desocupa%C3%A7%C3%A3o). Acesso em: 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Desocupação em 2012 até 2018. Disponível em: [https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm\\_source=landing&utm\\_medium=explica&utm\\_campaign=desemprego](https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?=&t=series-historicas&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=desemprego). Acesso em: 15 jun. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 1996. Brasília: Inep, 1997. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 13 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2004. Brasília: Inep, 2005. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 16 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2011. Brasília: Inep, 2012. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 17 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2012. Brasília: Inep, 2013. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 18 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2013. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 19 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2014. Brasília: Inep, 2015a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 20 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2015. Brasília: Inep, 2016. Disponível em:

<http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 21 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2016. Brasília: Inep, 2017. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 22 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2017. Brasília: Inep, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 23 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2018. Brasília: Inep, 2019a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 24 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sinopse Estatística da Educação Superior 2019. Brasília: Inep, 2020a. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-superior>. Acesso em: 13 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015b. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset\\_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812](http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/493812). Acesso em: 16 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Sem desistências, número de graduados poderia dobrar no Brasil. – Brasília, DF: Inep, 2019b. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/sem-desistencias-numero-de-graduados-poderia-dobrar-no-brasil/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/sem-desistencias-numero-de-graduados-poderia-dobrar-no-brasil/21206). Acesso em: 23 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Pisa 2018 revela baixo desempenho escolar em leitura, matemática e ciências no Brasil. – Brasília, DF: Inep, 2019c. Disponível em: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/pisa-2018-revela-baixo-desempenho-escolar-em-leitura-matematica-e-ciencias-no-brasil/21206). Acesso em: 18 nov. 2020.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Texeira - INEP. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020: sumário executivo. Brasília, 2020b.

\_\_\_\_\_. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. Atlas da violência 2019. Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [https://forumseguranca.org.br/publicacoes\\_posts/atlas-da-violencia-2019/](https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/atlas-da-violencia-2019/). Acesso em: 19 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília, 2011. Disponível em:

[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category\\_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17558-fies-relatorio-de-gestao-2010&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 12 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília, 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category\\_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17559-fies-relatorio-de-gestao-2011&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 18 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2012. Brasília, 2013. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category\\_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14253-relatorio-gestao-da-fies-exercicio-2012-pdf&category_slug=setembro-2013-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 19 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2013. Brasília, 2014. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&category\\_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15998-relatorio-gestao-exercicio-2013-fies-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 20 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2014. Brasília, 2015. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category\\_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17528-fies-relatorio-gestao-pcoa-exercicio-2014-tcu&category_slug=maio-2015-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 25 nov. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2015. Brasília, 2016. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category\\_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 27 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2016. Brasília, 2017. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=66631-relatorio-gestao-fies-exercicio-2016-pdf&category\\_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=66631-relatorio-gestao-fies-exercicio-2016-pdf&category_slug=junho-2017-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 29 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2017. Brasília, 2018. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=98081-rg-fies-2017&category\\_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=98081-rg-fies-2017&category_slug=outubro-2018-pdf-1&Itemid=30192). Acesso em: 29 nov 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Fundo de financiamento ao estudante do ensino superior - FIES. Prestação de contas ordinárias anual. Relatório de gestão do exercício de 2018. Brasília, 2019. Disponível por meio de Lei de Acesso à Informação. Acesso em: 12 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 10**, de 30 de abril de 2010. Dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_normativa\\_n10\\_30042010.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_normativa_n10_30042010.pdf). Acesso em: 01 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 7**, de 10 abril de 2012. Altera a Portaria Normativa nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES. Disponível em: [http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria\\_7\\_12042012.pdf](http://sisfiesportal.mec.gov.br/arquivos/portaria_7_12042012.pdf). Acesso em: 05 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 10**, de 31 julho de 2015. Altera dispositivos das Portarias Normativas MEC nº 1, de 22 de janeiro de 2010, nº 10, de 30 de abril de 2010, nº 15, de 8 de julho de 2011, nº 25, de 22 de dezembro de 2011, e nº 22, de 29 de dezembro de 2014, que dispõem sobre o Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/08/2015&jornal=1&pagina=219&totalArquivos=388>. Acesso em: 08 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 16**, de 08 julho de 2016. Altera a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-016-2016-07-08.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 8**, de 2 de julho de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao segundo semestre de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-008-2015-07-02.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 16**, de 8 de julho de 2016. Altera a Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre procedimentos para inscrição e contratação de financiamento estudantil a ser concedido pelo Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-Normativa-016-2016-07-08.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa **MEC nº 13**, de 8 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies referente ao primeiro semestre de 2016 e dá outras providências. Disponível em: [http://fies.mec.gov.br/arquivos/port\\_normativa\\_13\\_11122015.pdf](http://fies.mec.gov.br/arquivos/port_normativa_13_11122015.pdf). Acesso em: 22 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Comitê Gestor do Fies - CG-Fies. Resolução nº 27, de 10 de setembro de 2018. Dispõe sobre os critérios para caracterização de inadimplência, risco de crédito e ajustes para perdas estimadas no âmbito do Fundo de Financiamento

Estudantil (Fies). Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fies-graduacao/o-fies/comite-gestor-fies>. Acesso em: 19 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Novo Fies. Perguntas e respostas. Qual o prazo máximo para pagamento do curso. Brasília, 2020a. Disponível em: <http://fies.mec.gov.br/?pagina=faq#sobrefinanciamentos>. Acesso em: 14 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação (MEC). Prouni - Programa Universidade para Todos. Brasília, 2020b. Disponível em: <http://siteprouni.mec.gov.br>. Acesso em: 15 set. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretário de Acompanhamento Econômico. Diagnóstico FIES de 2017. Brasil, 2017a. Disponível em: [https://static.poder360.com.br/2017/07/diagnosticofies\\_junho2017.pdf](https://static.poder360.com.br/2017/07/diagnosticofies_junho2017.pdf). Acesso em: 12 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. As alterações propostas no FIES: MP nº 785/2017. Brasília, 2017b. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/centrais-de-contenudos/publicacoes/boletim-de-avaliacao-de-politicas-publicas/arquivos/2017/as-alteracoes-propostas-no-fies-outubro-2017>. Acessado em: 22 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2016. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/relatorios-infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2016.pdf/view>. Acesso em: 20 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Contexto do sistema prisional. Apresentação do diagnóstico. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2018. Disponível em: [https://www.justica.gov.br/news/copy\\_of\\_collective-nitf-content-26/apresentacao-diagnostico-msp.pdf](https://www.justica.gov.br/news/copy_of_collective-nitf-content-26/apresentacao-diagnostico-msp.pdf). Acesso em: 21 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP). Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização junho de 2017. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2019. Disponível em: <http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto S/Nº de 19 de setembro de 2017. Institui o Comitê Gestor do Fundo de Financiamento Estudantil - CG-Fies e estabelece competência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação vinculada aos contratos com instituições financeiras no âmbito do Fundo de Financiamento Estudantil - Fies. Brasil: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14491.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14491.htm). Acesso em: 27 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Gabinete do Senador JOSÉ PIMENTEL. Emenda modificativa nº 9. Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=5388713&disposition=inline>. Acesso em: 21 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Financiamento estudantil: indicadores e insights sobre a focalização do programa. Boletim de Avaliação de Políticas Públicas, 2015, V. 1, nº 2. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/financiamento-estudantil-indicadores-e-insights-sobre-a-focalizacao-do-programa/2015/30>. Acesso em: 20 jul. 2020.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (STF). **Recurso Extraordinário nº 597.854**. GOIÁS. Ementa: constitucional e administrativo. Cobrança de mensalidade em curso de pós-graduação lato sensu por instituição pública de ensino. Curso de especialização. Possibilidade. Ofensa ao princípio da gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. Inocorrência. 1. A garantia constitucional da gratuidade de ensino não obsta a cobrança, por universidades públicas, de mensalidade em curso de especialização. 2. Recurso extraordinário a que se dá provimento. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=13642> 927. Acesso em: 14 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3001/2016**. Processo: 011.884/2016-9. Brasília, 2016). Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordaocompleto/3001%252F2016/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOI%2520NT%2520desc/0/%2520?uuid=1669e350-4aac-11ea-8dea-8d9948266eb3>. Acesso em: 13 jan. 2020.

BRYANT, G.; SPIES-BUTCHER, B. Bringing finance inside the state: How income-contingent loans blur the boundaries between debt and tax. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0308518X18764119>. Acesso em: 28 ago. 2020.

BULOS, Uadi Lammêgo. Curso de Direito Constitucional. 8. ed. rev. e atual. de acordo com a Emenda Constitucional n. 76/2013. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAMPARA, J. P., Vieira, K. M., & Ceretta, P. S. (2016). Entendendo a atitude ao endividamento: fatores comportamentais e variáveis socioeconômicas o determinam. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 15(1), 05-24. Disponível em: <https://doi.org/10.21529/RECADM.2016002>. Acesso em: 10 jul. 2020.

CARVALHAES, Flávio; RIBEIRO, Carlos Antônio Costa. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil: desigualdades de classe, gênero e raça em um contexto de expansão educacional. *Tempo Social*, v. 31, n. 1, p. 195–233, 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/ts/article/view/135035>. Acesso em: 30 out. 2020.

CAVALCANTI, Melissa Franchini *et al.* A in adimplência nas instituições particulares de ensino na cidade de franca. *Revista FACEF pesquisa desenvolvimento e gestão*. V. 11. nº 1. Brasil: Centro Universitário de Franca Uni-FACEF, 2008. Disponível em: <http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/facefpesquisa/article/view/112>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CHAPMAN, Bruce. *Government Managing Risk: Income contingent loans for social and economic progress*. ed. 1ª. EUA: Taylor & Francis e-Library, 2006.

\_\_\_\_\_. In *Cost-Sharing and Accessibility in Higher Education A Fairer Deal*. Capítulo: Income related student loans: concepts, international reforms and administrative challenges. Netherlands: Springer, 2008. p. 78/103.

\_\_\_\_\_. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Income Contingent Loans: Background*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 12-28.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de financiamento e a expansão da educação superior no Brasil: o público e o privado em questão. São Paulo: Universidade Estadual de Campinas, 2015. Disponível em:

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/8635212/7085>. Acesso em: 15 nov. 2020.

CORBUCCI, Paulo Roberto; KUBOTA, Luis Claudio; MEIRA, Ana Paula Barbosa. Reconfiguração estrutural da educação superior privada no Brasil: nova fase da mercantilização do ensino. Brasília: Ipea, 2016. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29045&Itemid=406](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=29045&Itemid=406). Acesso em: 11 jul. 2020.

CRAWFORD, Claire; JIN, Wenchao. Payback time? Student debt and loan repayments: what will the 2012 reforms mean for graduates?. Institute for Fiscal Studies: UK, 2014. Disponível em: <https://www.ifs.org.uk/publications/7165>. Acesso em: 27 set. 2020.

CRISTÓVÃO, Daniel. Estudo inédito da Unafisco: Governo pode arrecadar R\$ 59,7 bi se tributar lucros e dividendos. Brasil: Unafisco, 2020. Disponível em: <http://unafiskonacional.org.br/default.aspx?section=13&articleId=8367>. Acesso em: 16 set. 2020.

DENNISS, Richard. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Utilising the Transactional Efficiencies of Contingent Loans – A General Framework for Policy Application. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 248-259.

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO DOS EUA (2016). Departamento de Educação divulga novos dados de solicitação de perdão de empréstimo de serviço público. Disponível em: <https://www.ed.gov/news/press-releases/departament-education-releases-new-public-service-loan-forgiveness-application-data>. Acesso em: 20 ago. 2020.

DIAS SOBRINHO, José. Educação superior: bem público, equidade e democratização. Avaliação (Campinas), Sorocaba, v. 18, n. 1, p. 107-126, Mar. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>. Acesso em: 13 dez. 2019.

DODDS, Anneliese. Comparative public policy. United States: Palgrave Macmillan, 2013.

DUNN, William N. Public Policy Analysis: An Integrated Approach. 6ª ed. New York: Taylor & Francis, 2018.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. 14th ed. EUA: Pearson Education, 2013.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Curso de direito civil: Obrigações. Vol. 2. 11ª ed. revista, ampliada e atualizada. Bahia: JusPodivm, 2017.

FERRARI, Tatiana Kolodin; BRASIL, Gutemberg Hespanha. Comportamento do desemprego regional no Brasil: uma aplicação de teste de convergência em painel. Belo Horizonte: Nova Economia, revista do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG, 2015, vol.25 nº 3. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-6351/2408>. Acesso em: 13 mai. 2020.

FERRAZ, Octávio Luiz Motta. Crescimento do poder judiciário no mundo é inevitável. [Entrevista cedida a] André Rocha. UM BRASIL/FecomércioSP, Reino Unido, abr. 2018. Disponível em: <http://umbrasil.com/videos/crescimento-do-poder-judiciario-no-mundo-e-inevitavel>. Acesso em: 12 set. 2020.

FLINT, Thomas A. Predicting Student Loan Defaults. *The Journal of Higher Education*, vol. 68, nº 3, 1997, pp. 322–354. Disponível em: [www.jstor.org/stable/2960044](http://www.jstor.org/stable/2960044). Acesso em: 17 mai. 2020.

FREIRE, Adriana Cardoso; FREIRE, Flávia Magalhães. Causas da inadimplência nas instituições de ensino superior e meios de reduzi-la. Goiânia-GO: Revista eletrônica de educação da UniAraguaia, 2014. Disponível em: <http://www.faculdadearaguaia.edu.br/sipe/index.php/renefara/article/view/349>. Acesso em: 30 mai. 2020.

FREIRE, Paulo. Educação como prática da liberdade [recurso eletrônico]. 1º. ed. - Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2015.

FUTURA (2019). Desemprego no Brasil atinge mais os jovens, de acordo com IBGE. Disponível em: <http://www.futura.org.br/desemprego-no-brasil-atinge-mais-jovens/>. Acesso em: 25 jan. 2020.

GAYARDON, Ariane de. Income-Contingent Loans: Not a Miracle Solution. *International Higher Education*, 2(93), 18-19. Disponível em: <https://doi.org/10.6017/ihe.0.93.10430>. Acesso em: 11 mar. 2020.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. Finanças públicas: Teoria e prática no Brasil. 4ª ed. rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GOMES, Ana Valeska Amaral. *Nota Descritiva da Medida Provisória nº 586 de 2012 pela Consultora Legislativa*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=559275>. Acesso em: 21 mar. 2020.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário técnico jurídico. 16. ed. São Paulo: Rideel, 2013.

GUIA DA CARREIRA. Descubra quanto custa uma faculdade de Medicina. Disponível em: <https://www.guiadacarreira.com.br/cursos/ descubra-quanto-custa-uma-faculdade-de-medicina>. Acesso em: 27 jan. 2021.

GRAVE, Barbara S.; SINNING, Mathias. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Why Don't We Just Give Them the Money? Financing Living Expenses of Students in Germany*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 109-124.

HADDAD, Fernando. O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485287/O+Plano+de+Desenvolvimento+da+Educa%C3%A7%C3%A3o+raz%C3%B5es%2C+princ%C3%ADpios+e+programas/3c6adb19-4c2e-4c60-9ccb-3b476bed9358?version=1.6>. Acesso em: 22 jan. 2020.

HERLING, Luiz Henrique *et al.* A inadimplência nas instituições de ensino superior: um estudo de caso na Instituição XZX. *Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL*, Universidade Federal de Santa Catarina: Santa Catarina, 2013, vol. 6, núm. 2, abril-maio, 2013, pág. 126-142.

HIGGINS, Timothy. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Improving Paid Parental Leave through Income Contingent Loans*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 127-135.

IVO, Gabriel de Andrade *et al.* (2016). A expansão do crédito no Brasil - uma ferramenta para o desenvolvimento socioeconômico. *Gestão & Regionalidade*, v. 32, nº 95, pág. 160-174. Disponível em: <https://doi.org/10.13037/gr.vol32n95.3357>. Acesso em: 07 jul. 2020.

JOHNSTONE, D. Bruce *et al.* *Cost-sharing and accessibility in higher education: a fairer deal?* Dordrecht Netherlands: Springer, 2008.

KNAPP, Laura G.; SEAKS, Terry G. *An Analysis of the Probability of Default on Federally Guaranteed Student Loans*. *The Review of Economics and Statistics*. The MIT Press. v. 74, n.3, p. 404-411, ago. 1992). Disponível em: <https://doi.org/10.2307/2109484>. Acesso em: 30 abr. 2020.

KNOEPFEL, Peter *et al.* *Public policy analysis*. UK: British Library, 2007.

KRAFT, Michael E., FOULONG, Scott R. *Public policy: politics, analysis, and alternatives*. University of Wisconsin, Green Bay. 6ª ed. California: CQ Press, 2018.

LOBO, Maria Beatriz de Carvalho Melo. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. Artigo publicado no ABMES Cadernos nº 25 e no site em dezembro de 2012 Cadernos, n. 25, 2012. Disponível em: [https://www.institutolobo.org.br/core/uploads/artigos/art\\_087.pdf](https://www.institutolobo.org.br/core/uploads/artigos/art_087.pdf). Acesso em: 17 jul. 2020.

LOUNKAEW, Kiatanantha. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Modeling Aggregate Loans Recovery of the Student Loans Fund in Thailand*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 98-108.

LONG, Ngo Van. *Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. Income Contingent Loans: Toward a Piecewise Linear Scheme*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 49-60.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de metodologia científica*. 5. ed. - São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, Paulo de Sena. A história do PNE e os desafios da nova lei. In: BRASIL. [Plano Nacional de Educação (PNE)]. *Plano Nacional de Educação 2014-2024: Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências*. Brasília: Câmara dos Deputados/Ed. Câmara, 2014. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/20204>. Acesso em: 02 fev. 2020.

MATTIETTO, Leonardo. Dos direitos da personalidade à cláusula geral de proteção da pessoa. *R. Fórum de Dir. Civ. – RFDC*. Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 11-25, set./dez. 2017. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/335383845\\_Dos\\_direitos\\_da\\_personalidade\\_a\\_clausula\\_geral\\_de\\_protecao\\_da\\_pessoa](https://www.researchgate.net/publication/335383845_Dos_direitos_da_personalidade_a_clausula_geral_de_protecao_da_pessoa). Acesso em: 15 fev. 2020.

MELLO, Alberto de; FARO, Clovis de. Análise econômica e financeira do crédito educativo. *Revista Brasileira de Economia - RBE*, 1982, vol. 36, ed. 4. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/viewFile/2635/6544>. Acesso em: 20 de jan. 2020.

MOURA, Emerson Affonso da Costa; RIBEIRO, Jamir Calili. Direitos fundamentais sociais, orçamento público e reserva do possível: o dever de progressividade nos gastos públicos. *Revista de Direito Brasileira*, [S.l.], v. 16, n. 7, p. 225-241, abr. 2017. ISSN 2358-1352. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3085>>. Acesso em: 23 jan. 2021.

MONTEVERDE, Kirk. Managing Student Loan Default Risk - Evidence from a Privately Guaranteed Portfolio. *Research in Higher Education*. Human Sciences Press. v. 41, n. 3, jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1023/A:1007090811011>. Acesso em: 01 mai. 2020.

MUGGAH, Robert; PELLEGRINO, Ana Paula. Prevenção da violência juvenil no Brasil: uma análise do que funciona. Brasil: Fundo de População das Nações Unidas, 2020. Disponível em: <https://brazil.unfpa.org/pt-br/publications/preven%C3%A7%C3%A3o-da-viol%C3%Aancia-juvenil-no-brasil-uma-an%C3%A1lise-do-que-funciona>. Acesso em: 20 fev. 2020.

NASCIMENTO, Paulo Augusto Meyer Mattos. Financiamentos com pagamentos vinculados à renda futura. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=34867](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34867). Acesso em: 03 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. Modelling income contingent loans for higher education student financing in Brazil. UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA: Salvador, 2018. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/28485>. Acesso em: 09 jan. 2020.

NORTON, Andrew; CHERASTIDTHAN, ITTIMA. Mapping Australian higher education 2018. Grattan Institute: Austrália, 2018. Disponível em: <https://grattan.edu.au/report/mapping-australian-higher-education-2018>. Acesso em: 08 mar. 2020.

OCDE. Education at a Glance 2019: OCDE Indicators, OCDE Publishing, Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f8d7880d-en>. Acesso em: 24 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. Tabela II.4. Taxas fiscais gerais sobre a receita de dividendos. Disponível em: [https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE\\_II4](https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=TABLE_II4). Acesso em: 18 set. 2020.

O GLOBO. Governo financiará estudo de dez mil universitários. *Acervo do jornal o globo*, 1973. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com>. Acesso em: 29 out. 2019.

\_\_\_\_\_. Ney anuncia crédito educativo. *Acervo do jornal o globo*, 1975. Disponível em: <https://acervo.oglobo.globo.com>. Acesso em: 29 out. 2019.

OLIVEIRA, Junia. Desistências e desligamentos aumentam nas universidades brasileiras. *JORNAL ESTADO DE MINAS*, 2017. Disponível em: [https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/11/14/internas\\_educacao,916533/desistencias-e-desligamentos-aumentam-nas-universidades-brasileiras.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/especiais/educacao/2017/11/14/internas_educacao,916533/desistencias-e-desligamentos-aumentam-nas-universidades-brasileiras.shtml). Acesso em: 16 jul. 2020.

OLIVEIRA, Ramon de. O Ensino Médio e a precocidade do trabalho juvenil. *Educ. rev.*, Curitiba, v. 34, n. 67, pág. 177-197, fevereiro de 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.52751>. Acesso em 16 de nov. 2020.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAUJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. Rev. Bras. Educ., Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-23, Apr. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782005000100002>. Acesso em: 18 nov. 2020.

OTA, Glaucia Miura; SILVA, Adriano Maniçoba da. Efeito da motivação financeira na evasão: análise com o fies. Revista brasileira de iniciação científica (RBIC), Itapetininga, v. 5, n. 3, p. 84-95, 2018. Disponível em: <https://periodicos.itp.ifsp.edu.br/index.php/IC/article/view/931>. Acesso em: 19 jul. 2020.

PALACIOS, Miguel. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Overemphasized Costs and Underemphasized Benefits of Income Contingent Financing*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 207-222.

\_\_\_\_\_. Investing in Human Capital: A Capital Markets Approach to Student Funding. Cambridge University Press, 2004.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. Instituições de direito civil. Vol. II. Teoria geral das obrigações. Brasil: Forense, 2017.

POCHMANN, Márcio. Ajuste econômico e desemprego recente no Brasil metropolitano. Vol. 29, nº 85, São Paulo: Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo, 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142015008500002>. Acesso em: 10 maio 2020.

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DAS NAÇÕES UNIDAS. Ranking do Índice de Desenvolvimento Humano 2019. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>. Acesso em: 05 set. 2020.

RACIONERO, María. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Income Contingent Loans for Higher Education and Beyond*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 223-237.

RESENDE, Manoela Vilela Araújo. Crédito educativo: uma análise comparada sobre focalização e sustentabilidade financeira em programas de financiamento estudantil no Brasil, Estados Unidos e Austrália. Brasília-DF: IPEA, 2018. Disponível em: [http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela\\_vilela\\_araujo\\_resende.pdf](http://www.mestrado.profissional.gov.br/sites/images/mestrado/turma2/manoela_vilela_araujo_resende.pdf). Acesso em: 26 mai. 2020.

ROCHA, Ricardo. Brasil se tornou uma nação de inadimplentes. Brasília: Correio Brasiliense, 2019. Disponível em: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/13/internas\\_economia,776833/brasil-se-tornou-uma-nacao-de-inadimplentes.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/economia/2019/08/13/internas_economia,776833/brasil-se-tornou-uma-nacao-de-inadimplentes.shtml). Acesso em: 05 jul. 2020.

ROCHA, Wilsimara M.; MONASTERIO, Leonardo M.; EHRL, Philipp. Qual foi o impacto do fies nos salários? Repositório do Conhecimento do Ipea. Brasil, 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7069>. Acesso em: 10 jan. 2020.

ROSSATO, Vanessa Piovesan *et al.* O Endividamento e os seus Consequentes nas Capitais Brasileiras de 2010 a 2017. Revista de Administração IMED, Passo Fundo, v. 9, n. 1, p. 94-113, jun. 2019. ISSN 2237-7956. Disponível em:

<https://seer.imed.edu.br/index.php/raimed/article/view/3098>. Disponível em: <https://doi.org/10.18256/2237-7956.2019.v9i1.3098>. Acesso em: 08 jul. 2020.

SALDAÑA, Paulo. Kroton Anhanguera tira de site texto em que dizia que Fies dá lucro para aluno. *Jornal Estadão*, São Paulo, 04 mar. 2015. Disponível em: <https://educacao.estadao.com.br/blogs/paulo-saldana/kroton-anhanguera-tira-de-site-texto-em-que-dizia-que-fies-da-lucro-para-aluno>. Acesso em: 02 fev. 2020.

SEMESP. Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo. Índice de empregabilidade. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/indices/empregabilidade>. Acesso em: 18 jan. 2020.

\_\_\_\_\_. 13ª Pesquisa de Inadimplência 2019. Disponível em: <https://www.semesp.org.br/pesquisas/pesquisa-de-inadimplencia/>. Acesso em: 26 abr. 2020.

SEN, Amartya Kumar. *Development as freedom*. ALFRED A. KNOFF: Nova York, 1999.

SCOTT, Peter. *The Meanings of Mass Higher Education*. Milton Keynes: Open University Press, 1995.

SECCH, Leonardo. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Ambrozina de Abreu Pereira. *Eficiência na alocação de recursos públicos e qualidade de vida nos municípios mineiros*. Dissertação (mestrado administração) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009. Disponível em: <https://locus.ufv.br/handle/123456789/1935>. Acesso em: 11 jan. 2020.

SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>. Acesso em: 05 fev. 2020.

SERVIÇO DE PROTEÇÃO AO CRÉDITO BRASIL E CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE DIRIGENTES LOJISTAS (SPC/CNDL). 41% dos inadimplentes têm pouco conhecimento sobre suas contas básicas, revelam SPC Brasil e CNDL. Pesquisa realizada em setembro de 2017. BRASIL: SPC, 2017. Disponível em: <https://www.spcbrasil.org.br/pesquisas/pesquisa/3530>. Acesso em: 31 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. Cenário da inadimplência no Brasil, agosto de 2019. Disponível em: [https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/08/analise\\_pesquisa\\_perfil\\_inadimplente\\_agosto\\_2019.pdf](https://www.spcbrasil.org.br/wpimprensa/wp-content/uploads/2019/08/analise_pesquisa_perfil_inadimplente_agosto_2019.pdf). Acesso em: 29 mai. 2020.

SHORE, Jennifer. *The Welfare State and the Democratic Citizen: How Social Policies Shape Political Equality*. Palgrave Macmillan: Alemanha, 2019.

STALLIVIERI, L. *O sistema de ensino superior do Brasil: características, tendências e perspectivas*. Caxias do Sul: UCS, 2006. Disponível em: [http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/sistema\\_ensino\\_superior.pdf](http://www.ucs.br/site/midia/arquivos/sistema_ensino_superior.pdf). Acesso em: 10 nov. 2020.

STIGLITZ, Joseph E. *Economics of the public sector*. 3º ed. New York: NORTON & COMPANY, 2000.

\_\_\_\_\_. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Remarks on Income Contingent Loans: How Effective can they be at Mitigating Risk?* United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 31-48.

SUNSTEIN, Cass R.; HOLMES, Stepher. El costo de los derechos: Por qué la libertad depende de los impuestos. 1º ed. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2011.

USHER, Alex. Much ado about a very small idea – straight talk on income-contingent loans. Toronto, ON: Educational Policy Institute, 2005. Disponível em: <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED499860.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2020.

VOLKWEIN, J. Fredericks; SZELEST, Bruce P. Individual and Campus Characteristics Associated with Student Loan Default. *Research in Higher Education*. Vol. 36, no. 1, 1995, pp. 41–72. Springer, 1995. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40196178>. Acesso em: 30 ago. 2020.

WHARTON JR, Clifton R. The dangers of income contingency loans. EUA: Ohio State University, 1971. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1811/53881>. Acesso em: 15 ago. 2020.

WILMS *et al.* Whose Fault is Default? A Study of the Impact of Student Characteristics and Institutional Practices on Guaranteed Student Loan Default Rates in California. *Educational Evaluation and Policy Analysis* Spring 1987, Vol. 9, No. 1, pp. 41

TOUTKOUSHIAN, R. K.; PAULSEN, M. B. *Economics of Higher Education*. Dordrecht Netherlands: Springer, 2016.

VAITHIANATHAN, Rhema. Income Contingent Loans. Theory, Practice and Prospects. *Using Income Contingent Loans to Pay for Health Care*. United States: Palgrave Macmillan, 2014. p. 165-171.